

Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott

Delredovisning november 2025

Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. På begäran kan vi ta fram publikationen i ett alternativt format för personer med funktionsnedsättning. Skicka frågor om alternativa format till alternativaformat@socialstyrelsen.se.

Artikelnummer: 2025-11-9916

Publicerad: www.socialstyrelsen.se, november 2025

Förord

Socialstyrelsen har i uppdrag (S2025/00474) att utveckla ett nationellt forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård, tandvård samt socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-verksamhet. Detta är myndighetens delredovisning av uppdraget.

Målet med forumet är att skapa förutsättningar för bättre samverkan och kunskapsutbyte mellan kommuner, regioner och relevanta myndigheter för att förebygga och upptäcka välfärdsbrottslighet. Genom att samla aktörer på både nationell, regional och kommunal nivå skapas en grund för en stärkt samverkan som kan bemöta de komplexa utmaningarna som välfärdsbrottslighet innebär.

Välfärdsbrottslighet hotar inte bara samhällets resurser och förtroendet för välfärdssystemet – den kan också leda till att enskilda individer inte får den vård och omsorg de behöver. När resurser missbrukas påverkar det både kvaliteten på och tillgången till insatser, vilket i sin tur kan få allvarliga konsekvenser för dem som har störst behov.

Delredovisningen är framtagen av projektledare Lina Hedlund. Enhetschef har varit Anna Bennet Bark.

Björn Eriksson
Generaldirektör
Socialstyrelsen

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Bakgrund.....	6
Vad innebär välfärdsbrottslighet?	6
Socialstyrelsen har fått i uppdrag att etablera ett forum	7
Socialstyrelsens arbete ska komplettera pågående initiativ	8
Kartläggning av riskområden inom socialtjänst- och LSS- verksamhet.....	10
Socialstyrelsens definition av några centrala begrepp	10
Forumet LUMEN ska bidra till systemövergripande kunskapshöjning.....	15
LUMEN ska främja samverkan	15
LUMEN:s aktiviteter utgår från ett ramverk.....	18
Inledande fokusområde: förebyggande arbete	20
Framtida temaområden i LUMEN	21
Socialstyrelsens iakttagelser avseende behov av fortsatta insatser.....	22
Förtydligande av begreppet välfärdsbrott	22
Kunskap om välfärdsbrottens omfattning	23
Ökat stöd för att anmäla, utreda och lagföra välfärdsbrott inom vård och omsorg.....	24
Stöd för kommuner och regioner i att hantera civilrättsliga åtgärder i förhållande till straffrätt.....	26
Ökat stöd i att upptäcka och återfå medel från bedrägerier inom hälso- och sjukvård	27
Information om specifika aktörer i förbyggande och uppföljande syfte	28
Insyn i ekonomiska flöden inom välfärden för att öka upptäcktsrisk.....	29
Referenser.....	30
Bilaga 1. Rapporter och utredningar i kartläggningen	31

Sammanfattning

Välfärdsbrottslighet är ett komplext samhällsproblem som går bortom ekonomiska konsekvenser. Det medför risker för bland annat patientsäkerhet, kvaliteten på utförda insatser och samhällsförtroendet. För att stärka kommuner och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att etablera ett nationellt forum för lärande och kunskapsspridning inom hälso- och sjukvård, tandvård samt socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-verksamhet). Uppdraget omfattar att anordna kunskapshöjande aktiviteter, främja kunskapsdelning mellan berörda aktörer samt kartlägga riskområden för att öka förståelsen av hur välfärdsbrottslighet kan förebyggas, förhindras och upptäckas. Socialstyrelsen ska även att identifiera behov av statliga åtgärder. Hittills identifierade behov presenteras i slutet av denna delredovisning. Uppdraget pågår till februari 2027.

Socialstyrelsen har påbörjat uppbyggnaden av *LUMEN – forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet*. Forumet är en digital mötesplats där kommuner, regioner, myndigheter och andra nationella aktörer kan dela kunskap, metoder och erfarenheter. För att möjliggöra forumet har Socialstyrelsen bildat en *samverkansgrupp* med elva statliga myndigheter, MUR¹-kansliet och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Samverkansgruppen bidrar med kunskap och erfarenheter inom respektive aktörs expertområde. Genom samverkan med andra myndigheter och nätverk skapas förutsättningar för bättre kontaktvägar och stärkt samverkan.

Under hösten 2025 har Socialstyrelsen anordnat två digitala möten inom LUMEN. Mötena har behandlat det förebyggande arbetet och välfärdsbrottslighetens komplexitet inom vård och omsorg, med exempel från kommuner och regioner. Brottsförebyggande rådet (Brå) har även deltagit med en metodologisk fördjupning i förebyggande arbete genom att presentera analysmodellen *crime proofing*. Det är 154 kommuner och 19 regioner som anmält kontaktpersoner till forumet.

Socialstyrelsen genomför även en kartläggning av riskområden inom socialtjänst och LSS-verksamhet. Kartläggningen ska komplettera myndighetens tidigare kartläggning av riskområden inom hälso- och sjukvård och tandvård. Kartläggningen omfattar dokumentstudier, analys av ekonomiska flöden och intervjuer med kommunrepresentanter. Syftet är att öka förståelsen för var risker kan uppstå och hur de kan förebyggas. Resultaten kommer att redovisas under våren 2026.

¹ Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

Bakgrund

Välfärdsbrottsligheten har blivit alltmer märkbar inom regionernas och kommunernas verksamheter. Det framgår av den gemensamma lägesbilden från myndigheterna som deltar i den särskilda samverkansstrukturen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) [1]. Socialstyrelsens tidigare kartläggning av välfärdsbrott inom hälso- och sjukvård samt tandvård (S2023/03096) visade bland annat att nedanstående områden är särskilt utsatta: [2].

- Nödvändig tandvård (N-tandvård) och tandvård till personer med funktionsnedsättning (F-tandvård)
- Läkemedelsförskrivning och läkemedelshantering
- Digital utomlänsvård
- Intygsutfärdande
- Enskilda yrkesutövare

Oseriösa och kriminella aktörer utnyttjar ersättningssystemen för att finansiera kriminalitet, vilket också kan innebära att patienter och brukare riskerar att få bristfällig vård och omsorg [3]. Felaktiga utbetalningar eller insatser leder till att ekonomiska resurser avsedda för vård och omsorg urholkas, vilket hotar både kvalitet och tillgänglighet [4]. Inom hälso- och sjukvården och tandvården kan välfärdsbrottsligheten få konsekvenser för patientsäkerheten, exempelvis genom felbehandlingar eller brister i utförd vård [5]. Inom socialtjänst- och LSS-verksamheter riskerar individer att få undermålig vård- och omsorg, vilket kan orsaka personligt lidande och bidra till ett ökat utanförskap [6]. På samhällsnivå riskerar välfärdsbrottslighet att underminera allmänhetens förtroende för både välfärdssystemet och det demokratiska styret [1]. Välfärdsbrott är således inte enbart ett ekonomiskt problem, det är ett komplext samhällsproblem.

Vad innebär välfärdsbrottslighet?

Idag finns ingen allmänt vedertagen definition av *välfärdsbrott* eller *välfärdsbrottslighet*. Sveriges kommuner och regioner (SKR) använder begreppet för att benämna situationer där en extern aktör – ett företag och/eller en privatperson – otillbörligen utnyttjar allmänna medel för egen vinning [7]. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) innebär välfärdsbrott att offentligt finansierade trygghetssystem inom stat, region och kommun utnyttjas för egen vinning av privatpersoner, företag eller föreningar [8]. Brå tillämpar begreppet framför allt i relation till bidragsbrott eller bedrägerier där aktören lämnat felaktiga uppgifter, inte följer lagar eller avtalsvillkor, samt då det förekommit felaktigheter vid köp av välfärdstjänster, exempelvis hemtjänst eller sjukvård.

Socialstyrelsens arbete med detta regeringsuppdrag tar sin utgångspunkt i befintliga definitioner av begreppet *välfärdsbrottslighet*. Socialstyrelsen har sammanfattat definitionerna och kommer utgå från att:

Välfärdsbrott innebär att en aktör – privatperson, företag eller annan organisation – utnyttjar offentligt finansierade välfärdssystem för otillbörlig vinning. Det handlar ofta om att inkomma med felaktiga uppgifter, bryta mot avtalsvillkor eller att manipulera beslut. Välfärdsbrott kan leda till felaktiga utbetalningar, snedvriden konkurrens, försvagade välfärdstjänster där brukare och patienter inte får insatser med god kvalitet, och minskat förtroende för välfärden. Välfärdsbrottslighet är ett allvarligt samhällsproblem som kan ha kopplingar till organiserad brottslighet, korrupcion och andra oegentligheter inom offentliga verksamheter.

