

# Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen

Underlag till KUT-delegationen

Dnr: 011232-2019

Ansvarig chef: Gabriella Bremberg  
Avdelningen för analys och prognos

Upplysningar: Analytiker Magnus Arnek  
010-116 79 40  
magnus.arnek@forsakringskassan.se

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>3</b>
Bakgrund .....	3
<b>Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen</b> .....	<b>4</b>
Tidigare utredningar och rapporter som berör bidragsbrott och felaktiga utbetalningar med assistansersättning.....	4
Vilka risker för felaktiga utbetalningar finns det?.....	5
Konstaterade felaktiga utbetalningar och resultat av Försäkringskassans kontrollarbete.....	9
Mörkertalet/dold brottslighet – Varför är det svårt att skatta mörkertalet? .....	9
Faktorer som talar för att andelen felaktiga utbetalningar har minskat respektive ökat över tid .....	10
<b>Sammanfattande kommentar</b> .....	<b>15</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>16</b>

# Inledning

## Bakgrund

Försäkringskassan överlämnade under våren 2019 en promemoria till KUT-delegationen där möjligheterna att kvantitativt uppskatta andelen felaktiga utbetalningar av assistansersättning diskuterades. Två övergripande slutsatser drogs, dels att det saknas förutsättningar att tillförlitligt uppskatta andelen felaktiga utbetalningar av assistansersättning, dels att andelen felaktiga utbetalningar av assistansersättning sannolikt har minskat över tid. Det senare beroende på en kombination av förändrad lagstiftning och åtgärder av framför allt Försäkringskassan och IVO. Samtidigt framhölls att problem med felaktiga utbetalningar, olämpliga assistansanordnare och brottsliga upplägg fortfarande förekommer i en omfattning som myndigheten bedömer som bekymmersam.

KUT-delegationen har i uppdrag att göra en kvantitativ uppskattning av andelen felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen har bitt Försäkringskassan att resonera kring faktorer som talar för att problemet med felaktiga utbetalningar av assistansersättning har minskat, är oförändrat eller har ökat. I denna kompletterande promemoria görs detta.

Först beskrivs översiktligt tidigare utredningar och rapporter som berör framför allt bidragsbrott och avsiktliga felaktiga utbetalningar med assistansersättning. Därefter beskrivs vilka risker för felaktiga utbetalningar av assistansersättning som Försäkringskassan bedömer funnits och finns, risker som är mycket svåra att kvantifiera. Därefter redogörs för de felaktiga utbetalningar som upptäcks, och svårigheter med att skatta mörkertalet, dvs. de felaktiga utbetalningar som inte upptäcks. Mot denna bakgrund resonerar vi sedan kring faktorer som talar för att felaktiga utbetalningar av assistansersättning har minskat respektive faktorer som talar för att de istället kan ha ökat. Eftersom möjligheterna är små att kvantifiera vilken effekt de olika faktorerna haft på mängden felaktiga utbetalningar är det svårt att med säkerhet veta om det skett en minskning av de felaktiga utbetalningarna.

Det vi tycker oss kunna säga mer säkert är att lagstiftningsåtgärder har bidragit till ökade krav på anordnare av assistans och att Försäkringskassan, men också andra berörda myndigheter, har förstärkt sitt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Det har resulterat i både ett stärkt kontrollsystem och ökad kunskap om de felaktiga utbetalningar som förekommer och dess orsaker. Som vi skrev i den föregående promemorian torde detta ha resultatet i en lägre andel felaktiga utbetalningar även om det inte går att säga säkert eller med hur mycket. Som vi också framhöll innebär det borttagna lagkravet att genomföra tvåårsomprovningar en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Promemorian avslutas med några sammanfattande kommentarer.

# Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen

## Tidigare utredningar och rapporter som berör bidragsbrott och felaktiga utbetalningar med assistansersättning

Det saknas inte kunskap om riskerna för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom assistansersättningen. Problematiken är känd sedan länge och finns beskriven av olika myndigheter samt andra aktörer. Problemet med att uppskatta omfattningen har också beskrivits i olika grad tidigare. Här följer en summarisk sammanställning över tidigare rapporter och utredningar i frågan. Den gör inte anspråk på att vara heltäckande och önskas mer fördjupning är det av värde att gå tillbaka till ursprungskällan.

