

Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner

MISSIVDATUM
2025-04-04DIARIENR
2024/154-5ERT DATUM
2024-07-04ER BETECKNING
Fi2024/01533Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm**Uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare**

Regeringen gav den 4 juli 2024 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen och uppföljningen av privata utförare.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (2025:7)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Charlotta Eriksson, föredragande, och utredare Andreas Hagström var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Anneli Roswall Ljunggren

Charlotta Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	5
1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	7
1.1	Statskontorets uppdrag	7
1.2	Statskontorets slutsatser	11
1.3	Statskontorets förslag	18
2	Tillämpningen av kravet på kontroll och uppföljning av privata utförare	22
2.1	Sammanfattande iakttagelser	22
2.2	Kommunallagen ställer krav på kontroll och uppföljning av privata utförare	23
2.3	Avtalen har stor betydelse för möjligheten att kontrollera och följa upp privata utförare	34
2.4	Kontrollen och uppföljningen sker i olika omfattning och med olika metoder	38
3	Ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder	43
3.1	Sammanfattande iakttagelser	43
3.2	Samma ansvarsfördelning för kontroll och uppföljning som för andra områden	44
3.3	Ansvaret på tjänstemannanivå behöver vara tydligt	50
4	Behovet av åtgärder utöver att ändra kommunallagen	54
4.1	Sammanfattande iakttagelser	54
4.2	Staten kan stärka förutsättningarna för arbetet mot välfärdsbrott	55
4.3	Kommuner kan överväga att förstärka sitt arbete i flera avseenden	60
4.4	Kommuner och regioner upplever att det finns flera hinder i arbetet mot välfärdsbrott	65

5	Konsekvenser av förslagen	71
5.1	Konsekvenser för kommuner och regioner	71
5.2	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, företag, enskilda, miljön och den lokala demokratin	73
5.3	Förslagen bedöms inte medföra några övriga konsekvenser	74
5.4	Alternativa lösningar är inte tillräckliga	74
	Referenser	75

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	79
2.	Förslag till ändring i kommunallagen och författningskommentarer	84
3.	Så har vi genomfört uppdraget	88

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat hur kommuner och regioner tillämpar kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare och hur ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, styrelse och nämnder. Vi har analyserat om kommunallagen behöver ändras och om det behövs andra åtgärder för att förstärka kommunssektorns kontroll och uppföljning i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.

Kommuner och regioner bör överväga om kontrollen av privata utförare behöver stärkas

Kommuners och regioners arbete med kontroll och uppföljning av privata utförare är avgörande för att förhindra välfärdsbrott och även för att hindra oseriösa aktörer att etablera sig. Men det är också avgörande för att kommuner och regioner ska kunna ha en effektiv verksamhet i ett större perspektiv. Statskontoret bedömer att kommuner och regioner bör överväga om deras kontroll av privata utförare behöver prioriteras högre än i dag.

Vår analys visar att både det politiska ledarskapet och förvaltningens chefskap är avgörande för att kommunerna och regionerna ska prioritera kontroll och uppföljning med inriktning på välfärdsbrott tillräckligt högt. Det är också väsentligt att kommuner och regioner har tillgång till effektiva metoder, exempelvis automatiska kontroller samt att de kan arbeta aktivt och strategiskt med riskanalyser och utbildningar för att förhindra välfärdsbrott, oegentligheter och korruption. Vi bedömer även att kompetensen för upphandling och avtalsuppföljning kan behöva stärkas lokalt.

Kommun- och regionstyrelsernas ansvar och rapportering bör förtydligas i kommunallagen

Kommunallagen ger kommuner och regioner verktyg för att kontrollera och följa upp privata aktörer. De ska enligt lagen bland annat ta fram ett program med mål och riktlinjer som omfattar verksamhet i privat regi. Kommunerna och regionerna kan använda dessa program strategiskt för att ange riktning och utforma en styrning och uppföljning som tydligt fokuserar på insatser för att motverka välfärdsbrott. Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till att förstärka styr- och uppföljningskedjan så att det i kommunallagen dels tydliggörs att kommun- eller regionstyrelsens uppsikt omfattar kommunens eller regionens uppföljning av privata utförare, dels att styrelsen varje år ska rapportera om sitt arbete och resultatet av uppföljningen till fullmäktige. Vi bedömer att dessa förslag ger kommuner och regioner bättre förutsättningar att utföra en sammanhållen kontroll och uppföljning av privata utförare i vilket styrelsen kan anta ett tydligt helhetsperspektiv på verksamheten.

Regeringen bör överväga att utreda behovet av mer statlig granskning och hur fler välfärdsbrott kan bli anmälda

Statskontoret föreslår att regeringen genomför ytterligare några åtgärder för att förbättra kommuners och regioners förutsättningar för en effektiv kontroll och uppföljning av privata utförare med inriktning på välfärdsbrott. Regeringen bör överväga att utreda behovet av att staten kompletterar kommunernas och regionernas granskning i syfte att motverka välfärdsbrott. Vi föreslår också att regeringen utreder vad som hindrar kommuner och regioner att polisanmäla välfärdsbrott.

I rapporten lyfter vi även fram behovet av att säkerställa att kommunsektorn får bättre tillgång till information för en effektiv kontroll och uppföljning.

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

Regeringen har på senare år tillsatt flera utredningar som helt eller delvis tagit sikte på att ta fram förslag för att motverka välfärdsbrottslighet.¹ Regeringen har också gett myndigheter som ansvarar för stora utbetalningar från välfärdssystemen i uppgift att kartlägga oegentligheter och strama upp insatserna för att motverka felaktiga utbetalningar.

De åtgärder som regeringen hittills har initierat har huvudsakligen haft bäring på de statliga välfärdssystemen. Men regeringen har också uppmärksammat risker med utbetalningar från kommuner och regioner inom välfärdsområdet, som till övervägande del avser köp av verksamhet från privata utförare. Statskontorets uppdrag innebär i korthet att analysera hur kommuner och regioner arbetar med att kontrollera och följa upp privata utförare för att förhindra välfärdsbrott, oegentligheter och korruption, samt föreslå åtgärder som förbättrar detta arbete.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag är att analysera hur kommuner och regioner tillämpar kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare och hur ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, styrelser och nämnder. Kommunallagen anger att kommuner och regioner ska kontrollera och följa upp verksamhet som de har lämnat över till privata utförare genom avtal.²

¹ Brå. (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, Dir. 2023:63. *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*, Dir. 2022:50. *Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt*.

² 10 Kap. 8 §, kommunallagen (2017:725).

I uppdraget ingår att föreslå ändringar i kommunallagen och andra åtgärder som kan förbättra kommuners och regioners arbete med att kontrollera och följa upp privata utförare.

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1. I bilaga 3 beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget.

1.1.1 Så har vi tolkat uppdraget

Statskontoret tolkar att uppdraget är framåtblickande och att våra beskrivningar och analyser ska syfta till att identifiera och föreslå åtgärder som kan förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare för att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.

Vi tolkar vårt uppdrag som en del av regeringens bredare arbete med att stärka förutsättningarna för att förhindra välfärdsbrott genom uppföljning och kontroll. Vår del är att fokusera på kommunallagen och hur ändringar i den kan förstärka kontrollen och uppföljningen. Men i uppdraget ingår även att föreslå andra åtgärder som kan förbättra kontrollen och uppföljningen.

Vår tolkning är att kommunernas och regionernas kontroll och uppföljning omfattar den verksamhet som sker från inköpet till leveransen av en välfärdstjänst. Centralt i kontrollen och uppföljningen är att de avtal som finns mellan kommunen eller regionen och utföraren följs upp genom så kallad avtalsuppföljning. Dessa avtal måste visa vilka villkor och krav som ställs på leveranser och utförare. Uppföljningen syftar till att säkerställa att avtalet följs. Men kommuner och regioner har också ansvar för att en individ får den insats som beviljats, även när den tillhandahålls av en privat utförare. Därför ingår även uppföljningen av insatser till individer, den så kallade individuppföljningen, i vår analys.

1.1.2 Definitioner och avgränsningar

Med privat utförare avses en privat aktör som har hand om en kommunal angelägenhet. En privat utförare kan vara en enskild individ, ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. De privata utförare som ingår i vårt uppdrag är de som sluter avtal med en kommun eller region.

Vi har inte analyserat möjligheterna för kommuner och regioner att generellt förbättra den kontroll och uppföljning av verksamheter som de köper av privata utförare. Vi har i vår analys fokuserat på arbetet med att motverka välfärdsbrott, men analysen kan i olika delar ha bäring på kontroll och uppföljning som sker i annat syfte.

Det finns olika definitioner av välfärdsbrott. Vi utgår i denna rapport från Brottsförebyggande rådets (Brå) definition. Välfärdsbrott innebär att privatpersoner, företag eller föreningar för egen vinning utnyttjar offentligt finansierade trygghetssystem inom stat, region eller kommun. Det handlar ofta om bidragsbrott och bedrägerier där aktören har lämnat felaktiga uppgifter, eller inte följer lagar och villkor i exempelvis avtal. Detta omfattar felaktigheter vid kommuners och regioners köp av välfärdstjänster från privata utförare.³

Oseriösa aktörer definierar vi som aktörer som inte nödvändigtvis begår brott, men som medvetet inte levererar välfärdstjänster i enlighet med de krav som ställs i avtalet med kommunen eller regionen, eller på annat sätt inte följer olika regleringar och överenskommelser. Det kan till exempel handla om kvalitetsbrister i verksamheten eller olika former av överdebitering.

Korruption handlar i vårt sammanhang om när kriminella eller oseriösa privata utförare på olika sätt nyttjar tjänstepersoner i regional och kommunal förvaltning för att gynna sig själva eller andra. Det kan exempelvis handla om otillåten påverkan som innebär att en extern aktör med otillåtna medel, såsom till exempel mutor, hot eller trakasserier, försöker förmå en person inom den offentliga förvaltningen att fatta ett mer fördelaktigt beslut, avstå från kontroll eller dylikt.⁴

Vi har valt att avgränsa vår analys till framför allt den socialtjänst och hälso- och sjukvård som kommuner och regioner bedriver. Vår analys utgår vi från ett systemperspektiv. Det innebär att vi inte har fördjupat oss i de enskilda verksamhetsområdena. Med socialtjänst avses äldreomsorg,

³ Brås hemsida, <https://bra.se/amnen/valfardsbrott> (hämtad 2025-03-10).

⁴ För en mer uttömmande definition, se Brå. (2016:13). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*, s. 16.

individ- och familjeomsorg samt omsorg om personer med funktionsnedsättning. Försörjningsstöd och andra stöd som riktas till individer ingår inte i vår analys.

Sådan verksamhet där kommunen och regionen inte har avtal enligt kommunallagens bestämmelse, exempelvis inom skolområdet, personlig assistans och tandvård, har inte varit i fokus för vår analys. Vi har samtidigt valt att påtala några särskilda omständigheter som rör vissa av dessa områden.

Den kontroll och uppföljning som vi har analyserat avser de insatser som kommuner och regioner utför och inte den statliga tillsyn som vissa kommunala verksamheter är föremål för. Flera av de verksamheter som kontrolleras och följs upp av kommuner står under statlig tillståndsprövning och tillsyn. När det gäller till exempel HVB-hem är det Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som prövar tillstånd och bedriver tillsyn av verksamheterna.

Kommuner och regioner har revisorer som utses av fullmäktige och som årligen granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Revisorerna är förtroendevalda som med stöd av sakkunniga granskar verksamheten. Revisionen ska granska om verksamheten uppfyller fullmäktiges mål, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen är tillräcklig.⁵ Vår analys omfattar inte revisorernas arbete, men vi förhåller oss ändå övergripande till den samlade granskningen av verksamheten. Där ingår kommun- och regionrevisionen, samt hur den bidrar till att minska välfärdsbrotten.

1.1.3 Våra utgångspunkter

Vår utgångspunkt är att offentliga medel ska användas effektivt så att allmänhetens förtroende för det offentliga kan upprätthållas. Verksamheten är effektiv om den uppfyller sina mål, har god hushållning med resurser och är rättssäker. Kontroll och uppföljning av privata utförare är en viktig förutsättning för att motverka välfärdsbrott.

⁵ 12 Kap. 1 §, kommunallagen (2017:725).

Viktiga förutsättningar för att kontroll och uppföljning av privata utförare ska vara ett effektivt verktyg mot välfärdsbrott är att kommuner respektive regioner har regler, rutiner, stöd och system för att bedriva verksamheten samt att de har rätt kompetens för att kunna utföra uppgifterna.

I vår analys av ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder har vi utgått från att det ska vara tydligt vem som ansvarar för vad och att ansvaret mellan fullmäktige, styrelse och nämnder inte överlappar i onödan.

1.2 Statskontorets slutsatser

Statskontoret bedömer att kommunallagens bestämmelser om kommunsektorns kontroll och uppföljning har förutsättningar att fungera väl. Regelverket ger stöd för ett systematiskt arbete och ansvarsfördelningen är på det stora hela tydlig. Det finns däremot andra lagar och regler som till viss del begränsar kommuners och regioners möjligheter att kontrollera och följa upp privata utförare. Det gäller i första hand regelverket för sekretess, regelverket för upphandling och lagen om valfrihetsystem (LOV).

Vår analys visar att kommuner och regioner kan behöva prioritera kontroll och uppföljning i högre grad än i dag för att motverka oegentligheter, välfärdsbrott och att oseriösa aktörer etablerar sig i välfärden. Vi bedömer även att de bör överväga om de kan effektivisera sina insatser. En central del i dessa överväganden bör vara om den nuvarande kontrollen och uppföljningen av privata utförare i större utsträckning behöver inriktas på att upptäcka välfärdsbrott. En sådan omläggning kan medföra ökade kostnader på kort sikt, både för själva kontrollen och hanteringen av avtal och konsekvenserna av att leverantörer behöver bytas ut. Trots detta kan ett ökat fokus på välfärdsbrott bidra till att stärka kommunsektorns ekonomi. På kort sikt kan kommunerna och regionerna få ökade intäkter genom fler återkrav av offentliga medel och på längre sikt kan kontrollerna avskräcka oseriösa eller kriminella aktörer från de aktuella marknaderna.

Nedan redogör vi närmare för våra slutsatser om kommunernas och regionernas kontroll och uppföljning av privata utförare för att motverka välfärdsbrott och om behovet av ändringar i kommunallagen och andra åtgärder för att stärka detta arbete.

1.2.1 Kommuner och regioner bör överväga att prioritera kontrollen och uppföljningen högre

Statskontoret bedömer att det över lag behövs mer kontroll och uppföljning inriktad på att upptäcka välfärdsbrott. Men det innebär inte nödvändigtvis att kommuner och regioner behöver satsa mer resurser på kontroll och uppföljning av privata utförare. Vår analys tyder på att arbetet går att effektivisera, bland annat genom att prioritera om inom befintliga insatser.

Vår analys visar att många kommuner och regioner bör överväga om de behöver prioritera upp sina insatser för att upptäcka välfärdsbrott och arbeta mer strategiskt och systematiskt. Kommuner och regioner skulle till exempel i större utsträckning kunna använda de program som de enligt kommunallagen ska ta fram för att utforma en strategisk uppföljning av privata utförare. Med strategisk uppföljning avser vi en effektivt utformad kontroll och uppföljning, som är erfarenhetsbaserad och som tar sin utgångspunkt i helheten men med möjligheter till anpassning till olika verksamheters förutsättningar. Vår analys visar också att en strategisk kontroll och uppföljning kan bli mer effektiv om den tar tillvara ny teknik.

Programmen behöver ge riktning och stöd till verksamheterna. Men vi bedömer att det är de enskilda kommunerna och regionerna själva som ska bedöma och ta beslut om kontrollen ska prioriteras högre. Det är också de som har bäst kunskap om hur kontrollen och uppföljningen exakt ska utformas inom sin egen organisation.

1.2.2 Kommun- och regionstyrelsernas uppsikt av privata utförare behöver förtydligas

Vi anser att riksdagen och regeringen kan förbättra kommunernas och regionernas förutsättningar ytterligare genom att bland annat ge kommun- respektive regionstyrelsen ett tydligare mandat att säkerställa att de har tillgång till en sammanhållen process och helhetsbild av kontrollen och uppföljningen av privata utförare. Genom att tydliggöra att styrelsens uppsikt även ska omfatta kontroll och uppföljning av sådan verksamhet som genom avtal lämnat över till privata utförare samt krav på att rapportera resultat av uppsikten till fullmäktige kan kommuner och regioner ges konkreta verktyg som kan användas i kontrollen och uppföljningen. Men samtidigt bedömer vi att det inte räcker med att ändra

i kommunallagen för att stärka kommunernas och regionernas förutsättningar att förhindra välfärdsbrott. Det behövs också andra åtgärder för att ge kommuner och regioner bättre tillgång till information som kan hjälpa dem att identifiera kriminella och oseriösa aktörer på ett effektivt sätt.

1.2.3 Kontrollen och uppföljningen kan behöva kompletteras med statlig granskning

Statskontoret bedömer att regeringen bör överväga att se över om det behövs kompletterande granskning till kommunernas och regionernas kontroll och uppföljning av privata utförare med inriktning på att motverka välfärdsbrott. Detta mot bakgrund av bland annat att den kommunala revisionen har begränsade förutsättningar att bidra till arbetet med att motverka välfärdsbrott. Vår analys visar att det finns behov av kunskapsunderlag för att säkerställa att det samlade systemet fungerar och att kontrollen och uppföljningen är ändamålsenlig och effektiv.

1.2.4 Det behövs effektiva metoder för att upptäcka välfärdsbrott

Vår samlade bedömning är att kommunerna och regionerna generellt kan effektivisera arbetet genom att successivt använda fler verktyg, som automatiska kontroller, riskanalyser och andra metoder.

Vår analys visar att oseriösa aktörer och brott ofta upptäcks genom klagomål eller andra signaler utifrån. Vi bedömer att kommuner och regioner har möjlighet att bli bättre på att själva upptäcka och förhindra oegentligheter på ett effektivt sätt. Det kan bland annat ske genom att de bygger in automatiska kontroller i systemstöd som signalerar avvikelser, felaktigheter och eventuella brott. Så utförs exempelvis vissa kontroller av fakturor i dag.

Statskontorets analys visar även att kommuners och regioners resurser kan användas mer strategiskt och få större effekt om de skulle arbeta mer riskbaserat än i dag. Det finns flera sätt att arbeta med riskanalyser som verktyg och varje kommun eller region bör välja det sätt som passar dem.

En annan förutsättning för träffsäkra och relevanta kontroller är att operativa tjänstepersoner i verksamheterna har inflytande över vad som kontrolleras. Ett sätt att bygga kompetens är att ta tillvara erfarenheter från andra kommuner och regioner och använda de stödmaterial och nätverk som tillhandahålls av bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Ekobrottsmyndigheten och Upphandlingsmyndigheten.

