



RAPPORT 2025:02

Det grovmaskiga nätet

Så kan fuskande företag hålla sig kvar i välfärden

-
- Stora brister i Inspektionen för vård och omsorgs arbete mot oseriösa aktörer
 - Kommuner saknar beredskap och resurser för att ta sitt ansvar
 - Felanpassad lagstiftning bidrar till att myndigheter halkar efter

Sammanfattning

År 2019 fick Inspektionen för vård och omsorg (Ivo) fler verktyg för att stoppa så kallade oseriösa aktörer, när lagkraven på lämplighet för privata aktörer inom LSS- och socialtjänstområdet skärptes. Men hur väl fungerar det i praktiken?

Acta Publica presenterar i den här rapporten en fallstudie som illustrerar hur aktörer som har lurat staten på pengar fortsatt kan driva skattefinansierad vård och omsorg. Den granskar personer som genom omsorgsbolag har ägnat sig åt ett utstuderat skattefusk med bluff-aktörer, falska bolag, bulvaner och misstänkt fiktiva personer.

Rapporten visar stora brister i Ivos tillsyn av bolagen. Trots att Ivo-tillstånd för vård- och omsorgsverksamheter enbart får innehåsa av de som fullgör ”sina skyldigheter mot det allmänna”, så har Ivo beviljat nya tillstånd till kända fuskare och inte beslutat att dra in deras existerande tillstånd förrän flera år efter att fusk uppdagats av Skatteverket. Därtill över ett och ett halvt år efter att myndigheten själv i ett offentligt beslut konstaterat att fusk hade skett. Flera tillstånd är till dags dato fortfarande giltiga, och samtliga återkallade tillstånd i denna granskning är föremål för pågående rättsprocesser med oviss utgång.

Fallstudien visar hur de aktuella bolagen i flera år har kunnat fortsätta driva verksamheterna tack vare sina Ivo-tillstånd. Fallen i den här rapporten är bara några exempel på hur Ivo nekar bolag tillstånd på grundval av att de bedöms ha olämpliga företrädare, men samtidigt låter samma företrädare behålla Ivo-tillstånd som de redan har genom samma eller andra bolag. Granskningen visar också hur bolag genomför snabba ägar- och styrelsebyten när myndigheter i förväg aviserar att oegentligheter har upptäckts som kan leda till ogynnsamma beslut.

Flera nyckelpersoner i den undersökta bolagssfären har ett kriminellt förflutet, med långa fängelsestraff för grova brott, samtidigt som de arbetar med vård och omsorg för utsatta barn och unga. Ett av bolagen rekryterade en föreståndare som i dag sitter i fängelse för synnerligen grov narkotikasmuggling. Samtidigt driver flera av bolagen, med hjälp av en notorisk före detta ekobrottsling, domstolsprocesser mot myndigheter som försöker stoppa dem.

Acta Publica kan visa hur de granskade bolagens affärer med kommuner har blomstrat efter uppdagat skattefusk, även inom den del av omsorgssektorn som inte kräver Ivo-tillstånd. Detta tack vare upphandlingsprocesser där gedigna bakgrundskontroller i de flesta fall uteblir och där upphandlande myndigheter inte ställer tillräckliga krav och inte använder sig av samtliga juridiska verktyg som står dem till buds. Genom en decentraliserad upphandlingsprocess står ofta varje kommun ensam med den mödosamma uppgiften att uppdaga och stoppa fuskare och kriminella. Men även större, resursstarka aktörer brister i att ställa rätt krav och har i flera år köpt tjänster från bolagen i granskningen. Ett av bolagen har lyckats teckna ett mycket värdefullt ramavtal med SKR som har möjliggjort affärer med samtliga 290 kommuner.

Studien visar samtidigt hur skattefusket sammanfaller med tecken på allvarliga missförhållanden i verksamheterna som bolagen driver. Missförhållanden som har gått under radarn och som bolagen inte själva har anmält till Ivo, trots att de är skyldiga att göra detta.

Granskningen pekar slutligen på nödvändigheten att Ivo och kommuner agerar snabbt och upptäcker oseriösa aktörer i tid, då såväl lagstiftning som rättspraxis sätter tidsgränser för den lagmässiga möjligheten att stoppa dem.

Om Acta Publica

Acta Publica är Sveriges ledande researchföretag. Vi erbjuder kraftfulla researchverktyg, professionella kartläggningar, utbildningar och föreläsningar.

Med eget underrättelsearbete kartlägger Acta Publica organiserad brottslighet och aktörer inom religiös och politisk våldsbejakande extremism. Kartläggningarna syftar till att identifiera individer, bolag och organisationer som utgör annars svårdetekterad risk och som ytterst hotar det demokratiska samhället.

Pro bono publico använder vi vår researchkapacitet och våra informationstillgångar till att undersöka företeelser och förhållanden i samhället som annars inte hade blivit belysta. Denna rapport är ett exempel på detta arbete. Fler rapporter finns på vår hemsida, där läsaren också kan sätta upp sig på en sändlista för kommande rapporter.

Acta Publica är en registrerad bifirma till Panoptes Sweden AB. Rapporten har inte tagit emot extern finansiering och utomstående har inte haft något inflytande på innehåll eller utformning. Ansvarig utgivare är Mikael Ekman.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Om Acta Publica	4
Inledning	6
Metod	8
Lämplighet i vård- och omsorgsverksamhet.....	9
Tillståndspliktig verksamhet.....	9
Lämplighetskrav i upphandlingslagstiftningen.....	11
Granskningen.....	16
Ett utstuderat skattefusk	16
Två avslagsbeslut från Ivo.....	20
Tillstånd trots konstaterad olämplighet	21
Nya och före detta kriminella.....	24
Två kommuner försöker sätta stopp	26
Blomstrande affärer	28
Kommunala upphandlingar – en snårskog	31
Flera tecken på missförhållanden	34
Inget informationsutbyte mellan kommuner	36
Katt- och råtta-lek.....	37
En kamp mot klockan	39
Förvaltningsrätt och kammarrätt gör olika bedömningar	41
Avslutande diskussion	42
Bra saker att tänka på vid upphandling av LSS- och omsorgstjänster	51
Varningssignaler	51
Användbara kontroller och krav.....	52
Tidigare rapporter.....	54

Inledning

”Barn som vistas i hvb är särskilt utsatta. De saknar ibland kontakt med vuxna de litar på och känner inte alltid förtroende för socialtjänsten. Vissa har tidigare utsatts för övergrepp av olika slag. En del har själva problem med missbruk och kriminalitet. Risken finns att deras utsatthet och beroendeställning utnyttjas. Dessa barn kan ha extra svårt att påtala övergrepp och att påkalla hjälp. Ett hvb är deras boendemiljö, det ställe där de har allra störst behov av trygghet och där de också ska kunna känna sig särskilt trygga. Samhället har, genom socialtjänsten, fattat eller deltagit i beslutet att de ska bo i ett hvb. Samhället har därför ett särskilt ansvar för att förhindra att dessa barn utsätts för övergrepp, kränkningar eller annat skadligt inflytande under sin vistelse i ett hvb.”

Citatet illustrerar en situation som barn och unga på hvb-hem delar med utsatta barn och unga i familjehem eller på stödboenden. Den här rapporten handlar i grund och botten om deras liv, i den mening att den undersöker aktörer som samhället har anförtrott deras liv åt. Citatet är Ivos. Den myndighet vars uppgift det är att se till att de sociala insatser som samhället inte bara erbjuder utsatta individer, utan också ofta påtvingar dem, faktiskt hjälper dem. Den myndighet som även ska se till att de som är satta att värna dessa individers liv är seriösa.

Välfärdsbrottslighet uppmärksammas allt mer i vård- och omsorgssektorn. Dels handlar det om att oseriösa aktörer har upptäckt att denna sektor kan vara mycket lukrativ och går in i den med syftet att mjölka verksamheten på pengar genom olika typer av fusk, dels om att kriminella använder välfärdsföretag som brottsverktyg. Den privata välfärden har kommit att uppfattas som ett riskområde när det kommer till grov organiserad brottslighet.

Det är tydligt att något inte står rätt till när Stockholms stad liknar hvb-hemsmarknaden vid ”High Chaparral”¹, när en dryg fjärdedel av de företag som föreslår familjehem kan kopplas till olika typer av varningsflaggor såsom ekonomisk brottslighet eller gängkriminalitet.²

1 Dagens Nyheter, ”Stockholm har sagt upp avtal med sex hvb-hem”, 2024-09-05.

2 SVT Nyheter, ”Oseriösa företag tjänar miljoner på att placera barn”, 2023-12-20.

Eller när hvb-hemsbolag av Polisen bedöms ha kopplingar till kriminella gäng.³ På senare tid har Ivo fått ta emot allt mer kritik för denna typ av fall.⁴ Samtidigt har myndigheter som har försökt stoppa bolag som de bedömer som oseriösa stött på rättsliga motgångar. Något som har väckt frågor om upphandlingslagstiftningen utformning på högsta politiska nivå.⁵ Att det handlar om ett allvarligt samhällsproblem verkar det råda enighet om, bland såväl svenska myndigheter som bland politiker från samtliga politiska läger.

Acta Publica presenterar i denna rapport en fallstudie vars syfte är att i detalj visa hur oseriösa aktörer går tillväga för att blomstra ekonomiskt i den offentligt finansierade omsorgssektorn, trots att staten har konstaterat att de är oseriösa. Syftet är även att visa på vilka sätt dessa aktörer kan utnyttja dels svagheter i den svenska lagstiftningen som reglerar sektorn, dels den passivitet och senfärdighet med vilken svenska myndigheter agerar i sin kontroll och tillsyn av de omsorgsbolag som det offentliga gör affärer med.

3 Polismyndigheten, "SIS och HVB-hem. Studie avseende kopplingar till den grovt organiserade brottsligheten", 2024-07-18.

4 Sveriges Radio, "Efter Ekots granskning: IVO till Socialutskottet", 2025-01-30.

5 Se socialtjänstminister Camilla Waltersson Grönvalls uttalanden i Sveriges Radio, "Fel att stoppa bolag där personal kopplats till kriminella", 2025-01-12.

Metod

Denna rapport bygger på granskningen av ett tiotal bolag med kopplingar till varandra som verkar inom omsorgsbranschen. Studien bygger framför allt på olika typer av allmänna handlingar i Acta Publicas researcharkiv, såsom ansökningar till och från Ivo, beslut från Ivo och Skatteverket, olika typer av handlingar från Bolagsverket, domar, beslut och aktbilagor från allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, placeringsbeslut från socialtjänsten inom olika kommuner och en rad olika typer av handlingar kopplade till upphandlingar i kommuner, inklusive upphandlingsdokument och avtal. För att kartlägga ägarförhållanden och bolagsstrukturer har de granskade bolagens årsredovisningar, bolagsstämmoprotokoll samt utländska bolagsregister använts som källor. Acta Publica har även använt data från kommunernas leverantörsreskontra som har inhämtats genom databasen OFFDA, för att kartlägga vilka kommuner som bolagen har sålt tjänster till och i vilken utsträckning. Utöver detta har Acta Publica som en del i sin research genomfört ett stort antal intervjuer med kommunala tjänstemän och experter på områden som upphandling, beskattning och ekonomisk brottslighet. Syftet med denna rapport är att exemplifiera hur oseriösa aktörer går tillväga för att kringgå lagar och regler och slippa leva upp till sina skyldigheter mot samhället. I denna rapport har såväl bolagen som personerna som har granskats anonymiserats av publicistiska skäl. Detta för med sig att vissa källhänvisningar är avsiktligt vaga och inte innehåller uppgifter såsom diarienummer eller målnummer för handlingar respektive domar som underbygger det som anges i texten.

Lämplighet i vård- och omsorgsverksamhet

Tillståndspliktig verksamhet

Sveriges kommuner erbjuder många olika typer av sociala och vård- och omsorgsinsatser. Det kan handla om allt ifrån LSS-boenden, äldreomsorg, missbruksvård, personlig assistans och skyddade boenden till avhopparverksamhet för personer som vill lämna den kriminella banan. Det kan vara så kallade hvb-hem (hem för vård eller boende) eller jour- och familjehem för omhändertagna barn som exempelvis är i riskzonen för kriminalitet, eller stödboenden, där människor som har haft sociala problem ska stöttas i att börja leva ett självständigt liv. Kommunerna driver dessa verksamheter endast till viss del i egen regi. I en betydande del av fallen köper kommunerna i stället in tjänsterna genom upphandlingar med privata aktörer, såsom vinstdrivande företag, föreningar eller stiftelser.

För att privat få driva vissa verksamheter som faller under socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) krävs ett tillstånd från Ivo. Dessa verksamheter kallas därför för *tillståndspliktiga verksamheter*. När en privat aktör ansöker om tillstånd måste Ivo först kontrollera om den uppfyller en rad krav. Ivo bedömer då om huvudmannen har förutsättningar att erbjuda insatser av god kvalitet och har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten, men även om dess företrädare är lämpliga. Tillstånden är inte tidsbegränsade, utan har man fått ett så gäller det tills vidare.

Lämplig eller inte i Ivos ögon

Den 1 januari 2019 fick Ivo utökade möjligheter att neka privata aktörer tillstånd att driva verksamhet inom socialtjänst- och LSS-området. Syftet med lagändringarna som regeringen Löfven drev igenom var enligt förarbetena bland annat att *"förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn"* och *"bidra till att minska förekomsten av kriminalitet inom välfärdssektorn"*.⁶ Efter att tidigare ha skärpt kraven på huvudmän inom

⁶ Prop. 2017/18:158.

LSS-området, som ett sätt att försöka begränsa omfattande fusk med assistansersättning från Försäkringskassan, så ville man nu att samma krav även skulle gälla på socialtjänstområdet och i skolan.⁷

Förutom att ställa krav på *insikt* – exempelvis på att huvudmannens företrädare ska ha tillräcklig kunskap om vilka lagar och regler som gäller för verksamheten – så var en av de viktigaste komponenterna i lagändringarna att kraven på *lämplighet i övrigt* skärptes.

När Ivo ska avgöra om en huvudman ska få ett tillstånd prövar myndigheten om olika företrädare som har ett väsentligt inflytande över verksamheten är ”lämpliga i övrigt”.⁸ Ivo granskar direkta och indirekta ägare (med minst 10 procent av aktierna⁹), vd, styrelseledamöter och -suppleanter eller bolagsmän i handelsbolag, men kan även granska andra personer med ”bestämmande inflytande” över verksamheten. Ivo ska då utreda *”viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna”*, om personerna är och har varit laglydiga och *”andra omständigheter av betydelse”*. I förarbetena till lagändringarna anges exempel på vad som kan göra företrädare olämpliga att bedriva tillståndspliktiga vård- och omsorgsverksamheter. Ekonomisk misskötsamhet är ett sådant. Om de granskade personerna inte har skött redovisningen, betalningen av skatter och arbetsgivaravgifter, eller om personer till exempel har varit föremål för konkurs eller näringsförbud kan de bedömas som olämpliga.

Även brottslighet ingår i bedömningen. *”Enbart den omständigheten att en person har dömts för ett brott ska dock inte per automatik innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet”*, anges i förarbetena¹⁰ till lagändringen¹¹ från 2019. Hur långt bakåt i tiden brottsligheten ligger, brottets beskaffenhet och även hur de som ansöker om tillstånd har skött sig därefter ska spela roll för bedömningen, enligt propositionen. Andra aspekter som kan göra företrädare olämpliga är om de tidigare har drivit andra verksamheter som har fått sina tillstånd återkallade, om de verksamheterna har haft allvarliga brister eller om de har bedrivits på ett olagligt sätt.¹²

7 Prop. 2017/18:158, s. 44.

8 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen, samt 23 § tredje stycket LSS.

9 Prop. 2017/18:158, s. 48.

10 Prop. 2017/18:158, s. 118.

11 Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 Prop. 2017/18:158, s. 118.

Krav som gäller löpande

Ivo prövar lämpligheten i övrigt när en huvudman ansöker om att få ett nytt tillstånd, men det betyder inte att lämplighetskraven enbart gäller vid ansökningstillfället. Dessa lagkrav gäller löpande. Om en huvudman plötsligt inte längre uppfyller dem, så kan den förlora sina tillstånd.¹³

Lämplighetskrav i upphandlingslagstiftningen

Förutom lämplighetskraven i LSS och i socialtjänstlagen innehåller upphandlingslagstiftningen bestämmelser som ställer krav på lämplighet för de leverantörer som det offentliga gör affärer med. Kraven regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV), lagar som i sin tur grundar sig på EU-direktiv. Det handlar om mycket mindre strikta och mindre specifika lämplighetskrav.

Enbart en del av de insatser som socialtjänsten tar beslut om är tillståndspliktiga verksamheter. För den långa lista med sociala insatser som privata leverantörer inte behöver något tillstånd från Ivo för att erbjuda, exempelvis avhopparverksamhet, boendestöd och kontaktperson, gäller enbart de krav som ställs genom upphandlingslagarna.