En av de tidigaste rapporterna är från 2007 *Delegation mot felaktiga utbetalningar*, FUT, 2007. Sedan har ett pärlband av rapporter kommit. Ekonomistyrningsverket, ESV, 2010 *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. SOU 2012:6 *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen*. Dessa rapporter beskriver alla problematiken och riskerna på ett generellt plan. De innehåller även, som nämndes i vår tidigare promemoria, kvantitativa uppskattningar av andelen felaktiga uppskattningar av baserade på den s.k. Expert Elicitation metoden. Utmärkande, enligt dessa rapporter, är att assistansersättningen inte är som andra socialförsäkringsförmåner när det gäller brottsligt nyttjande. Det beror främst på en kombination av de belopp som utbetalas årligen per brukare, konstruktionen med företag som anordnar assistans och ett svagt kontrollsystem. Som redan nämnts har dock kontrollsystemet stärkts de senaste åren.

Flera utredningar har senare även belyst den inneboende problematiken. Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011:12) *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*. Skatteverket i en *Pilotstudie av skatteproblematik för anordnare av personlig assistans* (2012). Brottsförebyggande rådet *Intyget som dörröppnare* 2015:8. Fackförbundet *Kommunal Arbete på samma villkor som andra – Dags att styra upp den personliga assistansen* (2015). Inspektionen för socialförsäkringen *Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning* (2015:9). Inspektionen för vård och omsorg, IVO. *Lämpligt eller inte – det är prövningen – Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans* (2016). Brå *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* 2016:9. SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. ISF *Assistansmarknaden – lönsamhet och*

*konkurrensförhållanden (2017:16) samt i Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet (2018) Socialdepartementet. I Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen SOU 2018:88 är området också belyst.*

Ytterligare fördjupat fokus och beskrivningar av brottsligheten finns i Åklagarmyndighetens Rätts-PM *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning (2015)*. Assistansersättningen har varit i fokus och berörs i flera rapporter vilka kan nämnas de *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2017–2018 samt 2018–2019*. Samt den senaste årsrapporten *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2018*. Vidare berörs frågan av Försvarshögskolan Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013–2016*. Det handlar bland annat om utnyttjande av migranter, brukare och finansiering av terrorism.

Brå har även gjort några rapporter som beskriver svårigheterna med att förebygga, identifiera och lagföra brottslighet med bedrägerier med stark bäring även på bidragsbrottslighet. Selektion beskrivs i BRÅ rapport 2015:19 *Försäkringsbedrägerier – en selektionsstudie* samt BRÅ 2016:9 *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*. Man konstaterar bland annat att en förutsättning för att bidragsbrott och välfärdsbedrägerier ska komma till rättsväsendets kännedom är att de utbetalande aktörerna upptäcker och anmäler misstänkta ärenden.

Sist men inte minst kan nämnas flera rapporter från Försäkringskassan, t.ex. Socialförsäkringsrapport 2016:8 *Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning – Lärdomar med utgångspunkt från en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier, Operation Fjord*.

## Vilka risker för felaktiga utbetalningar finns det?

Assistansersättningen har i grunden samma konstruktion sedan lagstiftningen infördes 1994. Den är en tjänst som utförs av personliga assistenter som är anställda av brukaren själv eller av en anordnare. Assistenternas löner betalas av brukaren eller anordnaren. Brukaren har en stor frihet i att lägga upp utförandet av sin assistans utifrån det beviljade antalet timmar. Den fördelning och det upplägg som beskrivs i utredning och beslut behöver inte följas. Konsekvensen blir att det finns svårigheter med att följa upp utförd assistans. Speciellt svårt blir det när den utförs av familj i hemmet eller annan sluten krets. Den tidigare refererade rapporten *Personlig assistans – analys av en kvasimarknad och dess brottslighet* pekade på denna omständighet när man granskat fällande domar avseende assistansbedrägerier. Även Försäkringskassan kan se en överrepresentation av anhörigassistans i anmälda ärenden av misstänkta bidragsbrott.