I det fortsatta arbetet kommer vi vara lyhörda för eventuella behov av att utveckla definitionen.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att etablera ett forum

I april 2025 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag (S2025/00474) att utveckla ett nationellt forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården, tandvården samt socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-verksamhet). Målet med forumet är att kommuner och regioner ska få bättre förutsättningar i sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet. Forumet ska också främja kunskapsutbyte mellan berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner, för att stärka det gemensamma arbetet och aktörernas samverkan. Socialstyrelsen ska hålla samman forumet och bjuda in relevanta myndigheter och aktörer att delta i arbetet med forumet.

I regeringsuppdraget ingår att:

- anordna kunskapshöjande aktiviteter i syfte att öka kunskapen om välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården, tandvården samt socialtjänst- och LSS-verksamhet,
- främja kunskapsdelning kring välfärdsbrottslighet mellan myndigheter, regioner och kommuner samt andra centrala aktörer,
- identifiera och informera regeringen om eventuella behov av statliga åtgärder i syfte att motverka välfärdsbrottslighet,

- utifrån behov, kartlägga riskområden för att få en bättre förståelse för behovet av kunskap kring att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet.

Uppdraget ska genomföras som ett pilotprojekt fram till februari 2027. I samband med slutredovisningen av uppdraget i februari 2027 kommer Socialstyrelsen att utvärdera arbetet med forumet samt föreslå en plan för fortsatt arbetet med forumet.

Socialstyrelsens arbete ska komplettera pågående initiativ

Forumet kommer att existera i ett system där flera initiativ mot välfärdsbrottslighet redan finns. Socialstyrelsen har tagit hänsyn till hur dessa arbeten bedrivs för att säkerställa att forumet kompletterar befintliga initiativ. Nedan redogör vi för ett antal av de nu pågående nationella initiativen mot välfärdsbrottslighet.

- **Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen (MUR)** – Nätverket MUR består av 26 statliga myndigheter som samarbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. MUR tillsätter tillfälliga arbetsgrupper med representanter från utvalda kommuner och regioner som tillsammans arbetar med tematiska frågor. Arbetsgrupperna gör det möjligt att dela kunskap och erfarenheter. Initiativet saknar en beständig gemensam plattform för att sprida insikter och kunskap utanför deltagande myndigheter och deltagare i arbetsgrupperna. Det innebär att arbetets resultat framför allt sprids till de myndigheter, kommuner och regioner som deltagit i arbetsgrupperna.
- **Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet (OB-satsningen)** – Inom OB-satsningen arbetar 14 myndigheter tillsammans mot organiserad brottslighet. En del av arbetet inom satsningen har berört välfärdsbrottslighet. Inom OB-satsningen finns två olika typer av underrättelseverksamheter: nationellt underrättelsecentrum (NUC) och regionala underrättelsecentrum (RUC). Kommuner och regioner kan bjudas in till regionala underrättelsecentrum men de ingår inte i det ordinarie arbetet och omfattas inte av den uppgiftsskyldighet som satsningen bygger på.
- **SKR:s tre nätverk mot välfärdsbrottslighet** – SKR har tre nätverk för arbete mot välfärdsbrottslighet, ett för kommuner, ett för regioner och ett för statliga myndigheter. Nätverken omfattar kommunerna och regionernas samtliga ansvarsområden och därmed även välfärdsbrott utanför vård- och omsorgsområdet. Utöver nätverken, har SKR samlat samtliga kommuner i en gemensam kunskapshöjande satsning där SKR tillhandahåller utbildningsstöd. Utbildningsstöden är framtagna för att

stärka respektive kommuns förutsättningar att påbörja ett grundläggande arbete mot välfärdsbrottslighet.

- **Brottsförebyggande rådets nätverk för tillämpning av *crime proofing***
 - Brå har ett nätverk för kommuner och statliga myndigheter som använder analysmodellen *crime proofing*. Crime proofing kan användas för att identifiera risker för brott eller överutnyttjande kopplat till ett regelverk.

Socialstyrelsens uppdrag är att stötta hälso- och sjukvården, tandvården, socialtjänsten och verksamheter inom funktionshinderområdet på nationell och lokal nivå. Eftersom välfärdens olika sektorer är delar av en sammanhängande helhet kräver det ett systemperspektiv. Ett systemperspektiv gör det möjligt att identifiera mönster och strukturella svagheter, men också att utveckla lösningar som fungerar över sektorsgränser. I relation till välfärdsbrottslighet innebär det att stärka motståndskraften i hela systemet och inte enbart att förebygga, förhindra och upptäcka enskilda händelser. Att hantera riskområden på systemnivå kräver således att perspektiv från operativt arbete mot välfärdsbrott kombineras med ett systemperspektiv. I arbetet med detta forum kommer Socialstyrelsen verka för att förena dessa perspektiv och identifiera utvecklingsområden i dialog med den nationella och lokala nivån.

Kartläggning av riskområden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet

Socialstyrelsens ska, utifrån behov, kartlägga riskområden för att få en bättre förståelse för behovet av kunskap kring att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet. Socialstyrelsen genomförde en kartläggning av välfärdsbrott inom hälso- och sjukvården och tandvården 2024 [2]. Inom ramen för det här regeringsuppdraget kompletteras kartläggningen från 2024 med att kartlägga välfärdsbrott inom socialtjänst- och LSS-verksamhet. Arbetet med kartläggningen av välfärdsbrott inom socialtjänst- och LSS-verksamhet inleddes våren 2025 och kommer publiceras i sin helhet under våren 2026.

Vi har inlett kartläggningen av riskområden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet genom att sammanställa det befintliga kunskapsläget. Sammanställningen bygger på ett 30-tal rapporter och utredningar om välfärdsbrottslighet framtagna av myndigheter, statliga utredningar, forskare och privata aktörer. Därtill pågår en kartläggning av ekonomiska flöden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet, intervjuer med företrädare från omkring 15 kommuner samt dialog med ett flertal experter från statliga myndigheter som arbetar mot välfärdsbrottslighet.

I den här delrapporten ger vi en kortfattad beskrivning av hur myndigheten har definierat centrala begrepp, det aktuella kunskapsläget om välfärdsbrott inom socialtjänst- och LSS-verksamhet och vårt tillvägagångssätt för att komplettera nuvarande kunskapsläge.

Socialstyrelsens definition av några centrala begrepp

Under arbetets gång har Socialstyrelsen identifierat att det finns skilda sätt att definiera centrala begrepp, exempelvis *välfärdsbrottslighet*, *riskområden*, *socialtjänstverksamhet* och *LSS-verksamhet*. Vi har därför definierat och avgränsat dessa inom ramen för kartläggningen. Begreppsdefinitionerna har även varit användbara i arbetet med forumet och i dialog med externa aktörer, inte minst för att skapa förståelse för regeringsuppdragets omfattning och innehåll.

- *Välfärdsbrottslighet* definieras i enlighet med definitionen i avsnittet ”*Vad innebär välfärdsbrottslighet?*”.

- *Riskområden* – en specifik problematik som medför en förhöjd risk för välfärdsbrottslighet inom ett visst verksamhetsområde, alternativt som en strukturell eller institutionell svaghet inom ett visst verksamhetsområde.
- *Socialtjänstverksamhet* definieras i enlighet med Socialstyrelsens definition i termbanken.² Socialtjänstverksamhet konkretiseras vidare i enlighet med SKR:s *Kartläggning av insatser i Socialtjänst* (2022) [9] som en verksamhet som antingen beslutar, levererar och/eller följer upp någon eller flera av socialtjänstens insatser (cirka 155 insatser).
- *LSS-verksamhet* – en verksamhet som antingen beslutar, levererar och eller följer upp någon eller flera av de tio insatser som definieras i LSS-lagstiftningen.

Kunskapsläget om välfärdsbrott inom socialtjänst- och LSS-verksamhet

Socialstyrelsen har tagit del av rapporter och utredningar³ som belyst ett antal verksamhetsområden inom socialtjänsten och LSS-verksamhet som särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet. Följande områden har beskrivits som utsatta:

- Hemtjänst
- Personlig assistans
- Ekonomiskt bistånd (främst försörjningsstöd)
- Hem för vård eller boende (HVB-verksamhet avseende dels barn dels vuxna)
- Familjehem
- LSS-boende (avseende dels barn dels vuxna)
- Särskilt boende för äldre
- Stödboende

Listan ovan ska inte ses som uttömmande utan snarare som vanligen omnämnda verksamhetsområden. Dessa områden utgör verksamhetsområden där välfärdsbrottslighet har upptäckts. De säger således inget om den faktiska omfattningen av välfärdsbrott inom olika delar av socialtjänst- och LSS-verksamhet [8].