LOU är en lag som är tänkt att reglera upphandlingar av allt från inköp av kopieringspapper till hantverkstjänster och är inte specifikt utformad för att förhindra oseriösa leverantörer inom omsorgssektorn. Lagen ger upphandlande kommuner vissa möjligheter att utesluta anbudsgivare från upphandling, både vid inköp av tjänster från verksamheter som inte kräver Ivo-tillstånd och när de köper tillståndspliktiga sociala insatser, alltså när de upphandlar tjänster med bolag som redan har underkastats Ivos tillståndsprövning.

Obligatoriska och frivilliga uteslutningsgrunder

I LOU:s kapitel 13 anges på vilka olika sätt som leverantörer kan diskvalificeras från en upphandling. Dels anges vissa *obligatoriska uteslutningsgrunder*¹⁴, som är bindande. Leverantörer som under de senaste fem åren¹⁵ har dömts för vissa fall av organiserad brottslighet, mutbrott, penningtvätt, bedrägeri, finansiering av terrorism eller

13 13 kap. 9 § tredje stycket socialtjänstlagen, 26 g § fjärde stycket LSS.

14 13 kap. 1-2 §§ Lag om offentlig upphandling.

15 13 kap. 1a § Lag om offentlig upphandling.

människohandel, ska uteslutas.¹⁶ Detta gäller även för leverantörer som har obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter och här finns ingen entydig tidsgräns. Men om de ekonomiska oegentligheterna inte har skett inom ramen för samma bolag, utan exempelvis ett annat bolag i samma koncern eller ett som ägs av eller styrs av samma företrädare, så kan man inte tillämpa denna obligatoriska uteslutningsgrund. Företrädare för bolag som exempelvis har skattefuskat i ett bolag kan därför i princip delta i en upphandling genom ett annat bolag, utan att det senare ”smittas”. Samtidigt konstaterades det redan i förarbetet till LOU att det i praktiken vanligtvis inte skulle bli aktuellt att utesluta leverantörer på grund av obetalda skatter i Sverige, detta på grund av den långa tiden för överklagande av beslut om skatter och socialförsäkringsavgifter.¹⁷

En myndighet har också möjlighet, men inte skyldighet, att utesluta en leverantör baserat på LOU:s så kallade *frivilliga uteslutningsgrunder*¹⁸. Exempelvis genom att diskvalificera aktörer som tidigare har brustit allvarligt när de har utfört upphandlade tjänster, eller sådana som har gjort sig skyldiga ”till något allvarligt fel i yrkesutövningen” som gör att deras ”redbarhet kan ifrågasättas”. Till denna typ av allvarliga fel i yrkesutövningen räknas exempelvis om en leverantör har försökt att slippa betala skatt genom ett upplägg med falska fakturor. Till skillnad från den obligatoriska uteslutningsgrunden som gäller obetalda skatter och avgifter tar detta lagrum fasta på själva förfarandet som gör att en leverantörs trovärdighet eller lämplighet kan ifrågasättas.¹⁹ Bristerna får dock inte vara mer än tre år gamla för att de ska anses som en giltig grund för uteslutning.²⁰

Men myndigheters möjlighet att utesluta leverantörer från upphandling begränsas av något som kallas för ”självсанering”. En leverantör som exempelvis har dömts för ett brott men kan anses ha ersatt skadorna som har orsakats av brottet kan undvika uteslutning.

16 Enligt 13 kap. 1 § LOU: ”Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.”

17 Prop. 2015/16:195, s. 1084-1085.

18 13 kap. 3 § Lag om offentlig upphandling.

19 Att ett förfarande med osanna fakturor kan utgöra en frivillig grund för uteslutning enligt 13 kap. 3 § 3 Lagen om offentlig upphandling har slagits fast i rättspraxis, se HFD 2013 ref 61.

20 13 kap. 3 a § Lag om offentlig upphandling.

Har en anbudsgivare som legat efter med skatter eller sociala avgifter i efterhand betalat in beloppen, inklusive ränta och sanktionsavgifter, såsom skattetillägg, får den inte uteslutas.²¹

Upphandlingar som görs genom LOV gäller för kommuner och regioner när de inrättar valfrihetssystem för exempelvis primärvård, personlig assistans eller äldreomsorg. Lagen innehåller inga obligatoriska uteslutningsgrunder. De uteslutningsgrunder som finns är enbart frivilliga.²²

Olämplighet i upphandlingar av sociala tjänster

Sedan 2022²³ erbjuder LOU på socialtjänstområdet ytterligare en möjlighet att utesluta en leverantör från en upphandling: nämligen genom att en myndighet bestämmer egna grunder för att anse att en privat aktör är *”olämplig att delta i upphandlingen”*.²⁴ De egna uteslutningsgrunderna ska då anges på förhand, när upphandlingen annonseras.

Möjligheten att hitta på egna uteslutningsgrunder och på så vis kunna ställa upp ytterligare eller mer skräddarsydda lämplighetskrav på leverantörer av sociala tjänster regleras i LOU:s kapitel 19, och utgör ett avsteg från EU:s direktiv om offentlig upphandling. Detta kapitel reglerar nämligen alla de upphandlingar som kan undantas från EU-direktivet. De kallas för ”icke-direktivstyrda” upphandlingar och kan tillämpas på tjänster under ett visst tröskelvärde. Men reglerna är även tillämpliga på tjänster som EU har bedömt i praktiken ändå inte går att konkurrensutsätta över landsgränserna, då de är för landsspecifika. Sociala tjänster ingår i denna lista. Ett svenskt hemtjänstföretag antas exempelvis inte kunna exportera sina tjänster till Italien.²⁵ I praktiken innebär det att en kommun kan ställa upp andra typer av uteslutningsgrunder som den anser är bättre lämpade för att bekämpa oseriösa aktörer inom just omsorgssektorn. En kommun skulle exempelvis i en upphandling av hvb-hem i teorin kunna ange som en egen

21 13 kap. 5 § tredje stycket Lag om offentlig upphandling.

22 7 kap. 1 § Lag om valfrihetssystem.

23 SFS 2021:1110.

24 19 kap. 17 § Lag om offentlig upphandling. Egna uteslutningsgrunder gäller så kallade icke-direktivstyrda upphandlingar, alltså de som ligger under tröskelvärdet eller som gäller sociala tjänster (Bilaga 2).

25 Däckregummering och juridisk rådgivning är exempel på andra tjänster som är landsspecifika och ingår i bilaga 2.

uteslutningsgrund att om ett bolag driver hvb-verksamheter där Ivo i sin senaste tillsyn har konstaterat vissa typer av brister så kan bolaget uteslutas från upphandlingen.

EU-direktivets generella principer om upphandling gäller dock även för icke-direktivstyrda upphandlingar. Exempelvis får en myndighet inte ställa krav som inte är nödvändiga, och kraven måste ha samband med och stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas.²⁶

Kvalitetskriterier och kvalificeringskrav

En myndighet har också möjlighet att välja att ställa upp så kallade kvalificeringskrav i upphandlingen.²⁷ Men kraven får enbart gälla behörighet att utöva en yrkesverksamhet (exempelvis att inneha Ivo-tillstånd), ekonomisk och finansiell ställning (exempelvis att ha en viss minsta omsättning och inte ha för höga skulder) eller teknisk och yrkesmässig kapacitet (exempelvis att ha nödvändiga personalresurser och erfarenhet för att kunna utföra tjänsten). Att ställa upp denna typ av krav är frivilligt.

En myndighet kan även ta hänsyn till önskad kvalitet på tjänsterna som upphandlas (exempelvis att leverantörens verksamhet inte ska präglas av brister) och utvärdera vilka anbud som bäst lever upp till kvalitetskraven utifrån på förhand definierade och publicerade så kallade *tilldelningskriterier*. Utvärderingen kan sedan göras genom att begära att anbudslämnande leverantörer lämnar referenser som styrker kvaliteten på tjänsterna som erbjuds.²⁸

Huruvida egna uteslutningsgrunder, kvalificeringskrav eller referenstagning används vid upphandlingar bestäms enskilt av varje myndighet och för varje upphandling. Kraven som ställs på privata utförare av sociala insatser kan därför variera mycket kommuner emellan.

26 En kommun kan alltså undanta upphandlingar av sociala tjänster från EU-direktivens regler som gäller i övrigt i LOU, men det finns inget som hindrar en kommun från att välja att upphandla även sociala tjänster enligt de upphandlingsregler och uteslutningsgrunder (kapitel 13) som gäller för så kallade EU-upphandlingar. Bara alla krav anges på förhand när upphandlingen annonseras.

27 14 kap. 1-5 §§ Lag om offentlig upphandling.

28 Kvaliteten bedöms av den upphandlande myndigheten vid den så kallade anbudsutvärderingen. Utvärdering av anbud regleras i 16 kap. Lag om offentlig upphandling. Referenstagning kan även användas för att utvärdera kvalificeringskrav enligt 14 kap. LOU.

Direktupphandlingar – inga lagstadgade krav på utredning

Men faktum är att en icke försumbar del av de upphandlingar som kommuner faktiskt gör på socialtjänstområdet inte upphandlas enligt reglerna ovan. Myndigheter får nämligen enligt lagen direktupphandla sociala tjänster om beloppet understiger den så kallade *direktupphandlingsgränsen*, som bestäms av EU.²⁹ Vid direktupphandling kan en myndighet i princip nöja sig med att beställa en tjänst från vilken leverantör som helst och betala fakturan. Här ställs inga krav på annonsering eller konkurrensutsättning och hur leverantören väljs är helt upp till den upphandlande myndigheten. För vanliga varor och tjänster är direktupphandlingsgränsen 700 000 kronor. Myndigheter kan exempelvis direktupphandla fikat för sin personal och är då inte skyldiga att utreda om bagaren som de köper sitt kaffebröd av är en brottsling eller fuskare. Direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster är avsevärt högre: 8,1 miljoner kronor.³⁰ LOU ställer alltså inga krav på att utesluta leverantörer för belopp under denna gräns.

Samtidigt kan en kommun välja att genomföra en upphandling enligt konstens regler även vid köp under direktupphandlingsgränsen. Varje kommun är skyldig att upprätta egna riktlinjer för hur upphandlingar ska gå till. De har dock sedan ingen lagmässig skyldighet att följa dessa.

Vilka krav som i praktiken ställs på privata utförare av sociala insatser som inte kräver Ivo-tillstånd, om de över huvud taget ställs, beror alltså helt på hur varje enskild kommun väljer att genomföra upphandlingar på stöd- och omsorgsområdet. Att kommunerna har vissa lagliga möjligheter att stoppa leverantörer behöver inte betyda att dessa verktyg alltid används. Att genomföra en upphandling och sätta upp specifika krav för upphandlingen, för att sedan utreda om en leverantör lever upp till dessa, med alla svårigheter som det kan innebära, är nämligen ett mycket tids- och resurskrävande arbete.

29 19 a kap 2 § Lag om offentlig upphandling.

30 5 kap. 1 § Lag om offentlig upphandling.

Granskningen

Acta Publicas fallstudie utgår från två skatteverksgranskningar som uppdagade omfattande fakturafusk, med falska verksamheter och svarta pengar i två bolag med nära kopplingar som vi kallar **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget**. Skattefusket ledde till att Ivo nekade två omsorgsföretag tillstånd att bedriva omsorgsverksamhet med hänvisning till olämplighet, på grund av sina kopplingar till de fuskande bolagen.

Fallstudien undersöker hur det gick för företrädarna för dessa bolag efter att fusket uppdagades. Hur har dessa oseriösa aktörers möjligheter att göra affärer med den offentliga sektorn påverkats? Hur har myndigheter som har makten att stoppa dessa aktörer agerat och vilka verktyg står dem till buds?

Men vi börjar med vad Skatteverkets granskningar berättar om bolagen och deras företrädare.

Ett utstuderat skattefusk

Läser man de två besluten från Skatteverket förstår man snabbt att det inte har varit fråga om slarvig bokföring eller oavsiktliga misstag från de två bolagens sida. I stället blir det tydligt att bolagens respektive ensamma ägare och företrädare har ägnat sig åt ett utstuderat och avsiktligt upplägg för att plocka ut betydande summor pengar ur bolagen för att därigenom slippa betala skatt och arbetsgivaravgifter och kunna betala ut löner svart.

Två män är huvudpersoner i denna granskning. Dels har vi en 49-årig man i Stockholmsregionen, som vi kallar Stockholmarens. Han är ensam ägare till det ena omsorgsbolaget där skattefusk uppdagades. Vi kallar bolaget för **Stora omsorgsbolaget**. Dels har vi en 41-årig svensk som fram till nyligen var bosatt i Spanien och som vi kallar Spaniensvensken. Han har tidigare varit anställd på **Stora omsorgsbolaget** och är ensam ägare till, och var vid tidpunkten för fusket även företagsledare och styrelseledamot för det andra bolaget som vi kallar för **Investeringsbolaget**. Spaniensvensken äger **Investeringsbolaget** och andra omsorgsbolag genom ett moderbolag i skatteparadiset Malta.

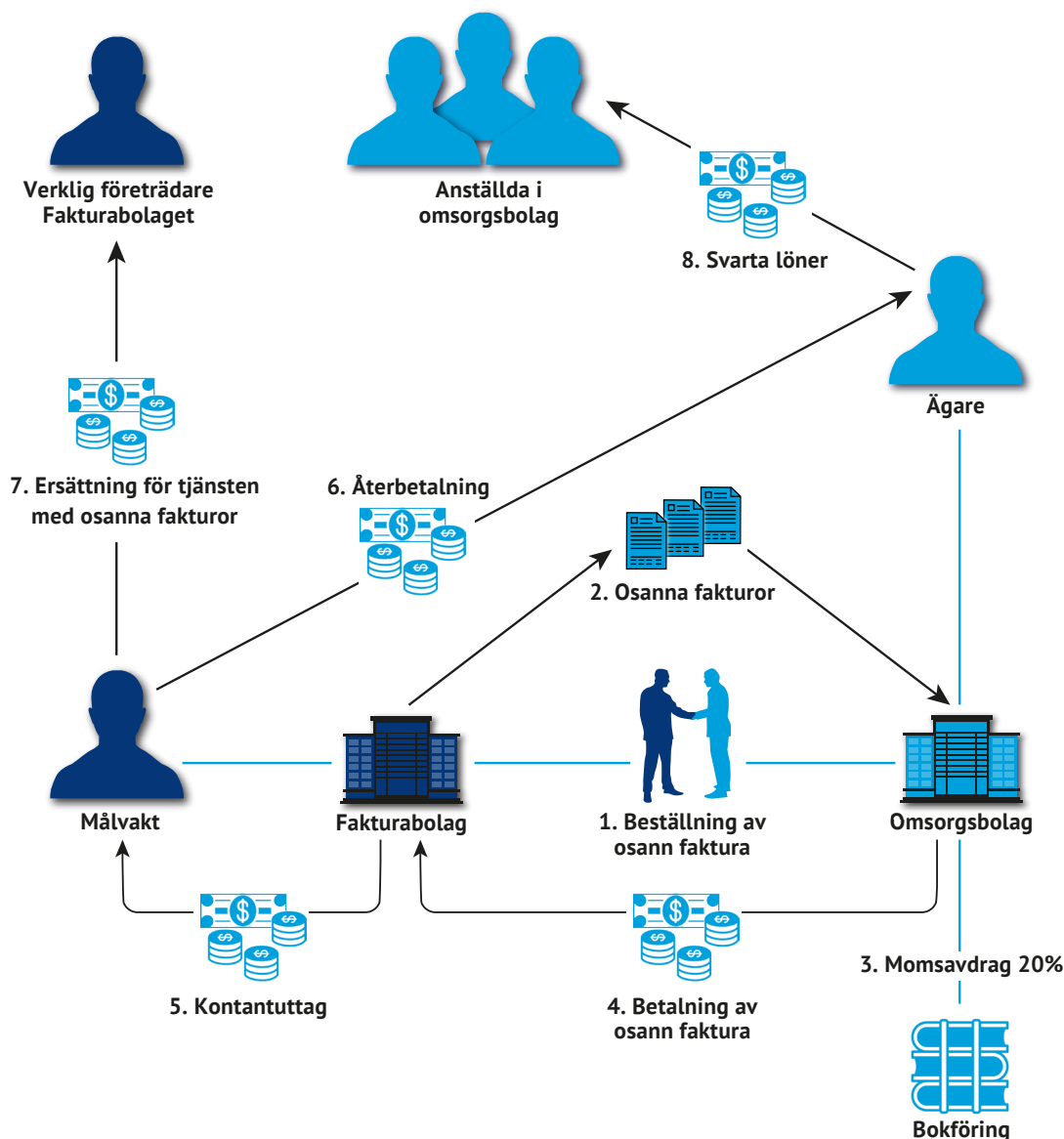
Skatteverket beskriver hur de båda bolagen, som hade nära affärsförbindelser mellan varandra, samtidigt använde samma upplägg med falska fakturor från samma skenbolag för att kunna ta ut stora summor pengar ur företagen på ett, enligt Skatteverket, ”*oriktigt*” sätt, och få det att se ut som att pengaflödena motsvarade legitima transaktioner med andra bolag.