## Medvetet fusk/bidragsbrott – olika tillvägagångssätt

Som framgick i den tidigare promemorian förekommer det fortfarande olämpliga aktörer och rent brottsliga upplägg inom assistansersättningen. De aktörer som därvid förekommer är anordnare, assistenter, brukare och företrädare för brukare (vårdnadshavare, ställföreträdare etc.). De olika tillvägagångssätt som framkommit i avgjorda brottmål består av olika kombinationer av dessa aktörers agerande.

De typer av ärenden där det upptäcks felaktiga utbetalningar under senare tid är desamma som tidigare upptäckts. Det vill säga antingen brukare som olika grad överdrivit sina behov, eller assistans som inte utförts. Eller en kombination av dessa ärendetyper.

### **Brukaren**

En brukare kan ansöka om ersättning utan att de angivna behoven finns. Rätten till ersättning har i dessa fall aldrig funnits. Brukaren kan även ha en korrekt fastställd diagnos och ett visst hjälpbehov, men inte så omfattande som ansökan anger. Gemensamt för dess upplägg är att brukaren i varierande grad simulerar funktionsnedsättning.

Brukaren kan i dessa fall begå brottet helt utan medverkan från anordnaren. Brottet kräver normalt sett att assistenterna är insatta och med på upplägget.

Ett tillvägagångssätt som förekommer är att brukaren vistats utomlands under så lång tid att personen inte längre omfattas av svensk socialförsäkring. Detta har inte anmälts till Försäkringskassan, varför ersättning fortsatt betalas ut. Enligt Försäkringskassan finns det anordnare som varit medvetna om att brukaren befunnit sig utomlands, men detta har inte anmälts. Assistenten har fortsatt att redovisas, bland annat av personer som befunnit sig i Sverige samtidigt som brukaren varit utomlands. Dessa personer har haft annan sysselsättning i Sverige.

### **Företrädare för brukaren**

I ärenden där brukaren inte har egen rättskapacitet, alternativt är minderårig, kan företrädare för brukaren i ansökan uppge oriktiga uppgifter om brukarens hjälpbehov. Brukaren är i dessa fall ovetande om vad som försiggår och kan sägas vara ett brottsverktyg.

Brottet kan begås utan medverkan från anordnaren. Även här krävs det normalt sett att assistenterna är insatta och med på upplägget.

### **Assistenterna**

Det finns flera olika ageranden som berör assistenter:

- Assistenten som aldrig arbetat, det vill säga utfört assistans, och har gått med på att deras identitet används för tidsredovisning. Det kan till exempel handla om personer som är i behov av en ”vit” inkomst och därför är villiga att stå på tidredovisningar.

- Assistenten som aldrig arbetat, det vill säga utfört assistans, men som inte gått med på att deras identitet används för tidsredovisning.
- Assistenten som arbetar vissa timmar, men inte så många som tidsredovisningarna visar.

Assistenterna kan inte begå brotten själva. De är beroende av någon av de andra aktörerna.

### **Anordnarna**

Anordnarna är i regel beroende av någon av de andra aktörerna för att begå brott. Anordnaren sköter anställningar av assistenter och administrerar deras tidsredovisningar och löner. Det är vanligt att anordnaren har en fullmakt från brukaren, som ger anordnaren rätt att sköta alla kontakter med Försäkringskassan. På så vis kan anordnaren ha full kontroll över information till och från Försäkringskassan.

Anordnaren kan hjälpa brukaren i kontakter med Försäkringskassan, till exempel när det gäller nyansökan och ansökan om fler timmar. En anordnare med bedrägliga intentioner har ett starkt intresse i att brukaren beviljas så många timmar assistansersättning som möjligt. Anordnaren administrerar överföringar av de felaktiga utbetalningar som sker, i enlighet med det upplägg som finns i det enskilda ärendet. Det kan till exempel handla om att assistenten betalar tillbaka hela eller delar av lönen till anordnaren, eller någon annan. Det finns exempel på upplägg där anordnare och företrädare kommer överens om till vilka personer som löner ska överföras. Det handlar då om löner för assistans som inte utförts.