Hittills har ingen aktör kunnat bedöma omfattningen av välfärdsbrottslighet med säkerhet, varken i Sverige som helhet eller inom socialtjänst- och LSS-verksamhet [10]. Omfattningen av välfärdsbrottsligheten beskrivs som mycket svår att kartlägga, bland annat på grund av att det är svårt att

² https://termbank.socialstyrelsen.se/article.php?tid=725&src_lang=swe

³ Hittills behandlade rapporter och utredningar redovisas i bilaga 1.

uppskatta hur mycket välfärdsbrott som aldrig upptäcks. De flesta uppskattningarna bygger på förekomsten av upptäckt välfärdsbrottslighet eller egna bedömningar som inte kan verifieras [se exempelvis 4, 8, 10, 11]. Socialstyrelsen kan därför inte med säkerhet avgöra vilka områden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet som är särskilt utsatta för välfärdsbrott utifrån tidigare utredningar.

Inom de identifierade verksamhetsområdena förekommer olika typer av välfärdsbrott, exempelvis avtalsbrott, bidragsbrott eller bedrägerier. I tidigare litteratur framgår bland annat flera exempel på hur välfärdsbrott kan gå till inom olika kommunala verksamhetsområden samt konsekvenser av dessa. Det handlar bland annat om bristande kvalitet i levererade välfärdstjänster, förlust av skattemedel och finansiering av organiserad brottslighet.

Välfärdsbrottslighet, så som tidigare utredningar och rapporter definierar det, innefattar oftast felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar till enskilda individer eller organisationer kan förekomma som en konsekvens av uppsåtliga gärningar [8], men även som en konsekvens av oaktsamhet [10]. Det kan både vara den enskilda och den utbetalande instansen som är oaktsam. När någon oaktsamt gjort en felaktig utbetalning bedöms det oftast som bristande styrning och intern kontroll snarare än välfärdsbrott. Välfärdsbrottslitteraturen innefattar därför inte bara företeelser som utgör brott i juridisk mening. Att motverka välfärdsbrott har många gånger kommit att handla om att skapa goda organisatoriska förutsättningar [12]. Socialstyrelsen utgår dock från den definition av välfärdsbrottslighet som anges i avsnittet ”*Vad innebär välfärdsbrottslighet?*”. Det innebär att myndigheten utgår från att välfärdsbrott är när en aktör – privatperson, företag eller annan organisation – utnyttjar offentligt finansierade välfärdssystem för otillbörlig vinning. Kartläggningen innefattar därför inte utbetalning till följd av enbart oaktsamhet av utbetalaren själv. Samtidigt går det inte att bortse från att oaktsamhet hos utbetalaren medför en sårbarhet mot uppsåtliga angrepp och därmed en ökad risk för välfärdsbrott.

Det saknas kunskap om riskfaktorer för välfärdsbrott utifrån ett styrningsperspektiv

Det saknas kontextspecifik kunskap om välfärdsbrott inom bland annat socialtjänst- och LSS-verksamhet. I de publikationer myndigheten läst saknas förklarande perspektiv på välfärdsbrott från ett organisations- och/eller systemperspektiv. Vidare saknas kunskap om institutionella risker för välfärdsbrott, det vill säga varför risker för välfärdsbrott uppstår inom exempelvis en viss uppsättning av regelverk, incitamentsstrukturer och

organisatorisk miljö samt hur dessa risker kan hanteras. I den tidigare litteraturen framgår att det finns tre distinkta kontexttyper där välfärdsbrottslighet är förekommande, här benämnda *institutionella arrangemang*. De utgörs av:

- köp av tjänst,
- utbetalning till enskild och
- föreningsstöd.

Den tidigare litteraturen om välfärdsbrott handlar nästan uteslutande om välfärdsbrott som sker inom ramen för dessa tre institutionella arrangemang.

Den vetenskapliga litteraturen om klassiska organisatoriska problem inom de tre institutionella arrangemangen är omfattande. Trots det saknas analyser som intar ett organisationsteoretiskt perspektiv på välfärdsbrottslighet i en svensk kontext. Det innebär att det saknas kunskap om varför risker för välfärdsbrott uppstår utifrån ett organisatoriskt perspektiv, vilka konsekvenser riskerna kan medföra samt hur dessa skulle kunna hanteras i en svensk kontext. Kunskap om detta saknas i relation till samtliga kommunala verksamhetsområden. För att kunna förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott behövs ökad kunskap om varför dessa risker uppstår, vilka konsekvenser de kan medföra och hur de skulle kunna hanteras.

Socialstyrelsen har ett teoretiskt och ett praktiskt angreppssätt

För att överbrygga kunskapsgapen har Socialstyrelsen dels haft ett teoretiskt angreppssätt, dels ett praktiskt. Myndigheten har valt att applicera teoretiska perspektiv på välfärdsbrottslighet för att identifiera risker inom de tre institutionella arrangemangen som nämns ovan. Ambitionen är att identifiera nya riskområden baserat på bland annat informationsasymmetrier mellan utbetalare och mottagare inom socialtjänst- och LSS verksamhet. Genom att kartlägga ekonomiska flöden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet, är myndighetens ambition att hitta områden med högre incitament för oegentligheter. Genom intervjuer ges en fördjupad bild i hur kommunerna arbetar för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott inom socialtjänst- och LSS-verksamhet.

Socialstyrelsen fortsätter analysera välfärdsbrottslighet

Socialstyrelsen ska fortsätta kartlägga riskområden inom socialtjänst- och LSS-verksamhet hösten 2025. Myndigheten kommer fortsatt genomföra

intervjuer med representanter från kommuner. Därtill planeras en analys med hjälp av ett principal-agentperspektiv. Principal-agentperspektivet beskriver relationer där en principal (till exempel en huvudman, kommun eller utbetalare) delegerar uppgifter till en agent (till exempel en utförare eller en enskild mottagare av insats) att agera å sina vägnar [13]. Ett grundläggande antagande inom perspektivet är att agenten har mer information och andra drivkrafter än principalen, vilket kan leda till målkonflikter och oönskade beteenden [14]. Principal-agentperspektivet kommer användas för att få bättre förståelse för vilka institutionella arrangemang inom socialtjänst- och LSS-verksamhet som medför en ökad teoretisk risk för välfärdsbrottslighet. Denna typ av kunskap saknas idag. Det handlar bland annat om att analysera hur tillgång till information fördelas mellan betalare och utförare inom olika insatser och vilka konsekvenser som följer av att otillbörligt utnyttja utbetalaren. Nyttan med en sådan analys är att den överbygger det kunskapsglapp som idag finns mellan företeelser (välfärdsbrott) och åtgärder som syftar till att motverka välfärdsbrott utifrån ett styrningsperspektiv. Styrningsperspektivet innebär ett nytt sätt att se på välfärdsbrottslighet, från välfärdsbrott som enskilda och isolerade fall med tillhörande åtgärder inom en organisation till välfärdsbrottslighet som ett övergripande och komplext problem som behöver hanteras systematiskt och som en del av styrningen. Vår målsättning är att analysen kan bidra med verktyg för kommuner att styra sitt arbete mot att bättre kunna förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet. Analysresultaten kan även användas som ett kunskaps- och diskussionsunderlag i Socialstyrelsens fortsatta arbete för att motverka välfärdsbrottslighet.

Forumet LUMEN ska bidra till systemövergripande kunskapshöjning

Socialstyrelsen har bildat forumet LUMEN för kommuner, regioner och statliga myndigheter. LUMEN står för ett gemensamt sammanhang där aktörer kan *lära av varandra*, *utveckla* sina arbetssätt, *metoder* kan spridas, *erfarenheter* delas, allt i ett gemensamt *nätverk*. Inom LUMEN kommer Socialstyrelsen erbjuda återkommande digitala möten. Under hösten 2025 har två digitala möten arrangerats.

Syftet med forumet är att främja kunskapsdelning kring välfärdsbrottslighet mellan statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra centrala aktörer, samt att anordna kunskapshöjande aktiviteter för att öka kunskapen om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg.