Skenbolagen som **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget** har påstått har varit deras underleverantörer har, enligt Skatteverket, varit så kallade fakturabolag. Fakturabolags enda syfte och affärsidé är att ställa så kallade ”osanna fakturor” till bolag som vill kunna plocka ut pengar ur verksamheten utan att redovisa vad uttagen egentligen har gått till.

Fakturabolag tar betalt för denna ”tjänst” genom att ta en provision på beloppet som det fakturaköpande bolaget betalar in för den osanna fakturan. Resten av pengarna som fakturabolaget får i betalning för skenfakturorna ser det till att återbetala till bolaget som har köpt fakturan, men på ett sätt som gör att pengarna inte ska kunna spåras tillbaka till det fakturaköpande bolaget, exempelvis genom att pengarna vid något tillfälle tas ut i kontanter (se figur på sidan 18).

De osanna fakturorna ger sken av att ett avtal har ingåtts mellan en köpare och säljare av varor eller tjänster och det fakturaköpande bolaget kan på så vis bokföra fakturorna som en kostnad, samtidigt som det kan använda pengarna som det får tillbaka för att exempelvis betala löner inom bolaget svart.

Skatteverket upptäckte fuskets eftersom myndigheten kände till skenbolagen som **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget** hade använt sig av från tidigare utredningar som just fakturabolag. Tidigare hade främst företag inom byggbranschen använt sig av dem för att undandra sig skatt. Samtliga fakturabolag som de två bolagen har betalat fick så småningom sina F-skattsedlar indragna på grund av omfattande bokförings- och betalningsbrister.



Så fungerar upplägg med fakturabolag

- 1) Omsorgsbolaget beställer en faktura från fakturabolaget som företräds av en målvakt.
- 2) Fakturabolaget upprättar en osann faktura som ställs till omsorgsbolaget.
- 3) Omsorgsbolaget bokför fakturan i vanlig ordning som kostnad i näringsverksamheten och gör avdrag för ingående moms.
- 4) Omsorgsbolaget betalar fakturan till fakturabolagets bank- eller plusgirokonto.
- 5) Målvakten tar ut det inbetalda beloppet kontant.
- 6) Överenskommet belopp betalas tillbaka till omsorgsbolagets ägare i kontanter, för att pengarna ska bli svårare att spåra.
- 7) Målvakten överlämnar resterande belopp minus eventuell egen ersättning till personen/personerna bakom upplägget.
- 8) Ägaren till omsorgsbolaget har genom förfarandet fått tillgång till kontanter utanför bokföringen som kan användas för utbetalning av svarta löner, eller för privata kostnader. I fallet Investeringsbolaget betalade bolaget svart lön även till vd:n och ägaren Spaniensvensken.

Falska verksamheter och falska identiteter

På totalt 78 sidor redogör Skatteverket i de två besluten om skattetillägg för ett otal omständigheter som tyder på att ett omfattande och systematiskt skattefusk har ägt rum. Upplägget inkluderar oredovisade löner, falska hyreskostnader med mera. Myndigheten beskriver hur **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget** betalade fakturor till samma fakturabolag som varken hade anställda eller verklig verksamhet. I en så kallad bevissäkring besökte Skatteverket den adress där flera av fakturabolagen hade säte och upptäckte att det där inte bedrevs någon som helst företagsverksamhet. Samtidigt konstaterade Skatteverket att fakturabolagen inte hade några anställda och därmed inte kunde ha utfört det arbete som **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget** hade påstått att de hade anlitat dem för, exempelvis bemanning med väktare. **Stora omsorgsbolaget** och **Investeringsbolaget** har till och med hävdade att de hade anlitat en konsult vid namn Alex P, en person som Skatteverket misstänker är påhittad.

I flera fall har företrädarna för fakturabolagen varit lettiska medborgare som tillfälligt har invandrat till Sverige. Flera av företrädarna har haft falska pass eller misstänkts av Skatteverket i själva verket ha varit påhittade personer som inte finns, och flera omständigheter tyder, enligt Skatteverket, på att de har agerat som bulvaner i flera olika fakturabolag.

Stockholmaren var enligt Skatteverket ansvarig för att **Stora omsorgsbolaget** hade skrivit falska fakturor på nästan en halv miljon kronor. Spaniensvensken skrev för **Investeringsbolagets** räkning, enligt myndigheten, osanna fakturor på nästan 1,4 miljoner kronor. Skatteverket beskriver också hur pengarna som de båda bolagen betalade för de osanna fakturorna har rört sig från fakturabolagen. I de flesta fall överfördes pengarna vidare i flera led mellan olika bulvaner, eller målvakter, som på sina bankkonton hade tagit emot miljonbelopp – trots att de själva saknade deklarerade inkomster – för att slutligen tas ut i kontanter via bankomater. Det är när pengarna tas ut i kontanter som det inte längre, med säkerhet, går att slå fast vem den slutliga mottagaren är. Men i flera fall har Skatteverket faktiskt lyckats bevisa direkta återbetalningar från fakturabolagen. Skatteverket lyckades exempelvis följa en pengaström från **Investeringsbolaget** hela vägen tillbaka till Spaniensvenskens privata bankkonto. Faktum är att Skatteverket i ett separat beslut om skattetillägg från 2021, som gäller Spaniensvensken själv, genom en schablonmässig beräkning har bedömt att hans inkomst av tjänst under 2016-2017 skulle skrivas upp med

över en kvarts miljon kronor. Även Stockholmaren upptaxerades efter beslut från Skatteverket som gällde hans privatekonomi för oredovisade inkomster av tjänst.

2023 kom härvan ifatt bolagssfären när Ivo nekade två av dess företag tillstånd att driva olika tillståndspliktiga verksamheter, med hänvisning till skattefusket. Vi kallar dessa omsorgsbolag för **LSS-bolaget** respektive **Familjehemsbolaget**.³¹

Två avslagsbeslut från Ivo

Våren 2023 fick **LSS-bolaget** avslag på sin ansökan om att få driva ett LSS-boende i form av en servicebostad för vuxna i Stockholm.³¹ Ivo ansåg att bolaget inte uppfyllde kravet enligt LSS på lämplighet i övrigt, då ägarbolagen och en majoritet av dess företrädare hade visat en *”bristande vilja och/eller förmåga (...) att följa gällande lagar och regler”*. Utöver att sex av de åtta bolagsföreträdarna som utreddes inte hade levt upp till lagar och regler gällande sin privata ekonomi och hade varit föremål för beslut om bland annat skattetillägg eller betalningskrav från Skatteverket, baserade Ivo sin bedömning på de två besluten om skattetillägg från Skatteverket som vi har beskrivit ovan. **Stora omsorgsbolaget** ägde vid tidpunkten för Ivos utredning hälften av **LSS-bolaget**, samtidigt som **LSS-bolaget** ingick i samma koncern som det bolag Spaniensvensken använde för att skattefuska, **Investeringsbolaget**. Spaniensvensken ägde 25 procent av **LSS-bolaget** genom ett annat bolag.

Hösten 2023 fick ett annat omsorgsföretag, som vi kallar för **Familjehemsbolaget**, avslag på sin ansökan om att bedriva förmedling och stöd av familje- och jourhem till barn,³² på grund av kopplingar till Spanien-svensken som Ivo konstaterade hade varit föremål för ett *”allvarligt”* beslut från Skatteverket. Ivo konstaterar att Skatteverket hade upptäckt försök att undvika att skatta för *”betydande belopp”* i **Investeringsbolaget** med hjälp av osanna fakturor. Ivo motiverade sitt avslagsbeslut med att Spaniensvensken, som var **Familjehemsbolagets** tidigare ägare och vd, i själva verket fortfarande styrde över bolaget.

I sitt beslut argumenterar Ivo att Spaniensvensken fortfarande hade ett *”bestämmande inflytande”* över **Familjehemsbolaget**, trots att

31 Inspektionen för vård och omsorg, beslut i tillståndsärende 2023.

32 Inspektionen för vård och omsorg, beslut i tillståndsärende 2023.

bolaget formellt ägdes helt av en 46-årig man som även var vd. Vi kallar honom här för Bulvanen, för Ivo menade att det i praktiken rådde ett bulvanförhållande mellan honom och Spaniensvensken, då Spanien-svensken sålde bolaget till Bulvanen, genom andra bolag, för endast en krona när bolaget omsatte nära fyra miljoner kronor. Ett uppenbart underpris, enligt Ivo. Dessutom noterade Ivo att Spaniensvensken även en tid efter det som myndigheten menar var en skenförsäljning fortsatte att vara bolagets vd och externa firmatecknare, i åtta respektive sex månader.

De två avslagsbesluten som Ivo tog pekade direkt ut Spaniensvensken och Stockholmaren som olämpliga företrädare för vård- och omsorgs-verksamheter enligt LSS och socialtjänstlagen. Den logiska följden av denna upptäckt borde ha varit att Ivo samtidigt hindrade övriga företag som drevs av samma personer från att driva tillståndspliktig verksamhet.

Men så blev det inte.

Tillstånd trots konstaterad olämplighet

Acta Publica kan konstatera att **Stora omsorgsbolaget**, alltså det bolag vars skattefusk Ivo hänvisade till i sitt avslagsbeslut gällande **LSS-bolaget**, sedan 2017 har innehaft två Ivo-tillstånd: ett för stödboende och ett för konsulentstödd familjehems- och jourhemsverksamhet. Bolagets tillstånd förblev intakta ända fram till nyligen, trots att lagens krav på lämplighet i övrigt gäller löpande (även efter att ett bolag har fått ett tillstånd. Det var i december 2024 som Ivo beslutade att återkalla bolagets tillstånd, ett beslut som inte har vunnit laga kraft, då det har överklagats av bolaget och för närvarande är föremål för en rättsprocess.

Faktum är att Ivos beslut om att återkalla bolagets tillstånd har dröjt anmärkningsvärt länge; i fem år. Att Skatteverket 2019 beslutade att upptaxera **Stora omsorgsbolaget** efter att ha slagit fast att det hade ägnat sig åt det utstuderade skattefusket ledde under fyra år inte till någon åtgärd från Ivos sida. Det faktum att bolagets företagsledare och enda ägare, Stockholmaren, mellan slutet av 2019 och slutet av 2020 blev föremål för tre betalningskrav från Skatteverket föranledde i flera år inte heller någon åtgärd från Ivo. Först hösten 2023 bestämde sig Ivo att på nytt pröva om bolaget var lämpligt nog att inneha tillstånd. Vilket betyder att myndigheten väntade i hela fem månader med att öppna ett

ärendet för att granska bolagets lämplighet efter att själv (i avslagsbeslutet gällande **LSS-bolaget**) uttryckligen ha skrivit att *”Skatteverket bedömer att [**Stora omsorgsbolaget**] har bokfört fakturor som kan betraktas som osanna”* och att *”[**Stora omsorgsbolaget**] har kunnat betala ut löner utan att redovisa arbetsgivaravgifter”*. Den nya prövningen, som slutligen mynnade ut i återkallelsen, tog över ett år för Ivo att färdigställa.

Av handlingar som Acta Publica har tagit del av framgår att Ivo under tillståndsprövningen av **LSS-bolaget** var medveten om att ägarbolaget **Stora omsorgsbolaget** hade egna Ivo-tillstånd, då myndigheten övervägde att neka **LSS-bolaget** tillstånd även på grundval av tvångsåtgärder som Ivo hade noterat under en inspektion på **Stora omsorgsbolagets** stödboende. Bolaget har vid två tillfällen sedan skattefusket uppdagades ansökt om att ändra sina tillstånd på olika sätt hos Ivo och som en följd av detta fått nya tillståndsbevis utfärdade av myndigheten. Senast den 30 november 2023 utfärdade Ivo exempelvis ett nytt tillståndsbevis för familjehemsverksamheten. Ivo prövar i regel företrädarnas lämplighet enbart första gången som en huvudman ansöker om tillstånd. Vid ändringsansökningar är det bara verksamhetens innehåll som prövas.³³

Även bolag kopplade till Spaniensvensken har fått Ivo-tillstånd. Faktum är att Ivo beviljade tillstånden trots att Skatteverket redan, under vintern 2021-2022, hade upptaxerat Spaniensvenskens företag **Investeringsbolaget** med anledning av det omfattande skattefusket. Ett av bolagen som fick tillstånd kallar vi för **Hvb-bolaget**. Spaniensvensken äger **Hvb-bolaget** genom ägande i flera led via ett moderbolag i skatteparadiset Malta. **Hvb-bolaget** beviljades ett tillstånd för familje- och jourhem för barn, samt ett för att driva hvb-hem för barn i en kommun i Uppsala län. Vid tidpunkten för beslutet var Spaniensvensken, som Skatteverket alltså hade bedömt vara direkt ansvarig för skattefusket i **Investeringsbolaget**, ägare och vd för **Hvb-bolaget**. Spaniensvensken hade även personligen blivit föremål för ett beslut från Skatteverket, för att ha låtit bli att deklarerat cirka en kvarts miljon kronor i löneinkomster. Trots detta skrev Ivo i sina beslut: *”[**Hvb-bolagets**] företrädare bedöms vara lämpliga att bedriva verksamheten, enligt 7 kap. 2 § tredje stycket SoL (socialtjänstlagen, reds. anm.).”*

Bolagets övriga två företrädare vid tidpunkten för ansökan om tillstånd – en man, som vi kallar Maken (ägare och styrelseledamot) och en kvinna, som vi kallar Makan (vice vd och styrelsesuppleant) – skulle

³³ ”En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten”, SOU 2024:25, s. 87.

knappt ett år senare, även de tvingas att betala skatt och skattetillägg för oredovisade löneinkomster på sammanlagt knappt en miljon kronor kopplade till bluffakturefusket i **Investeringsbolaget**.

I april 2022, hela fem månader efter att Skatteverket hade slagit fast att **Investeringsbolaget** hade ägnat sig åt ett omfattande och intrikat skattefusk beviljade Ivo ytterligare ett tillstånd till ett företag kopplat till Spaniensvensken (som var delägare) och det gifta paret (Maken satt i styrelsen, Maken var delägare och styrelsesuppleant). Bolaget, som vi kallar **Stödbolaget**, fick tillstånd att driva stödboende för unga i åldrarna 16-20 år i Stockholm. Ivo bedömde såväl Spaniensvenskens som det gifta parets lämplighet och konstaterade att det inte hade *”framkommit något i utredningen”* som visade att de inte skulle vara *”lämpliga i övrigt”*. Tillståndet gällde fram till att Spaniensvensken själv i mitten av september 2023 skrev till Ivo och begärde att det skulle upphöra.

Hvb-bolagets tillstånd är till dags dato giltiga. Ivo beslutade nyligen (i december 2024), liksom i fallet **Stora omsorgsbolaget**, att bolagets två tillstånd skulle återkallas, men i detta fall har beslutet för tillfället stoppats av förvaltningsrätten genom ett beslut om inhibition i väntan på att målet prövas i sak av domstolen. Detta eftersom utgången i målet bedöms vara *”åtminstone oviss”*. Och även i detta fall kan Acta Publica konstatera att Ivo inte omedelbart efter att själv ha blivit varse om fusket påbörjade en omprövning av **Hvb-bolagets** och **Stödbolagets** lämplighet. I stället väntade Ivo i hela sju månader med att öppna ett sådant ärende för **Hvb-bolaget**. Ivos beslut att återkalla tillståndet kom över tre år efter Skatteverkets beslut om upptaxering.

Nya och före detta kriminella

Acta Publica har i denna granskning funnit flera nyckelpersoner som har dömts till fängelse för mer eller mindre grova brott.

Föreståndare som smugglade 115 kilo kokain

I maj 2022, kort efter att **Stödbolaget** beviljades Ivo-tillstånd att bedriva stödboendet, häktades boendets föreståndare för synnerligen grov narkotikasmuggling, något som SVT var först med att avslöja.³⁴ Den 32-åriga mannen dömdes av hovrätten i slutet av 2023 till tio år och tio månaders fängelse för nio fall av synnerligen grov narkotikasmuggling i ett stort mål. Mannen hade smugglat in totalt cirka 115 kilo kokain från Tyskland med hjälp av bilar försedda med lönnfack. Vid tidpunkten för brotten var han anställd på **Stödbolaget**. Att föreståndaren för stödboendet häktades i maj 2023 misstänkt för mycket allvarliga brott föranledde inte något initiativ från Ivos sida angående bolagets tillstånd. Bolaget ansökte om att byta föreståndare cirka en vecka efter att 32-åringen hade gripits, utan att ange anledningen. Men i över tre månader efter häktningsbeslutet förblev stödboendets tillstånd oförändrat med den häktade 32-åringen som föreståndare. Först i slutet av augusti 2023 beslutade Ivo om bytet av föreståndare.