Men det kan också handla om att anordnare i syfte att få nya kunder kan anordnare erbjuda antingen pengar, eller materiella gåvor. Det förekommer också att anordnare lånar ut mindre eller större summor till sina kunder. Om en kund sedan vill byta anordnare innan lånet är återbetalt, kräver anordnare att hela den resterande skulden ska återbetalas på en gång. Detta kan medföra inlåsnings effekter, att kunden blir kvar hos en anordnare som man vill lämna.

Vidare finns det exempel där anordnare betalar ut en viss summa per beviljad timme. Men någon återredovisning i form av kvitto för utlägg sker inte. Dessa utbetalningar blir en form av bonus.

I de brottmål som har avgjorts har det förekommit olika kombinationer av ovanstående aktörer och tillvägagångssätt. Det senaste exemplet, från 2018, gäller en anordnare verksam i Skåne. Målet omfattade två brukare vars ställföreträdare var involverade, tillsammans med assistenter och anordnare. Brukarna var omedvetna om vad som pågick. En hög andel av redovisad assistans var inte utförd. Detta framkom när assistenternas rörelser kartlades, utifrån deras tidsredovisningar. Den typen av fenomen har förekommit i andra brottmål.

Mål som avser anordnare innehåller oftast fler än en brukare. De målen blir omfattande eftersom det är många personer involverade. Åklagarna kan bli tvungna att begränsa omfattningen på förundersökningen för att undvika att målen blir ohanterliga.

Mål som avser en enskild brukare, där anordnaren inte är involverad, kan vara olika omfattande beroende på om rätten till ersättning kan ifrågasättas från första beviljandet. Om en ersättning aldrig skulle ha beviljats kan det handla om stora belopp, över tio miljoner kronor, i ett enskilt ärende. I genomsnitt uppgår utbetalning av assistansersättning till cirka 2 miljoner kronor per år och brukare. Det gör att så kallade simulantomål ofta handlar om stora belopp. Eftersom brukaren aldrig varit berättigad till ersättning.

I mål där brukaren i någon del simulerat funktionsnedsättning och/eller hjälpbehov utförs ingen eller en mindre del av redovisad assistans. Detta kan bevisas genom att kartlägga assistenternas rörelser de tider som assistans har redovisats.

Ett annat upplägg är att brukaren, oavsett om beslut om rätten till ersättning är korrekt eller ej, vistas utomlands så länge att personen ifråga inte ska vara försäkrad för socialförsäkringsförmåner i Sverige. Det kan även vara så att en eller flera av assistenterna befinner sig utomlands så länge att de ska avregistreras, medan brukaren är kvar i Sverige.

De olika uppläggen har upptäckts alltsedan Försäkringskassan påbörjade ett mer systematiskt kontrollarbete inom assistansersättningen, och de olika uppläggen upptäckts alltjämt.

### Felaktiga utbetalningar som orsakats av FK

En del felaktiga utbetalningar orsakas av Försäkringskassan i samband med att ersättningen administreras. Det finns till exempel en risk att handläggaren gör en felbedömning av hur behovet av assistans ser ut. Assistansersättning är en socialförsäkringsförmån som har ett betydande bedömningsutrymme. En felaktig bedömning i den initiala bedömningen kan resultera i felaktiga utbetalningar för lång tid framöver. Tidigare hanterades denna risk i viss mån genom de lagstadgade tvåårsomprövningarna. Som påtalades i den förra promemorian har denna risk ökat genom att den lagstadgade skyldigheten att förutsättningslöst ompröva rätten till ersättning i sin helhet tagits bort. Vidare finns det en risk att Försäkringskassan godtar felaktiga räkningar. Det är en risk som framförallt kommer sig av att Försäkringskassan saknar möjlighet att bedöma att den assistans som redovisas som utförd faktiskt är utförd.