LUMEN kommer användas för att sprida material och insikter från arbeten som tagits fram av myndigheter eller andra grupperingar och nätverk med en smalare målgrupp. Forumet kommer på så vis bidra till att kunskap kommer fler kommuner och regioner till gagn. En bred spridning är viktig eftersom arbetet mot välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg förutsätter att motståndskraften i systemet som helhet stärks. Socialstyrelsen kommer även ha möjlighet att inhämta återkoppling på hur olika kunskapsunderlag fungerar i ”praktiken”. Genom att återföra synpunkter och utmaningar till de som utarbetat underlagen, finns även potential att utveckla kunskapen om hur vi gemensamt kan arbeta mot välfärdsbrottslighet.

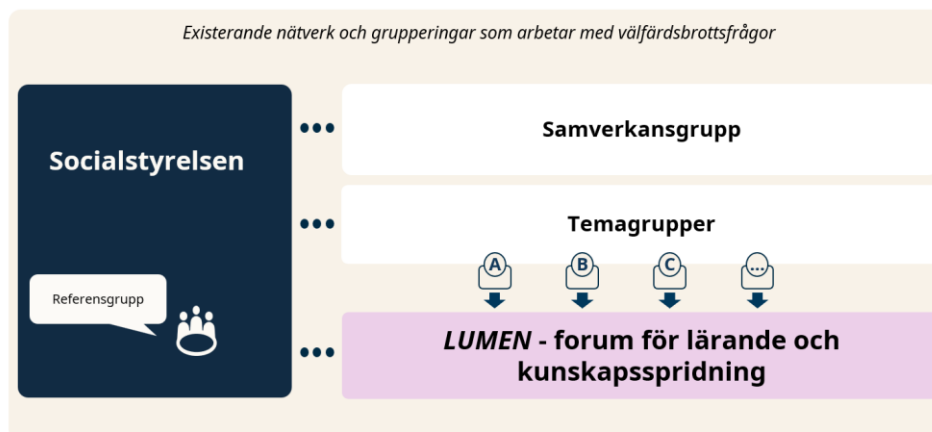
Forumet ska bygga vidare på de metoder och arbetssätt mot välfärdsbrott som redan fungerar. Forumet ska även bidra till att kunskapsluckor och utmaningar kopplat till arbetet mot välfärdsbrott identifieras samt skapa långsiktiga strukturer för samverkan mellan aktuella aktörer. Forumet samlar därför representanter från både kommuner och regioner, och statliga myndigheter. Genom att Socialstyrelsen aktivt samverkar med andra myndigheter och nätverk kan forumet bidra till att stärka kontaktvägarna mellan berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

LUMEN ska främja samverkan

Socialstyrelsen har utformat LUMEN med ett systemövergripande perspektiv i åtanke. *Systemperspektiv*, *samverkan* och *kunskap* står i centrum i arbetet med LUMEN. För att arbetet mot välfärdsbrottslighet ska få effekt på systemnivå är samverkan avgörande.

Figur 1 nedan är en schematisk beskrivning av forumets uppbyggnad. Under figuren ges en beskrivning av respektive del. Den centrala delen av forumet är *LUMEN: forum för lärande och kunskapsspridning* eftersom det är där det främsta mötet mellan nationella aktörer och kommuner och regioner sker. Resterande delar kan ses som stödfunktioner för att möjliggöra LUMEN.

Figur 1. Struktur för LUMEN - forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet.



Socialstyrelsen ansvarar för att leda och koordinera arbetet inom forumet. *Socialstyrelsen* för dialog med myndigheter, SKR och andra aktörer och fungerar som en knypunkt för pågående arbeten på nationell och lokal nivå. Dialogen ska bidra till att synliggöra kontaktvägar och sprida kunskap, men också till att identifiera utvecklings- och samverkansbehov. För att säkerställa att forumets innehåll är av relevans för kommuner och regioner kommer en referensgrupp med representanter från dessa sätts samman.

Samverkansgruppen består av statliga myndigheter och andra nationella aktörer, däribland SKR. *Samverkansgruppen* träffas regelbundet för att dela information om pågående arbeten hos respektive aktör och för att identifiera nya samverkansområden. *Samverkansgruppens* aktörer bidrar med stöd, information och analyser som utarbetats i den egna organisationen. Därmed bidrar *Samverkansgruppen* till att säkerställa att innehåll som presenteras i forumet är aktuellt och bygger på aktuell kunskap. *Socialstyrelsen* är sammankallande till *Samverkansgruppen*.

Temagrupperna kan komma att tillsättas för att bidra med kunskap och innehåll till forumet. *Temagrupperna* är tänkta att så långt det är möjligt utgå från existerande grupperingar, exempelvis MUR:s arbetsgrupper eller arbetsgrupper mot välfärdsbrottvälfärdsbrottslighet i kommuner och regioner. Representanter från *temagrupperna* har genom forumet en möjlighet att ge andra insyn i hur de arbetar mot välfärdsbrottslighet. Genom att belysa utmaningar i det egna arbetet, kan de även ge *Socialstyrelsen* konkreta insikter om utvecklingsbehov inom området. De kan även få inspel

från andra deltagare i forumet. Temagrupper kan ha olika tidsperspektiv och bestäms i samråd med berörda aktörer. Arbetet som sker i grupperna bekostas av respektive aktör.

LUMEN: forum för lärande och kunskapsspridning är kärnan i arbetet med forumet. LUMEN utgörs av möten där information, stödmaterial, analyser, erfarenheter och beskrivningar av utmaningar utbyts mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra aktörer (exempelvis patient- och brukarorganisationer).⁴ Forumet LUMEN vänder sig till en bred målgrupp; deltagarna kan vara såväl medarbetare som chefer och politiker från olika förvaltningar och olika organisatoriska strukturer. Därtill kommer deltagare att representera organisationer som kommit olika långt i sitt arbete mot välfärdsbrottslighet. Vissa kommer precis ha börjat, medan andra kommer ha arbetat systematiskt i flera år. Socialstyrelsens stöd behöver därför anpassas efter en målgrupp med vitt skilda utgångslägen.

Socialstyrelsen skickar löpande ut inbjudningar med tema och agenda till de kontaktpersoner som regioner och kommuner själva utsett. Kontaktpersonen skickar därefter själv vidare inbjudan till lämpliga mottagare i sin organisation. På så sätt kan kommuner och regioner välja vem eller vilka från organisationen som bör delta. Tack vare den flexibla utformningen kommer forumet kunna behandla frågor som sträcker sig från den politiska ledningsnivån till stöd- och kärnverksamheterna.

LUMEN är initialt ett digitalt mötesforum. Den digitala mötesformen gör att det är enkelt, flexibelt och billigt att delta. Samtidigt finns det flera fördelar med fysiska möten. Socialstyrelsen kommer kontinuerligt följa upp mötesformatet för att säkerställa att formatet är ändamålsenligt.

Eftersom LUMEN är ett öppet digitalt mötesforum kommer informationen som sprids anpassas efter dessa förutsättningar. Operativa arbetssätt kan behandlas, men inte i en sådan detaljeringsgrad att sekretessbelagda uppgifter eller annan skyddsvärd information röjs. Enskilda pågående ärenden kommer inte behandlas.

Tretton nationella aktörer ingår i samverkansgruppen

Socialstyrelsen har bjudit in elva statliga myndigheter, MUR-kansliet och SKR att delta i samverkansgruppen. Samtliga myndigheter och nationella aktörer som Socialstyrelsen enligt regeringsuppdraget ska föra dialog med

⁴ Inga underrättelser, aktör- eller individuppgifter kommer att hanteras i forumet.

ingår i samverkansgruppen. Eftersom arbete mot välfärdsbrottslighet är tvärsektoriellt har Socialstyrelsen bjudit in ytterligare myndigheter.⁵

Samverkansgruppens deltagare kan, genom Socialstyrelsen och forumet LUMEN, samordnat och gemensamt nå ut till kommuner och regioner. Samverkansgruppen har sedan uppdraget startade haft två möten där nedanstående aktörer deltagit:

- Bolagsverket
- Brottsförebyggande rådet
- Ekobrottsmyndigheten
- Försäkringskassan
- Inspektionen för vård och omsorg
- Konkurrensverket
- Polismyndigheten
- Skatteverket
- Upphandlingsmyndigheten
- Utbetalningsmyndigheten
- Åklagarmyndigheten
- MUR-kansliet
- Sveriges Kommuner och Regioner.

Socialstyrelsen har fört särskilda dialoger med Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om möjligheter att initiera ett gemensamt utvecklingsarbete. De gemensamma utvecklingsarbetena syftar till att utveckla de interna arbetena såväl som att utveckla kunskapshöjande aktiviteter till LUMEN:s möten.