Före detta grov narkotikabrottsling som bulvan

Den 46-åriga man som vi här har kallat Bulvanen och som formellt äger **Familjehemsbolaget**, vars ansökan om att bedriva familje- och jourhemsverksamhet Ivo avslag hösten 2023, är en före detta grov narkotikabrottsling. Han dömdes 2009 i Bulgarien till åtta års fängelse för allvarlig narkotikabrottslighet och avtjänade en del av sitt fängelsestraff i Sverige.³⁵ Under fängelsevistelsen i Sverige ska mannen, enligt uppgifter från Kriminalvården, ha haft en central roll i ett upplopp på anstalten där han satt. Acta Publica konstaterar att Bulvanen har kopplingar även till **Stora omsorgsbolaget**. I ett polisförhör 2022, där han deltog i egenskap av vittne, angav han att han var anställd på bolaget.

³⁴ SVT våren 2023.

³⁵ Enligt ett strafftidsbeslut från Kriminalvården samt en dom från Förvaltningsrätten i Uppsala.

Fler narkotikabrottslingar

Den 43-åriga man som vi har kallat för Maken dömdes 2007 till ett år och två månaders fängelse för ett narkotikabrott av normalgraden. Mannen greps efter att polisen hade gjort en husrannsakan i hans brors hem och hittat kokain, redlinepåsar och 19 000 kronor i en sopsäck som hade Makens fingeravtryck på. Domen mot Maken ligger hela 17 år tillbaka i tiden. Men det handlar om samma person som så sent som 2016-2017 tog emot knappt 400 000 kronor i lön i svarta pengar från **Investeringsbolaget**, genom upplägget med osanna fakturor, enligt ett beslut om skattetillägg från 2022. Vi har tidigare sett att lagstiftningen ger vid handen att en tidigare dömd företrädare inte per automatik ska anses vara olämplig, dock ska hur personen har skött sig därefter spela roll i bedömningen.

Efter att Spaniensvensken sålde alla sina aktier i **Stödbolaget** ägdes företaget av Maken tillsammans med en 47-årig man som driver ett annat företag som erbjuder avhopparverksamhet. Mannen har i medier varit öppen med att han tidigare har tillhört ett omskrivet kriminellt gäng.

Ökänd svindlare som juridiskt ombud

Även den jurist som i olika domstolsprocesser har företrätt Spaniensvenskens bolagssfär och i skrivande stund företräder Spaniensvensken, Maken, Makan, Bulvanen, samt **Investeringsbolaget**, **Hvb-bolaget** och **Familjehemsbolaget** i domstolsprocesser mot Skatteverket och mot Ivo är en före detta grov brottsling. Det handlar om ingen mindre än en av de grövsta ekobrottslingarna i Sveriges historia. Mannen dömdes 2010 i Danmark till sju års fängelse i det landets då största bedrägerimål, där han misstänktes ha gömt undan över 300 miljoner kronor som han tillskansat sig med hjälp av falska dokument. Men när han greps för det brottet hade han redan hunnit dömas i Sverige för bokföringsbrott och mordbrand (han satte fyr på sin villa efter att kronofogden aviserade utmätning) och avtjänade ett två och ett halvt år långt fängelsestraff. Juristen överklagade för Spaniensvenskens räkning Skatteverkets beslut som avslöjade bluffakturafusk i **Investeringsbolaget** ända upp i Högsta förvaltningsdomstolen och har för **Hvb-bolagets** räkning överklagat de indragna Ivo-tillstånden.

Juristen hör till en minoritet av juridiska ombud som av en domstol har tvingats att personligen betala rättegångskostnader i ett mål som rör en klient. Detta för vårdslös processföring, som enligt domstolen hade ”tyngt målet med omfattande, till stor del helt opåkallad, skriftväxling och inlagor som helt saknat relevans för den talan han fört”.

Två kommuner försöker sätta stopp

Juristen företrädde **Stödbolaget** i förvaltningsrätten 2023 i ett mål mot Göteborgs stad, som visar hur kommuner kan arbeta för att försöka bekämpa oseriösa aktörer vid upphandlingar, men även hur komplicerat det kan vara. Bakgrunden var att Göteborgs stad i början av 2023 hade uteslutit **Stödbolaget** från en upphandling av ett skyddat boende, delvis med hänvisning till att **Stödbolaget** hade drivit ett stödboende med en föreståndare som hade häktats för mycket grov brottslighet. Göteborgs stad hade även, till skillnad från Ivo, upptäckt att en vid tidpunkten delägare tillika extern särskild firmatecknare för **Stödbolaget**, nämligen Spaniensvensken, hade ägnat sig åt skattefusk i **Investeringsbolaget**. Kommunen använde sig av möjligheten att tillämpa de frivilliga uteslutningsgrunderna i LOU och menade att förfarandet med osanna fakturor i **Investeringsbolaget** utgjorde ett sådant ”allvarligt fel i yrkesutövningen” som medför uteslutning enligt LOU.³⁶ Men kommunen hade samtidigt för den aktuella upphandlingen på förhand angivit egna uteslutningsgrunder, med syftet att ”förhindra att oseriösa leverantörer får tillträde till Stadens ramavtal” och motverka ”risk för välfärdsbrott eller andra oegentligheter”. I villkoren för upphandlingen hade kommunen preciserat att brister i ”leverantörens skyldigheter att betala skatter och avgifter” även skulle omfatta brister som rör företrädare för leverantören i ”tidigare eller annan verksamhet”, och utgöra grund för uteslutning. Just denna formulering var viktig för att kommunen skulle kunna utesluta **Stödbolaget** från upphandlingen på grund av skattefusket i **Investeringsbolaget**, som ju var ett annat bolag.

Stödbolaget begärde överprövning av kommunens uteslutningsbeslut hos förvaltningsrätten. Domstolen avfärdade kommunens argument om föreståndaren (som nio dagar senare skulle dömas i tingsrätten för synnerligen grov narkotikasmuggling), och slog fast att det inte fanns anledning att lasta bolaget för en anställds misstänkta brottslighet. Däremot bedömde domstolen att Spaniensvenskens roll i skattefusket i **Investeringsbolaget**, *”utifrån hur nämnden har utformat uteslutningsgrunderna i upphandlingsdokumentet”*, gjorde att hans *”redbarhet”* kunde ifrågasättas och utgjorde en giltig uteslutningsgrund. Att på förhand ha preciserat att en företrädares överträdelser i en annan eller tidigare verksamhet också räknades blev alltså avgörande för att Göteborgs stads beslut om uteslutning skulle stå sig i rätten.

³⁶ 13 kap. 3 § 3, Lag om offentlig upphandling.

Även i Huddinge kommun gick **Stödbolaget** 2023 miste om en upphandling. Men av en helt annan anledning: nämligen brister i **Stödbolagets** verksamhet. Upphandlingen gällde avhopparverksamhet för personer som vill lämna den kriminella banan. Kommunen hade tidigare haft ett avtal med bolaget för en liknande insats, nämligen träningslägenheter för personer som behöver stöd att lämna kriminalitet. Men denna gång valde kommunen att förkasta bolagets anbud baserat på uppgifter från den egna socialtjänsten. Bristerna, som SVT var först med att rapportera, bestod bland annat i att personal ”systematiskt och i samråd med klient” hade satt i system att personalen avbokade möten med klienten och erbjöd denna pengar i utbyte mot att inte säga något till cheferna på bolaget. Det framgår av handlingar som Acta Publica har fått från kommunen. Klienten, alltså personen som ville lämna kriminaliteten, hade ett drogmissbruk och psykisk ohälsa. Hen berättade även att **Stödbolaget** hade låtit bli att utföra drogtester, och gömt undan prover som visade att klienten hade varit drogpåverkad. Verksamhet hade heller inte meddelat kommunen att den hade upptäckt att klienten hade använt cannabis i sin bostad. Huddinge kommun hade i sina villkor för upphandling av avhopparverksamheten på förhand angett ett kvalitetskrav enligt LOU³⁷ som gick ut på att leverantören skulle ha utfört minst två likvärdiga uppdrag med goda resultat. Detta skulle bevisas genom två referenser. Men kommunen hade i upphandlingsdokumentet preciserat att om anbudsgivarna tidigare hade tillhandahållit likartade tjänster åt Huddinge kommun, så kunde kommunen ersätta en av referenserna med en egen referens. Och det var det kommunen gjorde. En av kommunens socialsekreterare slog fast: ”uppdraget har inte utförts med god kvalitet och samarbetet mellan kommunen och utföraren har inte varit bra”. Därmed ansågs inte företaget uppfylla kraven för att tilldelas avtal i upphandlingen.³⁸

37 Kap. 14 § 1 och 5 Lag om offentlig upphandling.

38 Stödbolaget begärde överprövning av beslutet hos förvaltningsrätten, som tvingade kommunen att redovisa vad det stod i kommunens egen referens, men efter att ha gjort det kunde Huddinge kommun ändå förkasta Stödbolagets anbud, på samma grunder.

Blomstrande affärer

Tittar man på hur det har gått ekonomiskt för de tre granskade bolagen (**Stora omsorgsbolaget**, **Hvb-bolaget** och **Stödbolaget**) som fick nya Ivo-tillstånd, eller som fick behålla sina, efter att Skatteverket upptaxerat och straffat dem eller dess företrädare för fakturafusk, blir det svårt att dra slutsatsen att fusket har försvårat för bolagen att göra affärer med den offentliga sektorn. På fyra år – sedan Skatteverkets beslut om skattetillägg för **Stora omsorgsbolaget** 2019 – har såväl bolagets omsättning som fakturering till kommuner mer än fördubblats. Stockholmarens bolag ställde 2023 över 500 fakturor (se diagram 2) till 20 kommuner för totalt 44 miljoner kronor (se diagram 1), enligt siffror från databasen OFFDA.

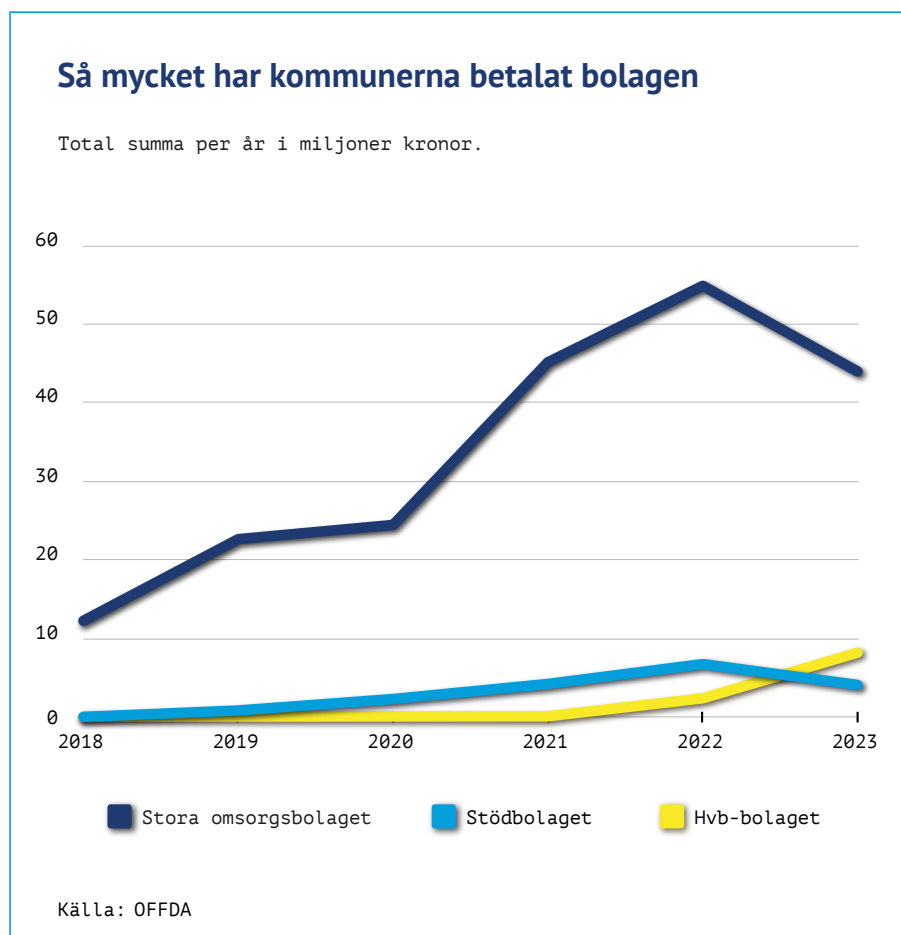


Diagram 1: För så mycket har bolagen sålt tjänster till olika kommuner under perioden 2018-2023. Totala affärsvärden i kronor för Stora omsorgsbolaget, Stödbolaget och Hvb-bolaget.

En mycket lukrativ verksamhet för Stockholmaren, som enbart under de senaste två räkenskapsåren, som ensam ägare till **Stora omsorgsbolaget**, plockade ut 17 miljoner kronor i aktieutdelning åt sig själv. På sex år är motsvarande belopp 24 miljoner. För Spanien-svenskens och Makens företag **Hvb-bolaget** har det i relativa termer gått rent av förträffligt. År 2023 fakturerade bolaget kommuner för 7,6 miljoner kronor, att jämföra med knappa 200 000 kronor 2021, när Skatteverket uppdagade bluffaktorefusk i **Investeringsbolaget** (se diagram 1).

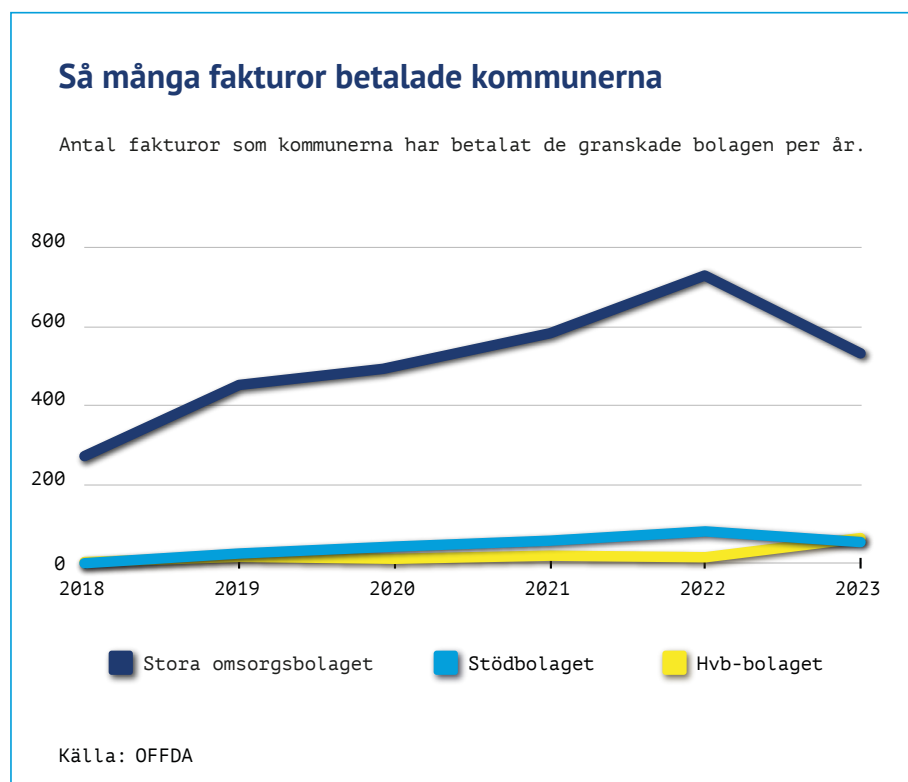


Diagram 2: Antal fakturor som kommuner har betalat bolagen Stora omsorgsbolaget, Stödbolaget och Hvb-bolaget under perioden 2018-2023.

För **Stödbolaget** gick det inte heller så dåligt, året efter upptaxeringen av Spaniensvensken och **Investeringsbolaget** kunde **Stödbolaget** öka sin fakturering med nästan 80 procent (se diagram 1), därefter sjönk omsättningen något. I december 2023 beslutade bolaget, efter en tvist mellan aktieägarna, om likvidation.