1.2.5 Politisk prioritering och ledarskap i förvaltningen är avgörande för ett effektivt arbete

Vår analys visar att arbetet med att kontrollera och följa upp privata utförare för att upptäcka välfärdsbrott kan ta tid från kommuners och regioners ordinarie kärnverksamheter. Statskontoret bedömer att kommunernas och regionernas nämnder och fullmäktige måste prioritera arbetet och även att förvaltningens ledarskap måste fungera väl för att de ska kunna få till stånd en kontroll och uppföljning av privata utförare som är tillräckligt inriktad på att upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.

För att undanröja eventuella otydligheter i förvaltningarna om vem som ska göra vad inom kontrollen och uppföljningen av privata utförare är det viktigt att kommuner och regioner där så behövs tydligt fastställer och kommunicerar hur ansvaret är fördelat. De behöver också följa upp hur fördelningen av ansvar tillämpas.

Statskontoret bedömer att vissa kommuner och regioner behöver se över rutiner för kontroll och uppföljning och säkerställa att de är inriktade på att kunna fånga upp välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption. Det handlar också om rutiner för att dela uppgifter mellan förvaltningar samt om att se till att sprida framgångsfaktorer för arbetet. Det behöver finnas ett tydligt stöd för hur och när en anmälan ska göras.

Statskontoret konstaterar att kommuner och regioner inte anmäler välfärdsbrott i tillräcklig utsträckning och att det riskerar att medföra att rättsvårdande myndigheter inte i tillräcklig grad belyser och prioriterar välfärdsbrottslighet i kommunsektorn. Vi bedömer att kunskapen om varför kommuner och regioner inte anmäler välfärdsbrott behöver öka.

1.2.6 Viktigt att öka kompetensen och utbilda förtroendevalda och anställda om välfärdsbrott

Statskontoret har tidigare uppmärksammat att det behövs utbildningar för att förhindra korruption. Även den här analysen visar att kommuner och regioner behöver fortsätta att utbilda politiker och tjänstepersoner om risker för välfärdsbrott, oegentligheter och korruption. Chefer och andra anställda i ledande positioner har särskilt ansvar för att höja kunskapen i dessa frågor i sina organisationer, och även för att säkerställa att kunskaperna kommer till användning.

Vår analys visar också att vissa kommuner och regioner behöver säkerställa att de har tillräcklig tillgång till upphandlingskompetens. De kan till exempel ta del av det stöd som finns hos bland annat myndigheter och lära av erfarenheter från de kommuner och regioner som har kommit längre i sitt arbete. Det kan också handla om att vissa kommuner och regioner kan behöva genomföra kompetenshöjande insatser om till exempel lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihets-system (LOV). Statskontoret bedömer att fler kommuner och regioner med små resurser kan överväga att söka gemensamma lösningar genom nätverk, inköpscentraler eller kommunförbund.

Vi bedömer att utbudet av statligt stödmaterial över lag tillgodoser kommunernas och regionernas behov av stöd för deras arbete med att motverka välfärdsbrott. Men de myndigheter som ger stöd kan behöva se över om stödinsatserna i tillräcklig grad möter små kommuners och regioners särskilda behov.

Utöver detta kan kommuner och regioner överväga att ta fram egen vägledning för att klargöra hur kommunernas och regionernas ansvar förhåller sig till ansvaret till bland IVO, inköpscentraler och funktioner i den egna förvaltningen. Det finns också ett behov av mer vägledning för hur kommuner och regioner kan arbeta med effektiva arbetssätt samt sanktioner och rättsliga åtgärder.

1.2.7 Nytt regelverk riskerar att försämra kontrollen av välfärdsbrott

Kommunallagens 5 kap. 3 § om uppföljning och kontroll av privata utförare ändrades 2024. Ändringen innebär att fullmäktiges program med mål och riktlinjer för sådana angelägenheter som utförs av privata utförare också ska gälla verksamhet som bedrivs i egen regi inom samma område. Men det är ännu oklart vad ändringen på sikt får för konsekvenser för kontrollen och uppföljningen av privata utförare och vi anser att regeringen behöver följa utvecklingen.

Statskontoret anser att kommunerna och regionerna trots lagändringen har anledning att i olika sammanhang anpassa kontrollen och uppföljningen utifrån verksamhetens driftsform. Att överlåta verksamhet i privat drift innebär att överföra offentliga medel till enskilda, vilket kan medföra risker för verksamheten. Det i sig är ett motiv för att genomföra särskilda insatser för kontroll och uppföljning. Statskontoret bedömer att lagändringen riskerar att osynliggöra de kontrollbehov som är unika för privata utförare, exempelvis att kontrollera att företaget har betalt sina skatter. Det riskerar i förlängningen att försämra uppföljningen och kontrollen i syfte att motverka välfärdsbrott.

1.2.8 Kommuner och regioner behöver tillgång till mer information för att kunna göra effektiva kontroller

Vår analys visar tydligt att brist på information är ett väsentligt hinder för kommuners och regioners uppföljning av privata utförare i syfte att hindra välfärdsbrott. De behöver ha tillgång till viss information som de inte har tillgång till i dag. Dessutom behöver det bli enklare att ta del av information som finns hos myndigheter och andra kommuner och regioner.

Statskontoret har identifierat att följande behov av information är särskilt angelägna för att förbättra kommuners och regioners arbete för att motverka välfärdsbrott:

- Kommuners och regioners erfarenheter av utförares tidigare leveranser, exempelvis i form av ett nationellt register
- Registerinformation, exempelvis från belastnings- och insolvensregister, i enlighet med leverantörskontrollutredningens förslag

- Snabb information om status i tillsynsärenden och andra uppgifter från myndigheter som kan underlätta arbetet med att identifiera kriminella aktörer och förhindra välfärdsbrott
- Patientdata och journaler i kontrollsyfte för de verksamheter som regionerna är huvudmän för, exempelvis genom en sådan uppgiftsskyldighet för utförare som nu ska införas i socialtjänsten
- Kontraktsvärden och faktiska utfall i kostnader.

Vi noterar att regeringen redan helt eller delvis har hanterat några av dessa behov genom pågående uppdrag till myndigheter. Exempelvis har Bolagsverket fått i uppdrag att utveckla ett it-system för samordnad leverantörskontroll, och Konkurrensverket ska under 2025 lämna förslag till en metod för att bedöma hur väl leverantörer har uppfyllt kvalitetskrav i offentliga kontrakt.⁶

1.2.9 Ansvaret är stort och möjligheterna till kontroll och uppföljning är ibland små

Kommunallagen anger att kommuner och regioner ska kontrollera och följa upp verksamheter som de har lämnat över till privata utförare genom avtal. Det finns också verksamheter där kommunen eller regionen inte skriver några egna avtal med privata utförare, eller där de inte kan påverka villkoren i de avtal som de ingår.

Kommuner och regioner kan samtidigt vara huvudmän för sådana verksamheter, exempelvis personlig assistans, viss regional tandvård och den nationella taxan och måste enligt lag finansiera dem (se avsnitt 4.4.3 och 4.4.4.). Vissa kommuner och regioner inkluderar dessa områden i sina program andra inte. Vi kan konstatera att möjligheterna till kontroll, uppföljning och åtgärder i praktiken är små inom dessa områden. Detta framstår som särskilt allvarligt eftersom det tycks förekomma mycket oegentligheter inom just dessa verksamhetsområden.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket.

1.2.10 Kommunallagen behöver inte förtydligas vad gäller syftet med kontrollen och uppföljning

Statskontoret har övervägt om det finns ett behov av att förtydliga syftet med kommunernas och regionernas kontroll och uppföljning av privata utförare i kommunallagen. Men vi bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en ändring av syftet eftersom det redan framgår i lagen att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i all sin verksamhet (11 kap. 1 §). Det framgår också i förarbeten att arbetet med kontrollen och uppföljningen ska vara strategiskt och systematiskt.

Kontrollen och uppföljningen av privata utförare ingår i den interna kontrollen och vad den omfattar finns angivet i författningskommentarerna till kommunallagen. Regeringen har föreslagit att ändra bestämmelsen om intern kontroll så att den tydligt säger att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.

1.3 Statskontorets förslag

I detta avsnitt redogör vi för de förslag som vi bedömer kan bidra till en mer effektiv kontroll och uppföljning i syfte att motverka välfärdsbrott. Som framgår ovan bedömer vi att det inte räcker att ändra i kommunallagen för att få till stånd en tillräckligt effektiv kontroll och uppföljning. Kommunernas och regionernas egna insatser kombinerat med att staten på bästa sätt bidrar med sina resurser är avgörande för en god kontroll och uppföljning. Därför föreslår vi också att regeringen utreder behovet av att staten kompletterar kommunernas och regionernas granskning i syfte att motverka välfärdsbrott.

De ändringar i kommunallagen som vi föreslår gäller ett avgränsat område inom ramen för styrelsens uppsikt och skyldighet att rapportera till fullmäktige. Kommunallagen är en ramlag som inte syftar till att detaljreglera kommuners och regioners verksamheter. Vi konstaterar att våra förslag i viss mån ökar detaljregleringen, men vi bedömer att det är motiverat att som undantag precisera styrelsens ansvar för kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrott.

De författningsändringar som vi föreslår preciserar vi i bilaga 2.

1.3.1 Kommunallagen bör tydliggöras med avseende på styrelsens ansvar för uppsikt

Statskontoret föreslår

- **ett tillägg i kommunallagen 6 kap. 1 § som tydliggör att styrelsens uppsikt inbegriper kontroll och uppföljning av privata utförare.**

Statskontoret bedömer att kommunallagen i stort är tillräckligt tydlig när det gäller ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder. Detta gäller särskilt för fullmäktige och nämnder.

Men när det gäller styrelsen bedömer Statskontoret att det finns utrymme för att förtydliga att styrelsens uppsikt omfattar kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala verksamheter som genom avtal lämnats över till privata utförare. Styrelsen är den aktör som i och med sin uppsikt har förutsättningar att ha en samlad bild av nämndernas arbete.

Genom att tydliggöra styrelsens ansvar för uppsikt av kontroll och uppföljning av privata utförare får kommuner och regioner bättre förutsättningar för att prioritera området högre. Vi bedömer även att de får bättre förutsättningar att strategiskt rikta in arbetet mot att förhindra välfärdsbrott tydligare i uppföljningen. Det är rimligt att styrelsen, när den fullgör sin uppsikt, på ett övergripande och samlat sätt övervakar nämndernas arbete med kontroll och uppföljning. I det ingår att säkerställa att nämndernas uppföljning inbegriper att förhindra välfärdsbrott.

1.3.2 Kommunallagen bör reglera att styrelsen ska rapportera sin uppsikt till fullmäktige

Statskontoret föreslår

- **en ny paragraf i kommunallagen 10 kap. av vilken det framgår att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera om sitt arbete och resultat kopplat till sin uppsikt av kommunens eller regionens uppföljning och kontroll av privata utförare.**

Statskontoret anser att styrelsens rapporteringsskyldighet till fullmäktige behöver utökas för att säkerställa att kommuner och regioner genomför konkreta åtgärder för kontroll och uppföljning av privata utförare.

Styrelsen har goda förutsättningar att förmedla ett helhetsperspektiv av verksamheten till fullmäktige. Fullmäktige kan därmed få en överblick av hur den verksamhet som har överlåtits till privata utförare kontrolleras och följs upp, samt information om vad som kommit fram i kontrollen och uppföljningen. Detta syftar bland annat till att underlätta för fullmäktige att besluta om strategisk inriktning för kommunens eller regionens verksamhet.

Hur och på vilket sätt en sådan rapportering ska gå till måste utformas lokalt. Det är också viktigt att rapporteringsskyldigheten inte för med sig för mycket arbete och därför föreslår vi inte några särskilda formkrav.

1.3.3 Regeringen bör överväga att utreda behovet av kompletterande statlig granskning

Statskontoret föreslår följande:

- **Regeringen bör överväga att utreda om staten behöver komplettera granskningen av den kommunala och regionala verksamheten i syfte att motverka välfärdsbrottslighet.**

Statskontoret anser att det finns skäl som talar för att den granskning som sker av kommuner och regioners kontroll av privata utförare behöver kompletteras med mer oberoende granskning. Sådan granskning kan avse en mer oberoende kommunal revision, men också mer statlig granskning av hur kommunerna arbetar för att kontrollera privata utförare och förhindra välfärdsbrottslighet. Regeringen bör därför överväga att utreda om staten behöver komplettera granskningen av den kommunala och regionala verksamheten i syfte att motverka välfärdsbrottslighet. Syftet med en sådan utredning är att säkerställa att det samlade systemet fungerar och att det finns en ändamålsenlig och effektiv kontroll som motverkar välfärdsbrott.

I den analys och utredning vi föreslår är de centrala frågeställningarna om kommuners och regioners uppföljning och kontroll behöver kompletteras och om granskningsresurserna används på bästa sätt för att minska

välfärdsbrott. Vi anser till exempel att det finns skäl som talar för att det behövs mer statlig utvärdering inriktad på verksamhetsområdenas samlade funktionalitet för att minska välfärdsbrottsligheten. Vi menar också att statlig granskning kan komplettera kommuners och regioners uppföljning genom att bidra till ett lärande över kommun- och regiongränser. Ett exempel kan vara hur kommuner och regioner arbetar med avtalsuppföljningar.

1.3.4 Regeringen bör utreda hinder för kommuner och regioner att anmäla välfärdsbrott

Statskontoret föreslår följande:

- **Regeringen bör närmare utreda vad som hindrar tjänstepersoner i kommuner och regioner att anmäla välfärdsbrott och ta fram åtgärder för att minska trösklarna för att anmäla.**

För att öka kommuners och regioners möjlighet och vilja att anmäla välfärdsbrott behövs ytterligare kunskapsunderlag om vad som hindrar kommuner och regioner att anmäla brott och framför allt vad som är lösningen på problemet. Statskontoret bedömer att olika insatser såsom att öka kompetensen om välfärdsbrott kan medföra att antalet anmälningar ökar. Men det behövs mer kunskap för att säkert veta vilka åtgärder som är de mest effektiva för att öka anmälningarna. Anmälningarna är viktiga för att få en fungerande rättskedja.

2 Tillämpningen av kravet på kontroll och uppföljning av privata utförare

I detta kapitel beskriver vi hur kommuner och regioner tillämpar kommunallagens regler om kontroll och uppföljning av privata utförare. Vi beskriver övergripande hur de omsätter regelverket i sina program, processer och arbetssätt för att motverka välfärdsbrott. Vi har även granskat hur organisationernas olika styrande dokument stödjer kontrollen och uppföljningen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kommunallagen ger kommuner och regioner stöd för att arbeta systematiskt med kontroll och uppföljning för att motverka välfärdsbrott. Det är upp till varje kommun och region att närmare utforma sin kontroll och uppföljning samt att bestämma hur omfattande insatserna ska vara. De kan också anpassa insatserna till respektive verksamhet i hög grad.
- Syftet med kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare framgår inte uttryckligen i kommunallagen men väl i förarbeten.
- Uppföljningen och kontrollen av privata utförare är till stor del en integrerad del av kommunernas och regionernas ordinarie processer för intern kontroll.
- Vår analys visar att kommuner och regioner kan behöva överväga om insatserna för att motverka välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption behöver prioriteras högre i arbetet med avtal, kontroll och uppföljning.
- Det finns skillnader i hur systematiskt och ändamålsenligt kommuner och regioner arbetar med kontroll och uppföljning. Organisationens storlek och hur stor andel verksamhet som bedrivs i privat regi kan förklara en del av skillnaderna i hur kommuner och regioner

kontrollerar och följer upp privata utförare. De kommuner och regioner som har en stor andel utförare i privat regi är mer vana vid att hantera frågor om upphandling och avtalsuppföljning.

- Kommuner och regioner kan behöva lära sig mer om vad som är effektiv kontroll och uppföljning.
- Automatiska kontroller som signalerar felaktigheter och misstanke om brott har potential att effektivisera kontroll- och uppföljningsarbetet.
- Vår analys visar att de program som kommuner och regioner tar fram ofta har begränsad betydelse som styrmedel för hur de arbetar med kontroll och uppföljning av privata utförare och för arbetet mot välfärdsbrott. Programmen kan bidra till en mer strategisk och sammanhållen uppföljnings- och styrkedja om de exempelvis används som underlag för prioriteringar och diskussioner eller bidrar till att få ihop olika processer.

2.2 Kommunallagen ställer krav på kontroll och uppföljning av privata utförare

Kommunallagen (2017:725) ställer krav på att kommuner och regioner ska kontrollera och följa upp verksamhet som de har lämnat över till privata utförare genom avtal.⁷

Kommunallagen reglerar också styrelsens, fullmäktiges och nämndernas ansvar (se avsnitt 3.2). Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare samt för hur uppföljning ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska sedan 2024 gälla samtliga utförare av sådana kommunala angelägenheter.⁸

⁷ 10 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

⁸ 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725).

2.2.1 Kommunallagen ger stor frihet att utforma kontrollen och uppföljningen

Statskontoret konstaterar att kommunallagen ger kommuner och regioner stor frihet att närmare utforma sin kontroll och uppföljning av privata utförare. Kommunallagen är en så kallad ramlag, vilket innebär att bestämmelserna om kontroll och uppföljning endast slår fast att kommuner och regioner är skyldiga att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare. Lagen anger inte hur kontrollen och uppföljningen ska utföras eller hur omfattande insatserna ska vara. Kommuner och regioner beslutar själva om riktlinjer för arbetet.⁹

Enligt förarbeten till kommunallagen får omfattningen av kontrollen variera utifrån bland annat kommunernas och regionernas storlek och i vilken omfattning som de anlitar privata utförare.¹⁰

Regeringen skriver också att kommuner och regioner har frihet att, inom ramen för annan lagstiftning, själva bedöma vad som är god kvalitet och hur de på bästa sätt ska mäta kvaliteten utifrån lokala förutsättningar. I detta ingår både att formulera tydliga krav i förfrågningsunderlag och att reglera hur den konkreta uppföljningen ska gå till.¹¹

2.2.2 Regeringen förutsätter att arbetet med kontroll och uppföljning sker strategiskt och systematiskt

Kravet på att följa upp verksamheten innebär att kommuner och regioner är ålagda att utföra en kontroll och uppföljning av privata utförare som är strategisk och systematisk. Det innebär bland annat att de krav som ställs på verksamheterna ska vara relevanta och i möjligaste mån uppföljningsbara.¹²

⁹ Prop. 2013/14: 118. *Privata utförare av kommunal verksamhet*, s. 47–48.

¹⁰ *Ibid.* s. 38.

¹¹ *Ibid.* s. 49.

¹² *Ibid.* s. 47–49.