## Konstaterade felaktiga utbetalningar och resultat av Försäkringskassans kontrollarbete

Som framhölls i den tidigare promemorian är det av flera skäl mycket svårt att svårt att uppskatta hur stor andel som är felutbetalningar inom assistansersättningen. I det här avsnittet redovisas statistik rörande antalet konstaterade felaktiga utbetalningar och Försäkringskassans kontrollarbete.

Som framgår av tabell 1 har markant fler felaktiga utbetalningar konstaterats de två senaste åren, vilket sannolikt kan härledas till de insatser som Försäkringskassan har vidtagit.

**Tabell 1      Antal konstaterade felaktiga utbetalningar av assistansersättning**

År	2014	2015	2016	2017	2018
Felaktiga utbetalningar	775	252	183	522	726

Tabell 2 redovisar utvecklingen av antalet kontrollutredningar den senaste femårsperioden. Som framgår av tabellen följer utvecklingen av antalet kontrollutredningar den om antalet konstaterade felaktiga utbetalningar. De två senaste åren påvisar en kraftig ökning av antalet kontrollutredningar, vilket sannolikt avspeglar att myndigheten både intensifierat sitt arbete men också blivit bättre på att upptäcka misstänkta bidragsbrott.

**Tabell 2      Antal avslutade kontrollutredningar 2014–2018**

År	2014	2015	2016	2017	2018
Antal avslutade kontrollutredningar	602	621	625	851	1 314

Tabell 3 redovisar utvecklingen av antal återkrav och återkrävt belopp över tid. Såväl antalet återkrav som återkrävt belopp har ökat markant 2017 och 2018.

**Tabell 3      Utvecklingen av återkrav 2014–2018**

År	2014	2015	2016	2017	2018
Antal återkrav	690	301	136	321	487
Totalt belopp (miljoner kronor)	83,9	33,9	38,1	52,7	94,6

## Mörkertalet/dold brottslighet – Varför är det svårt att skatta mörkertalet?

I och med att assistansersättning är en typ av tjänst som är förbrukad när den är utförd och inte lämnar några spår, går det inte att rent objektivt i efterhand konstatera att den är utförd. Den uppföljning som är möjlig rent teoretiskt är att fråga brukaren eller assistenter om utförd assistans. Detta görs också i praktiken genom att brukaren och assistenterna ska intyga att tidsredovisningen och räkningen är med sanningen överensstämmande. I det

stora flertalet fall, när de inblandade aktörerna är seriösa, så är sannolikt denna uppföljning till fyllest. I de fall när de inblandade aktörerna inte är seriösa gäller däremot inte detta. Således kan konstateras att korrektheten i utbetalningarna bygger på att all redovisad assistans verkligen är utförd.

## Faktorer som talar för att andelen felaktiga utbetalningar har minskat respektive ökat över tid

I den tidigare promemorian anförde vi att andelen felaktiga utbetalningar av assistansersättning sannolikt har minskat över tid som en följd av:

- Skärpta krav på anordnare
- Övergång till efterskottsbetalning
- Ökad och förbättrad tillsyn av anordnare av IVO
- Förbättras kvalitet i handläggning av ansökningar
- Förbättrad och utökad kontrollutredningsverksamhet
- Utökad samverkan med andra myndigheter

I det här avsnittet kompletterar och i vissa delar fördjupar vi denna beskrivning.

### Rätten till assistansersättning

#### **Indikationer på att omfattningen minskar**

2018 genomförde Försäkringskassan en kvalitetsanalys av handläggningen av assistansersättning. Den visar att den rättsliga kvaliteten förbättrats inom flera områden. Vi har genomfört åtgärder när det gäller medicinsk information och analys och administration av försäkringen, vilket borde innebära att andelen beslut som blir korrekta från början har ökat. Exempel på åtgärder är att vi har utvecklat styrande och stödjande dokument, tagit fram ett särskilt läkarutlåtande för assistansersättning, tillgängliggjort försäkringsmedicinsk rådgivare specifikt för avdelningen för funktionsnedsättning.