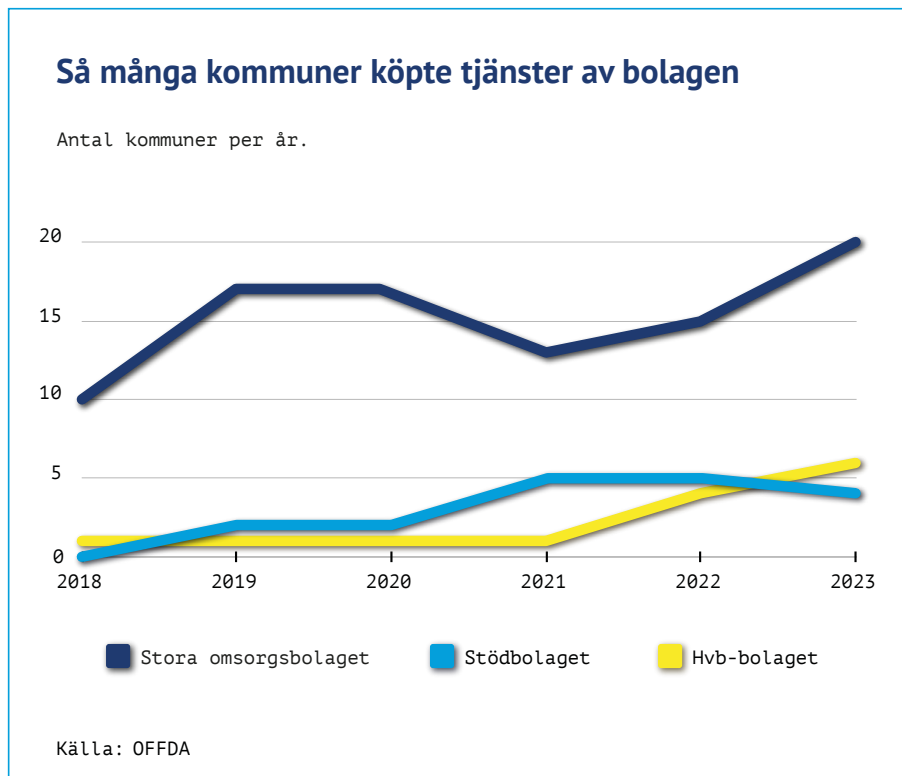


Diagram 3: Antal kommuner har fakturerat bolagen Stora omsorgsbolaget, Stödbolaget och Hvb-bolaget under perioden 2018-2023.

Kommunala upphandlingar – en snårskog

Fakturorna till kommunerna motsvarar försäljning av både sociala tjänster som kräver Ivo-tillstånd och sådana som inte gör det. Samtliga bolag i den här granskningen driver nämligen även en rad icke-tillståndspliktiga verksamheter. Vilket betyder att de kan fortsätta att sälja sociala tjänster till kommuner så länge som dessa inte sätter upp specifika upphandlingsvillkor som förhindrar dem från detta.

Tittar man närmare på hur miljonaffärerna mellan de tre bolagen och svenska kommuner har gått till hittar man även olika typer av upphandlingsförfaranden, upphandlingar enligt konstens alla regler och direktupphandlingar förenade med olika nivåer av krav och kontroller. Bilden speglar att långt ifrån alla upphandlingar som görs inom socialtjänstområdet underkastas de få obligatoriska lagkrav som finns i LOU för att myndigheter inte ska göra affärer oseriösa aktörer.

Direktupphandling utan annonsering

Acta Publica kan konstatera att en hel del kommuner har direktupphandlat tjänster av bolagen utan annonsering. Det förklaras delvis av den förhöjda direktupphandlingsgränsen för inköp av just sociala tjänster, men i slutändan även av att fördelen med att direktupphandla är att spara tid och resurser, vilket ofta behövs för att kunna möta socialtjänstens många gånger akuta behov av att exempelvis placera ett omhändertaget barn. En vanligt förekommande situation inom socialtjänsten är nämligen att en socialsekreterare har svårt att hitta en lämplig plats åt ett barn som har omhändertagits enligt LVU inom de kommunala alternativ som finns eller genom de leverantörer som kommunen har ramavtal med, på grund av barnets specifika behov.

Ett talande exempel på hur många direktupphandlingar går till ute i kommunerna kommer från Göteborg. Samtidigt som kommunen var i färd med att utkämpa ett juridiskt slag mot **Stödbolaget**, för att försvara sin rätt att utesluta företaget från en upphandling om ramavtal av skyddat boende, så tecknade socialförvaltningen i stadsområde Centrum i Göteborg ett avtal med samma bolag, för samma tjänst, men genom en oannonserad direktupphandling. Faktum är att samma stadsområde direktupphandlade avtal med **Stödbolaget** ytterligare två gånger även efter att kommunen hade vunnit i förvaltningsrätten. Denna motsägelsefulla situation kan förklaras av en ordning som gäller i de flesta kommuner: regelrätta upphandlingar som annonseras görs centralt av

en specialiserad upphandlingsenhet, medan direktupphandlingar görs vid behov av enskilda socialförvaltningar utan att den centrala upphandlingsenheten nödvändigtvis har koll på dessa. Göteborgs stad har inte bara en enhet för upphandlingar, utan en helt egen förvaltning för upphandlingar och inköp med stora muskler. Det var denna förvaltning som satt på kunskapen om oegentligheterna som **Stödbolaget** kunde kopplas till och som processade mot bolaget i rätten, medan socialförvaltningen Centrum, i avsaknad av ett ramavtal, köpte platser på skyddat boende åt enskilda individer av **Stödbolaget**.

”Man förlitar sig på Ivo”

Acta Publica kan konstatera att det finns kommuner som har direktupphandlat tillståndspliktiga tjänster av bolagen men nöjt sig med att göra enklare kontroller, exempelvis en kreditupplysning. Ett annat exempel på kontroll är om bolaget har ett giltigt Ivo-tillstånd, för, som en socialtjänstchef på en mindre kommun har uppgett för Acta Publica: *”Man förlitar sig på Ivo, dit har ju alla papper gått och sen ska de utöva tillsyn och är ålagda att göra regelbundna inspektioner”*. Ivos tillstånd betraktas nämligen som en garantistämpel av många kommuner som saknar egna muskler att utreda om bolagen drivs av lämpliga företrädare. Ivo används även av de oseriösa bolagen som ett auktoritetsargument eller en kvalitetsstämpel. I det förvaltningsrättsliga målet mot Göteborgs stad argumenterade **Stödbolaget** i rätten att bolaget inte borde ha utslutits, då Ivo hade beviljat det tillstånd och i sin lämplighetsprövning godkänt bolagets företrädare.

Krav begränsade till avtalstiden

Att direktupphandla sociala tjänster behöver inte betyda att inga kontroller görs eller lägre krav ställs. Nacka kommun, som har direktupphandlat olika tjänster med **Stora omsorgsbolaget** i många år, har i avtal exempelvis angett att leverantören måste betala skatter och sociala avgifter. Villkoret gäller dock ”under hela avtalstiden” och inte tidigare brister.

Missar trots regelrätt upphandling

Men att resursstarka kommuner har valt att upphandla centrala ramavtal genom annonsering har inte varit en garanti för att de granskade bolagen har uteslutits. Ett exempel är hur Stockholms stad i flera år har upphandlat flera centrala ramavtal med **Stora omsorgsbolaget**. Det senaste, som var ett femårigt avtal och gällde insatser för personer med missbruksproblematik började löpa i februari 2024.³⁹ De centrala ramavtal för jourhem och dygnetruntvård som Stockholms stad tecknade med **Stora omsorgsbolaget** löpte från och med april 2020, knappt fyra månader efter att Skatteverket i sitt beslut slog fast att bolaget hade ägnat sig åt fakturafusk. Att ha giltigt Ivo-tillstånd, minst ett visst kreditvärde och två referenser från tidigare uppdrag räckte då för att få vara med i racet. Acta Publica konstaterar att Stockholms stad inte är ett unikt exempel.

SKR:s åtråvärda ramavtal

Undersöker man de fakturor som de granskade bolagen har ställt till svenska kommuner hittar man även flera som härrör från avtal som har upphandlats av en mycket stor organisation, nämligen Sveriges kommuner och regioner (SKR). SKR äger bolaget Adda som är en nationell inköpscentral för landets kommuner och regioner. Adda upphandlar så kallade ramavtal med privata leverantörer för tjänster som hvb-hem, stödboenden och konsulentstödd familje- och jourhemsverksamhet som samtliga kommuner kan köpa vid behov. Flera ansvariga tjänstemän på kommuner som har använt sig av möjligheten att avropa tjänster genom Addas ramavtal har uppgett för Acta Publica att de litar på att SKR:s upphandlare har gjort jobbet med att försäkra sig om att inte teckna avtal med oseriösa aktörer. *”Det är ju det som är syftet med ramavtalen. Att leverantörerna ska vara granskade och kvalificerade när Adda tecknar avtalet med dem, så att den enskilda socialsekreteraren sen kan välja leverantörer från listan”*, säger en av dem. En annan återkommande kommentar är att det är mycket praktiskt för kommuner att kunna köpa in tjänster genom de nationella ramavtalen, särskilt för mindre

³⁹ Enligt uppgifter som kommunen har lämnat till Acta Publica hävdades detta ramavtal först i december 2024, med anledning av att Ivo drog in Stora Omsorgsbolagets tillstånd.

kommuner med få egna resurser att genomföra krävande upphandlingar: *”Det är ju därför vi använder Addas ramavtal. Det är en resursfråga. Som mindre kommun har man inte de här omfattande upphandlingsresurserna. Det tar mycket kraft och energi att genomföra de här upphandlingarna.”*⁴⁰

Att få teckna ett nationellt ramavtal med Adda innebär för en leverantör att dörrarna öppnas till en marknad med stor försäljningspotential. Acta Publica kan konstatera att Adda tecknade ett fyraårigt ramavtal med **Stora omsorgsbolaget** för konsulentstödd familjehemsvård. Avtalet löper fram till i september i år, men har blockerats efter att Ivo beslutade att återkalla bolagets tillstånd (ett beslut som för närvarande är föremål för rättslig prövning och därmed inte har vunnit laga kraft). För upphandlingen tillämpade Adda såväl obligatoriska som frivilliga uteslutningsgrunder enligt LOU. Men, till skillnad från hur Göteborgs stad gjorde vid sin upphandling av skyddade boenden, har inte inköpscentralen utrett bolagets betalning av skatter och därmed inte funnit Skatteverksbeslutet som slog fast att **Stora omsorgsbolaget** hade skattefuskat genom ett upplägg med osanna fakturor.

Adda har dock angett ett antal krav som leverantören förbinder sig att uppfylla när avtalet har ingåtts. Bland annat ställer Adda krav på att inneha alla nödvändiga tillstånd som krävs för verksamheten (vilket inbegriper Ivo-tillstånd) samt en rad specifika kvalitetskrav för verksamheten, och att leverantören omedelbart underrättar kommunen ”om den placerade återfaller i missbruk, kriminalitet eller annat nedbrytande beteende eller avviker”.⁴¹

Flera tecken på missförhållanden

En kommun som har upphandlat familjehemsverksamhet med **Stora omsorgsbolaget**, dock genom direktupphandling, är Bromölla. Enligt en lex Sarah-rapport som kommunen upprättade i augusti 2023, har en tidigare anställd vid **Stora omsorgsbolaget** berättat för kommunen om ett missförhållande inom företagets familjehemsverksamhet. Bristerna, som inte hade kommunicerats till socialtjänsten tidigare, handlade om en familjehemsplacerad person som bland annat hade

40 Intervju som Acta Publica har gjort med en kommuntjänsteman på en mindre kommun som har avropat tjänster från ett av de granskade omsorgsbolagen genom ADDA.

41 SKL Kommentus Inköpscentral (nuvarande Adda), *Upphandlingsdokument Konsulentstödd familjehemsvård 2019 10469*, s. 57, 2020-09-04.

använt droger under placeringen och varit berusad vid flera tillfällen, där endast ett tillfälle hade rapporterats till socialtjänsten – något som skulle ha stridit mot Addas ramavtal. Den familjehemsplacerade hade även av verksamheten ”uppmanats att inte gå i skolan” och att ”missköta nuvarande placeringen för att på så sätt återplaceras hos (**Stora omsorgsbolaget**)”. **Stora omsorgsbolaget** är, i egenskap av huvudman för en tillståndspliktig verksamhet, skyldigt att rapportera denna typ av allvarliga missförhållanden till Ivo, enligt lex Sarah. Acta Publica kan dock konstatera att bolaget inte har lex Sarah-anmält händelsen till myndigheten. Faktum är att trots att bolaget har varit verksamt i över ett decennium och erbjuder ett smörgåsbord av sociala insatser i tiotals kommuner så har Ivo aldrig tagit emot någon lex Sarah-anmälan från **Stora omsorgsbolaget**. Något som ter sig egendomligt i ljuset av att denna typ av anmälningar görs dagligen från landets alla hörn för mycket mindre allvarliga händelser, samtidigt som det är krav att även anmäla händelser som utgör så lite som en risk för ett allvarligt missförhållande. Att en huvudman gör frekventa lex Sarah-anmälningar i sina verksamheter är i själva verket ett tecken på att verksamheterna har en organisation som arbetar aktivt för förbättring och för att förebygga missförhållanden och brister. Detta då avvikelser, inklusive allvarliga missförhållanden, uppkommer regelbundet i så gott som alla socialtjänst- eller LSS-verksamheter, precis som inom hälso- och sjukvården.

I oktober i fjol fick Ivo ett anonymt tips från en person som sade sig vara förälder till ett barn som har varit LVU-placerat i **Stora omsorgsbolagets** familjehemsverksamhet. Den anonyma tipsaren påstod att **Stora omsorgsbolaget** ”jobbar med mutor till sina familjer för att dölja missförhållanden” och att Stockholmare betalar familjerna och kontaktpersonerna ”extra (...) för att dölja allvarliga fel”. ”Han har ingen aning om verksamheten”, skriver tipsaren om bolagets vd, Stockholmaren, ”han betalade oss extra för att dölja missförhållanden”. Personen, som sade sig vara väldigt oroad för sin son och för hur verksamheten sköts efter att ha kommit i kontakt med andra familjehem och föräldrar med placerade barn, påstod slutligen att bolaget är ”en organisation som bara vill tjäna pengar på skattepengar”.⁴²

Ett annat omsorgsbolag som aldrig har gjort en lex Sarah-anmälan till Ivo är **Hvb-bolaget**. Ivo har genomfört årliga inspektioner i bolagets hvb-hem och konstaterade i sin senaste tillsyn att verksamheten brister i att kontrollera anställdas förekomst i misstanke- och

42 Tips till Ivos upplysningstjänst, oktober 2024.

belastningsregistret före anställning och i sina så kallade lämplighetsbedömningar, alltså bedömningar av om verksamheten kan tillgodose de inskrivna barnens behov. Ivo har i sina inspektioner i övrigt inte upptäckt några brister som har att göra med att barnen på hvb-hemmet inte skulle ha det bra. I ett anonymt tips till Ivo från en person som säger sig arbeta i verksamheten framkommer dock en helt annan bild:

”På detta hvb hem så låser personalen in sig på personalrummet då barnen hotar dem med olika tillhyggen, de blir misshandlade med stora stenar, eldgafflar, boule-kulor. Personalen får bristande stöd och de boende får ingen hjälp. Man vill gärna inte dela med berörda vårdnadshavare vad som faktiskt pågår på hemmet och hur dåligt barnen mår och hur utåtagerande de är.Handledning från ägarna är obefintlig och för de som jobbar där (...) är det normaliserat att bli misshandlade och hotade på jobbet på daglig basis”.⁴³

Stödbolaget har heller aldrig gjort någon lex Sarah-anmälan, trots de häpnadsväckande bristerna som Huddinge kommun uppdagade i en av bolagets verksamheter, att personal direkt hade motverkat en avhoppares rehabilitering bland annat genom att systematiskt avboka möten med klienten, muta hen till tystnad, samt undangömma drogtestresultat.

Acta Publica kan med andra ord konstatera att tidigare skattefusk, i denna granskning, sammanfaller med tecken på allvarliga missförhållanden i verksamheterna. Missförhållanden som Ivo inte har getts möjlighet att utreda, då de inte har anmälts av verksamheterna såsom lagarna föreskriver, utan har kommit myndigheterna till del genom före detta anställda, klienter eller anonyma anhöriga som har larmat.

Inget informationsutbyte mellan kommuner

Samtidigt som Huddinge kommun förkastade **Stödbolagets** anbud om avhopparverksamhet på grund av de allvarliga bristerna som socialtjänsten hade upptäckt, kunde företaget mellan september 2021 och fram till slutet av augusti 2024 sälja exakt samma tjänst till en angränsande kommun genom ett ramavtal: Stockholms stad, enligt uppgifter som Acta Publica har fått från kommunen.

⁴³ Tips till Ivos upplysningstjänst, september 2024.

Faktum är att kommuner som upphandlar sociala tjänster saknar verktyg för att varna varandra för oseriösa aktörer och för att ta reda på om det har förekommit missförhållanden i en leverantörs verksamheter i andra kommuner som huvudmännen inte själva har anmält till Ivo. Allvarliga missförhållanden eller risker för sådana får nämligen inte lex Sarah-anmälas till Ivo av någon annan än huvudmannen själv. Kännedom om bristerna hos **Stödbolaget** i Huddinge och bristerna hos **Stora omsorgsbolaget** i Bromölla har därmed stannat hos de enskilda kommunerna.

Det finns heller inte något nationellt register för bolag som har uteslutits från upphandlingar eller vars anbud har förkastats av myndigheter på grund av att dessa har upptäckt kvalitetsbrister, fusk, brottslighet eller andra oegentligheter.

Därmed står varje kommun ensam när det gäller att utreda leverantörer före upphandling. Den kunskap om en leverantör som en kommun bygger upp blir svår för andra kommuner att bygga vidare på.