I förarbetena till ändring i kommunallagen betonar regeringen att det är viktigt att fullmäktige inte ska ta fram riktlinjer som är så detaljerade att de hindrar nämnderna att utforma sina verksamheter.¹³ Regeringen understryker att det är svårt att i ett enda dokument utforma riktlinjer som samtliga verksamhetsområden kan använda. Vidare skriver regeringen att kommunen eller regionen själv får besluta om programmet ska omfatta alla verksamheter eller om de behöver olika program för olika verksamhetsområden.¹⁴

Det är upp till varje kommun och region att formulera tydliga mål för sina privata utförare om exempelvis effektivitet och kvalitet. Om det finns andra krav som har bäring på exempelvis miljö, jämställdhet eller integration kan programmet ange även dem som mål.¹⁵

Kravet på fullmäktige att fastställa hur mål och riktlinjer ska följas upp innebär att programmet exempelvis kan ange om en särskild nämnd ska ansvara för uppföljning i något avseende eller om det behöver tillföras särskilda resurser för uppföljning. Programmet ska också tydligt visa om fullmäktige förväntar sig att nämnderna ska göra särskilda risk- och sårbarhetsanalyser.¹⁶

2.2.3 Kontroll och uppföljning är viktigt för att säkerställa effektivitet och god hushållning

Kommunallagen anger inte något uttryckligt syfte med bestämmelsen om kontroll och uppföljning när kommuner och regioner överlämnar verksamheter till privata utförare. Lagen anger däremot att kommuner och regioner ska ha god ekonomisk förvaltning och god ekonomisk hushållning – i all verksamhet.¹⁷ Vidare noterar vi att kommuners och regioners samlade interna kontroll ska syfta till att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel.¹⁸

¹³ Ibid. s. 53.

¹⁴ Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag*, s. 329.

¹⁵ Ibid. s. 330.

¹⁶ Ibid. s. 330.

¹⁷ 11 Kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

¹⁸ Prop. 1998/99:66. *En stärkt kommunal revision*, 59 och prop. 2016/17:171, s. 362.

I förarbeten till ändringar i kommunallagen skriver regeringen att kontroll och uppföljning är viktiga verktyg för att säkerställa effektiva verksamheter som levererar tjänster med tillfredsställande kvalitet, en god ekonomisk hushållning och tillräcklig demokratisk kontroll av verksamheten.¹⁹

Den utredning som föregick reglerna om uppföljning och program framhöll vikten av ett strategiskt förhållningsätt och att oavsett om syftet med att överlämna verksamhet till det privata är att bidra till ökad valfrihet eller att öka effektiviteten i tjänsterna krävs att kommuner och regioner noggrant i förväg har analyserat vilka mål och riktlinjer som ska gälla för den upphandlade verksamheten och hur uppföljningen ska göras.²⁰

2.2.4 Kontroll och uppföljning av privata utförare är en del av kommuners och regioners interna kontroll

Statskontorets uppfattning är att kontrollen och uppföljningen av privata utförare behöver vara integrerad i kommunernas och regionernas processer för intern kontroll. Regeringen har uttryckt att intern kontroll bland annat avser nämndens bestämmelser om fördelning av ansvar och befogenheter dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner.

Den interna kontrollen behöver också kontinuerligt utvecklas och anpassas efter organisationens behov. Regeringen har uttryckt att interna kontrollsystem behöver utformas utifrån en helhetssyn på verksamheten och utifrån risk- och väsentlighetsaspekter. Det behöver anpassas efter exempelvis verksamhetens art, omfattning, utrustning och personalresurser. Vidare måste kommuner och regioner väga kostnaden av kontrollen mot betydelsen av de eventuella fel och brister som kontrollen ska eliminera eller minska.²¹

¹⁹ Prop. 2013/14:118. *Privata utförare av kommunal verksamhet*, s. 48.

²⁰ SOU 2013:53. *Privata utförare – kontroll och insyn*, s. 16.

²¹ *Ibid.* s. 59.

Regeringen har föreslagit att ändra i bestämmelsen om intern styrning och kontroll så att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Regeringen föreslår att lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2025.²²

2.2.5 Andra lagar och regler har betydelse för vad som kontrolleras och följs upp

Kommunallagen är endast en del av det regelverk som påverkar kommuners och regioners förutsättningar att bedriva en systematisk kontroll och uppföljning av privata utförare för att hindra välfärdsbrott. Kommunallagen samspelar med annan lagstiftning, som socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen. Det har betydelse för kommuners och regioners möjligheter att utöva en effektiv kontroll och uppföljning (se exempel i avsnitt 4.4.3 och 4.4.4). Andra lagar kan också påverka vad som ska följas upp.

Kommuner och regioner uppfattar att lagar och regler ibland hindrar arbetet med att kontrollera och följa upp verksamheter som drivs av privata aktörer. Kommunsektorn har därför tagit initiativ för att undanröja sådana hinder, till exempel genom SKR:s hemställan till regeringen 2023 om att se över eller ändra bland annat patientdatalagen (2008:355), förordningen (2002:687) om läkemedelsförmåner och IVO:s uppdrag.²³

2.2.6 Kontrollen och uppföljningen är ofta integrerad i ordinarie processer

SKR visar i en studie att kommuner till stor del använder samma processer när de kontrollerar och följer upp verksamhet i privat regi som när de följer upp verksamhet i egen regi.²⁴ Såväl vår fallstudie av kommuner och regioner som vår analys av kommuners och regioners program pekar åt samma håll. Kommuner och regioner tillämpar kommunallagens

²² Lagrådsremiss. 2024. *Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.*

²³ SKR. (2023). *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård.*

²⁴ SKR. (2019). *Fullmäktiges program för verksamhet som utförs av privata utförare, s. 8.*

bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare i sina ordinarie styrprocesser och processer för intern kontroll. Det betyder att de beslutar om och följer upp åtgärder, resurser och organisering för arbetet inom ramen för aktiviteter som följer av den ordinarie årscykeln. Vi konstaterar att brister och oegentligheter hos privata utförare ofta är en del av den åiterrapportering som nämnderna får från förvaltningen.

De flesta kommuner och regioner gör någon form av riskanalys inom sitt arbete med den interna kontrollen. I ett par av våra fall identifierar den processen välfärdsbrottslighet som en risk. Men det är mycket få av de chefer och medarbetare som vi har intervjuat som härleder sitt arbete och sina prioriteringar till kommunens eller regionens riskanalys.

Vår studie av program visar också att förvaltningen ibland återkopplar om kontroll och uppföljning av privata utförare till fullmäktige i en särskild redovisning vid sidan om de ordinarie processerna.

2.2.7 Uppföljningen och kontrollen är oftast inriktad mot kvalitet och budget

Företrädare för kommuner, regioner och brottsbekämpande myndigheter som vi har intervjuat uppger att bristande ekonomiska underlag och andra oegentligheter hos de privata utförarna ofta sammanfaller med att de också har bristande kvalitet i verksamheten. Kvalitetsuppföljning är därför i praktiken en viktig ingång i arbetet mot välfärdsbrott.

Statskontoret har studerat 11 kommunala och 6 regionala program med mål och riktlinjer för privata utförare.²⁵ De allra flesta programmen syftar enligt vår tolkning till att säkerställa kvaliteten i verksamheten och att verksamheten ska följa budget. Två kommuner och tre regioner anger att programmet också syftar till att motverka välfärdsbrott, korruption och/eller oseriösa aktörer. Bland våra studerade fall finns också exempel på att kommunen eller regionen i andra styrdokument ställer krav på riskbaserad kontroll och uppföljning av privata utförare.

²⁵ Se bilaga 3 där vi beskriver studien närmare.

Också kommun- och regionrevisorer anser enligt SKR att granskningar och kontroller av olika verksamheter ofta är inriktade på att i första hand kontrollera att de håller sig inom budgeten. Att följa upp verksamhetens ändamålsenlighet, felaktigheter och välfärdsbrottslighet är inte lika högt prioriterat.²⁶

2.2.8 Programmen ska utgöra grund för en systematisk kontroll och uppföljning

Kravet på att fullmäktige ska anta ett program för verksamheter som utförs av privata utförare innebär att fullmäktige ska fatta minst ett beslut varje mandatperiod om hur kontrollen och uppföljningen ska bedrivas. Fullmäktige behöver ta ställning till programmets innehåll och hur det är utformat avseende på mål, riktlinjer, hur programmet ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Det är möjligt att enbart fastställa ett befintligt program om fullmäktige inte finner skäl att ändra programmet.²⁷ Det finns därmed förutsättningar för systematik i arbetet.

2.2.9 Programmen har i praktiken en svag ställning som styrdokument

SKR visar i en studie från 2019 att programmen ibland saknar verklig styrkraft eftersom de tillför lite eller ingen ytterligare styrning i förhållande till andra styrdokument. SKR anser också att formerna för återkoppling till fullmäktige sällan framgår i programmen.²⁸ Vår analys av kommuner och regioners program bekräftar SKR:s slutsats att programmen tycks ha en svag ställning som styrdokument.

Vår analys av kommuner och regioners program bygger på svar från 20 kommuner och 8 regioner. Endast 55 procent av de undersökta kommunerna och 75 procent av undersökta regionerna har uppfyllt lagkravet att ta fram ett program för innevarande mandatperiod.

²⁶ SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*, s. 20.

²⁷ Prop. 2016/17:171, s. 329.

²⁸ SKR. (2019). *Fullmäktiges program för verksamhet som utförs av privata utförare*, s. 8.

Att nästan hälften av kommunerna och en fjärdedel av regionerna i undersökningen saknar ett aktuellt program tolkar vi som ett tydligt tecken på att det är vanligt att kommuner och regioner inte uppfyller kommunallagens krav på att det ska finnas ett program.

I våra intervjuer framförs ofta att innehållet i programmen redan finns reglerat i andra dokument, exempelvis en upphandlingspolicy. Vissa kommuner har valt att hantera kontrollen och uppföljningen av privata utförare som en del i en bredare strategi eller handlingsplan mot välfärdsbrott eller organiserad brottslighet. Några intervjuade menar också att kontroll och uppföljning inte kan regleras på tillräckligt detaljerad nivå i ett kommun- eller regionövergripande dokument. De anser att det är mer effektivt att ta fram styrdokument på nämndnivå.

Statskontoret bedömer att programmen, så som de har utformats, i många fall endast i begränsad utsträckning bidrar till styrningen av kontroll- och uppföljningsarbetet som syftar till att motverka välfärdsbrott. Det kan exempelvis röra sig om något utvecklade beskrivningar av syftet eller nämndens ansvar. Flera kommuner och regioner ger exempel på uppföljningsmetoder, och några lägger fast en lägstanivå för vad uppföljningen ska omfatta.

Också bland flera av de kommuner och regioner som vi har studerat närmare i vår fallstudie verkar programmet ha en begränsad betydelse för hur kontrollen och uppföljningen praktiseras eller hur högt frågan prioriteras. Programmet verkar ofta vara okänt i förvaltningarna. Men det finns också fall där programmen uppges ha en mer betydande roll i styrningen och användas aktivt. Särskilt politiska företrädare och chefer i förvaltningen uppger då att programmet är del av en samlad styrning för att medvetandegöra problemet med välfärdsbrott och att det uppdateras kontinuerligt och styr olika avrapporteringar.

2.2.10 Styrdokumentet ger inriktning och stöd men de kan bli mer användbara

Vid sidan av programmen använder kommuner och regioner även andra styrdokument för att reglera kontroll och uppföljning, både generellt och med koppling till privata utförare. Vår fallstudie visar att lokala styrdokument kan ge stöd i att tillämpa kommunallagens bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare för att motverka välfärdsbrott.

Samtidigt bedömer vi att detaljerade styrdokument för specifika verksamhetsområden är särskilt användbara, exempelvis handböcker för avtalsuppföljning. Vår analys visar också att kommuner och regioner över lag med jämna mellanrum kan behöva se över sina styrdokument som har att göra med att upptäcka välfärdsbrott och säkerställa att de är kända och användbara. Om organisationen till exempel har skapat nya funktioner eller roller för kontroll och uppföljning kopplat till välfärdsbrott kan styrdokument behöva tydliggöras med avseende på vem som är ansvarig för att göra vad (se avsnitt 3.3.2 och 3.3.3).

SKR:s sammanställning av granskningsrapporter från den kommunala och regionala revisionen om välfärdsbrott (totalt 93 granskningar) under perioden 2021–2023 visar att revisionen i drygt en tredjedel av kommunerna och knappt hälften av regionerna efterlyser nya styrdokument för att förhindra välfärdsbrott. Sammanställningen visar också att revisionen i knappt hälften av kommunerna och en tredjedel av regionerna efterlyser att de anställda får utbildning om de befintliga styrdokumentens.²⁹ Statskontoret skriver även i en tidigare rapport att kommun- och regionalrevisionen i sin granskning av kommunernas förebyggande arbete mot korruption har sett brister som har att göra med styrdokumentens ställning.³⁰

Vår fallstudie pekar på att innehållet i dokumenten inte alltid är känt bland de som arbetar med frågorna. Statskontorets tidigare studier av styrdokument i statsförvaltningen visar att de behöver vara kända, lättillgängliga, enkla att förstå och anpassade till den specifika verksamheten för att de ska kunna bidra till en god förvaltningskultur.³¹

2.2.11 Det externa stödmaterialet är omfattande men inte fullt ut heltäckande

Både SKR och olika myndigheter tillhandahåller stödmaterial för arbetet med att motverka välfärdsbrott. Stödet består av skrifter och tillgång till nätverk och forum för att utbyta erfarenheter. Det finns olika stöd som riktas till operativ respektive strategisk nivå i kommuner och regioner.

²⁹ SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*, s. 15f.

³⁰ Statskontoret. (2023:13). *Nya utmaningar och gamla problem*, s. 67.

³¹ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*.

SKR:s vägledningar för arbetet på strategisk nivå syftar ofta till att medvetandegöra risker för välfärdsbrott. Vi uppfattar att materialet speglar mognadsgraden på området, det vill säga att området är relativt nytt. De ger också vägledning i riskbaserade arbetssätt och kultur- och värdegrundsarbete. Materialet behandlar i mindre utsträckning korruption och otillåten påverkan.

På SKR:s webbplats finns också konkret stödmaterial för fördjupad uppföljning inom hälso- och sjukvård och för att ta fram kommunala och regionala reglementen för att fördela ansvaret för kontroll och uppföljning.³² SKR organiserar också flera nätverk för samverkan och dialog om välfärdsbrott, föreläsningar och seminarier om välfärdsbrottslighet och lärande exempel.

Det stödmaterial som statliga myndigheter tillhandahåller omfattar konkreta vägledningar och checklistor för specifika verksamhetsområden och yrkesgrupper. Ekobrottsmyndigheten, Upphandlingsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket erbjuder stöd för bland annat leverantörskontroller och avtalsuppföljning. På Brottsförebyggande rådets (Brå) webbplats finns också en vägledning för arbete utifrån analysmetoden *crime proofing*. Metoden används för att analysera risker i regelverk och andra system. Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. De ger bland annat stöd till verksamheterna i att arbeta med riskanalyser. Dessa föreskrifter är gemensamma för hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamheter enligt LSS.³³

Vi bedömer att utbudet av statligt stödmaterial i stora delar tillgodoser kommunernas och regionernas efterfrågan på stöd med inriktning på välfärdsbrott. Men vi bedömer att det behövs ytterligare vägledning inom särskilt vissa aspekter av kontroll- och uppföljningsarbetet:

³² SKR. (2016). *Modell för fördjupad uppföljning*. SKR. (2019). *Reglemente för styrelse och nämnder*.

³³ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9), Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

- Vägledning för att klargöra kommuners och regioners ansvar i förhållande till inköpscentraler, IVO och andra myndigheter samt ansvarsfördelningen mellan funktioner i den egna förvaltningen. Ett sådant stöd kan tydliggöra hur de olika organisationerna ska komplettera varandra och därmed bidra till större effektivitet. Även olika lokala styrdokument kan behöva tydliggöra detta.
- Vägledning och erfarenhetsutbyte kring effektiva arbetsätt särskilt riktat till kommuner och regioner med få privata utförare eller små resurser.
- Vägledning för hur kommuner och regioner kan arbeta med sanktioner och rättsliga åtgärder.

2.2.12 Oklar effekt av likvärdiga krav på uppföljning av all verksamhet

Sedan 2024 ska kommunernas och regionernas program med mål och riktlinjer för privata utförare också omfatta kontroll och uppföljning av verksamheter i egen regi. Detta gäller för de verksamheter där kommunen eller regionen använder både kommunala och privata utförare. Regeringen motiverar denna ändring med att det ska råda likvärdiga villkor för kommunala och privata utförare av verksamheter.³⁴ Ändringen har inte varit i kraft tillräckligt länge för att Statskontoret ska kunna studera dess effekter. Regeringen har tidigare bedömt att ändringen varken påverkar brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.³⁵

Av förarbetena framgår att processerna och metoderna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av privata utförare. Om kommunen eller regionen exempelvis gör oannonserade besök hos privata utförare bör den också göra motsvarande besök i den verksamhet som den driver själv. I förarbetena skriver regeringen också att kommuner och regioner behöver göra särskilda överväganden när det gäller privata utförare eftersom de normalt måste ställa krav i förfrågningsunderlaget och för att det inte är möjligt att löpande ändra villkoren för den verksamhet som de bedriver.³⁶

³⁴ Finansdepartementet, 2023, *Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet*.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.* s. 9–12.

Både tidigare studier och vår fallstudie visar att verksamhet i egen och privat regi i allt väsentligt följs upp på samma sätt när det gäller kvalitet och de individuella insatserna. Skillnaden är framför allt att de privata utförarna kontrolleras i samband med inköpet och i avtalsuppföljningen, något som inte görs av verksamhet egen regi. Dessa kontroller är centrala för att upptäcka och hindra oseriösa och kriminella aktörer.

För de kommuner och regioner som har använt sitt program för att ange riktlinjer om avtalsuppföljning och leverantörskontroller innebär ändringen att de behöver utvidga eller formulera ett nytt strategiskt syfte för programmet.

Vi har i fallstudien inte närmare studerat vad ändringen innebär, men enstaka intervjupersoner lyfter på eget bevåg denna fråga. De anser att ändringen kan leda till att programmet förlorar sin betydelse, eftersom likvärdig uppföljning av kvalitetsaspekter redan regleras i andra delar av kommunallagen och i speciallagstiftning. De anser att det inte är motiverat att använda riktlinjer som är utarbetade specifikt för privata utförare, exempelvis om att kontrollera ekonomisk status eller om att följa upp avtal med ett visst intervall, även på verksamheter som bedrivs i egen regi. Det riskerar att leda till att de behöver göra riktlinjerna mindre precisa och att de därmed förlorar styrkraft.

2.3 Avtalen har stor betydelse för möjligheten att kontrollera och följa upp privata utförare

Kommuner och regioner har det övergripande ansvaret för den verksamhet som de lägger ut på privata utförare. Avtalen med utförarna utgör grunden för deras möjligheter att motverka att kriminella och oseriösa aktörer tillskansar sig skattemedel på felaktiga grunder. Regeringen anser att kommunerna och regionerna för att kunna ta sitt ansvar för verksamheterna behöver ställa relevanta och tillräckliga krav på skötseln i sina avtal samt utöva kontroll och uppföljning av avtalen.³⁷

³⁷ Prop. 2013/14:118, s. 38.

Möjligheterna att genom avtal utestänga kriminella och oseriösa aktörer från offentliga marknader styrs av lagarna om upphandling och valfrihetssystem samt genom beställarnas förmåga att agera inom ramen för dessa lagar.³⁸ Hur stor denna förmåga är påverkas av bland annat tillgången till juridisk kompetens och information.

Statskontoret bedömer att förmågan att ställa relevanta krav i upphandlingar är central för att kunna utöva en fungerande kontroll och uppföljning av privata utförare som motverkar välfärdsbrott.