Andelen avslag på nyansökningar är hög, omkring 80 procent, vilket visar att det är svårare att komma in i försäkringen idag än tidigare. Detta beror på flera omständigheter, framför allt praxisändringar och det arbete som myndigheten har genomfört för att höja kvaliteten i utredningar och medicinsk analys. Vidare har de som beviljas assistansersättning ett högt genomsnittligt antal timmar vilket indikerar att det är personer med stora funktionsnedsättningar som beviljas ersättning. Sammanfattningsvis innebär detta rimligtvis att det är svårare nu än tidigare för personer som simulerar eller överdriver sina hjälpbehov att bli beviljade assistansersättning.

Det finns som redan nämnts fortfarande stort bedömningsutrymme för handläggarna när man bedömer rätten till ersättning och antal timmar som den sökande har rätt till men normering har förtydligats betydligt jämfört med tidigare och stödet till handläggarna i form av att bl.a. vägledning och

process har utvecklats. Bedömningsutrymmet är således inte lika stort som tidigare.

### **Indikationer på att omfattningen ökar eller är oförändrad**

Den rättsliga kvaliteten i handläggningen är fortfarande inte fullt tillfredsställande, även om den har höjts. Det finns fortfarande brister när det gäller analys och värdering av medicinska underlag, vilket innebär en risk för att personer som inte har rätt till ersättningen beviljas.

Tvåårsomprövningarna togs bort efter lagändring 1 april 2018. Detta har inneburit betydligt försämrade möjligheter att ompröva beslut om rätten till ersättning. Som nämntes i det föregående beviljas färre personer assistansersättning i dag än tidigare på grund av ny praxis. Men majoriteten av mottagare har beviljats ersättning tidigare och deras rätt till ersättning kommer nu inte att omprövas. En del av dessa har sannolikt inte har rätt till ersättning enligt nuvarande kriterier. Eftersom vi inte längre gör tvåårsomprövningar så kommer de att fortsätta få assistansersättning, vilket innebär en form av felaktiga utbetalningar. Detta skulle kunna tyda på att omfattningen av felaktiga utbetalningar ökar eller är oförändrad. Däremot ska man kanske inte överskatta den tidigare påverkan av tvåårsomprövningarna när det gällde att säkerställa att rätt person fick rätt ersättning. Detta då tvåårsomprövningarna länge var nedprioriterade och inte genomfördes i den utsträckning de borde.

Försäkringskassan kan fortfarande göra en omprövning av rätten till ersättning vid väsentligt ändrat förhållande eller om den försäkrade medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden. Detta innebär dock i praktiken mycket små möjligheter att ompröva rätten till ersättning. Omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden förutsätter också att vi får kännedom om det ändrade förhållandet. För detta saknas kontroller eller så är de inte heltäckande.

Perioden juni 2017 till december 2018 beviljades 314 personer assistansersättning. Dessa utgör drygt två procent av det totala antalet personer, 14 508, som uppbar ersättning i december 2018. Risken för felaktiga utbetalningar är såsom tidigare nämnts, högre i äldre ärenden. Eftersom andelen nybeviljanden är relativt låg i förhållande till den totala andelen beviljanden har den förbättrade kvaliteten i handläggningen en mindre påverkan på risken för felaktiga utbetalningar.

Under tid med assistansersättning (utbetalningar)

### **Indikationer på att omfattningen minskar**

Skärpt lagstiftning infördes den 1 juli 2013 och syftade till att motverka fusk och felaktigheter i utbetalningar av assistansersättning. Lagändringen handlade bland annat om kontroll av assistenter med sjukersättning, assistenter med hög ålder, att assistenter följer arbetstidslagstiftningen, att arbetsgivare har F-skatt/registrerad hos SKV. Vi hade tidigare inte möjlighet att utföra kontrollerna men sedan september 2018 görs utbetalningarna i det

nya IT-stödet, HAPO, där kontrollerna är inbyggda. Även andra manuella kontroller görs såsom kontroll av tillstånd från IVO. Förbättringarna när det gäller kontroller innan utbetalning påverkar samtliga ärenden och bör därmed sänka risken för fel i samband med utbetalning i hela populationen.