Katt- och råttalek

De flesta bolag som Acta Publica har granskat i denna rapport kännetecknas av ett stort antal förändringar i ägandeförhållandena och i dess styrelser sammansättning. Detta gör det svårare att slå fast vem som egentligen äger ett bolag och bestämmer över verksamheten. När Ivo kontrollerar vem som äger ett bolag begär myndigheten ut bolagets aktiebok. Något som även kommuner skulle kunna göra. Men det ger enbart en ögonblicksbild av hur ägandet ser ut. Tittar man närmare på hur ägarförhållandena och bolagsstyrelserna har förändrats i de bolag som kan kopplas till Spaniensvensken märker man att vissa byten av ägare, firmatecknare och styrelseledamöter har skett kort efter att myndigheter har flaggat för möjliga missgynnande beslut.

Två dagar efter att Göteborgs stad gav **Stödbolaget** möjlighet att yttra sig över det underlag som kommunen skulle åberopa för att utesluta bolaget från den kommunala upphandlingen, upphörde Spaniensvensken att var verklig huvudman, alltså att genom ägande kontrollera bolaget.

Något liknande hände när Ivo meddelade **LSS-bolaget** de uppgifter som kunde *"komma att ligga till grund för beslut"* för att avslå bolagets ansökan om tillstånd. Kort därefter, men innan Ivo tog sitt slutgiltiga beslut om att avslå ansökan med hänvisning till skattefusket inom

Investeringsbolaget, gjorde sig Spaniensvensken av med sitt ägande i bolaget, för att endast sex månader senare – när avslagsbeslutet väl hade kommit – köpa upp hela bolaget igen.

Samma dag som förvaltningsrätten i Göteborg avlog **Stödbolagets** ansökan om överprövning av uteslutningen från upphandlingen i Göteborg lämnade Spaniensvensken sitt uppdrag som extern vd även för **Hvb-bolaget**, efter att ha avgått som extern firmatecknare för **Stödbolaget** en dryg månad tidigare.

Då hade domstolen alltså precis slagit fast att Spaniensvensken i egenskap av extern firmatecknare skulle anses vara företrädare för **Stödbolaget** och att hans skattefusk i **Investeringsbolaget** kunde utgöra skäl för uteslutning från upphandlingen.

Ivo kontrollerar inte periodiskt om omsorgsgivare som en gång har fått tillstånd har gjort ändringar i den så kallade ägar- och ledningskretsen. Bolag med tillstånd har dock en lagstadgad skyldighet att inom en månad anmäla ändringar i bolagsstyrelsen, i ägarförhållandena (som innebär att någon börjar eller slutar äga minst 10 procent av aktierna) eller byte av exempelvis vd eller firmatecknare.⁴⁴ Acta Publica kan dock konstatera att trots att **Stödbolaget** och **Hvb-bolaget** har gjort ett tiotal ändringar av sina respektive ägarförhållanden, firmatecknare och bolagsstyrelser sedan de ansökte om Ivo-tillstånd för sina verksamheter så har bolagen inte anmält några av dessa ändringar till Ivo.

En statlig utredning från 2023 har föreslagit en sammanhållen registerkontroll där upphandlande myndigheter såsom kommuner enklare ska kunna kontrollera tidigare brottslighet hos leverantörers företrädare.⁴⁵ Utredningen föreslår också att upphandlande myndigheter enkelt ska kunna kontrollera uppgifter från Bolagsverket om ett bolags så kallade verkliga huvudmän, alltså vilka personer som ytterst äger och kontrollerar bolaget. Aktiebolag har en skyldighet att anmäla sina verkliga huvudmän, men det sker ingen kontroll av att Bolagsverkets register för verkliga huvudmän stämmer. Acta Publica kan exempelvis konstatera att Spaniensvensken i mars 2023 sålde av sina aktier i **Hvb-bolaget** så att han hos Bolagsverket inte längre figurerar som verklig huvudman, bara för att någon gång inom knappt tre månader köpa tillbaka aktier så att han återigen kontrollerade hälften av bolaget. Att han ägde 50 procent av aktierna och röstandelarna i **Hvb-bolaget** framgår nämligen av bolagets stämmoprotokoll samt av

44 23 b § LSS samt 7 kap 2 a § socialtjänstlagen.

45 SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.

moderbolagets årsredovisningar. Men Bolagsverket känner inte till att Spaniensvensken återigen blev verklig huvudman. En upphandlande kommun som slår i ett sådant register skulle heller inte få reda på det. En upphandlande kommun skulle å andra sidan kunna kräva att bolaget lämnar en kopia på sin aktiebok. Ett förfarande som, enligt källor med inblick i upphandlingar som Acta Publica har konsulterat, inte är vanligt bland kommuner.

En kamp mot klockan

Förvaltningsrätten i Göteborg bedömde 2023 att Spaniensvenskens skattefusk var skäl nog att utesluta **Stödbolaget** från upphandling, men av domskälen framgår något viktigt. Nämligen hur länge den aktuella bristen är giltig rent rättsligt. Bolaget hävdade att beslutet om skattetillägg låg för långt bakåt i tiden för att kunna räknas, då det gäller obetald skatt under åren 2016 och 2017, medan kommunen menade att man borde börja räkna de frivilliga uteslutningsgrundernas treåriga ”preskriptionstid” från och med det att Skatteverket faktiskt konstaterade bluffaktupplägget i sitt beslut, det vill säga 2021. Förvaltningsrätten hänvisade här till praxis i EU-domstolen⁴⁶ och gick på kommunens linje. Men detta belyser att om myndigheter inte är snabba med att uppdaga företrädares fusk eller andra ”allvarliga fel i yrkesutövningen” så kan det bli för sent att utesluta dem från att delta i upphandlingar genom sina bolag. Acta Publica konstaterar exempelvis att Skatteverkets beslut gällande **Stora omsorgsbolaget** i dag är över fem år gammalt och därför inte längre kan användas som frivillig uteslutningsgrund enligt LOU.⁴⁷ Av samma skäl är loppet även kört när det gäller att använda Skatteverkets omprövningsbeslut för **Investeringsbolaget**, gällande användningen av osanna fakturor, som en frivillig grund för uteslutning i upphandling. Att använda sig av egna uteslutningsgrunder för att förlänga den treåriga tidsfristen⁴⁸ (det vill säga att en kommun anger att även brister som ligger längre tillbaka än tre år är giltig grund för uteslutning) utgör i dag juridiskt utforskad mark.

Faktum är att tidsaspekten även spelar roll för Ivos möjligheter att neka en huvudman tillstånd eller att återkalla existerande tillstånd på

46 EU-domstolen, C-124/17, Vossloh Laeis.

47 13 kap. 3 § 3 Lag om offentlig upphandling.

48 Tidsfristen för tillämpningen av frivilliga uteslutningsgrunder regleras i 13 kap. 3a § Lagen om offentlig upphandling.

grund av bristande lämplighet. Hur långt tillbaka brister gäller framgår av rättspraxis. Ju längre bak i tiden olämpligheten ligger desto svagare grund utgör den för återkallelse. I en analys av regelverket kring tillståndsprövning konstaterade myndigheten i en slutrapport 2021⁴⁹ att det finns en mycket omfattande rättspraxis vad gäller tolkningen av kravet på ”lämplighet i övrigt” och att för ekonomisk misskötsamhet som inte utgör ett brott ”har kammarrätten uttalat att sådana omständigheter som ligger längre tillbaka i tiden än tre år inte bör beaktas”.⁵⁰ Vilket innebär att om Ivo hade beslutat att dra in **Hvb-bolagets** och **Stora omsorgsbolagets** tillstånd tidigare så hade sannolikheten för att besluten skulle stå sig i rätten varit högre. Nu är utfallet vad gäller de aktuella återkallelsebesluten ovisst i och med att det har gått mer än tre år sedan såväl skattefusket ägde rum som sedan Skatteverket slog fast det i beslut. Av handlingar i de pågående rättsprocesserna framgår att Ivo försöker bryta ny juridisk mark vad gäller hur länge ekonomisk misskötsamhet ska gälla som giltig grund för att återkalla ett tillstånd.⁵¹ I **Stora omsorgsbolagets** fall ligger Skatteverkets beslut hela fem år tillbaka i tiden, medan själva skattefusket ägde rum för sju till åtta år sedan. Av såväl besluten som av Ivos yttranden i inhibitionsfrågan framgår dock att det är just skattefusket som är den huvudsakliga orsaken till att Ivo bedömer bolagen och dess företrädare som olämpliga, även om myndigheten tar upp andra brister. I **Stora omsorgsbolagets** fall åberopar Ivo exempelvis som grund att bolaget inte har levt upp till kraven på kontroll av utdrag från belastningsregistret för anställda, en brist som Acta Publica kan konstatera är mycket vanlig bland omsorgsgivare och som sällan leder till att en huvudman får sitt tillstånd återkallat. Av Ivos beslut att återkalla **Hvb-bolagets** tillstånd framgår ännu en sak. Nämligen att Ivo medger att myndigheten inte tog hänsyn till skattefusket när den beviljade **Hvb-bolaget** tillstånd 2021 och 2022. Bolaget har nämligen invänt att Ivo inte kan dra in tillstånden utifrån omständigheter som myndigheten kände till vid tidpunkten för att tillstånden beviljades eller som myndigheten har känt till under en längre tid. Myndigheten skriver: ”Ivo kan konstatera att uppgifterna avseende

49 IVO, ”Analys av regelverket för tillståndsprövning - Slutrapport av regeringsuppdrag” (IVO 2021-4), 2021-04-08.

50 Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 8270-18, meddelad 2019-09-06.

51 Genom hänvisning till två rättsfall i HFD (HFD 2022 Ref I och II) som inte gäller återkallelse, utan beslut om avslag på tillståndsansökningar, och där HFD har bedömt att ekonomiska brister som ligger fyra år tillbaka i tiden, tillsammans med brister som ligger tre år tillbaka i tiden, kan tas i beaktande som grund för att neka tillstånd.

betalningsuppgifter som beaktas i nu aktuellt beslut samt beslut från Skatteverket som visar att tre personer i ägar- och ledningskretsen lämnat oriktiga uppgifter till Skatteverket inte utgjorde underlag som låg till grund för Ivos bedömning av bolagets tillståndsansökningar”.⁵²

Förvaltningsrätt och kammarrätt gör olika bedömningar

Ivos beslut att neka **Familjehemsbolaget** tillstånd att bedriva så kallad familje- och jourhemsverksamhet med hänvisning till skattefusket i **Investeringsbolaget** och **Stora omsorgsbolaget** överklagades av **Familjehemsbolaget** och bolaget fick rätt i förvaltningsrätten. Domstolen menade att Ivo inte borde ha tagit hänsyn till Spaniensvensken i bedömningen av bolagets lämplighet. *”Att bolaget överlåtits för en synnerligen låg köpeskilling framstår i och för sig som speciellt”* konstaterade domstolen, *”men kan inte i sig anses visa att personen alltfjämt ‘på annat sätt’ har ett bestämmande inflytande över verksamheten”*. Domstolen bedömde med andra ord att det inte hade existerat ett bulvanförhållande mellan Spaniensvensken och bolagets nya ägare och vd. Ivo överklagade dock domen till kammarrätten och hävdade att Spaniensvensken klippte alla banden till **Familjehemsbolaget** tre veckor efter att Ivo informerade **LSS-bolaget**, som Spaniensvensken var extern vd för, om sitt preliminära beslut att neka bolagets tillstånd på grund av skattefusket. Ivo menade att Spaniensvensken avgick som extern firmatecknare som en följd av att ha fått den informationen för att undvika att även **Familjehemsbolaget** skulle få ett avslagsbeslut.

I detta fall lönade det sig för Ivo att överklaga, då kammarrätten rev upp förvaltningsrättsdomen. Bland annat efter att ha bedömt att försäljningen av bolaget för en krona i själva verket tydde på att Spaniensvensken visst företrädde **Familjehemsbolaget**. Bolaget överklagade kammarrättsdomen till Högsta förvaltningsrätten som inte meddelade prövningstillstånd. Men historien slutar inte här, nu återstår det för förvaltningsrätten att bedöma om Spaniensvensken ska anses uppfylla Ivos lämplighetskrav och **Familjehemsbolaget** därmed ska beviljas tillstånd.

52 Aktbilaga i det förvaltningsrättsliga målet.

Avslutande diskussion

Acta Publica har i den här fallstudien granskat bolag som har som affärsidé att sälja vård och omsorg riktad till samhällets svagaste och mest utsatta individer. Det handlar bland annat om barn som har så omfattande funktionsnedsättningar att de inte kan bo hos sina vårdnadshavare, om minderåriga som far så illa att myndigheterna fråntar föräldrarna vårdnaden och om vuxna med missbruk, eller som vill ta sig ur kriminalitet.

Bolagen verkar i den del av välfärdsstaten som allt oftare nämns som en nyckelfaktor för att stävja organiserad brottslighet. Den som forskare och myndigheter pekar ut som ett outhärligt verktyg i kampen mot det växande gängvåldet i Sverige. Utan tidiga sociala insatser när barn och ungdomar hamnar på glid är det omöjligt att vinna ”kampen mot gängen”, heter det. Samtidigt uppmärksammas regelbundet att kriminella använder välfärdsföretag som brottsverktyg eller kassakor. Den privata välfärden är också ett riskområde när det kommer till grov organiserad brottslighet.

Sveriges kommuner har till stor del gjort sig beroende av privata aktörer inom socialtjänst- och LSS-området. I över hälften av landets kommuner gick 2023 mellan 20 och 50 procent av kostnaderna för exempelvis individ- och familjeomsorg till att köpa dessa tjänster från privata aktörer, enligt de senast publicerade siffrorna.⁵³

I den här fallstudien har tidigare skattefusk hos omsorgsgivare sammanfallit med förekomst av före detta kriminalitet. Dessutom pekar flera uppgifter på att det förekommer allvarliga missförhållanden i verksamheterna, utan att bolagen någonsin har anmält och försökt komma till rätta med dem. Något som talar för att de granskade personerna inte enbart har struntat i att ”fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna” i betalningen av skatt, utan att de flera år därefter även tycks strunta i sina lagstadgade skyldigheter som omsorgsgivare. Att ekonomisk misskötsamhet, brottslighet eller skattefusk troligtvis sammanfaller med brister i verksamheten är inte en ny idé, utan en som lagstiftaren tydligt har gett uttryck för i förarbetena till de lagskärpningar som infördes 2019 med syftet att motverka så kallade

⁵³ Kolada.se, ”Kommunens köp av individ- och familjeomsorg från privata utförare, andel (%)”, siffror för 2023.

oseriösa aktörer. Lämplighetskraven motiveras med ”att samhället har ett väsentligt intresse av att uppgifterna (välfärdstjänsterna reds. anm.) sköts väl”.⁵⁴

Det bör i sammanhanget påpekas att de grupper av individer som dessa omsorgsgivare tjänar pengar på att erbjuda vård generellt har en låg benägenhet att slå larm om missförhållanden. Den statliga utredningen ”För barn och unga i samhällsvård” slår exempelvis fast att många barn som är föremål för samhällsvård inte har fått veta vilka rättigheter de har, att barn i familjehem ofta har blivit utsatta för ”upprepade övergrepp eller andra trauman” och därför ofta har en bristande tillit till vuxenvärlden samt står i beroendeställning till sina omsorgspersoner, ”vilket väsentligt minskar möjligheten för dem att larma om de utsätts för nya övergrepp”⁵⁵. Samma utredning konstaterar att familjehem ”är lojala med verksamheterna”, alltså med bolag som de granskade i denna rapport, och att ”barnen inte alltid vågar eller vill berätta hur de har det”.⁵⁶ Ivos förutsättningar att uppdaga missförhållanden i denna typ av verksamheter är därför redan i utgångsläget små.

Vi har även sett hur uppgifter om allvarliga missförhållanden i verksamheterna har stannat hos enskilda kommuner, eftersom kommuner i dag inte har något system för att varna varandra.⁵⁷ Samtidigt finns inget register för uteslutningar från upphandling eller hävningar av avtal. Inte heller Ivo blir automatiskt informerad om avtalsbrott som grundar sig i brister, missförhållanden, kriminalitet eller fusk.

Denna studie har framförallt visat hur Ivo, den myndighet med flest lagmässiga möjligheter och störst ansvar för att hålla oseriösa aktörer borta från vård- och omsorgssektorn, i de granskade fallen på ett iögonfallande sätt misslyckas med denna uppgift. Ivo har beviljat tillstånd åt bolag kopplade till utstuderat skattefusk och låtit dem få behålla dessa i flera år, långt efter att fuskets uppdagades av en svensk myndighet och att Ivo blev varse om det. Acta Publica kan genom sin löpande bevakning av Ivos tillståndsärenden konstatera att exemplen i denna rapport på bolag som får behålla sina tillstånd, trots att Ivo

54 Prop. 2017/18:158, s. 44.

55 SOU 2023:66, s. 520.

56 SOU 2023:66, s. 522.

57 En färsk statlig utredning (SOU 2024:25) föreslår dock att kommuner ska tvingas anmäla till Ivo om de upptäcker allvarliga brister hos en omsorgsgivare eller att dess lämplighet kan ifrågasättas. Ekobrottsmyndigheten har i ett remissvar till utredningen föreslagit att kommuner dessutom ska bli skyldiga att exempelvis anmäla när avtal hävs med en leverantör av omsorgs- eller LSS-tjänster och att det även vore av värde för kommuner att få tillgång till denna information.

har bedömt företrädarna som så olämpliga att myndigheten nekat dem tillstånd i andra ärenden inte är unika. Så sent som i mitten av januari 2025 nekade Ivo ett bolag tillstånd att driva hvb-verksamhet då dess företrädare ansågs olämpliga, på grund av ekonomisk misskötsamhet, samtidigt som samma företrädare har fått behålla andra existerande tillstånd genom ett annat bolag. Ett annat exempel är hur Ivo i december 2023 avslog en begäran från ett bolag att driva stödboende på grund av ekonomisk misskötsamhet. Men samma bolag har sedan 2020 och 2017 haft tillstånd för ett stödboende och ett hvb-hem och dessa tillstånd är till dags dato intakta. På stödboendet dog en ungdom tidigare i år.