2.3.1 Kommunernas och regionernas avtalsuppföljning är inte tillräckligt effektiv

Om kommuner och regioner ska ha möjlighet att avsluta kontrakt med oseriösa eller kriminella aktörer är det viktigt att de har en väl utformad kontroll och uppföljning av olika avtalsvillkor. Statskontoret bedömer utifrån både tidigare studier och våra intervjuer att många kommuner och regionerna behöver förbättra sin avtalsuppföljning för att uppföljningen ska kunna motverka oegentligheter och välfärdsbrott.³⁹

SKR:s undersökning av revisionsrapporter om kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrott visar att i var fjärde granskningsrapport rekommenderar regionrevisionen att regionen ska förbättra sin avtalsuppföljning. Bland kommunernas granskningsrapporter innehåller 27 procent rekommendationer om förebyggande insatser, där avtalsuppföljning ingår som en del.⁴⁰

Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsenkät från 2022 visar att ungefär hälften av alla kommuner och regioner anser att de har en fullgod avtalsuppföljning. I enkäten svarade 47 procent av både kommuner och regioner att de i hög utsträckning följer upp leveransavvikelser.⁴¹ Vidare

³⁸ Lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFFS).

³⁹ Upphandlingsmyndigheten. (2024). *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling*, s. 11.

⁴⁰ SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*, s. 15f.

⁴¹ Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, s. 101.

svarade 53 procent av regionerna och 51 procent av kommunerna att deras uppföljning av leverantörstrohet i hög utsträckning leder till att de är säkra på att verksamheten följer ingångna avtal. Enkäten visar också att endast 20 procent av leverantörerna anser att de vinnande kontrakten följs upp i tillräcklig omfattning.⁴² En enkätstudie från Konkurrensverket visar att 35,3 procent av de 132 tillfrågade kommunerna följer upp mindre än 10 procent av sina avtal. Endast 2,3 procent svarade att de följer upp 91–100 procent av sina avtal.⁴³

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att regioner i flera avseenden har bättre strukturer än kommuner för både planering och uppföljning av sina köp.⁴⁴ Sådana strukturer är bland annat årlig planering av upphandlingar, inklusive tilldelning av resurser för respektive upphandlingsprocess, och tidiga dialoger med utförare.

Uppföljningen saknar ofta de egenskaper som krävs för att vara underlag för att häva eller avsluta ett kontrakt.⁴⁵ Dessutom utreder kommuner och regioner sällan de felaktigheter som de upptäcker närmare, vilket försämrar deras möjligheter att avsluta affären eller överlämna ärendet till rättsvårdande myndigheter.⁴⁶ I en omfattande intervjustudie i kommuner svarade en stor andel socialchefer att en generell utmaning i uppföljningen är att utforma rutiner och kontrollpunkter som ger information om kvalitet och i vilken grad som leverantörer följer sina avtal.⁴⁷

Flera av de chefer och strateger inom upphandling och inköp som vi har talat med anser att kommun- och regionpolitiker länge har överskattat de möjligheter som finns att stänga ute oseriösa eller kriminella aktörer i inköpsfasen. Konsekvensen av detta är enligt de intervjuade att upphandling och inköp har fått en för stor del av de samlade resurserna för kontroll och uppföljning, medan avtalsuppföljning har prioriterats ned.

⁴² Ibid. s. 85 och 104f.

⁴³ Karlsson Westergren. (2023), s. 34.

⁴⁴ Upphandlingsmyndigheten. (2023).

⁴⁵ SOU 2024:25, s. 277.

⁴⁶ Brå. (2022:1). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, s. 61.

⁴⁷ Sweco. (2022), s. 14.

Även Konkursverket konstaterar att det läggs för lite resurser på avtalsuppföljning i förhållande till upphandling.⁴⁸

2.3.2 Kommuner och regioner arbetar med att utveckla avtalsuppföljningen

Vår fallstudie visar att uppföljning av avtalen är ett område som är under utveckling, där arbetssätt och organisation ständigt förändras. Förutsättningarna för avtalsuppföljning och åtgärder kan skilja sig mycket åt beroende på vilket verksamhetsområde som avtalet gäller.

Majoriteten av kommunerna och regionerna i vår fallstudie håller på att bygga upp funktioner och arbetssätt för att följa upp avtal. I samtliga studerade fall återstår arbete för att uppnå en organisation och systematik i tillvägagångssättet som i tillräcklig utsträckning garanterar att uppföljningen kan upptäcka välfärdsbrott.

Vår fallstudie visar att kommunerna och regionerna har olika strategier för att hantera detta. En strategi är att utöka avtalsuppföljningen i förhoppning att investerade resurser går att hämta hem genom de återkrav som de genererar. En annan strategi är att upphandla så mycket som möjligt genom ramavtal. För kommuner är det också vanligt att i så stor utsträckning som möjligt använda en inköpscentral, som då ansvarar för avtalsuppföljningen (se avsnitt 3.3.2). Några av kommunerna i fallstudien har valt att driva vissa verksamheter som enligt dem är svåra att kontrollera och följa upp i egen regi, eller har avslutat valfrihetssystem för att i stället upphandla genom LOU. Genom att byta från LOV till LOU kan kommunen begränsa antalet leverantörer och därigenom även antalet uppföljningsobjekt.

De områden som kommuner och regioner har svårast att följa upp är också ofta områden där de tror att det är vanligt med oegentligheter. Det gäller områden där det inte går att påverka avtalsvillkoren eller där det inte finns avtal alls (detta beskriver vi närmare i avsnitt 4.4.3. och 4.4.4.).

⁴⁸ Karlsson Westergren (2023).

2.4 Kontrollen och uppföljningen sker i olika omfattning och med olika metoder

I detta avsnitt sammanfattar vi våra iakttagelser om kommuners och regioners metoder och arbetssätt för kontroll och uppföljning av privata utförare och omfattningen av arbetet. Vår analys visar:

- Ambitionsnivån varierar med storlek och andel verksamhet i privat regi
- Graden av systematik i kontrollen och uppföljningen varierar
- Kontroll- och uppföljning kan bedrivas med många olika metoder
- Arbetet med att identifiera risker för välfärdsbrott kan utökas.

2.4.1 Ambitionsnivån varierar med storlek och andel verksamhet i privat regi

I linje med tidigare studier visar vår utredning att det finns skillnader i kommunernas och regionernas uppföljning och kontroll av privata utförare när det gäller mognadsgrad, insikt, ambitionsnivå och systematik. Stora regioner och stora kommuner har ofta väl utarbetade system och upparbetad samverkan med andra aktörer, medan små kommuner kan sakna organisation för till exempel avtalsuppföljning. En tidigare studie visar att stora kommuner i högre utsträckning än små kommuner har skriftliga rutiner och upparbetade processer.⁴⁹ I en undersökning svarade 27 procent av tillfrågade kommunala förvaltningschefer att de inte känner till om deras kommun arbetar med förebyggande eller kontrollerande insatser mot fusk, oegentligheter eller välfärdsbrott som involverar företag eller föreningar. En stor majoritet av dessa kommuner är mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.⁵⁰

Vår genomgång av kommuners och regioners program med mål och riktlinjer för privata utförare bekräftar att storleken och andelen verksamhet i privat regi har betydelse för kommunernas och regionernas ambitionsnivå för kontrollen och uppföljningen. Bland kommunerna och regionerna i undersökningen varierar andelen verksamhet som de köper av

⁴⁹ Sweco. (2022), s. 8–10.

⁵⁰ Brå. (2022:1), s. 80.

privata utförare mellan 2,2 och 34,8 procent.⁵¹ De som har skrivningar i sina styrdokument som riktar in uppföljningen på att motverka välfärdsbrott har en betydligt högre andel verksamhet i privat regi än riket i stort. De är också större till invånartalet än genomsnittet i riket.

Stora kommuner och regioner har generellt bättre förutsättningar att knyta till sig kompetens som är viktig för arbetet mot välfärdsbrott. Studier visar att resursbrist kan vara ett skäl till att uppföljning inte sker i tillräcklig utsträckning.⁵² Vår fallstudie bekräftar bilden av att resurser och kompetens i hög grad påverkar systematiken i och omfattningen av kommuners och regioners kontroll och uppföljning.

2.4.2 Kontroll- och uppföljning kan bedrivas med många olika metoder

Kommuners och regioners kontroll och uppföljning varierar. Ofta skiljer kommuner och regioner på uppföljning av individuella insatser och kvalitet och uppföljning av avtal. Vanliga metoder för uppföljningen är:

- Enkätundersökningar med brukare, patienter, anhöriga och utförare
- Anmälda och oanmälda platsbesök
- Journalgranskningar (inom regioner)
- Dialog med brukare, patienter och utförare
- Kontroll av tillstånd och verifikat hos exempelvis IVO
- Kontroller av ekonomisk status.⁵³

I praktiken överlappar individ- och avtalsuppföljningen delvis varandra. Det följer av att avtal utöver juridiska och ekonomiska krav på leverantören i regel också omfattar krav på kvalitet. Det är också vanligt att kommuner och regioner genomför kontroller utifrån avtalsvillkor och

⁵¹ Intervallet i vår undersökning är bland kommunerna 2,2 till 34,8 procent och bland regionerna 3,7 till 26,8 procent.

⁵² Se Karlsson Westergren. (2023), s. 55 och LO-distriktet i Stockholms län (2020), *Upphandlingsindex Stockholms län 2020*, s. 23–24.

⁵³ Karlsson Westergren, s. 27. och Sweco (2022), s. 10–14.

uteslutningsgrunderna i upphandlingslagstiftningen. Det kan till exempel handla om att hämta in finansiella uppgifter från Skatteverket, Bolagsverket och kreditupplysningsföretag.

Kommuner och regioner utför också fördjupade uppföljningar för att följa upp kvalitet och andra avtalsvillkor. Sådana uppföljningar kan ske med fasta tidsintervall eller på förekommen anledning, det vill säga som en reaktion på en signal om exempelvis missförhållanden. Fördjupade uppföljningar initieras ofta för att kvalitetsbrister har upptäckts.

Kommuner och regioner tipsar också varandra om olämpliga utförare, hävda avtal och brott. I det interna arbetet finns det också särskilda rutiner och processer för att säkerställa att kontroll- och uppföljningsarbetet är effektivt. Statskontoret visar i en tidigare rapport att det är vanligt att minst två anställda i kommunen eller regionen deltar i att attestera fakturor. Bland kommuner och regioner använder 94 procent tvåpersonersbeslut och 82 procent behörighetsspärrar, medan 77 procent utför efterkontroller genom stickprov och 75 procent utbetalningskontroller.⁵⁴

2.4.3 Graden av systematik i kontrollen och uppföljningen varierar

Tidigare studier visar att det varierar i vilka metoder och arbetssätt som kommuner och regioner använder för sin kontroll och uppföljning. Men de stora skillnaderna finns i graden av systematik och med vilken frekvens som kommuner och regioner kontrollerar och följer upp privata utförare. De kommuner och regioner som har kommit längst i arbetet arbetar systematiskt med fastlagda rutiner och processer. De kan därmed löpande fånga upp och hantera signaler om oegentligheter.

Vissa kommuner och regioner har utvecklade system för att fånga upp signaler om missförhållanden och oegentligheter. Andra genomför i första hand kontrollaktiviteter som de aktiverar speciellt till följd av exempelvis ett klagomål. Det är framför allt små kommuner med liten andel privata utförare som saknar systematik utan etablerade rutiner och processer.⁵⁵

⁵⁴ Statskontoret. (2023:13). *Nya utmaningar och gamla problem*, s. 77.

⁵⁵ SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 270, 274.

Statskontoret bedömer att det kan vara effektivt att arbeta med avvikelshantering i valda delar. Men vi anser också att det krävs utarbetade strukturer för att löpande kunna ta hand om de signaler som kommer. Inom många verksamhetsområden, såsom vården, måste kommuner och regioner hantera mycket stora datamängder. Ett vanligt arbetssätt är att utöver individ- och avtalsuppföljningen också ha ett system för att fånga upp signaler om missförhållanden eller oegentligheter, och en rutin för hur och när en fördjupad uppföljning ska initieras.

Vår analys visar att de kommuner och regioner som har kommit jämförelsevis långt med att tillämpa tekniska systemstöd för kontroll och uppföljning har förbättrat sina möjligheter att upptäcka oegentligheter. Vi ser flera exempel på hur automatisering och AI används för att varna för vissa förhållanden, exempelvis att en patient har flera vårdkontakter samma dag. Sådana system avlastar det manuella kontrollarbetet.⁵⁶ Samtidigt konstaterar vi att systemstöd ofta är dyra att köpa in. Det är således inte alltid ekonomiskt motiverat för till exempel små kommuner med en liten andel verksamhet i privat regi att använda sådana system.

2.4.4 Arbetet med att identifiera risker för välfärdsbrott kan utökas

Statskontoret bedömer att fler kommuner och regioner kan arbeta mer systematiskt med riskanalyser i sitt arbete med att kontrollera och följa upp privata utförare. Detta ligger i linje med tidigare studier som visar att det ofta är effektivt för kommuner och regioner att arbeta riskbaserat i kontroll- och uppföljningsarbetet och i arbetet mot korruption.⁵⁷ Statskontoret har tidigare visat att många kommuner kan arbeta mer strukturerat med att identifiera risker för korruption bland annat med hjälp av riskanalyser.⁵⁸

⁵⁶ Karlsson Westergren. (2023), s. 55–56.

⁵⁷ SOU 2023:43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*, s. 284–285.

⁵⁸ Statskontoret. (2023:13), s. 19, 26 och Statskontoret (2023:19), *Korrekt betalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*.

SKR:s sammanställning av granskningsrapporter från den kommunala och regionala revisionen visar att de riskanalyser som görs sällan värderar riskerna för välfärdsbrottslighet. Den allra vanligaste rekommendationen från den kommunala revisionens granskningar är att värdera risker för välfärdsbrottslighet i riskanalysen och den interna kontrollen och att arbeta mer riskbaserat. De regionala revisionsrapporterna i sammanställningen har likartade rekommendationer, men med ännu större fokus på nya styrdokument och utökade kontroller.⁵⁹

Statskontoret visar i en studie från 2023 att fyra av tio kommuner inte har analyserat riskerna för korruption och oegentligheter i sin verksamhet. Det är en högre andel än för statliga myndigheter, där 20 procent uppger att de inte har gjort någon sådan analys. En stor del av kommunerna känner inte till om de riskanalyser som görs omfattar privata utförare eller inte.⁶⁰ Upphandlingsmyndigheten konstaterar utifrån den nationella upphandlingsenkäten att regionerna i betydligt större utsträckning än kommunerna gör riskanalyser vid verksamhetskritiska inköp. I nationella upphandlingsenkäten 2022 uppgav 64 procent av regionerna och endast 29 procent av kommunerna att de kontinuerligt gör riskanalyser vid verksamhetskritiska inköp.⁶¹ SKR:s sammanställning visar också att de riskanalyser som görs sällan värderar riskerna för organiserad systematisk välfärdsbrottslighet.⁶²

De flesta kommuner och regioner som vi har studerat arbetar med riskanalyser inom sin interna kontroll. Bland våra studerade fall finns något exempel på att välfärdsbrott, oegentligheter eller kriminella aktörer har identifierats som en risk i verksamheterna. Flera intervjuade påpekar att riskanalys är ett centralt verktyg för att arbeta effektivt med uppföljning och kontroll. Några av de som vi har intervjuat anser också att deras kommuner respektive regioner behöver arbeta mer riskbaserat.

⁵⁹ SKR. (2024). s. 15 – 16 och 22.

⁶⁰ Statskontoret. (2023:13). s. 69–70.

⁶¹ Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, s. 28.

⁶² SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*, s. 15.

3 Ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder

I detta kapitel presenterar vi vår analys av ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder för uppföljning och kontroll av privata utförare. Vi beskriver översiktligt även våra iakttagelser om ansvar och ansvarsfördelningen i tjänstemannaorganisationen eftersom vi anser att detta behöver vara tydligt i hela organisationen.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statskontoret bedömer att det inte finns några otydligheter i ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder. Kommuner och regioner beskriver i vår fallstudie att de tillämpar den ansvarsfördelning som finns mellan styrelse, fullmäktige och nämnder och som gäller för all verksamhet när de kontrollerar och följer upp privata utförare.
- Vi bedömer att styrelserna behöver få bättre förutsättningar att ha uppsikt över privata utförare för att kommunen eller regionen bättre ska kunna motverka välfärdsbrott. Styrelsen kan behöva efterfråga mer information för att kunna ta ett kommunalt eller regionalt helhetsperspektiv på kontroll och uppföljning av privata utförare med inriktning att motverka välfärdsbrott.
- Tydligare krav på styrelsen att rapportera sitt arbete och resultatet av sin uppsikt kan stärka styr- och uppföljningsprocessen. Det ger kommuner och regioner ett konkret underlag för att följa upp resultat som kan bidra till strategiska diskussioner om inriktningen på kontrollen och uppföljningen av privata utförare.
- Vår fallstudie visar att främst medarbetare i kommuner har blivit osäkra på vem som ska göra vad, till följd av nya sätt att organisera uppföljningen och kontrollen. Vi bedömer att det därför kan finnas lokala behov av att tydliggöra och kommunicera vilket ansvar som gäller för kontroll- och uppföljningsarbetet med syfte att upptäcka välfärdsbrott.

3.2 Samma ansvarsfördelning för kontroll och uppföljning som för andra områden

Kommunallagen säger inte specifikt hur ansvaret för uppföljning och kontroll av privata utförare ska vara fördelat, utöver att fullmäktige ska besluta om program med mål och riktlinjer för privata utförare. I övrigt gäller den ordinarie ansvarsfördelningen, som följer med all verksamhet i kommunen eller regionen.

Det innebär att styrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska även följa frågor av betydelse för kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning samt med utgångspunkt i de iakttagelser den gjort göra de framställningar som behövs hos fullmäktige, nämnder och myndigheter.⁶³ Uppsikten kan innebära att styrelsen gör påpekanden, lämnar råd och anvisningar. Om det är nödvändigt får styrelsen föreslå fullmäktige som högsta beslutande organ att agera.⁶⁴

Fullmäktige beslutar om övergripande riktlinjer och nämnderna ser till att ha god intern kontroll samt förverkligar uppdraget från fullmäktige.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Den nya kommunallagen från 2017 har stärkt styrelsens roll i förhållande till andra nämnder. Den nya lagen innebär att fullmäktige kan besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen har däremot inte rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, om hur de tillämpar lagar eller i ärenden som i övrigt rör enskilda.⁶⁵

⁶³ 6 kap. §11 kommunallagen och prop. 2016/17: 171, s. 365.

⁶⁴ SKR. (2019). *Reglemente för styrelsen och övriga nämnder*, s. 19–20.

⁶⁵ 6 kap. § 7 kommunallagen (2017:725) och prop. 2016/17:171, s. 158.