Socialstyrelsen kommer även kontakta organisationer som företräder patienter och/eller brukare samt branschorganisationer för att få ett bredare perspektiv samt inhämta information och synpunkter.

LUMEN:s aktiviteter utgår från ett ramverk

Socialstyrelsen har tagit fram ett ramverk för hur forumet ska stödja kommuner och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet. Ramverket är baserat på insikter från Socialstyrelsens arbeten inom området samt dialoger med aktuella myndigheter och SKR.

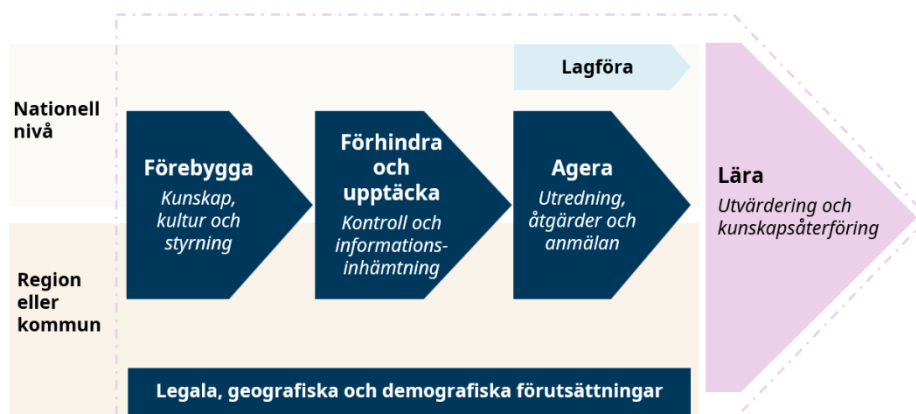
⁵ Socialstyrelsen har även kontaktat Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Läke-medelsverket, Tandvård- och läke-medelsförmånsverket samt Länsstyrelser i arbetet. Vid tillfället för författandet av denna delredovisning har Socialstyrelsen inte träffat dessa myndigheter.

Ramverket bygger på att arbete mot välfärdsbrottslighet är en kontinuerlig process där aktiviteter måste genomföras löpande och i samverkan mellan organisatoriska nivåer. Ramverket tar hänsyn till att arbetet påverkas av att det finns förutsättningar som är mer eller mindre beständiga, vilka arbetet måste anpassas efter. Samtidigt belyser ramverket att lärande kan användas för att utveckla både det kontinuerliga arbetet och de grundläggande förutsättningarna.

Ramverket har fem huvudsakliga beståndsdelar (se Figur 2):

- **Legal, geografiska och demografiska förutsättningar** – Arbetet påverkas av förutsättningarna, både i form av nationell lagstiftning och lokala aspekter. De geografiska och demografiska förutsättningarna påverkar både de nationella och lokala förutsättningarna, till exempel tillgången till resurser (statliga och kommunala skatteintäkter, eller tillgång till kompetens).
- **Förebygga** – Att förebygga innebär att arbete med den interna kapaciteten och kulturen. Arbetet mot välfärdsbrottslighet bör vara systematiskt och tydligt förankrat på alla nivåer. För att skapa ett systematiskt förebyggande arbete krävs att svagheter i identifieras och att det finns funktioner som gör det svårare att utnyttja välfärdssystemen. Det handlar om att genom budget, styrande dokument och organisering skapa möjligheter för arbetet mot välfärdsbrottslighet.
- **Förhindra och upptäcka** – Att förhindra och upptäcka innebär att aktivt begränsa de tillfällen då välfärdsbrott *kan* ske, samt att upptäcka om och *när* det sker. Ett systematiskt arbete är önskvärt. Att kontrollera i ett tidigt stadiet kan stärka möjligheterna att begränsa skadan.
- **Agera** – Att agera handlar om att ta reda på mer om det som upptäckts. För att kunna agera krävs kunskap om hur uppföljningar kan genomföras samt vilka möjliga åtgärder som kan vidtas. Misstänkta brott ska anmälas till brottsbekämpande myndigheter. Vidare behövs kunskap om var och hur de oegentligheter som identifierats kan och får spridas till andra aktörer som har interaktioner med den aktör som granskats.
- **Lära** – Att lära handlar om att kontinuerligt vidareutveckla kunskap och metoder. Lärandet kan baseras på såväl egna som andras erfarenheter. Lärande är avgörande för att bygga upp en kunskapsbaserad brottsprevention. För att lärande ska leda till utveckling måste lärande och agerande kopplas ihop – retrospektivt lärande ska styra framtida agerande (metoder, processer och arbetssätt). Lärandet behöver ske på både nationell och lokal nivå. Lärandet bör också utgå från lagföring och utfall av domar.

Figur 2. Ramverk för ett strukturerat arbete mot välfärdsbrottslighet.



Inledande fokusområde: förebyggande arbete

I arbetet med forumet LUMEN har Socialstyrelsen inledningsvis utgått från resultaten i myndighetens tidigare kartläggning av välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård [2]. De möten som ägt rum har utgått från ramverkets andra del, förebyggande arbete. Förebyggande arbete har prioriterats för att skapa ytterligare medvetenhet om problemen inom vård och omsorg.

LUMEN – det första mötet

Det första mötet i forumet LUMEN handlade om att ge en bild av regeringsuppdraget och strukturen för LUMEN samt förebyggande arbete i form av kunskapshöjning. Syftet var att skapa förutsättningar för en gemensam förståelse av vad välfärdsbrottslighet kan innebära. Socialstyrelsen beskrev centrala riskområden och illustrerade hur välfärdsbrottslighet kan ta sig uttryck i praktiken. Socialstyrelsen belyste den komplexitet som omgärdar området: att flera aktörer kan vara inblandade, att samma upplägg kan medföra olika brottsrubriceringar och att konsekvenserna kan drabba enskilda individer, verksamheter och samhället i stort. Mötet behandlade även vikten av att samla olika kompetenser för att arbeta mot välfärdsbrottslighet.

Under mötet presenterade Eskilstuna kommun och Västra Götalandsregionen hur deras respektive arbeten mot välfärdsbrottslighet organiserats och genomförts i praktiken. Huvudämnet var att illustrera vilka utmaningar de identifierat samt möjliga lösningar.

Som avslutning på det första mötet presenterade Brå det stöd de kan ge till kommuner och regioner i arbetet mot välfärdsbrottslighet. Brå stöttar dels genom kunskapsstöd som finns tillgängligt på deras hemsida, exempelvis

Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott

rapporter om välfärdsbrott, otillåten påverkan och möjliggörare för kriminella nätverk, dels genom praktisknära stöd utifrån lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Det var 121 kommuner och 17 regioner anmälda som kontaktpersoner inför det första mötet. Flera av myndigheterna i samverkansgruppen deltog.

LUMEN – det andra mötet

Det andra mötet organiserades tillsammans med Brå och innehöll en metodologisk fördjupning i förbyggande arbete. Brå presenterade analysmodellen *crime proofing*. Crime proofing är en modell som används för att analysera regelverk eller rutiner i syfte att identifiera eventuella svagheter i rutiner, riktlinjer eller system [8]. Att genomföra regelverksanalyser är en grundläggande del av arbetet för att förebygga välfärdsbrott och ingår i Socialstyrelsens ramverk (se avsnittet "*LUMEN:s aktiviteter utgår från ett ramverk*").

Under det andra mötet presenterade även Sigtuna kommun tillsammans med Göteborg stad sina arbeten med crime proofing av riktlinjer inom personlig assistans. Region Stockholm presenterade sin modell för riskanalys kopplat till välfärdsbrott inom hälso- och sjukvård samt tandvård. Modellen är inspirerad av crime proofing men anpassad efter regionens arbete och förutsättningar.

Det var 154 kommuner och 19 regioner anmälda som kontaktpersoner inför det andra mötet. Flera av myndigheterna i samverkansgruppen deltog.

Framtida temaområden i LUMEN

Socialstyrelsen kommer fortsätta att utveckla LUMEN för att även i fortsättningen fokusera på olika temaområden. Arbetet ska utgå från det beskrivna ramverket och kommer ske i samverkan med kommuner, regioner och statliga myndigheter samt andra relevanta aktörer så som SKR. Arbetet kommer även fokusera på att utveckla möjligheten till diskussion kring kommuner och regioners eget arbete. Syftet är att skapa möjligheter för att dela erfarenheter, reflektera och föra dialog om riskområden och arbetssätt. Några förslag på möjliga temaområden för framtida möten är upphandling och avtalshantering, informationsdelning, polisanmälan och möjligheten att använda nationella register och data i det lokala arbetet.