Besluten att dra in Ivo-tillstånden i granskningen kom fem år efter att Skatteverket upptäckte skattefusket i fallet **Stora omsorgsbolaget** och drygt tre år i fallet **Hvb-bolaget**, medan **Stödbolaget** hann lägga ner sin verksamhet på eget initiativ utan att Ivo någonsin blivit medveten om oegentligheterna. Acta Publica konstaterar att Ivos senfärdighet har äventyrat legaliteten i myndighetens egna återkallelsebeslut, vilket nu tvingar myndigheten att bryta ny juridisk mark för att återkallelserna ska stå sig i en rättslig prövning, då Skatteverksbesluten är över tre år gamla.

Hur väl Ivo klarar av sitt uppdrag får stor betydelse i praktiken, då många kommuner upphandlar i tron att Ivo har gjort tillräckliga kontroller för att sälla bort oseriösa aktörer. Men faktum är att Ivo inte gör några periodiska uppföljningar av de som äger och driver tillståndspliktiga verksamheter. Den så kallade ägar- och ledningsprövningen görs vid ansökningstillfället. En ny lämplighetsprövning görs enbart om Ivo skulle få tillräckliga signaler utifrån om att något inte står rätt till eller om det framkommer i en riskanalys.⁵⁸ Att tillståndshavare har en skyldighet att anmäla ändringar i ägar- och ledningskretsen till Ivo är, som rapporten visar, ingen garanti för att så sker. Det kan antas att oseriösa aktörer som vet att Ivo inte regelbundet kontrollerar efterlevnaden av detta krav kommer att utnyttja det. Det gör det möjligt att sälja vidare omsorgsverksamheter med Ivo-tillstånd till personer, exempelvis kriminella, som kan driva verksamheten utan att någonsin ha granskats. Allt med låg risk för att Ivo får kännedom om överlåtelsen. Att denna typ av försäljningar också sker har påpekats av Ekobrottsmyndigheten.⁵⁹

Denna fallstudie illustrerar samtidigt hur oseriösa aktörer går tillväga för att till varje pris undslippa myndigheters missgynnande beslut

58 SOU 2024:25, s. 88.

59 SVT Nyheter, "Ekobrottsmyndigheten: HVB-hem säljs på Blocket – med färdiga tillstånd", 5 september 2024.

genom upprepade ägarbyten, ommöbleringar i bolagsstyrelser och genom användandet av bulvaner. Bara att reda ut vilka personer som i själva verket företräder ett bolag kan vara en tids- och resurskrävande uppgift. Många kommuner, särskilt mindre sådana, saknar tillräckligt med kunskap, resurser och tid att för samtliga omsorgsleverantörer genomföra de stora utredningar som inte heller Ivo verkar klara av. Men granskningen har samtidigt visat att även större, resursstarka aktörer, som Stockholms stad och SKR:s nationella inköpscentral Adda, har missat det konstaterade skattefusket och har upphandlat tjänster av de granskade bolagen, i upphandlingsprocesser där tid inte är en bristvara. I höstas avslöjade Sveriges Television att 11 av 18 hvb-bolag som Adda har tecknat ramavtal med av Polisen har kopplats till grov organiserad brottslighet.⁶⁰

En upphandlingslagstiftning vars huvudfunktion är att garantera företags rätt att konkurrera om offentliga affärer och som ställer lägre obligatoriska krav på omsorgsleverantörer än socialtjänstlagen och LSS verkar felanpassad för att förhindra etablering av oseriösa företag inom välfärden. Samtidigt bygger denna lagstiftning på bindande EU-direktiv, som kraftigt begränsar riksdagens utrymme att ändra den. En företrädare som har dömts för ett så allvarligt brott som människohandel ska efter en femårig tidsfrist inte uteslutas från en upphandling av omsorgstjänster. Det finns flera allvarliga brott, såsom mord, grov våldtäkt eller våldtäkt mot barn, som inte anges i LOU som obligatoriska uteslutningsgrunder, inte heller i en upphandling av omsorgstjänster. Det finns sedan 2022 en teoretisk möjlighet för en kommun att i upphandling av sociala tjänster lägga till egna uteslutningsgrunder som gäller fler typer av brott, men under vilka omständigheter en domstol skulle godta dessa är oklart, då det i nuläget inte finns någon rättspraxis på området.

Som vi har sett gäller inte LSS och socialtjänstlagens strängare lämplighetskrav för alla de sociala insatser som inte kräver Ivo-tillstånd. Här gäller enbart uteslutningsgrunder eller kvalificeringskrav enligt LOU och i många fall enbart om en myndighet på förhand uttryckligen har preciserat dem. Kommuner har med andra ord inte någon lagstadgad skyldighet att ställa särskilt anpassade krav på leverantörer inom välfärdssektorn vid upphandlingar. Vad mer är, de krav som de är skyldiga att ställa – att leverantörer inte har begått en rad mycket allvarliga brott under de senaste fem åren – kontrolleras ofta inte direkt av kommunerna. Detta då myndigheter i dag inte har möjlighet

60 SVT Nyheter, "11 av 18 HVB-bolag på polisens gänglista har upphandlats av SKR", 2024-10-19.

att kräva utdrag ur belastningsregistret vid offentlig upphandling.⁶¹ En statlig utredning från 2023 konstaterade att det är "ovanligt" att upphandlande myndigheter själva hanterar uppgifter från exempelvis belastningsregistret som gäller leverantörerna för att kontrollera grund för obligatorisk uteslutning. I stället för att själva kontrollera om en leverantör har begått brott eller inte har betalat skatter begär myndigheterna "att leverantörer lämnar in en sanningsförsäkran där en företrädare för leverantören intygar att det inte finns skäl för uteslutning". Utredningen kom fram till att "värdet av dessa sanningsförsäkringar är tveksamt" och föreslår att avskaffa denna möjlighet.⁶²

Acta Publicas granskning har visat hur kommuner har vissa möjligheter att undvika att upphandla tjänster av oseriösa aktörer. Tillämpningen av frivilliga och egna grunder för uteslutning från upphandling enligt LOU utgör viktiga verktyg i detta arbete, men utnyttjas i dag i liten utsträckning. Att det saknas rättspraxis gällande tillämpningen av egna uteslutningsgrunder beror delvis på att möjligheten att använda dem enbart har existerat i tre år. Den enda prövningen av egna uteslutningsgrunder som har gjorts i domstol är målet som avgjordes i förvaltningsrätten när **Stödbolaget** begärde överprövning av Göteborgs stads uteslutning och förlorade. Att frågan på tre år enbart har prövats en gång och att domen inte är prejudicerande (då den inte har prövats av en överinstans) tyder också på att intresset hos kommunerna för att bryta ny juridisk mark på området är svalt. Det bör dessutom understrykas att egna uteslutningsgrunder fortfarande måste rätta sig efter de grundläggande principerna i EU:s direktiv om offentlig upphandling, vilket exempelvis kan betyda att vissa krav och egna uteslutningsgrunder skulle kunna bedömas som oproportionerliga om de avviker för mycket från EU-direktivet. Detta gör det svårt för kommuner att på förhand förutspå hur beslut om uteslutning från upphandlingar baserat på dessa kommer att stå sig i eventuella rättstvister. Kommuner behöver med andra ord förutom kunskap och resurser även mod att arbeta fram effektiva upphandlingsförfaranden. Göteborgs stad har i denna mening agerat pionjär i och med uteslutningen av **Stödbolaget**. Men samma

61 Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten, "Belastningsregistrets användning vid offentlig upphandling" (diarienummer UHM-2017-0083 respektive Dm: A101.405/2017), 2017-03-10.

62 SOU 2023:43, "En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter", s. 118.

exempel visar samtidigt att det är en svår konst att utforma upphandlingar i syfte att stoppa oseriösa aktörer och att ansträngningarna inte alltid räcker till.

Skälet till det är att leverantörers rätt att få delta i upphandlingar på lika villkor är starkt förankrad i upphandlingslagstiftningen. Rätten för myndigheter att utesluta leverantörer på grund av omständigheter som gör dem olämpliga att bedriva omsorgsverksamhet för utsatta personer är däremot inte en faktor som har vägts in i lagstiftningen. Detta bevisades bland annat i slutet av förra året i en uppmärksammas dom från förvaltningsrätten i Linköping där Kriminalvårdens beslut att kasta ut ett bolag från en upphandling, på grund av att säkerhetsavdelningen såg en risk att personal på bolaget inte var lojal med Kriminalvården, revs upp. Bakgrunden var särskilt problematiska privata kontakter mellan bolagets anställda och intagna som kunde kopplas till kriminella nätverk. Domen har ännu inte vunnit laga kraft, men har redan satt igång en diskussion bland viktiga aktörer på området, såsom SKR, om upphandlingslagstiftningens utformning och om det är så att den kan försvåra för myndigheter att göra sig av med leverantörer som bedöms vara olämpliga. Sittande socialtjänstminister sade nyligen till Ekot att en översyn av upphandlingslagstiftningen inte är utesluten.⁶³ Till vilken grad denna lagstiftning, som har sin grund i EU-rätt, kan förändras kan komma att bli en framtida fråga för analys.

Sedan en tid tillbaka diskuteras problemen med oseriösa aktörer inom vården och omsorgen friskt i politiken och i samhällsdebatten i stort. Det står klart att staten inte maktar med och har misslyckats med att stoppa dessa oönskade inslag i välfärden. Frågan blev i höstas högaktuell efter att Polisen i en rapport bland annat menade att det är sannolikt att den grova organiserade brottsligheten har etablerat sig på hvb-marknaden och rekryterar i verksamheterna genom att ha personal där, samtidigt som myndigheterna sannolikt brister i sina kontroller över vilka som driver hvb.⁶⁴

År 2023 lämnade den så kallade Leverantörskontrollutredningen⁶⁵ sitt betänkande med som huvudförslag att inrätta en funktion för samordnad registerkontroll hos Bolagsverket i syfte att underlätta för upphandlande myndigheter att kontrollera anbudsgivare och på så sätt

63 Sveriges Radio, "Fel att stoppa bolag där personal kopplats till kriminella", 2024-01-12.

64 Polismyndigheten, "SIS och HVB-hem. Studie avseende kopplingar till den grovt organiserade brottsligheten", 2024-07-18.

65 SOU 2023:43, "En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter".

bekämpa oseriösa aktörer.⁶⁶ Utredningen föreslår kontroller som gör det möjligt att enkelt slå fast om någon av de obligatoriska uteslutningsgrunderna samt en av de totalt nio frivilliga uteslutningsgrunderna föreligger.⁶⁷ Som vi har sett föreslår betänkandet att avskaffa sanningsförsäkringar som alternativ till att vid upphandlingar kontrollera leverantörerna mot belastningsregister,⁶⁸ och att i stället göra det möjligt för myndigheterna att kontrollera bland annat tidigare brottslighet genom den nya funktionen. Men kontrollen gällande tidigare brottslighet är begränsad till de brott och överträdelser som kan utgöra obligatoriska uteslutningsgrunder, alltså om en företrädare för en anbudsgivare sedan tidigare är dömd för mycket ovanliga och grova brott såsom terroristbrott eller människohandel. Bolagsverket har för utredningens räkning beräknat att enbart en procent av de potentiella sökningarna kommer att visa att en företrädare för en leverantör är dömd för något av brotten som utgör en obligatorisk uteslutningsgrund.⁶⁹

Flera remissinstanser har uttryckt att utredningens förslag är otillräckliga för att bekämpa oseriösa aktörer i välfärden och har efterfrågat möjligheter att även enkelt kunna kontrollera myndighetsuppgifter kopplade till fler frivilliga uteslutningsgrunder och även till egna uteslutningsgrunder. Detta särskilt då uteslutning från upphandling oftast sker genom frivilliga uteslutningsgrunder. Göteborgs stad menar exempelvis i sitt remissyttrande att ”förslaget inte kommer förändra, eller mer än marginellt underlätta de kontroller som i dag redan görs för att undvika att affärer görs med oseriösa aktörer.”

Det är viktigt att understryka att det, trots detta, i dag är möjligt för upphandlande aktörer att genomföra en hel del kontroller av anbudsgivande bolag vid offentliga upphandlingar av sociala tjänster. Kontrollerna måste dock göras manuellt och förutsätter att myndigheten begär ut handlingar och uppgifter från olika myndigheter såsom Bolagsverket, Skatteverket, Kronofogden, Ivo, landets domstolar och Arbetsmiljöverket.

66 Den föreslagna samordnade registerkontrollen ska innehålla följande uppgifter: om någon företrädare för leverantören är dömd för ett brott som potentiellt kan utgöra grund för uteslutning, vilka skulder leverantören har avseende skatter eller socialförsäkringsavgifter och om leverantören förekommer i något av insolvensregistren.

67 Obligatoriska uteslutningsgrunder enligt kap. 13 §§ 1-2 LOU, samt den frivilliga uteslutningsgrunden 13 kap. 3 § 2 LOU.

68 Något som inte är möjligt i dag. Se Upphandlingsmyndigheten, ”Belastningsregistrets användning vid offentlig upphandling” (Dnr: UHM-2017-0083), 2017-03-10

69 SOU 2023:43, s. 221, 326.

Det har på senare tid även tagits politiska initiativ till att stärka Ivos förutsättningar att utföra sitt tillsynsuppdrag för att stärka den demokratiska kontrollen över välfärden. Ett sådant var den statliga utredning som regeringen Andersson tillsatte i juni 2022 och som färdigställdes 2024.⁷⁰ Efter att Polisens rapport om hvb-hem med gängkopplingar skapade rabalder sommaren 2024 och Ekobrottsmyndigheten gick ut och påtalade att hvb-hem med Ivo-tillstånd säljs på Blocket begärde Ivo å sin sida i en hemställan till socialdepartementet i september 2024 att få ökade befogenheter för att kunna arbeta mot oseriösa och kriminella aktörer.

Ivo meddelas inte automatiskt av Skatteverket eller svenska domstolar om ett bolag med tillstånd eller dess företrädare döms för brott eller inte har skött betalningen av skatter. Samtidigt innehåller varken ovan nämnda statliga utredning, Ivos remissvar eller myndighetens hemställan till regeringen några förslag om att myndigheten ska göra regelbundna ägar- och ledningsprövningar av de bolag som en gång har fått Ivo-tillstånd. Alltså den typ av granskningar som gör det möjligt att upptäcka oseriösa och kriminella aktörer. Kanske ligger förklaringen i följande konstateranden i den statliga utredningen: Under 2021 och 2022 avslutade Ivo *”betydligt färre tillsynsärenden”* av denna typ jämfört med 2020. År 2020 registrerades 239 ärenden, två år senare enbart 40. De avslutade ärendena sjönk samtidigt från 156 till 64. Anledningen är att Ivos prövningar har blivit mer komplexa och tar längre tid. Ett ärende av denna typ tog år 2022 i snitt 470 dagar och kostade i snitt 396 000 kronor att handlägga.⁷¹

I dag har cirka 2 600 privata omsorgsgivare Ivo-tillstånd, varav de flesta är aktiebolag.⁷² Att årligen göra ägar- och ledningsprövningar av samtliga dessa aktörer skulle med andra ord kräva enorma resurser. När Ivos tidigare vikarierande generaldirektör Tommy Hansen i början av året frågades ut i riksdagens socialutskott med anledning av Sveriges Radios Ekots granskning av hvb-hem påpekade han att *”Ivo är designad och dimensionerad för en omvärld som den såg ut igår, och kanske inte som den ser ut i dag”*.⁷³

70 SOU 2024:25, ”En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten”.

71 SOU 2024:25, s. 116.

72 SOU 2024:25, s. 20, 105.

73 Sveriges Radio, ”Ivo missade tips om misär – pressas efter avslöjande”, 2025-01-30.

Konkurrensutsättningen av omsorgssektorn ställer mycket höga krav på effektiv kontroll om man också vill hålla oseriösa aktörer borta. Ivos uppgift förefaller med andra ord som en stor utmaning. Och det är, som vi har sett, inte bara Ivo som utmanas. Kommunerna förväntas också ”bidra till sund konkurrens och minskad risk för välfärdsbrott”.⁷⁴

Acta Publica visar i den här rapporten hur Ivo, SKR och ett stort antal kommuner inte bara har legat ett, utan många steg efter de granskade oseriösa aktörerna. Så långt efter att det i själva verket kan visa sig bli mycket svårt, om inte omöjligt, att stoppa dem. Kontrasterna är iögonfallande om man jämför med hur enkelt det har varit för dessa aktörer att framgångsrikt fortsätta driva bolag med kommunala utbetalningar som huvudsaklig inkomstkälla, samtidigt som de har plockat ut stora belopp i aktieutdelningar. Riskerna att stoppas har i de studerade fallen varit mycket små i jämförelse med den ekonomiska utdelning som driften av verksamheterna har gett.