Den utredning som föregick den senaste samlade översynen av kommunallagen visar att vissa företrädare för styrelser anser att styrelsen i vissa sammanhang har en relativt svag ställning, vilket kan innebära utmaningar. En enkät från utredningen visar att 39 respektive 45 procent av de svarande kommunerna och dåvarande landstingen ansåg att styrelsen behövde kunna få ytterligare rättsliga befogenheter. För att möjliggöra tydligare styrning och ordning har många kommuner minskat antalet nämnder och koncentrerat stora verksamheter till styrelsen.⁶⁶

3.2.1 Styrelsen är även skyldig att rapportera om avtalssamverkan

Riksdagen har gjort ett tillägg i kommunallagen som innebär att styrelsen har fått större skyldighet att rapportera om kommunens eller regionens avtalssamverkan till fullmäktige, det vill säga ett område som angränsar till deras kontroll- och uppföljningsarbete.⁶⁷ I förarbetena lyfter regeringen fram att omfattande samverkan med externa aktörer kan göra det svårt att överblicka kommunens eller regionens samlade verksamhet. Regeringen anser därför att det behövs tydligare strategisk uppföljning av avtalssamverkan, men betonar att förtydligandet inte ersätter nämndernas ansvar för den verksamhet som bedrivs inom respektive område. För att rapporteringen ska vara ett led i en god intern uppföljning och kontroll anser regeringen att det är viktigt att det finns utrymme för en kommun eller en region att kunna anpassa rapporteringen till sin egen styrmodell. Några remissinstanser har invänt mot detta. De anser att detta skulle öka administrationen och ifrågasätter om det är rimligt med en årlig uppföljning av ett begränsat område.⁶⁸

3.2.2 Ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder är tydlig

Vår genomgång av tidigare rapporter visar inte på några otydligheter i ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder när det gäller kontroll och uppföljning av privata utförare.

⁶⁶ Prop. 2016/17:171, s. 159–160.

⁶⁷ En ny paragraf (38 §) i 9 kap. kommunallagen. Lag (2019:835).

⁶⁸ Prop. 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, s. 42–43.

Inte heller vår fallstudie visar på några sådana otydligheter. Kommuner och regioner har utarbetade processer för styrning och uppföljning av verksamheter. Det finns styrande dokument, om än med olika detaljeringsgrad, som beskriver ansvarsfördelningen och de övergripande processerna. De som vi har intervjuat i fallstudien betonar genomgående att ansvaret och ansvarsfördelningen är desamma som gäller för kommunens eller regionens övriga områden. De framhåller också att ansvarsfördelningen fungerar.

Rollfördelningen innebär att styrelsen tar ansvar för att kontrollera och följa upp verksamheterna genom att leda och samordna förvaltningen och genom att utöva sin uppsikt i de ordinarie processerna. Hur och på vilket sätt som styrelsen i sammanhanget utövar uppsikt varierar, men det är i våra fall vanligt att styrelsen tar del av nämndernas kontroll och uppföljning i planeringsdokument, delårs- och årsrapportering och andra rapporteringar. Styrelser efterfrågar också åtgärdsplaner från nämnderna om de behöver. Vi ser även exempel på att styrelsen för dialog med nämnder.

Uppsikten kan också komma till uttryck genom att styrelsen begär att få särskilda redovisningar om uppföljningen av privata utförare eller om utvecklingen av välfärdsbrott. I vår fallstudie har en kommun infört att alla nämnder särskilt ska redovisa välfärdsbrott och uppföljning av privata utförare, medan en region har tagit beslut om att särskilt fokusera på välfärdsbrottslighet genom bland annat ett ägarutskott som arbetar nära den ansvariga nämnden och återrapporterar till styrelsen. Vår fallstudie visar att det kan variera hur styrelsen utövar sin uppsikt beroende på olika händelser i omvärlden. Till exempel kan en myndighet eller media ha uppmärksammat att det förekommer välfärdsbrott i kommunen eller regionen.

Statskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att styrelser och nämnder ska kunna ta ansvar i så måtto att det finns beskrivningar av ansvar och processer i till exempel reglementen och styrdokument. Däremot kan det vara så att styrelser och nämnder i praktiken inte har tillräcklig information och kunskap om vilken information som de behöver för att kunna ta ansvar. I fallstudien lyfter flera av de som vi har talat med på politisk nivå eller chefsnivå i förvaltningen fram att en möjlig väg framåt för att förmedla vikten av att kontrollera och följa upp privata utförare med inriktning på välfärdsbrott är att utveckla styrelsens uppsikt.

Bland våra fall förekommer att kommun- och regionstyrelserna i reglementen anger hur styrelsen ska gå till väga för att ta sitt uppföljningsansvar när det gäller privata utförare. Våra studerade fall följer i olika utsträckning SKR:s riktlinje för kommuners och regioners reglementen.⁶⁹ Denna riktlinje anger att styrelsen bland annat ska:

- övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna
- övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt
- följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna
- två gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
- en gång årligen till fullmäktige rapportera om kommunens/landstingets avtalssamverkan enligt
- 9 kap. 37 § KL eller enligt annan lag eller författning
- inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

De flesta studerade kommuner och regioner lyfter särskilt fram punkten om att övervaka kontrollen av privata utförare i sina regelverk. Vissa av de företrädare för regionstyrelserna som vi har intervjuat beskriver mer utförligt styrelsernas uppföljningsansvar. Deras beskrivning är mer detaljerad och följer delvis en annan struktur än den som vi beskriver ovan.

3.2.3 Kommun- och regionrevisorerna har inte identifierat problem med ansvarsfördelningen

En källa till vår analys av hur ansvarsfördelningen fungerar är kommun- och regionrevisorers granskningar. Revisorerna ska granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionsred. Revisorerna

⁶⁹ SKR. (2019). *Reglemente för styrelse och nämnder*.

prövar om verksamheter sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräcklig.⁷⁰

SKR redovisade 2024 en sammanställning om kommun- och regionrevisorernas granskningar av arbetet med välfärdsbrott. Vi noterar att sammanställningen inte innehåller några iakttagelser om att ansvarsfördelningen mellan styrelse, fullmäktige och nämnder är otydlig eller behöver skärpas. Samtidigt gäller granskningarna fler verksamheter än vad vi har fokuserat på i denna utredning och huvudfrågan för revisorerna var inte ansvarsfördelningen på politisk nivå.⁷¹

Rekommendationerna till styrelser och nämnder i kommunrevisionernas granskningsrapporter handlar enligt SKR i stort sett alltid om att den ansvariga nämnden eller styrelsen ska arbeta mer riskbaserat, det vill säga att göra en mer heltäckande riskanalys och riskbedömning som värderar även risker för välfärdsbrottslighet. Den näst vanligaste rekommendationen är att utbilda nya medarbetare och förtroendevalda i styrande dokument och risker kopplat till välfärdsbrottslighet, följt av rekommendationen att fastställa nya eller utveckla befintliga styrande dokument för att bekämpa välfärdsbrottslighet. Regionrevisorerna har framför allt lämnat förslag om nya eller utvecklade styrdokument och systematiska kontroller, följt av att utveckla ett riskbaserat arbetssätt.⁷²

3.2.4 Styrelsen behöver ha förutsättningar för att utöva sin uppsikt

I ett av våra studerade fall uttrycker styrelsen att de behöver bättre förutsättningar för att utöva sin uppsiktsplikt. I det fallet pågår ett arbete med att se över rutiner för den interna kontrollen och återrapporteringen i syfte att säkerställa att signaler om oegentligheter når styrelsen. I ett annat av våra fall framför de som vi har intervjuat i tjänstemannaorganisationen att de inte har varit tillräckligt tydliga i sin återkoppling till styrelsen om vad styrelsen ska återkoppla till nämnderna. I ytterligare ett fall

⁷⁰ 12 kap. 1 §, kommunallagen (2017:725).

⁷¹ SKR (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*.

⁷² *Ibid.* s. 15f.

framkommer att den högsta tjänstepersonen utifrån förvaltningarnas beskrivningar ska ta ställning till och kontrollera hur nämnderna arbetar för att lyfta det som behöver åtgärdas gemensamt till styrelsen.

Statskontoret bedömer att styrelsens möjlighet att ta ansvar är beroende av att hela styr- och uppföljningskedjan fungerar och att det därför finns fördelar med att i kommunallagen tydliggöra att styrelsens uppsikt även omfattar kontroll och uppföljning av verksamheter som genom avtal lämnats över till privata utförare.

3.2.5 Rapportering till fullmäktige kan stärka styr- och uppföljningsprocessen

Ett sätt att skapa tryck på hela organisationen att utforma och bedriva en ändamålsenlig kontroll och uppföljning är att också säkerställa att det finns underlag om hur styrelsen sköter uppsikten av privata utförare och vad uppföljningen och kontrollen har resulterat i. En rapportering till fullmäktige kan bidra till en stärkt styr- och uppföljningsprocess och därmed en förbättrad kontroll av privata utförare i hela organisationen. Fullmäktige och nämnder kan genom rapporteringen få ett underlag för strategiska diskussioner som underlättar för dem att ta ställning till inriktningen i arbetet med kontrollen och uppföljningen. Rapporteringen kan också ge fullmäktige, styrelse och nämnder en helhetsbild av vad som görs inom olika nämnder och förvaltningar.

Statskontorets uppfattning är att för att rapporteringen ska vara användbar och effektiv bör kommunerna och regionerna ges utrymme att själva utforma uppsikten och rapporteringen till fullmäktige. Detta främst mot bakgrund av att det praktiska arbetet med kontroll och uppföljning ofta behöver anpassas till lokala förutsättningar och omständigheter.

3.2.6 Ansvarsfördelningen som framgår av programmen följer kommunallagen

Statskontorets genomgång av kommuners och regioners program med mål och riktlinjer för privata utförare visar att beskrivningen av styrelsens, fullmäktiges och nämndernas ansvar och roller håller sig inom ramen för respektive aktörs ansvar och uppgifter enligt kommunallagen. Det finns enstaka lokala variationer i hur specificerat ansvaret är för exempelvis återrapportering. I dessa fall kan skillnaderna handla om att en särskild återrapportering ska tas fram årligen.

Fem regioner och sex kommuner specificerar ansvaret och ansvarsfördelningen på något sätt i program eller tillhörande styrdokument. Det kan då handla om att dokumenten

- specificerar vad nämndens plan för uppföljning ska innehålla
- beskriver styrelsens ansvar för att sammanställa och följa nämndernas uppföljningsarbete
- beskriver regiondirektörens ansvar för att samordna förvaltningens uppföljning och redovisa resultat
- specificerar vilka funktioner i förvaltningen som ska involveras i uppföljningen
- tydliggör att samma person inte både ska ansvara för genomförande och tillsyn eller kontroll.

Vår studie av program och vår fallstudie visar att det förekommer att programmen hänvisar till närmare beskrivningar av ansvarsfördelningen inom förvaltningen i andra styrande dokument. Det rör sig vanligtvis om olika upphandlings- och inköspolicyer.

3.3 Ansvaret på tjänstemannanivå behöver vara tydligt

Vi konstaterar att ansvaret för kontrollarbetet behöver vara tydligt fördelat i hela förvaltningsorganisationen för att tjänstepersoner i förvaltningen ska kunna kontrollera och följa upp privata utförare för att motverka välfärdsbrott.

Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport från 2023 visar i vilken utsträckning det finns en beslutad ansvarsfördelning mellan inköpsfunktionen och verksamheten i upphandlingsprocessens tre olika faser: vid förberedelse inför upphandling, vid genomförandet av upphandlingar och när avtal ska införas och följas upp.⁷³

Upphandlingsmyndigheten bedömer att alla typer av organisationer kan förbättra arbetet i samtliga faser men allra mest i den sista fasen. En stor andel av regionerna, 86 procent, har beslutat om roller och mandat i denna fas, medan motsvarande andel bland kommunerna är 59 procent.⁷⁴

Upphandlingsrapporten visar också att andelen regioner som uppger att de i hög utsträckning har beslutade roller och ansvarsfördelning mellan inköpsfunktion och verksamheter i samtliga tre upphandlingsfaser är högre än bland kommuner, statliga myndigheter och statliga bolag.⁷⁵

3.3.1 Det finns osäkerheter om ansvarsfördelningen mellan funktioner för inköp och uppföljning

Vår fallstudie visar att ansvarsfördelningen i förvaltningen över lag upplevs fungera väl. Det grundläggande ansvaret för kontroll och uppföljning är detsamma som för övrig verksamhet. Det är exempelvis socialchefen som är ansvarig för att följa upp avtalen inom socialtjänstens område.

Men flera av de som vi har talat med berättar att ansvaret är otydligt på olika sätt när det gäller uppföljning och kontroll. Exempelvis frågar sig chefer och andra ledande befattningshavare vem som ska följa upp avtal. Vi bedömer att det inte alltid är känt i organisationen vem som förväntas göra vad i inköpsprocessen. Det är inte tydligt överallt hur processen för uppföljning och kontroll ser ut och vart en tjänsteman ska vända sig om hen upptäcker ett välfärdsbrott.

⁷³ Upphandlingsmyndigheten. (2023), s. 30–41.

⁷⁴ Upphandlingsmyndighetens undersökning besvarades av 243 kommuner (84 procent) och 18 regioner (86 procent).

⁷⁵ Ibid. s. 30–41.

3.3.2 Olika funktioner har skapats för att samordna kontroll- och uppföljningsarbetet

Kommuner och regioner kan på olika sätt organisera och fördela ansvaret för uppföljningen och kontrollen i sina tjänstemannaorganisationer.

Uppföljningen och kontrollen är till stora delar integrerad i arbetet med intern kontroll och följer samma ansvarsfördelning som övrig verksamhet. Respektive förvaltning ansvarar för att följa upp verksamheten enligt nämndens anvisningar. I vår fallstudie ser vi att olika insatser har gjorts för att samordna arbetet och rutiner mellan förvaltningar. De har bland annat skapat nya funktioner och roller för att underlätta samordningen.

När det gäller kontroller i inköpsfasen har många kommuner och regioner valt att inrätta en inköps- eller upphandlingsfunktion. Funktionen är gemensam för förvaltningarna, fristående från andra nämnder eller organiserad så att den tillhör en särskild service- eller facknämnd. Det är då inköps- eller upphandlingsfunktionen som står för leverantörskontroller i inköpsskedet. När avtalet väl är tecknat övergår i regel ansvaret för att följa upp leveransen till den förvaltning som äger avtalet.

Ofta placeras ansvaret för avtalsuppföljning i en upphandlings-, avtals- eller controllerfunktion.⁷⁶ Denna kan ligga direkt under kommun- eller regionledningskontoret. I regioner och stora kommuner har respektive förvaltning egna funktioner för avtalsförvaltning och även avtalscontrollers. Det är också vanligt att gå ihop med andra kommuner och dela på en inköps- eller upphandlingsfunktion som då också sköter avtalsuppföljningen. Över 80 procent av kommunerna har i en undersökning uppgett att de samverkar mellan förvaltningar och nämnder för att förhindra, fusk, oegentligheter och välfärdsbrott.⁷⁷ Statskontoret bedömer, i linje med vad tidigare studier visar, att funktioner där specialistkompetenser samverkar bidrar till att förbättra arbetet mot välfärdsbrott.⁷⁸

⁷⁶ SOU 2024:25, s. 272. Se också Brå (2022:1), s. 106.

⁷⁷ Brå. (2022:1), s. 98.

⁷⁸ Ibid. s. 106. och Karlsson Westergren (2023).

Vissa kommun- och regionledningskontor har också utökats med en samordnare mot välfärdsbrott. Vi noterar också att avtalscontroller är en funktion som är ny för många kommuner, men som har blivit allt vanligare under de senaste åren.

3.3.3 Gemensamma lösningar kan innebära att ansvaret faller mellan stolarna

Statskontoret bedömer att det kan vara effektivt att hantera kontroll och uppföljning med gemensam upphandling, men att ansvaret ibland kan bli otydligt. Då är det viktigt att säkerställa att det finns rutiner för vem som ska göra vad inom kontroll och uppföljning generellt, men även just när det gäller kontroll och uppföljning för att motverka välfärdsbrott.

När kommuner går ihop för att köpa verksamhet som hem för vård eller boende (HVB), familjehem eller öppenvård finns det i många fall inte några rutiner för att följa upp avtalen på ett samlat sätt.⁷⁹ Vad gäller avtalsuppföljningen indikerar vårt underlag att det ibland saknas rutiner eller en tydlig ansvarsfördelning. Vi kan konstatera att även andra rapporter visar att samverkan mellan olika aktörer brister, vilket bidrar till otydligheten.⁸⁰

Vår fallstudie visar att det ibland finns en särskild osäkerhet när det kommer till ansvarsfördelningen mellan inköpscentraler och förvaltningen. Det handlar då om vem som ska göra vad. Kommuner förlitar sig till stor del på den kontroll och uppföljning som inköpscentraler eller kommunförbund gör. En intervjuad controller menar att rollerna inom kontrollen och uppföljningen av avtal behöver bli tydligare. Enstaka intervjuade lyfter också fram att otydligheten innebär att kommuner släpper ansvaret för avtalsuppföljningen, trots att de har ett sådant ansvar i egenskap av att de är huvudmän. Det finns också osäkerhet kopplat till att inköpsfunktionerna är föreningar eller företag och vad det får för konsekvenser för kommuners och regioners möjlighet att ha insyn i inköpsprocesser och att få tillgång till information.

⁷⁹ SKR. (2024), s. 27.

⁸⁰ Brå. (2022:1), s. 135.

4 Behovet av åtgärder utöver att ändra kommunallagen

Vårt samlade material pekar på att också åtgärder vid sidan om att ändra kommunallagen skulle kunna förbättra effektiviteten i kommunernas och regionernas kontroll och uppföljning av privata utförare för att minska välfärdsbrott. I detta kapitel redogör vi för faktorer som förbättrar effektiviteten i arbetet mot välfärdsbrott samt olika hinder och behov av åtgärder som inte direkt har bäring på kommunallagens bestämmelser.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Staten kan förbättra förutsättningarna för att kommuner och regioner ska upptäcka och hindra välfärdsbrott genom att öka tillgången till information om utförare.
- Det är framför allt andra lagar och regler än kommunallagen som begränsar kommuners och regioners möjligheter att kontrollera och följa upp privata utförare, och då i synnerhet regelverket för sekretess, upphandlingslagstiftningen och lagen om valfrihetssystem.
- Statskontorets analys visar att staten kan gynna en effektiv kontroll och uppföljning genom oberoende granskning. Vi bedömer att den kommunala revisionen har begränsade förutsättningar att bidra till arbetet med att motverka välfärdsbrott.
- Politisk prioritering och ledarskap i förvaltningen har stor betydelse för vilket utrymme välfärdsbrott har fått i kommunernas och regionernas kontroll- och uppföljningsarbete.
- Statskontoret konstaterar att många kommuner och regioner är medvetna om att de riskerar att utsättas för välfärdsbrott. Den operativa kunskapen om hur välfärdsbrott kan upptäckas och förhindras kan bland annat ske genom att förbättra tillgången till kompetens i upphandling.
- Det finns olika hinder som leder till att misstänkta brott inte anmäls i tillräcklig utsträckning, vilket i sin tur kan bidra till att rättsväsendet inte prioriterar dessa ärenden.