Socialstyrelsens iakttagelser avseende behov av fortsatta insatser

Socialstyrelsen ska inom ramen för regeringsuppdraget identifiera och informera regeringen om eventuella behov av statliga åtgärder i syfte att motverka välfärdsbrottslighet. I det här kapitlet redogör Socialstyrelsen för övergripande iakttagelser som myndigheten hittills identifierat genom kartläggningen och i dialogen med kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra nationella aktörer. Socialstyrelsen kommer fortsätta arbetet med att identifiera behov av statliga åtgärder.

Det pågår redan många initiativ för att stärka arbetet mot välfärdsbrottslighet. Socialstyrelsen anser att det är av vikt att nya initiativ samordnas med de redan pågående så att de tillsammans skapar långsiktigt hållbara förutsättningar att arbeta mot välfärdsbrottslighet. Nya och pågående initiativ bör även utvärderas så att förutsättningar för lärande skapas, och effektiviteten i de kontroller och metoder som utvecklas säkerställs.

Förtydligande av begreppet välfärdsbrott

Det saknas en nationell definition av begreppet välfärdsbrott för att samordna, utvärdera och jämföra insatser. Det saknas även en juridisk definition av begreppet.

Begreppet välfärdsbrott saknar idag en vedertagen definition. Trots att begreppet innefattar ordet *brott* är välfärdsbrott i sig inte en straffbelagd gärning. Det finns inte heller en gemensam uppfattning om *vilka* brott begreppet välfärdsbrott omfattar. Ett förtydligande av vad begreppet välfärdsbrott innebär, exempelvis i form av en definition, skulle underlätta samordning, utvärdering och jämförande av insatser som olika aktörer genomför.

Som beskrivet i avsnittet ”*Vad innebär välfärdsbrottslighet?*” innefattar begreppet välfärdsbrott att en aktör – privatperson, företag eller annan organisation – utnyttjar offentligt finansierade välfärdssystem för otillbörlig vinning.⁶ Många gånger avser det utbetalningar från välfärdssystemet. Det straffrättsliga skyddet för utbetalningar från det offentligt finansierade välfärdssystemet varierar beroende på *typ av utbetalning* (såsom stöd,

⁶ Socialstyrelsens definition som baseras på SKR och Brås definitioner av begreppet välfärdsbrott.

förmån eller ersättning för tjänst), *utbetalande instans* (såsom statlig myndighet, kommun eller region), *mottagare* (privatperson eller juridisk person) och huruvida *utbetalningen i sig regleras av avtal eller lagstiftning*. Utbetalningar till enskilda personer från Försäkringskassan, kommuner och arbetslöshetskassor samt vissa statliga myndigheter omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). I regeringens proposition om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (prop. 2024/25:187) föreslås även att en subventionsbrottslag ska införas för statliga företagsstöd. Övriga välfärdsutbetalningar, särskilt ersättningar till företag för utförda välfärdstjänster, saknar motsvarande specialreglering och hanteras framför allt enligt brottsbalkens bedrägeribestämmelser.

Brottskoder är ett klassificeringssystem som Brå ansvarar för och som kategoriserar brottsliga handlingar. Det används bland annat i Polisens operativa verksamhet, resultatredovisning och vid resursfördelning. I dagsläget finns brottskoder för olika typer av bedrägerier (såsom kortbedrägeri, romansbedrägeri och lönegarantibedrägeri), men inte för de *bedrägerier som drabbar kommuner och regioner*. Antalet brottskoder begränsas av flera skäl, men om grundkriterierna för en ny brottskod är uppfyllda kan en sådan tas fram för en, av regering eller rättsväsende, prioriterad brottslighet.⁷

Socialstyrelsen bedömer att en gemensam förståelse av begreppet välfärdsbrott skulle utgöra en grund för en bättre styrning av insatser mot misstänkta välfärdsbrott och systematisk översyn av möjliga regelverksförändringar för att skydda olika välfärdsutbetalningar.

Kunskap om välfärdsbrottens omfattning

Det saknas en systematisk kartläggning av omfattningen av felaktiga utbetalningar på kommunal nivå, särskilt inom vård och omsorg. Detta behövs för att förstå var insatser från staten, kommuner och regioner kan ge störst effekt.

Omfattningsstudier kan användas som utgångspunkt vid resursfördelning, insatsuppföljning och införande av systemförändringar. Hälso- och sjukvårdens andel av bruttonationalprodukten, BNP, var 11,2 procent 2023. De offentliga myndigheterna finansierade 86 procent av de totala utgifterna, medan hushållen genom patientavgifter och andra avgifter stod för 13 procent.⁸ Vidare redogör SKR för att kommunernas kostnader för

⁷ [Klassificering av brott | Brå - Brottsförebyggande rådet](#)

⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/halsorakenskaper/pong/statistiknyhet/halsorakenskaper-2023/>

äldreomsorg, funktionshinder, ekonomiskt bistånd samt individ- och familjeomsorg uppgick till 37,34 procent av kommunernas totala kostnader 2024. Regionernas kärnuppgift hälso- och sjukvård utgjorde 88 procent av regionernas totala kostnad samma år.⁹ Trots utbetalningarnas omfattning är kunskapen om *felaktiga* utbetalningar inom området anmärkningsvärt låg. Betänkandet *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet* (SOU 2025:20) visar exempelvis att kunskapen om felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner i nuläget baseras på grova uppskattningar. Den grova uppskattning som presenteras i betänkandet indikerar att andelen felaktiga utbetalningar i kommunerna skulle kunna uppgå till 10 procent av alla utbetalningar, vilket motsvarar drygt 19 miljarder kronor årligen¹⁰ [10].

Utan kunskap om var riskerna finns och storleken på de felaktiga utbetalningarna är det svårt att sätta in rätt åtgärder. Det finns en risk att både staten, regioner och kommuner gör felprioriteringar i sitt kontrollarbete och vid införande av förebyggande insatser. Det finns även en risk att felaktiga utbetalningar inom kommuner och regioner förutsätts vara begränsade till sin omfattning och därmed inte lika brådskande att hantera.

Med anledning av det ovanstående menar Socialstyrelsen att det finns ett behov av att genomföra en nationell omfattningsstudie som inbegriper välfärdsbrott inom hälso- och sjukvård, tandvård och socialtjänst. Det har i tidigare utredningar visat sig vara mycket svårt att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar. Socialstyrelsen bedömer att det behövs andra metoder för att uppskatta omfattningen. Det kan exempelvis krävas tillgång till såväl nationella register och data, som kommuners och regioners egna data och kunskap om avtal och lokala förutsättningar.

Ökat stöd för att anmäla, utreda och lagföra välfärdsbrott inom vård och omsorg

Huvudmännen och flera statliga myndigheter saknar kunskap om varandras regelverk och förutsättningar vilket gör att välfärdsbrott inom socialtjänst, LSS, tandvård och hälso- och sjukvård är svåra att upptäcka, anmäla, utreda och lagföra.

Kommuner, regioner och myndigheter uttrycker på flera sätt och i flera sammanhang att det behövs mer kunskap om åtgärdskedjan från anmälan av

⁹ <https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/statistikoverkommunerochregionersekonomi.8290.html#h-Sektornisiffror>

¹⁰ Utredningen (SOU 2025:20) kunde enbart göra uppskattningar, bland annat till följd av att kommunerna saknade gemensamma system för datainsamling och att det saknas en enhetlig definition av vad som utgör en *felaktig* utbetalning.

olika typer av välfärdsbrott, till utredning och lagföring. Behovet är särskilt uttalat i samband med välfärdsbrott inom vård och omsorg, som utgör komplexa och kunskapsintensiva verksamheter i sig. Behovet är kopplat både till kunskap om och utformning av regelverken samt respektive aktörs möjligheter att agera.

Brå har konstaterat att flera faktorer försvårar lagföring av brott inom vård och omsorg, exempelvis att gärningspersonerna ofta har ett kunskapsövertag [8]. Detta kopplar många gånger till kunskapen yrkesgrupper med legitimationer, exempelvis läkare, besitter. Många förundersökningar som startats efter att kommuner och regioner gjort anmälningar läggs ner. Det finns flera orsaker till detta. Rättsväsendet har svårt att bevisa brott i komplexa verksamheter där det samtidigt används lokala avtal. Det kan vara oklart om det är kommunen eller regionen som inte gjort tillräckligt tydliga avtal och uppföljningar, eller om det faktiskt är utföraren som utnyttjar systemen felaktigt. Brå lyfter att det är särskilt utmanande att bevisa vilken individ som är ansvarig för brotten samt omfattningen på brotten, eftersom de kan ske inom ramen för legal företags- och föreningsverksamhet [8]. Polismyndigheten har även, i dialoger med Socialstyrelsen, uttryckt önskemål om en kunskapshöjning genom ökad sakkunskap om vård och omsorg.