Försäkringskassan fick även möjlighet att besluta att anordnare är återbetalningsskyldiga för felaktigt utbetald assistansersättning. Tidigare var det inte möjligt, vilket innebar att anordnare utan risk kunde bidra till felaktiga utbetalningar. Den skärpta lagstiftningen innebär rimligen att anordnare är mindre benägna att medverka till felaktiga utbetalningar.

### **Indikationer på att omfattningen ökar eller är oförändrad**

Försäkringskassans internrevision har granskat det nya IT-stödet för att utvärdera huruvida det adresserar de risker för felaktiga utbetalningar som finns och hur IT-stödet bidrar till att stärka den interna styrningen och kontrollen. Granskningen var främst inriktad på försäkringens verkställande del med timrapportering och säkerställande av korrekt utbetalning av ersättning. Granskningen visar att alla kontroller i IT-stödet inte fungerar som det var tänkt och det finns fortfarande risker. Det finns fortfarande en del svagheter när det gäller kontroller kopplade till den personliga assistenten, till exempel arbetstid. Risken för så kallade pappersassistenter är inte borta i och med det nya IT-stödet. Det saknas fortfarande förutsättningar för att kontrollera om assistans verkligen har utförts. IT-stödet är alltså inte heltäckande och det finns fortfarande risker för fel. Det kan handla om att kontroller finns men inte följs eller att kontroller saknas eller inte är heltäckande. Problemet som handlar om kontroll av om assistans har utförts kommer att bestå.

Sedan 2016 har Försäkringskassan stoppat utbetalning av assistansersättning till cirka 30 anordnare som bedömts vara olämpliga eller som har varierande inslag av brottsliga upplägg. Att få bort dessa anordnare från marknaden är ett sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar. De brukare som anlitat olämpliga eller brottsliga anordnare väljer i hög utsträckning en ny anordnare. Detta innebär att det kvarstår risk för felaktiga utbetalningar. Det finns exempel där brukaren valt att ersättningen ska betalas ut till brukaren själv. Brukaren har sedan anlitat den anordnare som utbetalning stoppats till, och fört över ersättningen till denne. Försäkringskassan har inte några möjligheter att påverka detta. Förfarandet innebär att risk för felaktiga utbetalningar kvarstår, även om Försäkringskassan stoppat utbetalningarna till aktuell anordnare.

Arbetet med kontrollutredningar och myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

### **Faktorer som talar för att det brottsliga nyttjandet har minskat**

Som redan nämnts har Försäkringskassan de senaste åren utvecklat utredningsmetoder för att upptäcka och förhindra brottslighet, bland annat genom så kallad riskprofilering, särskilda utredningsteam bestående av både förmånshandläggare och kontrollutredare, en särskild samordnare med

ansvar för att bland annat ha löpande kontakt med IVO gällande misstänkta anordnare med mera, vilket har bidragit till att markant fler felaktiga utbetalningar upptäcks, antalet kontrollutredningar och polisanmälningar likaså. Dessa insatser torde ha gjort det svårare att fuska med ersättningen.

Försäkringskassan har vidare utvecklat metoder för att på olika sätt utreda anordnare av assistansersättning, samt brukare som är egna arbetsgivare. Till exempel granskas hanteringen av förhöjt timbelopp samt egna arbetsgivares kostnadsredovisning mer metodiskt än vad som skett tidigare. Den här typen av utredningar har resulterat i att felaktiga utbetalningar har kunnat upptäckas.