4.2 Staten kan stärka förutsättningarna för arbetet mot välfärdsbrott

I detta avsnitt redogör vi för externa faktorer som hindrar eller begränsar effektiviteten i kommunernas kontroll- och uppföljningsarbete. Externa faktorer är sådant som kommuner och regioner inte råder direkt över själva.

4.2.1 Kommuner och regioner behöver bättre tillgång till information kopplat till köp av verksamhet

Vår fallstudie visar att kommunernas och regionernas arbete mot välfärdsbrott hindras av att de har begränsad tillgång till information om leverantörer. De uppgifter som de behöver kan omfattas av sekretess eller av andra skäl vara svår för kommuner och regioner att få tillgång till i tid. De har inte heller tillgång till information om tidigare erfarenheter av utförarens leveranser som skulle kunna delas mellan upphandlande och brottsförebyggande organisationer.

Många kommuner och regioner anser att det är svårt att tolka och tillämpa sekretessbrytande bestämmelser, exempelvis uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, patientsekretess eller socialtjänstsekretess.⁸¹ Information från IVO måste också begäras ut enligt reglerna om utlämnande av allmän handling, vilket fördröjer inköpsprocessen.⁸²

I fallstudien framför flera av våra intervjupersoner också att sekretessregler hindrar informationsflödet mellan olika förvaltningar inom en och samma kommun. Flera av dem påpekar att det är svårt att utbyta information med andra kommuner eftersom de uppgifter som får delas mellan kommuner är starkt begränsade. De bedömer att ett effektivare informationsutbyte bland annat skulle kunna öka möjligheten att identifiera mönster för avvikelser i finansiell och ekonomisk information och därmed bidra till att till exempel nysta upp välfärdsbrott.

Det är också otydligt för många kommuner och regioner vilka bakgrundskontroller som de kan göra vid anställning, inköp och uppföljning.⁸³

⁸¹ Brå. (2022:1), s. 3.

⁸² SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 289.

⁸³ SKR. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*, s. 20.

4.2.2 Kommuner och regioner har inte tillräckliga verktyg för att tillämpa reglerna för uteslutning

Reglerna för uteslutning kan vara svåra att tillämpa för de som arbetar med inköp, kontroll och uppföljning i kommuner och regioner. Tjänstepersoner säger i våra intervjuer att de befintliga uteslutningsgrunderna borde förtydligas och att det också behövs fler grunder för uteslutning. De anser också att möjligheterna att kunna förkasta onormalt låga anbud behöver förtydligas. Med onormalt låga anbud avses situationer då privata utförare försöker konkurrera med ett pris som är lägre än vad verksamheterna normalt kostar om de ska bedrivas ändamålsenligt.

Uteslutningsgrunderna i LOU som avser brott utgår i stor utsträckning från EU-direktiv. Det medför att det ofta är svårt för kommuner och regioner att bedöma vilka svenska brott som motsvarar uteslutningsgrunderna. Av bland annat det skälet använder många kommuner och regioner sig av sanningsförsäkringar som innebär att utförare själva intygar att de inte uppfyller någon av uteslutningsgrunderna. En tidigare statlig utredning har bedömt att sanningsförsäkringar har ett tveksamt värde som kontrollverktyg.⁸⁴

4.2.3 Kommuner och regioner efterlyser ett nationellt register över utförares tidigare leveranser

Både LOU och LOV ger möjlighet att utesluta leverantörer som har gjort sig skyldiga till brott eller allvarliga fel i yrkesutövningen. Konkurrensverket visar i en rapport att det är svårt att tillämpa uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen. Det blir en bedömning i varje enskilt fall om ett avtalsbrott eller överträdelse av exempelvis bokförings- eller arbetsmiljöregler kan utgöra grund för uteslutning.⁸⁵

För att kunna tillämpa uteslutningsgrunderna efterfrågar kommuner och regioner ett nationellt register som visar erfarenheter av utförares tidigare leveranser. Syftet med registret skulle också vara att förbättra möjligheterna att använda kvalitet som tilldelningsgrund. Konkurrensverket fick

⁸⁴ SOU 2023: 43, s. 115 – 118.

⁸⁵ Konkurrensverket (2020:1), *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, s. 80.

för 2025 i uppdrag att utreda förutsättningarna för att inrätta ett system för att bedöma om leverantörer fullgör kvalitetskrav i offentliga kontrakt.⁸⁶ Statskontoret ser positivt på detta och bedömer att ett sådant system skulle öka den sammantagna samhällsekonomiska effektiviteten i flera avseenden. Det gäller i synnerhet om registret innehåller uppgifter om uppsagda avtal, företrädare för utföraren och uppgifter om leverantörer som tidigare blivit uteslutna från en upphandling eller ett valfrihetssystem.

4.2.4 Samordnad registerkontroll har potential att förstärka och effektivisera arbetet

Bolagsverket ska under 2025–2028 utveckla en struktur för samordnad registerkontroll. I enlighet med leverantörkontrollutredningens⁸⁷ förslag ska bestämmelser också införas i upphandlingslagstiftningarna och LOV som gör det möjligt att göra registerkontroller vid uppföljning av kontrakt. Statskontoret bedömer att detta är ett steg i rätt riktning, men vi anser också att det behövs ytterligare arbete för att uppnå den fulla potentialen med den samordnade registerkontrollen.

Vi anser bland annat att registret behöver utvidgas med fler uppgifter för att det ska gå att använda fler uteslutningsgrunder. Exempel på sådana uppgifter är tillstånd eller kvalitetsbrister som IVO har uppmärksammat eller uppgifter som behövs för en ägar- och ledningsprövning. Statskontoret anser även att det behöver bli lättare att översätta EU-rättsakterna till svenska brott, till exempel med hjälp av rättsligt stöd eller tolkningsstöd.

4.2.5 Kommuner och regioner skulle gynnas av att samverka mer med statliga aktörer

Det finns flera nätverk som kommuner och regioner använder för att sinsemellan dela och ta till sig erfarenheter av kontroll och uppföljning av privata utförare. Men det finns som vi tidigare nämnt begränsningar i vilka uppgifter om till exempel specifika utförare som de får dela. En ytterligare brist är att kommunsektorn inte samverkar med staten i tillräcklig utsträckning. Kommuner och regioner ingår exempelvis inte i olika typer

⁸⁶ Finansdepartementet. 2025.

⁸⁷ SOU 2023:43.

av myndighetssamverkan mot välfärdsbrott och får därmed inte ta del av utbytet som sker i sådana nätverk. De får inte heller tillfälle att dela egen information och egna erfarenheter.

I vår fallstudie lyfter flera respondenter fram att kommuners och regioners kontroll och uppföljning försämras av att de inte ingår i vissa satsningar på samverkan såsom myndighetsnätverket Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR).

4.2.6 Kommunsektorns egna kontroll och uppföljning kan behöva kompletteras

Statskontoret anser att en effektiv kontroll och uppföljning av privata utförare för att motverka välfärdsbrott kräver att staten, kommunerna och regionerna tar fram olika information och bidrar på olika sätt. De forskare som vi har samtalat med talar om att det behövs en fungerande granskningskedja. Kommuners och regioners löpande kontroll är central för att motverka välfärdsbrott, men det behövs också statlig granskning av kommunernas arbete på området.

Den kommunala revisionen är viktig för den lokala demokratiska kontrollen av kommunal verksamhet samt för att pröva kommunens ansvarstagande. Exempelvis kan revisionen granska socialnämndernas avtalsuppföljning.⁸⁸ Men revisionen arbetar på uppdrag av fullmäktige och är på så sätt inte oberoende i förhållande till vad den granskar. I en forskningsssammanställning från 2023 skriver docent Carina Gustafsson vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) att den kommunala nivån är sårbar för organiserad brottslighet, bland annat på grund av en svag revision som inte är tillräckligt professionell eller oberoende.⁸⁹ Också andra forskare och den oberoende ideella organisationen Transparency International anser att det behövs en mer oberoende kommunal revision.⁹⁰

⁸⁸ SOU 2024:25, s. 296.

⁸⁹ Gunnarsson. (2023). SNS. *Den sårbara staten.*, s. 9 f.

⁹⁰ Berg m.fl., *Allmän nytta eller egen vinning?* ESO (2013:2), s. 149. Lundin, *Revisionen reviderad*. Transparency International Sverige. (2012). *Korruption i kommuner och landsting*, s. 34.

Det finns alltså skäl som talar för att den kommunala och regionala revisionens kontroll behöver kompletteras med oberoende granskning till exempel statlig granskning. De statliga insatserna kan också komplettera kommunernas arbete genom tillsyn, inspektion, utvärdering och revision.⁹¹ Sådan granskning kan ha olika syften och i olika grad bidra till att utveckla verksamheterna och till policyutveckling. Statskontoret visar i en analys från 2023 att ett högre yttre tryck på de utbetalande organisationerna har bidragit till att organisationernas arbete har blivit mer systematiskt och att deras kontroller har blivit bättre.⁹²

Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten hade i uppdrag att analysera om IVO ska ha i uppgift att genom tillsyn granska hur kommuner kontrollerar och följer upp sina avtal med privata utförare inom socialtjänsten och LSS och vad myndigheten har för möjligheter att ge kommuner råd och vägledning om avtalens innehåll. Utredningen lyfter fram att kommuner behöver statlig kvalitetsgranskning som komplement till tillsyn. Denna granskning kan exempelvis ta ställning till hur systematiskt kommunen arbetar. Utredningen visar att det finns skäl för staten att följa utvecklingen inom området genom att exempelvis studera kommunal avtalsuppföljning. Utredningen för fram att sådana analyser, goda exempel och stöd till kommunerna kan vara mer ändamålsenliga än tillsyn.⁹³

Statskontoret har tidigare pekat på att det saknas övergripande kunskaper om hur kommuners och regioners program med mål och riktlinjer för privata utförare används och att regeringen bör låta utvärdera dessa.⁹⁴ En sådan utvärdering är ett exempel på ett kunskapsunderlag som kan bidra till ökat lärande, särskilt om utvärderingen upprepas med några års mellanrum.

⁹¹ Rundabordssamtal som genomfördes 2024-12-09.

⁹² Statskontoret. (2023:19), s. 17.

⁹³ SOU 2024:25, s. 295, 311–312, 371 f.

⁹⁴ Statskontoret (2023:13), s. 23.

4.3 Kommuner kan överväga att förstärka sitt arbete i flera avseenden

Vår analys visar att flera faktorer som kommuner och regioner själva råder över har betydelse för deras arbete att motverka välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption. Det gäller till exempel organisation, styrprocesser och arbetssätt.

I detta avsnitt beskriver vi interna faktorer som påverkar arbetet och lyfter särskilt fram att chefskap och ledarskap är viktigt samt att förmågan att prioritera och att medvetandegöra frågorna för att bygga upp den kunskap och kompetens som behövs för att bedriva ett effektivt kontroll- och uppföljningsarbete.

4.3.1 Viktigt att ledarskapet tydligt prioriterar kontroll och uppföljning för att motverka välfärdsbrott

Vår analys visar att en grundläggande förutsättning för en ändamålsenlig kontroll och uppföljning är att det politiska ledarskapet och förvaltningens ledning prioriterar frågorna. Också SKR har lyft att det är viktigt att medarbetare känner att de har stöd från ledningen för att våga driva på arbetet med att motverka välfärdsbrott, i synnerhet när det handlar om brister i den egna organisationen.⁹⁵ I rapporten *Nya utmaningar och gamla problem* lyfter Statskontoret fram vikten av prioriteringar och mandat för att arbetet med att förebygga risker för korruption och jäv ska vara effektivt.⁹⁶

De flesta av de politiker och tjänstepersoner som vi har intervjuat i vår fallstudie framhåller att kontroll och uppföljning för att motverka välfärdsbrott är prioriterat eller att frågorna på senare tid har prioriterats upp. Särskilt intervjuade personer som verkar på politisk nivå anser att detta arbete är högt prioriterat. Samtidigt tyder vår fallstudie på att regionens eller kommunens storlek spelar roll för hur långt de har kommit. Särskilt i små kommuner och regioner är det fortfarande vanligt att frågan inte är särskilt högt prioriterad.

⁹⁵ SKR. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*, s. 23 f.

⁹⁶ Statskontoret. (2023:13), s. 28 och s. 71.

Vår fallstudie förstärker också bilden av att chefskapet och ledarskapet är viktigt för att medarbetare ska prioritera att utreda och att polisanmäla misstänkta välfärdsbrott.

4.3.2 Kontroll och uppföljning behöver i större utsträckning rikta in sig på välfärdsbrott

Enligt Brå är det ovanligt att kommuner och regioner arbetar systematiskt med uppföljning som sträcker sig bortom att hantera kraftiga avvikelser och uppenbara felaktigheter. Uppföljningarna blir därför ofta grunda och gäller sällan annat än rutinmässig kontroll av inskickade uppgifter.

Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) har kartlagt felaktiga utbetalningar i kommuner och regioner. Felaktiga utbetalningar har i sammanhanget avsett kommunsektorns utbetalningar till både enskilda och privata utförare. Bland undersökta kommuner uppgav 60 procent att brist på resurser för kontroller i hög grad är en riskfaktor för felaktiga utbetalningar eller ett hinder för att motverka sådana. Motsvarande andel bland regionerna var 67 procent.⁹⁷ Detta är i linje med Brås bedömning att en väsentlig andel av kommunerna och regionerna bör lägga mer resurser på uppföljningen.⁹⁸ Mot bakgrund av att resurserna ofta är begränsade bedömer Statskontoret att automatiserade kontroller kan vara ett effektivt sätt att fånga upp signaler om välfärdsbrott eller oegentligheter.

Tidigare studier pekar på att det finns en kultur i kommunala och regionala verksamheter som baseras på tillit och som kan slå igenom i arbetet mot välfärdsbrottslighet.⁹⁹ En vanlig problemformulering, som också framkommer i flera av våra intervjuer, är att relationen mellan upphandlare och leverantör ofta bygger på att upphandlaren förutsätter att individer och företag alltid vill göra rätt. Vi kan också konstatera att tillitsbaserade system i regel har färre kontrollmoment och därför är sårbara för kriminalitet.¹⁰⁰

⁹⁷ SOU 2025:20. *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*, s. 190–192.

⁹⁸ Brå. (2022:1), s. 9f.

⁹⁹ SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott*, s. 23. SKR. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*, 28.

¹⁰⁰ Se exempelvis SOU 2024:25, s. 260 och Polismyndigheten. (2023).

Myndighetsgemensam lägesbild för organiserad brottslighet 2023, s. 8.

Vissa intervjupersoner i vår fallstudie bedömer dessutom att den tillitsbaserade styrning som tillämpas lokalt har bidragit till att kommunen respektive regionen inte har prioriterat kontrollen och uppföljningen av privata utförare tillräckligt högt. Men vi bedömer att det inte behöver finnas någon målkonflikt mellan tillit och kontroll. En fungerande tillitsbaserad styrning förutsätter ibland att färre men mer relevanta kontroller genom att ge de som är närmast verksamheterna större inflytande över vad som kontrolleras.

4.3.3 Kunskapen om välfärdsbrott behöver öka

Vår analys visar att anställda inom kommuner och regioner ofta är i behov av mer kunskap om välfärdsbrott. Enligt utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet uppfattar 52 procent av kommunerna och 62 procent av regionerna att brist på kunskap i hög grad utgör en riskfaktor för felaktiga utbetalningar till enskilda och privata utförare. En orsak till detta är kommunsektorns verksamheter spänner över många olika verksamhetsområden och att det ofta krävs specifika kunskaper för att bedriva en effektiv kontroll inom de olika områdena.¹⁰¹

Samtidigt finns det ett behov av att stärka generella kunskaper som är applicerbara på flera eller samtliga verksamhetsområden där kommunen eller regionen anlitar privata utförare. Brå bedömer att kommuner och regioner till exempel behöver förstärka sin kompetens i att tolka uppgifter om privata utförares ekonomiska förhållanden. De anställdas kunskaper om vilken information som är offentlig – och hos vilken myndighet den finns att hämta – behöver också öka generellt.¹⁰²

Statskontoret kan konstatera att det ofta råder osäkerhet om rättsläget och att det påverkar hur kommuner och regioner agerar. Det kan bland annat handla om att medarbetare är rädda för att göra fel eller för att organisationen ska bli stämd.¹⁰³ Ofta saknas också bred kunskap om subtila former av korruption, otillåten påverkan och infiltration.¹⁰⁴ Statskontoret har i studie från 2023 visat att det behövs utbildningar för att förhindra korruption.¹⁰⁵

¹⁰¹ SOU 2025:20, s. 190–192.

¹⁰² Brå. (2022:1), s. 11.

¹⁰³ SKR. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*. s. 18 och SOU 2024:25, s. 276.

¹⁰⁴ SKR. (2024), s. 21.

¹⁰⁵ Statskontoret. (2023:13), s. 9.

Statskontoret bedömer att kommunernas och regionernas arbete med kultur- och värdegrundsfrågor kan bidra till att höja anställdas kunskap om välfärdsbrott. Arbetet kan också motverka tystnads kulturer som i sin tur är kopplade till välfärdsbrott. Detta sker redan på många håll genom bland annat utbildning. Statskontoret ger i en rapport från 2024 handfasta råd till statliga myndigheter om hur de kan förmå anställda att bättre förstå sin roll som statsanställd och hantera svåra situationer.¹⁰⁶ Statskontoret bedömer även att kommuner och regioner kan använda dessa råd och metoder. Råden handlar bland annat om att arbetsgivaren ska tillhandahålla strukturerade samtal och reflektion för att förbättra medarbetarnas och organisationens förmåga att hantera svåra situationer.

Sammanfattningsvis bedömer vi att följande områden särskilt behöver förstärkas:

- Kunskap om otillåten påverkan och infiltration i praktiken
- Kunskap att kunna se varningsflaggor kopplat till utförares ekonomi och ägarförhållanden
- Aktuell kunskap om rättsläget inom upphandling
- Det interna kultur- och värdegrundsarbetet i allmänhet.

4.3.4 Flera kompetenser behövs för att motverka välfärdsbrott

Arbetet med att motverka välfärdsbrott och oegentligheter bland privata utförare är komplext och kräver olika sorters färdigheter. Statskontoret visar i en studie från 2023 att kommuner med små resurser har svårt att bemanna upphandlingar med rätt kompetenser. Många kommuner saknar helt jurister och tydligast är detta i kommungrupperna som omfattar landsbygdskommuner samt pendlingskommuner nära mindre stad eller tätort.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Statskontoret. (2024). *Regler och riter*, s. 64.

¹⁰⁷ Statskontoret. (2023). *Att styra de självstyrande*, s. 51–52 och s. 116.

För att kunna bedriva ett effektivt kontroll- och uppföljningsarbete är både juridisk och affärsmässig kompetens av stor betydelse. Det kan till exempel handla om att ställa relevanta krav som också är uppföljningsbara i den mån det är möjligt, knyta avtalet till en tydlig sanktionstrappa eller att tillämpa uteslutningsgrunder.¹⁰⁸ De flesta kommunerna och regionerna har inte resurser att driva rättsprocesser, vilket har medfört att det inte har avgjorts så många rättsfall om hur uteslutningsgrunder tillämpas.¹⁰⁹ Avsaknaden av praxis innebär att kommuner och regioner behöver juridisk kompetens för att tolka hur de kan använda avtalsvillkor för uteslutning.