Statskontoret föreslog nyligen att regeringen bör utreda vad som hindrar tjänstepersoner i kommuner och regioner att anmäla brott och ta fram åtgärder för att sänka trösklarna för att anmäla [5]. Socialstyrelsen betonade i sitt remissvar till Statskontoret att en kommande utredning bör fokusera på *åtgärder* för att sänka trösklarna för att anmäla brott. Socialstyrelsens svar utgick från Socialstyrelsens tidigare kartläggning, där kommuner och regioner uppgav att de vill ha stöd att klargöra vad de får göra vid misstanke om brott [2]. Brå har även lyft upp dessa utmaningar [8].

Vidare har Socialstyrelsen noterat att enskilda läkare som förskrivit läkemedel felaktigt och utan medicinska skäl har åtalats för bland annat tjänstefel, osant intygande, bedrägeri, mutbrott samt narkotika- och dopningsbrott.¹¹ Variationerna i åtalpunkter kopplade till förskrivning av läkemedel kan visa på att sektorslagstiftningen inom hälso- och sjukvård och läkemedel kan göra tillämpningen av straffrätten mer komplex för rättsväsendet. Socialstyrelsen ser dock att en mer omfattande analys bör genomföras för att identifiera eventuella luckor eller hinder i regelverken och andra grundläggande förutsättningar. Problemet handlar inte alltid om bristande kunskap, ibland kan regelverken i sig vara ett hinder. Socialstyrelsen har, inom ramen för arbetet med forumet, påbörjat en genomgång av domar för att se vilka regelverk inom vård och omsorg som har varit aktuella i olika brottmål. Exempelvis har Socialstyrelsen kunnat se

¹¹ Se exempelvis Svea HR B 3695-18, Hovrätten för Västra Sverige B 6868-21, Hovrätten för Nedre Norrlands B 666-21, Göteborgs TR B 9213-22, Svea HR B 4589-23, Örebro TR B 8041-24

att lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner, ofta varit relevant när läkare åtalats för felaktig läkemedelsförskrivning. Enligt förarbetena var syftet med lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner främst att komma till rätta med brister i systemet (exempelvis svag koppling till prioriteringsriktlinjer) och att få kontroll över kostnadsutvecklingen.¹² Trots att kostnadskontroll var i fokus beaktades inte risken för oegentligheter eller medvetet missbruk av förtroendesystem för ekonomisk vinning.

Utifrån ovanstående ser Socialstyrelsen behov av stödmaterial och åtgärder kopplat till att anmäla, tipsa, utreda och lagföra välfärdsbrott inom socialtjänst, LSS-verksamhet, tandvård samt hälso- och sjukvård. För att ta fram stöd och föreslå åtgärder ser myndigheten att det behövs fördjupade analyser av regelverk för att identifiera vad som gör välfärdsbrott inom socialtjänst, LSS-verksamhet, tandvård samt hälso- och sjukvård svåra att anmäla, utreda och lagföra. I sammanhanget kan Socialstyrelsen, utifrån sin roll som kunskapsmyndighet, bidra med den sakkunskap som rättsvärdande myndigheter uppger att de behöver ökad tillgång till. En analys behöver både se till regelverket i sig och på vilka åtgärdsalternativ berörda myndigheter har. På så sätt skulle aktuella regelverk som kan behöva revideras eller omprövas identifieras, alternativt vilka instanser som bör vara föremål för kunskapshöjande aktiviteter eller utvecklande av stödmaterial.

Stöd för kommuner och regioner i att hantera civilrättsliga åtgärder i förhållande till straffrätt

Kommuner och regioner saknar idag stöd i hanteringen av civilrättsliga processer för att få tillbaka medel som betalats ut till följd av misstänkta brott.

Kommuner och regioner kan ställas inför en målkonflikt mellan att ta vidare ärenden civilrättsligt eller invänta rättsväsendets eventuella straffrättsliga hantering. Målkonflikten består, kortfattat beskrivet, i att regioner och kommuner både försöker få tillbaka felaktigt utbetalda medel och samtidigt förebygga framtida fel genom den allmänpreventiva effekt som en straffrättslig process kan ha. Kommuner och regioner ställs därför inför att å ena sidan driva en civilrättslig process med lägre beviskrav för att enklare få ett krav på ekonomisk kompensation fastställt. Å andra sidan har en straffrättslig process starkare åtgärdsalternativ samt en allmänpreventiv effekt. Att enbart driva ett ärende civilrättsligt riskerar, på samhällsnivå, att den avskräckande effekten av en straffrättslig dom uteblir. Ett civilrättsligt

¹² Prop. 2001/02:63 De nya läkemedelsförmånerna

mål kan också riskera att sluta med att motparten försätts i konkurs där kommunen eller regionen ändå inte får tillbaka pengar.

Socialstyrelsen menar att avvägningen mellan och förutsättningarna för att hantera ärenden civil- eller straffrättsligt behöver analyseras utifrån ett systemperspektiv. Socialstyrelsen bedömer att det vore gynnsamt om relevanta myndigheter, tillsammans med Socialstyrelsen, kan kartlägga problematiken kommuner och regioner ställs inför vid beslut om och när de ska driva en civilrättslig process. Syftet med en sådan kartläggning bör vara framtagande av stöd till kommuner och regioner.

Ökat stöd i att upptäcka och återfå medel från bedrägerier inom hälso- och sjukvård

Regioner saknar tillräckliga verktyg och förutsättningar för att kunna upptäcka och återfå offentliga medel som betalats ut på felaktiga grunder. Att minska de ekonomiska vinsterna från bedrägerier skulle samtidigt kunna ge en starkare brottsförebyggande effekt.

Hälso- och sjukvården har särskilda förutsättningar som gör området mer sårbart för välfärdsbrott än andra välfärdstjänster. Upptäcktsrisken är låg samtidigt som de möjliga brottsvinsterna är stora. Utbetalningar sker tillitsbaserat, utan reella kontrollmöjligheter för regionerna före betalning [15]. Utöver svårigheten att upptäcka välfärdsbrott saknas ofta verktyg och stöd för hur regionerna kan kräva tillbaka medel som redan betalats ut på felaktiga grunder.

Ersättningsystemen inom vården är dessutom komplexa. En privat vårdgivare kan få ersättning från flera källor samtidigt; från regionen för offentligt finansierade besök, från försäkringsbolag för försäkringspatienter och från privatbetalande patienter. Detta gör det möjligt att debitera för samma insats flera gånger. Varken regionerna, försäkringsbolagen eller patienterna har idag reella möjlighet att identifiera feldebiteringar. Det saknas således en kontrollmöjlighet gentemot dessa avancerade bedrägerier.

Som tillsynsmyndighet har IVO en teoretisk möjlighet att ge regionerna förutsättningar att upptäcka dessa bedrägerier, men till följd av att IVO:s huvudsakliga tillsyn av hälso- och sjukvården avser att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, håller god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter, inkluderas inte ekonomiska feldebiteringar i IVO:s tillsyn. Detta även om det kan tänkas att en aktör som systematiskt dubbelfakturerar inte är lämplig att bedriva vård. Om IVO kunde delge information som framkommer vid exempelvis journalgranskningar och bifynd vid inspektioner i verksamheter skulle

regionernas möjlighet att upptäcka och hantera välfärdsbrott i form av bedrägerier kunna öka.

Sammanfattningsvis saknar regionerna både reella kontrollmöjligheter och tillräckliga verktyg för att upptäcka och vidta åtgärder mot välfärdsbrott i form av bedrägerier. Detta bland annat till följd av ett komplext system med flera avtalsparter, begränsad tillgång till information samt sekretesslagstiftning som försvårar breda dataanalyser. För att regioner ska få utökade verktyg och förutsättningar att upptäcka och återfå offentliga medel som betalats ut på felaktiga grunder bedömer Socialstyrelsen att det krävs utökad kunskap. En kartläggning på systemnivå och operativ nivå, innefattandes tillgången till information, skulle kunna bidra till sådan kunskap.

Information om specifika aktörer i förbyggande och uppföljande syfte

Kommuner och regioner behöver utökade möjligheter att stärka sina granskningar och kontroller av privata aktörer i samband med upphandlingar och uppföljningar.