Två viktiga frågor kvarstår därmed. Har samhället råd att på allvar bekämpa oseriösa aktörer i en konkurrensutsatt omsorgssektor? Och samtidigt, har vi råd att låta dessa aktörer stå för livsavgörande insatser för samhällets mest utsatta?

74 SOU 2024:25, s. 29.

Bra saker att tänka på vid upphandling av LSS- och omsorgstjänster

Ekobrottsmyndigheten har utarbetat en rad rekommendationer för att undvika oseriösa aktörer vid upphandling och en gedigen checklista med varningssignaler som man bör vara uppmärksam på. Dessa hittas på webbsidan: www.ekobrottsmyndigheten.se/undvik-oseriosa-aktorer-7-tips/

Checklistan är en utgångspunkt för vidare utredning och innehåller mer generella rekommendationer som gäller för alla olika typer av upphandlingar.

För kontroll av leverantörer av sociala tjänster specifikt kan det vara värt att ha följande varningssignaler i åtanke och göra följande specifika kontroller:

Varningssignaler

1. En huvudman har aldrig, alternativt i enstaka fall, gjort en lex Sarah-anmälan till Ivo, trots att verksamheten har pågått i flera år. Detta kan tyda på att det lagstadgade kravet på att arbeta med att förebygga missförhållanden inte uppfylls.
2. Ägandet enligt huvudmannens aktiebok eller röstlängden enligt protokoll från bolagsstämmor stämmer inte överens med registrerade verkliga huvudmän i Bolagsverkets register för verkliga huvudmän. Detta kan tyda på att det förekommer bulvanförhållanden.
3. En huvudman har inte anmält ändringar i ägar- och ledningskretsen till Ivo (styrelsemedlemmar, vd, aktieägare med mer än 10 procent av aktierna, föreståndare). Detta kan tyda på att bolaget har sålts till företrädare vars lämplighet aldrig har granskats av Ivo.
4. En huvudman är föremål för återkommande Ivo-beslut där liknande brister uppmärksammas i Ivos så kallade frekvens-tillsyner.
5. Många ägar- och styrelseförändringar på kort tid.

Användbara kontroller och krav

1. Begär att få ta del av anbudsgivarens aktiebok, för att ta reda på vem som egentligen äger bolaget (krav på löpande tillgång till leverantörens aktiebok kan även skrivas in som ett avtalsvillkor). Alternativt kolla protokollet för bolagets senaste bolagsstämma, där, eller i en bilaga till stämmoprotokollet, står röstlängden, där det framgår vem som äger aktierna i bolaget. Jämför aktieägare enligt aktieboken eller det senaste stämmoprotokollet med Bolagsverkets register över verkliga huvudmän, samt de uppgifter om ägare som bolaget har lämnat till Ivo (i de fall det gäller bolag som bedriver tillståndspliktiga verksamheter).
2. Överväg hur frivilliga uteslutningsgrunder (enligt kap. 13 § 3 LOU) och formuleringen av egna uteslutningsgrunder (enligt kap. 19 § 17 LOU) kan användas för att utesluta oseriösa aktörer. Exempelvis genom att precisera att misskötsamhet av olika slag även i tidigare och annan verksamhet gäller som grund för uteslutning. Ett annat exempel kan vara att precisera fler typer av brott som kan utgöra grund för uteslutning och att vissa typer av brott ska gälla som uteslutningsgrund under längre än fem års tid.
3. Överväg att precisera såväl kvalificeringskrav (enligt kap. 14 §§ 1-5 LOU) som kvalitetskrav (enligt 16 kap. LOU) för tjänsterna, för att kunna förkasta oseriösa aktörer som exempelvis har bristande kapacitet eller kompetens, respektive har haft oacceptabla brister eller missförhållanden i sina verksamheter. Om kommunen känner till att anbudsgivaren tidigare har utfört tjänster med brister inom kommunen, precisera i upphandlingsdokumentet att kommunen kan använda sig själv som referens, för att på så sätt kunna förkasta anbudsgivaren.⁷⁵

⁷⁵ För gällande praxis för så kallad egen referenstagning se bland annat Kammarrätten i Göteborgs mål 2504-10. Mer information om referenstagning och hur den kan utformas finns i Upphandlingsmyndighetens frågeportal på myndighetens webbplats.

4. Överväg att skriva in krav i upphandlingsavtalen som ger myndigheten insyn i verksamheten som har upphandlats och möjlighet att lättare kunna häva avtal vid behov. Krav på att löpande ha rätt att tillgå uppgifter och information om leverantören och verksamheten vid avtalsuppföljningar är ett exempel. Krav kan även ställas på att personal och ledning måste vara lämpliga för jobbet och inte ha dömts för en rad brott inom en viss tidsperiod, samtidigt som krav på att få uppgifter från leverantören kan förenas med ett vite om leverantören vägrar eller dröjer med att lämna dem.
5. Kontrollera vilka övriga företag företrädarna för anbudsgivaren/leverantören samtidigt äger eller företräder och om dessa är omsorgsbolag med Ivo-tillstånd. Kontrollera att Ivo inte har bedömt företrädarna för leverantören som olämpliga i tillståndsärenden som gäller andra juridiska personer än den aktuella anbudsgivaren.
6. Kontrollera tillsynsbeslut från Ivo och beslut i lex Sarah-ärenden för såväl anbudsgivaren/leverantören som för andra bolag som samma företrädare driver. Av dessa beslut kan allvarliga brister i verksamheten framgå. Brister som gör att en leverantör inte lever upp till de uppsatta kvalificeringskraven.
7. Kontrollera om huvudmannen har gjort några lex Sarah-anmälningar till Ivo.
8. Gör bakgrundskontroller på samtliga företrädare för verksamheten (minst vd, firmatecknare, styrelsemedlemmar, föreståndare) för att kontrollera tidigare brottslighet, skattefusk eller annan ekonomisk misskötsamhet.
9. Begär ut omprövningsbeslut fattade av Skatteverkets särskilt kvalificerade handläggare för såväl den juridiska personen som för dess företrädare (minst vd, firmatecknare, styrelsemedlemmar, föreståndare). Ha i åtanke att frivilliga uteslutningsgrunder enbart gäller för händelser som har fastslagits tre år tillbaka (kap. 13 § 3a LOU).
10. Kontrollera vilka övriga bolag leverantörens företrädare kan kopplas till och om dessa i sin tur har varit föremål för allvarliga brister, brott eller ekonomisk misskötsamhet.

Tidigare rapporter

Med Acta Publicas unika informationstillgångar och höga researchkompetens försöker vi bidra till att genomlysa samhället och på så sätt medverka till en bättre och klokare värld. Rapporterna finns för gratis nerladdning på vår hemsida, www.actapublica.se. Där kan du också sätta upp dig på en utskickslista för kommande rapporter.



Senaste kartläggningen

[Ryska intressen](#)

Bolag med kopplingar till den ryska statsapparaten, företagare som knyts samman med ryska organiserade nätverk och starka indikationer på att ryskägda bolag kan kopplas till en större sfär av ekonomisk brottslighet. När Acta Publica, i samarbete med säkerhetsexperten Jörgen Holmberg på Försvarshögskolan, undersöker ryska affärsintressen i Sverige börjar flera varningslampor blinka.

Organiserad brottslighet – återkommande rapporter

Nulägesrapporter 2025 [kvartal 1](#)

Nulägesrapporter 2024 [kvartal 1](#) [kvartal 2](#) [kvartal 3](#) [kvartal 4](#)

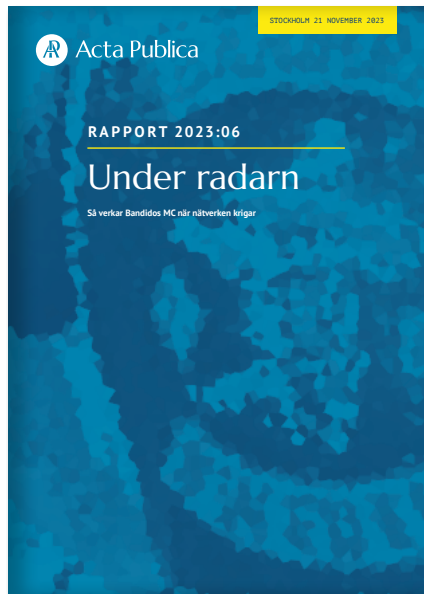
Nulägesrapporter 2023 [kvartal 3](#) [kvartal 4](#)



[Årsrapport 2024:](#)
[Nätverkskriminaliteten i Sverige](#)

[Årsrapport 2023:](#)
[Nätverkskriminaliteten i Sverige](#)





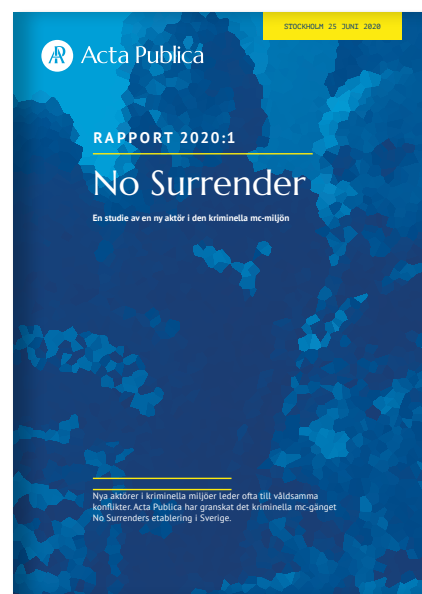
Organiserad brottslighet

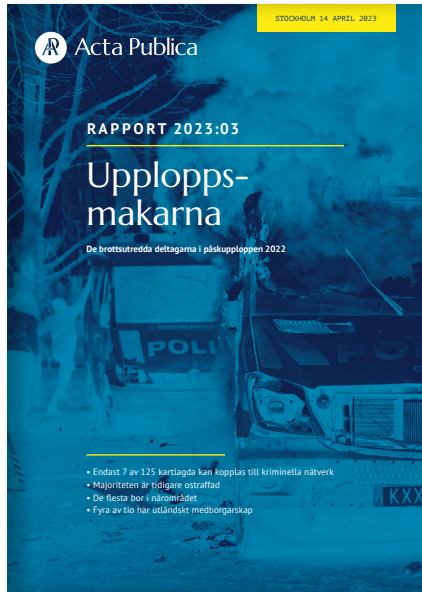
[Under radarn](#)

[Makten nästa](#)

[Slutet](#)

[No Surrender MC](#)





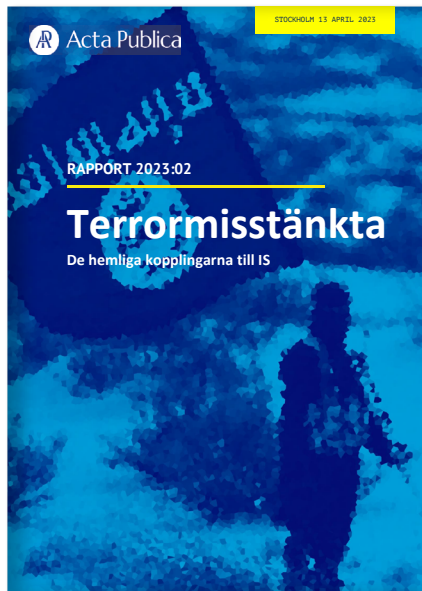
Extremism

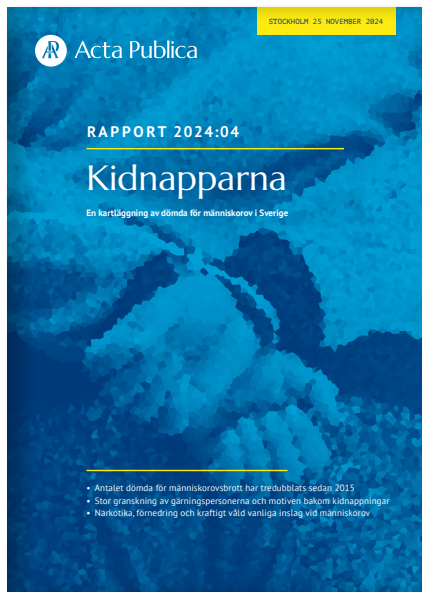
[Upploppsmakarna](#)

[Terrormisstänkta](#)

[Ur mylla brun](#)

[Affärer med islamistiska
extremister](#)





Kriminalitet – övrigt

[Kidnapparna](#)

[Ekobrottsfabrikerna](#)

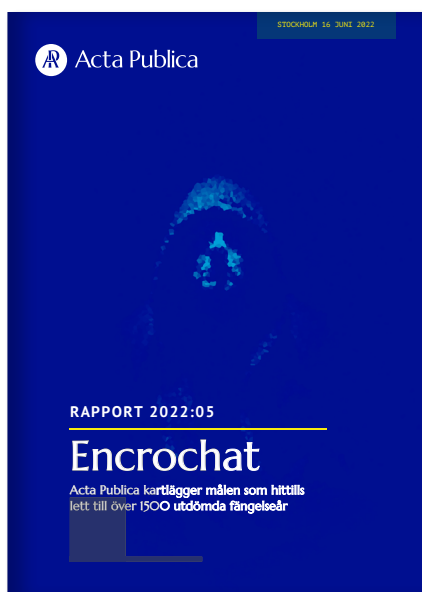
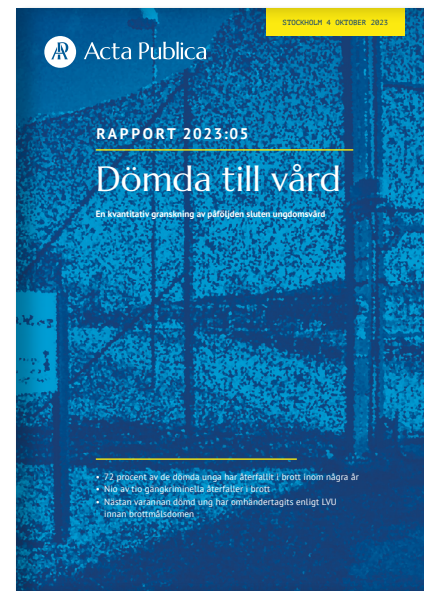
[Godtyckligt dömda](#)

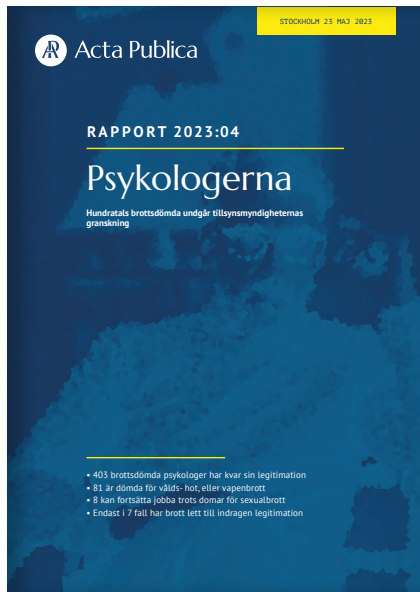
[Dömda till vård](#)

[Encrochat](#)

[Möjliggörarna](#)

[Klanerna](#)





Samhälle

[Psykologerna](#)

[Kandidaten](#)

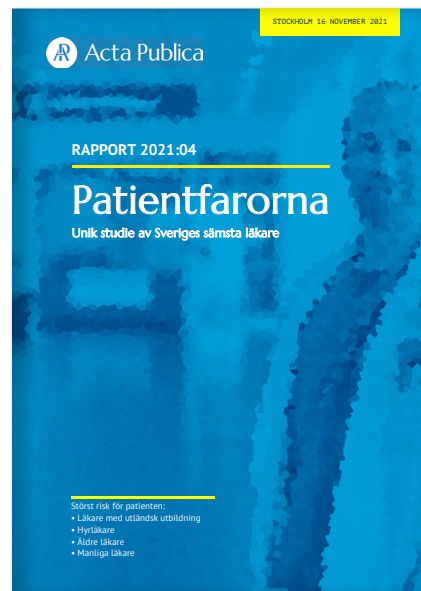
[Lärarna](#)

[Patientfarorna](#)

[Förebilderna](#)

[Högskoleprovet](#)

[Politikerna](#)



Offentlighet och sekretess

[Årsrapport 2024](#)

[Årsrapport 2023](#)

[Årsrapport 2022](#)

[Årsrapport 2021](#)

[Årsrapport 2020](#)