Statskontoret konstaterar att det därmed kan finnas anledning för små kommuner att undersöka vilka möjligheter som finns i gemensamma lösningar med andra kommuner. Generellt kan samverkan underlätta kommunernas kompetensförsörjning och kan effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet.¹¹⁰

I det löpande kontroll- och uppföljningsarbetet behövs kompetens både inom det upphandlade området och för att upptäcka ekonomiska oegentligheter. I vissa fall behövs också kompetens för att exempelvis hantera miljökrav eller arbete som gränsar till brottsutredning.

Konkurrensverket konstaterar att rätt kompetenser är en framgångsfaktor för en god avtalsuppföljning.¹¹¹ En iakttagelse från vår fallstudie är att de granskade organisationerna visserligen kan ha kompetenser, men att de inte har riktlinjer och rutiner för att säkerställa att dessa kompetenser knyts till inköps- och kontrollprocesser vid rätt tidpunkt. Ett tungt ansvar vilar i vissa fall på kommuners upphandlare och socialsekreterare, som ofta genomför kontroller utan stöd av andra kompetenser.

¹⁰⁸ SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 271, 275, SOU 2023: 43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*. s. 113 och SKR (2023) *Remissyttrande avseende SOU 2023:43*.

¹⁰⁹ Brå. (2022:1), s. 14.

¹¹⁰ Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, s. 7.

¹¹¹ Karlsson Westergren (2023), s. 55.

4.3.5 Kommunsektorn behöver vägledas i vilka verksamhetsområden som omfattas

Kommunallagen säger att kommuner och regioner ska kontrollera och följa upp privata utförare som de ingår avtal med. Samtidigt finns det verksamhet i privat regi som kommunen eller regionen måste finansiera enligt lag men där det inte finns någon avtalsrelation. Det kan röra sig om personlig assistans, där det ofta är brukaren som har avtal med utföraren. Ett annat exempel är regional tandvård. Detsamma gäller för läkarvård inom den så kallade nationella taxan där regionen inte heller kan reglera villkoren för köpet med avtal.

Både vår fallstudie och studie av program med mål och riktlinjer för privata utförare visar att vissa kommuner tar med avtalslösa verksamheter i sina program, andra inte. En generell iakttagelse är också att utförare utan avtal är mycket svåra för kommuner och regioner att följa upp. Det följer av att avtal i sig är ett centralt verktyg för kontroll och uppföljning av utföraren.

Kommuner och regioner tolkar sitt ansvar på olika sätt när det gäller de verksamheter som får sitt tillstånd av staten eller står under statlig tillsyn. För vissa verksamheter, exempelvis hemtjänst, gör många kommuner omfattande egna kontroller av leverantörer trots att utförare också prövas av IVO när de ansöker om tillstånd. För andra verksamheter, exempelvis HVB, gör vissa kommuner inga kontroller av utförarna utan förlitar sig helt på IVO:s tillståndsprocess och tillsyn. Otydligheten gäller framför allt den kontroll och uppföljning som syftar till att upptäcka oseriösa aktörer och välfärdsbrott, exempelvis regelbundna ekonomiska kontroller. Statskontoret bedömer att det finns en risk både för dubbelarbete och att kontrollmoment helt faller mellan stolarna.

4.4 Kommuner och regioner upplever att det finns flera hinder i arbetet mot välfärdsbrott

Kommuner och regioner möter flera hinder i sitt arbete med att motverka välfärdsbrott och oegentligheter bland privata utförare. Det handlar bland annat om utmaningar kopplat till att det finns utförare som kommuner och regioner inte sluter avtal med och även generella utmaningar kopplade till incitamenten för att vidta åtgärder och samverka med rättsväsendet. I detta

avsnitt redogör vi för hinder som vår analys visar på. Vi berör delvis privata utförare i vidare bemärkelse än den avgränsning som framgår av kommunallagens bestämmelser.

4.4.1 Kommuner och regioner tvekar ibland att vidta skarpa åtgärder mot privata utförare

Statskontorets samlade bild är att kommuner och regioner ibland tvekar att vidta åtgärder som verkligen fungerar mot privata utförare. Det gäller exempelvis att häva avtal med oseriösa och kriminella utförare när kommunen eller regionen har upptäckt välfärdsbrott.

Vår fallstudie visar exempel på hur kommuner och regioner vidtar skarpa åtgärder som att häva avtal med oseriösa och kriminella aktörer. Men i linje med tidigare studier vittnar flera intervjuade också om att det finns hinder för att vidta sådana åtgärder mot oseriösa och kriminella aktörer. Dessa hinder minskar också kommuners och regioners benägenhet att kontrollera och följa upp.¹¹² Det kan till exempel handla om att medarbetare är rädda att organisationen ska bli stämd av en privat utförare eller att de upplever att polisanmälningar och anmälningar till IVO inte leder någon vart.

4.4.2 Få anmälningar medför att rättsvårdande myndigheter prioriterar välfärdsbrott lägre

Statskontoret bedömer att samspelet mellan kommunsektorns kontroll och uppföljning av privata utförare och rättsväsendet delvis brister. Både vår fallstudie och andras studier visar att det finns en utbredd uppfattning i kommunsektorn om att de rättsvårdande myndigheterna inte utreder anmälda brott i tillräcklig utsträckning och att det minskar kommunernas och regionernas vilja att anmäla. Brå konstaterar i en rapport från 2022 att organisationerna endast polisanmäler i undantagsfall, och att de anmälningar som görs ofta läggs ner. De brottsbekämpande myndigheterna tenderar dessutom att prioritera ned de misstänkta brott som ändå anmäls, bland annat för att de har låga straffvärden, är svåra att avgränsa och kräver stora utredningsresurser för att kunna leda till åtal

¹¹² SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*, s. 277.

mot de personer som faktiskt ligger bakom brotten.¹¹³ I våra intervjuer lyfter också flera tjänstepersoner fram att medarbetare är rädda för att polisanmäla misstankar om brott på grund av att de riskerar att bli utsatta för otillåten påverkan utifrån.

Statskontoret konstaterar att effekten av kommunernas och regionernas tendens att sällan anmäla välfärdsbrott kan bli att de rättsvårdande myndigheterna ytterligare prioriterar ned sina insatser mot denna typ av brottlighet. Vi konstaterar också att avgjorda domar är viktiga för kommunernas och regionernas möjlighet att utesluta utförare med stöd i LOU och LOV. Brå identifierar mot denna bakgrund att rättsväsendet behöver prioritera välfärdsbrott högre, trots att de ofta har låga straffvärden.¹¹⁴

4.4.3 Kommunerna möter särskilda utmaningar kopplade till personlig assistans

Vi har i vårt utredningsarbete sett exempel på kommuner som har svårt att följa upp personlig assistans i de fall kommunen är huvudmän och också i de fall individen har ett beslut från Försäkringskassan. Ett problem är att det saknas avtal mellan kommunen och utföraren som kommunen kan följa upp då avtal sluts mellan individer och utförare. Av vår fallstudie framgår också att det finns svårigheter att följa upp och kontrollera utförare då de ofta är många till antalet.

Kommunen har möjlighet att följa upp utförare inom personlig assistans genom individuppföljning i de fall kommunen är beslutsfattare, men det tycks ske i begränsad omfattning. En intervjustudie från 2022 med socialchefer och andra anställda inom 43 kommuners socialtjänster visar att de flesta kommuner inte gör någon systematisk granskning av personlig assistans och att endast ett fåtal gör individuppföljningar.¹¹⁵

¹¹³ Brå. (2022:1), s. 8, s. 115f. Se också Socialstyrelsen. 2024. *Välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård*, s. 29.

¹¹⁴ Brå. (2022:1), s. 15 och 120.

¹¹⁵ Sweco. (2022). *Kommunernas uppföljning av privata utförare inom socialtjänsten och erfarenheter av IVO:s tillsyn*, s. 11 – 12.

Statskontoret konstaterar att flera utredningar och rapporter har pekat på att oegentligheter är vanligt förekommande inom assistansersättningen.¹¹⁶

4.4.4 Regionerna har specifika utmaningar i kontroll- och uppföljningsarbetet

Regionerna möter delvis andra utmaningar i sin kontroll och uppföljning av privata utförare än kommunerna. Det beror i första hand på att regelverken för hälso- och sjukvården är komplexa i kombination med särskilda förutsättningar som gäller för verksamhet som de köper inom valfrihets-system. Till skillnad från kommunala verksamheter inom socialtjänst är de flesta verksamheterna inom hälso- och sjukvård inte tillståndspliktiga. Det innebär att IVO inte gör någon ägar- och ledningsprövning av företaget eller kontrollerar företagets lämplighet på något annat sätt.

En del av kontrollen och uppföljningen innebär att granska journaler mot fakturor och begärd ersättning. Det är ett tids- och kompetensintensivt arbete som delvis kan underlättas av automatisering, men som också kräver specialiserade granskningsläkare. Regionen behöver ha avtalat i förväg om att få tillgång till journalerna, eftersom de flesta privata vårdgivare inte har någon lagstadgad skyldighet att lämna ut de patient-uppgifter som behövs för regionens uppföljning. Det går till viss del att avtala om sådana skyldigheter, men uppgifterna omfattas ofta av sekretess.

För vissa köp från privata utförare kan regionen inte reglera villkoren för köpet genom avtal. Det gäller exempelvis vård inom nationella taxan, tandvård och utomlänsvård.

Regionernas möjligheter att kontrollera utförare inom nationella taxan är små

När det gäller vård som sker inom ramen för lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF), även kallat nationella taxan, beskriver företrädare för regioner att möjligheterna att kontrollera och upptäcka välfärdsbrott är små. De anser också att systemet för med sig risker för oegentligheter.

¹¹⁶ Se bland annat Socialdepartementet. (S2018/00301/FST). *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*.

Regionerna kan anmäla brister till IVO men har små möjligheter att säga upp avtalet med vårdgivaren. Den enda grunden för att sluta betala ut ersättning är om vårdgivaren inte uppfyller lagkravet på att bedriva sin verksamhet på heltid.¹¹⁷ Flera offentliga utredningar och även SKR har föreslagit att den nationella taxan ska reformeras eller avvecklas. Skälen som de anger är bland annat att systemet inte möjliggör insyn i och kontroll av vårdverksamheterna i tillräcklig utsträckning.¹¹⁸

Regionerna saknar möjlighet att avansluta oseriösa aktörer inom tandvård

Regionerna ersätter vårdgivarna för utförd vård utan att ha särskilda avtal med dem. Granskningar från både Region Stockholm och Västra Götalandsregionen visar att det i stor utsträckning förekommer kvalitetsbrister och ekonomiska oegentligheter.¹¹⁹

I dagsläget har regionerna inga egna möjligheter att avansluta oseriösa eller kriminella vårdgivare inom tandvård. Regionerna kan kräva tillbaka pengar och för detta behöver de ha tillgång till patientjournaler. Det finns en uppgiftsskyldighet som innebär att regionen kan få tillgång till patientdata.¹²⁰ Men skyldigheten tolkas olika mellan regionerna, vilket medför att regionerna har olika tillgång till underlag för sin uppföljning.¹²¹

¹¹⁷ Ds 2023:23. *Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd*, s. 57–58.

¹¹⁸ Se Ds 2023:23, SOU 2009:84, SKR (2021), *Hemställen om beaktande av partsgemensamt förslag om ett nationellt system för småskalig hälso- och sjukvårdsverksamhet*.

¹¹⁹ SOU 2023:82. *Ökad kontroll över tandvårdssektorn*, s. 103–105.

¹²⁰ 11 § tandvårdsförordningen (1998:1338).

¹²¹ Region Stockholm. (2024). *Identifierade hinder för att effektivt förebygga, upptäcka och stoppa välfärdsbrott inom hälso- och sjukvård*.

Regionerna har mycket svårt att upptäcka och hindra läkare som missbrukar sin förskrivarrätt

En ytterligare utmaning som gäller just regionerna är de oegentligheter som förekommer inom läkemedelsförskrivning. Regionernas tillgång till information är i sammanhanget begränsad och de har därför små möjligheter att på kontrollera förskrivningen på ett effektivt sätt och därmed upptäcka läkare som överförskriver läkemedel.¹²²

¹²² SKR. (2023). *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård.*

5 Konsekvenser av förslagen

Syftet med våra förslag till ändringar i kommunallagen är att förstärka kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare och därmed motverka välfärdsbrott. Förslagen är inriktade på att ge kommunen eller regionen en bättre helhetsbild av sitt kontroll- och uppföljningsarbete och att förstärka styr- och uppföljningskedjan. Nedan beskriver vi konsekvenserna av det förslag till författningsändringar som vi presenterar i avsnitt 1.3.1–1.3.2 och i bilaga 2.

Statskontoret föreslår att förslagen träder i kraft den 1 januari 2026 och vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

5.1 Konsekvenser för kommuner och regioner

Vårt förslag om att förtydliga kommunallagen när det gäller styrelsens uppsikt över kontrollen och uppföljningen av privata utförare innebär skärpta krav på styrelsen att mer aktivt utöva sin uppsikt inom detta område. Lagen kräver redan i dag att styrelsen utövar uppsikt över all verksamhet i kommunen eller regionen. Det rapporteringskrav som vi föreslår bör öka möjligheten att styrelsen tar sitt ansvar i och med att den varje år ska redovisa sitt arbete till fullmäktige. Förslaget om uppsikt innebär en skärpning i kommunallagen. Många kommuner och regioner har redan liknande skrivningar om styrelsens uppsikt av privata utförare i sina styrdokument. Men att tydliggöra det i kommunallagen gör det obligatoriskt.

Förslaget innebär en sårlösning på så sätt att lagen kommer att peka ut ett särskilt område för uppsikt. Motsvarande gör lagen redan för sådan verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. Det skulle kunna få som konsekvens att regeringen anser att fler områden kan vara av sådan karaktär att styrelsens uppsikt behöver regleras särskilt.

Förslagen innebär sammantaget att kommuner och regioner får bättre verktyg för sin kontroll och uppföljning av privata utförare. I och med att lagen tydliggör styrelsens uppsikt över privata utförare blir också ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder tydligare.

Med förslagen ökar dessutom förutsättningarna för kommunerna och regionerna att hålla samman styr- och uppföljningskedjan. Förtydligandet av styrelsens uppsikt ger en stark signal till nämnderna att ta sitt ansvar för uppföljningen inom respektive område. Det program som fullmäktige ska besluta om och som nämnderna följer har därmed också bättre förutsättningar att komma till praktisk användning som ett strategiskt styr- och uppföljningsverktyg för nämnderna.

Kravet på att styrelsen ska rapportera till fullmäktige innebär att styrelsen måste fråga efter information från nämnderna för att kunna göra en samlad återkoppling till fullmäktige. Genom styrelsens återrapportering får fullmäktige ett underlag som kan ligga till grund för kommande program.

Styrelsen kan över tid bygga upp kunskap om kommunens eller regionens samlade kontroll och uppföljning av privata utförare. Denna kunskap kan sedan återföras till fullmäktige och nämnder. Kunskapen kan bland annat omfatta framgångsfaktorer som styrelsen kan sprida som lärande exempel både i den egna organisationen och externt.

Förslaget innebär en mindre inskränkning i kommunernas och regionernas självbestämmande. Kommuner och regioner kommer även fortsättningsvis att ha stor frihet att själva utforma uppsikten och hur rapporteringen ska gå till.

Statskontorets förslag ökar kommunernas och regionernas kostnader marginellt. Att det endast rör sig om mindre kostnadsökningar följer av att kontrollen och uppföljningen av privata utförare redan är en del av ordinarie styrprocesser och processer för intern kontroll.

Vår slutsats är att en systematisk och välriktad kontroll leder till både färre felaktiga utbetalningar och större möjligheter att kräva tillbaka felaktiga utbetalningar. Erfarenheter från vår fallstudie och andra studier visar att kommuner och regioner som gör fler kontroller också upptäcker fler brott och oegentligheter. Dessa kräver i sin tur stora resurser att följa upp. Men

med upptäckterna kommer också intäkter i form av exempelvis återkrav. Enstaka intervjupersoner bedömer att intäkterna överstiger kostnaderna för kontrollerna. Tidigare studier visar också att kontroll och uppföljning ökar möjligheterna till återkrav.¹²³ Kontroll och uppföljning kan också medföra kostnadsbesparingar och andra ekonomiska vinster.¹²⁴

De direkta kostnaderna för att genomföra förslagen består av personalkostnader för att ta fram rapporter till fullmäktige som beskriver aktiviteter inom och resultat av kontroll- och uppföljningsarbetet. Exakt hur många fler arbetstimmar detta skulle ta i anspråk än i dag är svårt att bedöma, särskilt mot bakgrund av att storleken på kommunernas och regionernas verksamheter varierar så mycket. Vi kan konstatera att kostnaderna för återrapporteringen till fullmäktige sannolikt skulle korrelera med kommunernas och regionernas kostnader för att köpa in verksamhet från privata utförare. Som framgår ovan bedömer vi att det i vilket fall rör sig om marginella kostnadsökningar som kommunerna och regionerna kan hantera genom omprioriteringar.

5.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, företag, enskilda, miljön och den lokala demokratin

Våra förslag förbättrar kommuners och regioners förutsättningar att upptäcka och motverka oseriösa och kriminella aktörer i välfärden. En mer systematisk kontroll och uppföljning kan leda till att oseriösa och kriminella aktörer i lägre utsträckning söker sig till de offentliga marknaderna. Vi bedömer att förslagen därigenom kan minska välfärdsbrott och oegentligheter i kommunala verksamheter som bedrivs av privata utförare.

Vi bedömer att förslagen inte får några betydande negativa ekonomiska konsekvenser för seriösa privata utförare. Privata utförares administrativa kostnader skulle förvisso kunna öka som ett resultat av fler kontroller från kommuner och regioner. Men de egenkontroller som förslagen berör ska leverantörerna genomföra redan i dag. Förslagen innebär därför inte att privata utförare får nya uppgifter.

¹²³ SOU 2023:82. *Ökad kontroll över tandvårdssektorn*, s. 34.

¹²⁴ Karlsson Westergren (2023), s. 45–46.

Vi bedömer att förslagen får positiva effekter för konkurrensen. Utan en effektiv och ändamålsenlig kontroll och uppföljning riskerar seriösa aktörer att missgynnas genom att oseriösa och kriminella aktörer tilldelas kontrakt på felaktiga grunder, eller behåller kontrakt trots brister i leveransen eller verksamheten. En utökad kontroll och uppföljning skulle därför kunna leda till en sundare konkurrens där seriösa aktörer, både stora och små företag, har större möjligheter att verka på de offentligfinansierade marknaderna.

Förslagen kan öka kvaliteten i verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för, vilket gynnar enskilda individer. Kriminella och oseriösa aktörer kan i dag få ut pengar ur verksamheter bland annat genom att överdebitera, överdriva behov hos klienter och patienter eller åsidosätta kvalitet och patientsäkerhet. Det kan exempelvis handla om att inte ha utbildad personal eller att sakna rutiner för arbetet.