Att neka tillträde till marknaden är ett av de mest effektiva verktyg som kommuner och regioner har i arbetet mot välfärdsbrottslighet. När en oseriös aktör väl etablerat sig på marknaden är det svårt att få bort den [8]. För att kunna stänga ute oseriösa aktörer behövs tillräckliga och relevant information. Likväl behövs informationen under det kontinuerliga arbetet med att följa upp och kontrollera aktörer. Utan tillräckligt med relevant information är det svårt att göra adekvata bedömningar.

Ett exempel där regioner och kommuner önskar bättre tillgång till information är genom IVO:s register, bland annat genom att själva kunna hämta uppgifter. Uppgifter som efterfrågas är bland annat om anmälningar inkommit mot utförare, om företags tillstånd inte beviljats eller dragits in eller om företag utreds för brister inom omsorg och hälso- och sjukvård. IVO:s *Placeringsstöd* är ett exempel på verktyg med brottsförebyggande effekt där kommuner får tillgång till information om verksamheter där kommuner kan placera barn och unga. E-tjänsten ger bland annat en överblick av resultaten från IVO:s tillsyn, vem som är huvudman, information om återkallade tillstånd samt från de anmälningar och upplysningar som inkommit till myndigheten. Om verktyget skulle innefatta fler områden skulle den brottsförebyggande effekten kunna vidgas. Socialstyrelsen bedömer att effekten av kommuner och regioners brottsförebyggande arbete kan öka om förslaget om underrättelseskyldigheten som föreslås i promemorian *Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården* (Ds 2025:17) även innefattar en

återrapporteringskyldighet för IVO. Socialstyrelsen betonade detta i myndighetens svar på ovan nämnda promemoria.

Socialstyrelsen ser att det finns behov av ytterligare nationella initiativ för att säkerställa tillgång till relevant information. Utan relevant information saknar kommuner och regioner tillräckliga förutsättningar att hindra oseriösa aktörer tillträde till marknaden samt genomföra adekvata uppföljningar.

Insyn i ekonomiska flöden inom välfärden för att öka upptäcktsrisk

Det saknas tillgång till tillräckligt med information om vilka aktörer som tar emot offentliga medel för välfärdstjänster. Det är en viktig källa för både utbetalande aktörer och tillsynsmyndigheter för att kunna arbeta datadrivet och riskbaserat.

Kommuner och regioner betalar ut större belopp än staten till privata utförare av välfärdstjänster [10, 16]. Det är dock svårt att få en överblick av den ekonomiska omfattningen inom olika områden. Tillgång till information om vilka aktörer som tar emot offentliga medel och till vilka belopp (utbetalningar per leverantör) och verksamhetsområden (till exempel familjehem eller digitala vårdkontakter) är en viktig informationskälla både för regioner och kommuner, samt för tillsynsmyndigheter. Informationen kan användas för att i högre utsträckning kunna arbeta datadrivet och riskbaserat i arbetet med att följa upp aktörer.

Vissa kommuner och regioner har själva initierat arbeten för att information från fakturor ska publiceras som öppna data. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppdrag att främja arbetet med öppna data och föreslår bland annat en utredning av hur styrning kan främja att leverantörsreskontra tillgängliggörs som öppna data [17].

Tillgång till information om utbetalningar till privata aktörer är viktigt även när en statlig myndighet, kommun eller region vidtagit åtgärder gentemot en aktör. Om det finns tillgänglig information om vilka som har avtal med eller gör utbetalningar till aktören kan andra utbetalare snabbare informeras vid åtgärder kopplat till kvalitetsbrister, avtalsbrott eller andra oegentligheter. Detta skulle öka möjligheten till att hindra aktörer från att fortsätta utnyttja välfärden gentemot andra kommuner och regioner.

Socialstyrelsen bedömer att det finns behov av att tillgängliggöra data som kan användas i ett riskbaserat och datadrivet arbete mot välfärdsbrottslighet på nationell nivå.

Referenser

1. Polismyndigheten. Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2025; 2025. Report No.: A022.594/2024.
2. Socialstyrelsen. 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; 2024. Report No.: 2024-9-9224.
3. Polismyndigheten. Myndighetsgemensam rapport om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg; 2024. Report No.: A671.358/2024.
4. Utbetalningsmyndigheten. Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen: Utbetalningsmyndigheten; 2025. Report No.: UBM 2025-58.
5. Statskontoret. Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner; 2025.
6. IVO. Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen - Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (S2024/00041). 2024.
7. SKR. Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet; 2021.
8. Brå. Välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar; 2022. Report No.: 2022:1.
9. SKR. Kartläggning av insatser i socialtjänst; 2022.
10. 2025:20 S. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Stockholm: Regeringskansliet; 2025.
11. 2017:37 S. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017; 2017.
12. SKR. Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott; 2024.
13. Gauld R. Principal-agent theory of organizations. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance: Springer; 2023. s. 10081–5.
14. Spremann K. Agent and principal. Agency theory, information, and incentives: Springer. s. 3–37.
15. IVO. Bidrag till att utveckla det brottsförebyggande arbetet; 2025.
16. 2020:35 S. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020; 2020.
17. Digg. Uppdrag att ansvara för genomförandet av Open Data Charters stadga; 2023.

Bilaga 1. Rapporter och utredningar i kartläggningen

I denna bilaga listas de rapporter och utredningar Socialstyrelsen behandlat hittills i arbetet med kartläggningen.

2017:37 S. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017; 2017.

2020:35 S. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020; 2020.

2025:20 S. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Stockholm: Regeringskansliet; 2025.

Brå. Finansiering av terrorism – En studie av motåtgärder; 2021. Report No.: 2021:6.

Brå. Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga; 2021. Report No.: 2021:2.

Brå. Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg; 2015. Report No.: 2015:8.

Brå. Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar – Påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunal förvaltning; 2025. Report No.: 2025:4.

Brå. Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden; 2018. Report No.: 2018:6.

Brå. Välfärdsbrott riktade mot vård, omsorg och fritid.

Brå. Välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar; 2022. Report No.: 2022:1.

Ekobrottsmyndigheten. Ekonomisk brottslighet – EKOBROTTSMYNDIGHETENS LÄGESBILD 2025. 2025.

Fredriksson C. Organiseringen av arbetet mot välfärdsbrott i ett kommunalt perspektiv. 2024.

IVO. Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården – Delredovisning I av regeringsuppdrag (S2024/00037); 2024. Report No.: IVO 2025–1.

Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott

IVO. Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen – Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (S2024/00041); 2024. Report No.: IVO 2025–2.

IVO. Stärkt tillsyn av stödboende och hem för vård eller boende som tar emot barn och unga. Delredovisning I av regeringsuppdrag (S2024/01643); 2025. Report No.: IVO 2025–3.

Kontroll för ökad tilltro: en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Stockholm: Norstedts juridik; 2020.

MFD. Brottsförebyggande arbete för barn och unga med funktionsnedsättning – En kunskapssammanställning om normbrytande beteende och kriminell rekrytering av barn och unga med funktionsnedsättning; 2025. Report No.: 2025:7.

MLG. MYNDIGHETSGEMENSAM LÄGESBILD ORGANISERAD BROTTSLIGHET 2025. 2025.

Polismyndigheten. Myndighetsgemensam rapport om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg; 2024. Report No.: A671.358/2024.

Publica A. Det grovmaskiga nätet – Så kan fuskande företag hålla sig kvar i välfärden; 2025.

Publica A. Ekobrottsfabrikerna – En kartläggning av möjliggörare som förmedlar bolag till brott; 2024. Report No.: 2024:03.

Skolinspektionen. Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet. [Elektronisk resurs]: återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet; 2024.

SKR. Hemställan om åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottslighet i offentlig upphandling. 2023.

SKR. Hemställan om åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottslighet i offentlig upphandling. 2024.

SKR. Kartläggning av insatser i socialtjänst; 2022.

SKR. Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott; 2024.

SKR. Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet; 2021.

Socialstyrelsen. Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapport 2021 [Elektronisk resurs]; 2025.

Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott

Socialstyrelsen. 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; 2024. Report No.: 2024-9-9224.

Statskontoret. Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner; 2025.

Utbetalningsmyndigheten. Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen: Utbetalningsmyndigheten; 2025. Report No.: UBM 2025-58.

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning : betänkande. Stockholm: Offentliga förlaget, Publit; 2012.



Uppdrag att etablera ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrott
(artikelnr 2025-11-9916)
kan laddas ner från socialstyrelsen.se/publikationer.