Olika kostnader kan uppstå på längre sikt hos rättsvårdande myndigheter till följd av att kontrollerna och uppföljningen förväntas leda till ökade polisanmälningar. Det bör kunna hanteras genom omprioriteringar.

5.3 Förslagen bedöms inte medföra några övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslagen inte kommer att medföra några ytterligare konsekvenser. Det innebär att förslagen inte nämnvärt kommer att påverka exempelvis sysselsättningen eller jämställdheten mellan kvinnor och män. Vi bedömer inte heller att förslagen kommer att medföra något behov av särskilda informationsinsatser. Vidare bedömer vi att förslagen är förenliga med EU-rätten. Förslagen påverkar inte statens budget.

5.4 Alternativa lösningar är inte tillräckliga

Förslagen bedöms inte kunna genomföras med mindre ingripande åtgärder.

Referenser

Berg m.fl. (2013). *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*, ESO 2013:2.

Brottsförebyggande rådet (Brå). (2016:13). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*.

Brottsförebygganderådet (Brå). (2022:1). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.

Dir. 2022:50. *Kommittédirektiv. Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt*.

Dir. 2023:63. *Kommittédirektiv. Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*.

Ds 2023:23. *Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd*.

Finansdepartementet. Mars 2023. *Promemoria, Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet*.

Finansdepartementet. *Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare*. Fi2024/01533.

Finansdepartementet. Regeringsbeslut. *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*. Fi2025/00078.

Gunnarsson. Carina. SNS. (2023). *En forskningsrapport. Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*.

Karlsson, Westergren Catrin (2023). Konkurrensverket. *Uppdragsforskningsrapport 2023:1. Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*.

Konkurrensverket (2020:1), *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*.

Lagrådsremiss. November 2024. *Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.*

LO-distriktet i Stockholms län. (2020). *Upphandlingsindex Stockholms län 2020. En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling.*

Lundin, Olle. (2010). *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6.*

Polismyndigheten. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild för organiserad brottslighet 2023.*

Proposition 1998/99:66. *En stärkt kommunal revision.*

Proposition 2013/14: 118. *Privata utförare av kommunal verksamhet.*

Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag.*

Proposition 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Region Skåne. (2023). *Remiss En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU2023:43.*

Region Stockholm. (2024). *Identifierade hinder för att effektivt förebygga, upptäcka och stoppa välfärdsbrott inom hälso- och sjukvård.*

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket.

SKR. (2016). *Modell för fördjupad uppföljning. Kontroll av utförare inom hälso- och sjukvården.*

SKR. (2019). *Fullmäktiges program för verksamhet som utförs av privata utförare. Mål och riktlinjer, uppföljning och insyn.*

SKR. (2019). *Reglementen för styrelsen och övriga nämnder. Ett underlag för lokala bedömningar.*

SKR. (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet.*

- SKR. (2023). *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård.*
- SKR. (2023). *Remissyttrande avseende SOU2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.*
- SKR. (2024). *Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott.*
- Socialdepartementet. (S2018/00301/FST). *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet.*
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9),
Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- Socialstyrelsen. 2024. *Välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård. Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och analysera regioner och kommuners arbete mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården.*
- SOU 2009:84. *Regler för etablering av vårdgivare. Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård.*
- SOU 2013:53. *Privata utförare – kontroll och insyn.*
- SOU 2023:43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.*
- SOU 2023:82. *Ökad kontroll över tandvårdssektorn.*
- SOU 2024:25. *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.*
- SOU 2025:20. *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.*
- Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.*
- Statskontoret. (2023:5). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.*
- Statskontoret. (2023:13). *Nya utmaningar och gamla problem. Om korrupcion i kommuner och regioner.*

- Statskontoret. (2023:19). *Korrekt utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.*
- Statskontoret. (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*
- Statskontoret. (2024). *Regler och riter. Hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur.*
- Stockholms län. (2020). *Upphandlingsindex Stockholms län 2020. En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling.*
- Sweco. (2022). *Kommunernas uppföljning av privata utförare inom socialtjänsten och erfarenheter av IVO:s tillsyn. Underlagsrapport till utredningen Effektivare tillsyn över socialtjänsten.*
- Transparency International Sverige. (2012). Rapport 2. *Korruption i kommuner och landsting.*
- Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Nationella upphandlingsrapporten 2023.*
- Upphandlingsmyndigheten. (2024). *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling. Delredovisning av ett regeringsuppdrag.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 4

2024-07-04
Fi2024/01533

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.

I uppdraget ingår att

- analysera och beskriva hur kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare tillämpas,
- särskilt analysera ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder avseende kontroll och uppföljning,
- föreslå ändringar i kommunallagen i syfte att skärpa och förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare för att säkerställa att skattemedel inte går till kriminella eller oseriösa aktörer, och
- vid behov föreslå andra åtgärder, exempelvis identifiera behov av ändringar i annan lagstiftning, för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare för att säkerställa att skattemedel inte går till kriminella eller oseriösa aktörer.

Statskontoret ska senast den 4 april 2025 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Betydande delar av den kommunala sektorns välfärdsproduktion utförs av privata utförare efter upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom tillämpning av valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Privata utförare i välfärden är viktiga och innebär större valfrihet för medborgarna men medför samtidigt en risk för att oseriösa och kriminella aktörer etablerar sig i välfärden.

Som noteras i regeringens skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) är brott mot välfärden en lukrativ inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Det handlar om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar men även att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. De omfattande beloppen i kombination med bl.a. bristande uppföljning gör den offentliga upphandlingen sårbar för att utnyttjas av kriminella.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i rapporten Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar (2022:1) kartlagt vilka typer av felaktigheter rörande utbetalningar från kommuner och regioner till företag och föreningar som förekommer, och hur de hanteras. 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.

I Statskontorets rapport Nya utmaningar och gamla problem – om korruption i kommuner och regioner (2023:13) noteras att privata utförare av offentlig service har blivit ett normalt inslag i Sverige. Statskontorets slutsats är att om inte verktygen för granskning, kontroll och utvärdering anpassas till de nya organisationsformerna kan onödiga risker uppstå.

Regeringskansliet bereder för närvarande flera betänkanden som innehåller förslag om att ge såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner bättre redskap för att motverka oseriösa och kriminella aktörers etablering inom välfärden: En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43), Ökad kontroll över tandvårds-

sektorn (SOU 2023:82) och En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25).

Vidare har regeringen beslutat om flera uppdrag till myndigheter att på olika sätt förstärka arbetet med att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom välfärden. Exempelvis har Socialstyrelsen fått i uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården (S2023/03096), och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har fått i uppdrag att förstärka tillsynen mot välfärdsbrottslighet inom såväl omsorgen (S2024/00041) som inom hälso- och sjukvården och tandvården (S2024/00037).

Kommuners och regioners nuvarande ansvar

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen följa upp och kontrollera verksamhet som genom avtal lämnats över till en privat utförare. Flera delar av den kommunala organisationen har ett ansvar för detta arbete. Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Respektive nämnd svarar för att verksamheten inom sitt område bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta gäller även när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan.

Närmare om uppdraget

Brås rapport Valfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar (2022:1) visar att kommunallagens nuvarande bestämmelser om uppföljning och kontroll inte har fått det genomslag som är nödvändigt för att effektivt motverka välfärdsbrottslighet och korruption. Det finns därför skäl att analysera och beskriva hur nuvarande bestämmelser tillämpas och se över kommunallagen för att säkerställa att ett systematiskt kontroll- och uppföljningsarbete genomförs i samtliga kommuner och regioner. För att ge förutsättningar för att motverka

felaktiga utbetalningar och att uppföljning och kontroll ska prioriteras och genomsyra hela den kommunala organisationen bör ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder särskilt analyseras.

I rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2023 beskriver Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen m.fl. hur den organiserade brottsligheten expanderat till kommunala välfärdstjänster. Där staten tidigare har varit det huvudsakliga målet ser man nu att även kommuners och regioners välfärdsutbetalningar angrips. Vårdcentraler, hem för vård eller boende (HVB), skyddade boenden och familjehem är utsatta för kriminella upplägg av olika slag. Detta ställer ännu högre krav på kommuners och regioners uppföljnings- och kontrollarbete än tidigare. Välfärdssystemen är i stor utsträckning tillitsbaserade och baseras på uppgifter från den sökande. Flera steg har tagits för att öka myndigheternas kontrollmöjligheter, vilket är en utveckling som behöver fortsätta.

Statskontoret ska hålla sig informerat om och ta hänsyn till pågående arbete inom Regeringskansliet och andra myndigheter. När uppdraget utförs ska Statskontoret inhämta information och synpunkter från Bolagsverket, Brå, Ekobrottsmyndigheten, IVO, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Upphandlingsmyndigheten, kommuner, regioner och Sveriges Kommuner och Regioner. Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Statskontoret ska upprätta kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

På regeringens vägnar



Erik Slottnér



Jonathan Fransson

Kopia till

Bolagsverket
Brottsförebyggande rådet
Ekobrottsmyndigheten
Inspektionen för vård och omsorg
Polismyndigheten
Socialstyrelsen
Statens skolinspektion
Upphandlingsmyndigheten
Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga 2

Förslag till ändring i kommunallagen och författningskommentarer

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725)

dels att 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 10 §, av följande lydelse

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.</p> <p>Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.</p>	<p>6 kap.</p> <p>1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, <i>inbegripet deras kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som genom avtal lämnats över till privata utförare.</i> Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.</p> <p>Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana</p>

	<p>kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.</p> <p>10 kap.</p> <p><i>10 § Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om sin uppsikt enligt 6 kap. 1 § över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare.</i></p>
--	--

Författningskommentarer till förslag till ändring i kommunallagen (2017:725)

6 kap.

1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, *inbegripet deras kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som genom avtal lämnats över till privata utförare*. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.

Paragrafen reglerar styrelsens övergripande uppgifter och uppsiktsplikt. Statskontorets slutsatser och förslag finns i avsnitt 1.3.

Ändringen i första stycket förtydligar att styrelsens plikt att hålla uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet inbegriper deras uppföljning och kontroll av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Enligt 6 kap. 6 § tredje stycket är det nämnderna som har ansvar för att kontrollera och följa upp sådan verksamhet som bedrivs av privata utförare (prop. 2016/17:171 s. 421). Styrelsen ska hålla uppsikt över att nämnderna fullföljer sin uppgift så att de verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program. I detta ingår att övervaka att kontrollen och uppföljningen också är inriktad på att upptäcka fel och oegentligheter såsom välfärdsbrott (prop. 2024/25:80 s. 27). Det är endast styrelsen som inom ramen för sin uppsikt har en samlad bild av kommunens eller regionens kontroll och uppföljning av de privata utförarna. Om styrelsen finner att kontrollen och uppföljningen av verksamhet som har lämnats över till privata utförare inte är tillräcklig kan den lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder som den anser bör vidtas. Om styrelsen anser att det behövs bindande direktiv kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett sådant direktiv.

10 kap.

10 § Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om sin uppsikt enligt 6 kap. 1 § över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders uppföljning och kontroll av verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om styrelsens rapporteringsskyldighet när det gäller uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av kommunala angelägenheter som genom avtal har lämnats över till privata utförare.

Bestämmelsen innebär ett krav på styrelsen att årligen rapportera om sin uppsikt över nämndernas kontroll och uppföljning av verksamhet som genom avtal har lämnats över till privata utförare.

Rapporteringsskyldigheten innebär att styrelsen ska upplysa fullmäktige om vad som har framkommit i uppsikten över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av de privata utförarnas verksamhet. Styrelsen har genom denna uppgift goda förutsättningar att förmedla en helhetsbild av verksamheten till fullmäktige. Fullmäktige kan därmed få överblick över hur den verksamhet som har överlåtits till privata utförare kontrolleras och följs upp, samt information om vad som har kommit fram i kontrollen och uppföljningen. Detta syftar bland annat till att underlätta för fullmäktige att besluta om den strategiska inriktningen för kommunens eller regionens verksamhet.

Det är upp till varje kommun och region att närmare avgöra rapporteringens omfattning och form. Rapporteringsskyldigheten kan exempelvis fullgöras genom att styrelsen väcker ett separat ärende i fullmäktige, i årsredovisningen eller i samband med styrelsens förslag till budget.

Bilaga 3

Så har vi genomfört uppdraget

Vi har använt flera olika tillvägagångssätt och källor för att besvara uppdraget (se bilaga 1). Nedan beskriver vi dessa kortfattat.

Studie av tidigare rapporter

Vi har tagit del av tidigare studier som beskriver tillämpningen av uppföljning och kontroll hos kommuner och regioner. När det gäller studier från Brå, Ekobrottsmyndigheten, Riksrevisionen och Vårdanalys och SKR har vi gått igenom samtliga publicerade rapporter från perioden 2022–2024 för att identifiera om det finns iakttagelser om kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare för att motverka välfärdsbrott. För att identifiera andra rapporter har vi gjort olika sökningar och gått igenom tips på rapporter från sakkunniga inom området.

Fallstudie

Vi har genomfört en fallstudie för att grundligt förstå hur kommuner och regioner tillämpar kommunallagens bestämmelser och de utmaningar som finns kopplade till ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och nämnder. Studien har gett oss en förståelse för komplexiteten i kommunernas och regionernas arbete med kontroll och uppföljning av privata utförare och vilka faktorer som ökar respektive minskar effektiviteten i denna verksamhet. Vidare har vi fått kunskap om hur lagsstiftning samspelar med styrprocesser, resurser, ledarskap och kultur.

I studien har sex fall ingått: fyra kommuner och två regioner. De kommuner och regioner som har ingått är Gnesta kommun, Malmö stad, Skellefteå kommun, Sollentuna kommun, Region Stockholm och Västra Götalandsregionen. Fallen har vi valt för att de tillsammans ska täcka in kriterierna låg respektive hög andel köp av verksamhet från privata utförare, olika befolkningsstorlek och geografisk spridning i landet samt kommuner som har kommit olika långt i sitt arbete med kontroll och uppföljning av privata utförare med inriktning på välfärdsbrott. För att hitta de som har kommit långt har vi i urvalet utgått från tips från sakkunniga inom arbete mot välfärdsbrott.

I varje studerat fall har vi genomfört intervjuer med följande:

- kommunstyrelsens ordförande
- ordförande eller annan företrädare för fullmäktige
- företrädare för en eller flera nämnder
- förvaltningschefer och/eller chef för ekonomiavdelning
- enhetschefer
- handläggare och andra operativa funktioner.

Intervjuerna har genomförts i grupp och enskilt vid 53 intervjutillfällen. Sammanlagt har 95 företrädare för kommunerna och regionerna intervjuats. Arbetet med fallstudien har omfattat studier av program med mål och riktlinjer för privata utförare, genomgång av reglementen och vissa styrande dokument, årsrapporter och i förekommande fall fördjupade granskningar från revisionen.

Studie av kommuners och regioners program

I syfte att förstå hur kommuner och regioner omvandlar kommunallagens bestämmelser till styrning av arbetet med kontroll och uppföljning har Statskontoret studerat kommuners och regioners program för mål, inriktning och uppföljning av privata utförare. I urvalet för denna studie har totalt 22 kommuner och 8 regioner ingått, däribland de kommuner och regioner som också ingår i vår fallstudie.

Kommunerna och regionerna i undersökningen köper i olika utsträckning verksamhet från privata utförare. Enligt den senast tillgängliga statistiken (för 2023) är andelen för kommunerna i intervallet 2,2 till 34,8 procent och för regionerna i intervallet 3,7 till 26,8 procent. För att få så stor spridning som möjligt sett till hur programmen används har vi valt ut övriga kommuner och regioner slumpmässigt. Vid förfrågan till kommuner och regioner om att få ta del av programmen har vi också bett om att få ta del av dokument som programmet eventuellt hänvisar till. Vi har bara inkluderat de program som gäller för innevarande mandatperiod i den fördjupade delen av studien.

Av de totalt 30 tillfrågade kommunerna och regionerna har alla utom 2 kommuner svarat på vår förfrågan. De kommuner som inte har svarat har fått två påminnelser via mejl. Av de 28 som har svarat har 17 ett program för den innevarande mandatperioden (11 kommuner och 6 regioner).

En region har hanterat lagkravet om att ta fram ett program genom att behandla frågor om kontroll och uppföljning av privata utförare i en annan policy. Eftersom lagkravet är uppfyllt har vi valt att tolka detta som att regionen har ett program. Endast en region har meddelat att de inte har något program och motiverar detta med att de har en mycket liten andel av sin verksamhet i privat regi.

Tabell B1. Förekomsten av program för bl.a. uppföljning av privata utförare i Statskontorets urvalsstudie, kommuner och regioner

	Kommuner	Regioner
Har ett program för mandatperioden 2022–2026	11	6
Har endast program för tidigare mandatperiod	3	1
Har inget program	6	1
Ej svarat	2	0

I vår studie har vi använt en analysram som består av tio frågor som vi har besvarat genom att studera programmen och tillhörande styrdokument. Frågorna har bland annat handlat om ansvarsfördelning, inriktningen på dokumentet, om återkopplingen till fullmäktige är specificerad och om det framgår att syftet med uppföljningen är att förhindra välfärdsbrott. Vi har också undersökt om programmen inkluderar eller exkluderar verksamheter som personlig assistans och HVB.

Studie av stödmaterial till kommuner och regioner kopplat till välfärdsbrott

Vi har analyserat innehållet i SKR:s stödmaterial för kommunsektorns arbete med att motverka välfärdsbrott och de material som SKR hänvisar till hos myndigheter och som gäller välfärdsbrott. Vi har avgränsat oss till att studera de underlag som finns tillgängliga på SKR:s och myndigheternas webbplatser.

Samtal med forskare

Vi har samtalat med utvalda forskare för att öka vår kunskap om utformning av effektiv styrning av kontroll- och uppföljningsarbetet, vad som har betydelse för styrningen av det praktiska arbetet och samspelet mellan regler, styrning och ledning samt organisationskultur. Detta samtal genomförde vi i december 2024. I samtalet deltog fyra forskare från fyra olika discipliner:

- Shirin Ahlbäck Öberg, professor i statsvetenskap, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Tom Madell, professor i rättsvetenskap, Juridiska institutionen, Umeå universitet.
- David Pålsson, docent i socialt arbete och universitetslektor, Stockholms universitet.
- Emmanuel Wittberg, postdoktor, Institutet för analytisk sociologi och centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Forskarna fick förbereda anföranden i ämnet och därefter tillsammans reflektera i ett samtal som Statskontoret ledde.

Samtal med myndigheter, utredningar och Regeringskansliet

Vi har fört samtal med sakkunniga från de myndigheter som vi enligt uppdrag ska hämta in synpunkter från: Bolagsverket, Brå, Ekobrottsmyndigheten, IVO, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Upphandlingsmyndigheten, kommuner, regioner och SKR. Vi har också hållit oss uppdaterade om aktuella frågor genom att ta del av utredningar inom närliggande områden och genom kontakter med Regeringskansliet.