Försäkringskassan är idag beroende i stor utsträckning av flera myndigheter för att på allvar försvåra för det organiserade upplägget som vi sett i flera större härvor de senaste åren. Det är främst Polismyndigheten, Skatteverket, Migrationsverket, AF och IVO som är de viktigaste samverkanspartnerna i detta arbete. Denna samverkan som sker i flera olika former såväl nationellt i den myndighetsgemensamma satsning mot organiserad brottslighet som inleddes 2008 som regionalt eller lokalt har inneburit att kunskapen om brottsligheten inom assistansersättning har ökat och att myndigheterna har utvecklat metoderna för att komma till rätta med denna. Detta torde ha resulterat i att det i dag är svårare att begå brott mot assistansen i dag än tidigare, en omständighet som dock inte innebär att brottsligheten har upphört. De begränsande uppföljningsmöjligheterna och svårigheterna att få insyn om assistansen lämnas i den utsträckning som betalas gör att brott kan begås oupptäckt. Det krävs i regel omfattande spaningsresurser för att kunna belägga brott, resurser som i praktiken är knappa.

Det ställs idag väsentligt högre krav på anordnare av personlig assistans än tidigare, vilket torde ha inneburit att det är svårare för olämpliga eller rent brottsliga utförare att komma in på marknaden. I det följande visas statistik från IVO rörande utfallet av ansökningar om tillstånd, beviljande samt återkallade tillstånd de tre senaste åren. Som framgår avslås i dag fler ansökningar om tillstånd än vad som beviljas. Varje år återkallas ett tiotal tillstånd av olika anledningar. Det ska dock poängteras att den utvecklade prövningen inte har inneburit att olämpliga anordnare inte längre förekommer.

**Tabell 4      Antal bifall, avslag samt återkallade tillstånd 2016–2018**

År	Bifall	Avslag	Återkallade tillstånd
2016	73	53	9
2017	87	107	13
2018	89	96	12

**Faktorer som talar för att det brottsliga nyttjandet kan ha ökat**

Det finns två faktorer som utöver borttagandet av två-årsomprövningar kan ha ökat risken för felaktiga utbetalningar. Den ena är omständigheten att den organiserade brottsligheten ständigt tenderar att utvecklas och förändras på sätt som är svåra att förutse. Den andra är en ökad internationalisering där människor, företag och pengar rör sig över gränserna, vilket gör kontrollarbetet generellt mer komplicerat.

## Sammanfattande kommentar

Försäkringskassan, och andra myndigheter, har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att minska riskerna för felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Försäkringskassan har under de senaste tio åren också utökat och förbättrat kontrollverksamheten inom det här området. Sammantaget finns det således mycket som tyder på att de felaktiga utbetalningarna minskat. Likaså möjligheterna att begå brott inom assistansersättningen.

De åtgärder som vidtagits och den utvecklade kontrollverksamheten innebär inte att risker för felaktiga utbetalningar och brott är försumbara. Till exempel kvarstår den största risken, nämligen att assistans inte utförs i enlighet med beslut och redovisning.

Ett sätt att minska riskerna inom det området är någon form av elektroniskt tidredovisningssystem. Ett sådant system skulle vara konstruerat så att en assistent måste logga in hos brukaren, för att kunna redovisa tid. En grundläggande förutsättning för att betala ut assistansersättning är nämligen att brukare och assistent är på samma plats samtidigt. På så vis går det att säkerställa att brukare och assistent i vart fall är på samma plats, samtidigt. Det är inte någon garanti för att assistans verkligen utförs, men upplägg där brukare och assistenter är åtskilda försvåras betydligt.

Den lagändring som trädde i kraft från och med den 1 april 2018, som innebär att skyldigheten att ompröva rätten till assistansersättning vartannat år togs bort, har inneburit en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

# Referenser

BRÅ 2015:8 Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen.

BRÅ rapport 2015:19 Försäkringsbedrägerier – en selektionsstudie

BRÅ 2016:9 Bedrägeribrottsligheten i Sverige.

Delegation mot felaktiga utbetalningar, FUT, 2007

Ekonomistyrningsverket, ESV, 2010 Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Försvarshögskolan Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier  
Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 – 2016.

Försäkringskassan PM 2017:2 Försäkringskassans administration av assistansersättning. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2015:13. Assistansersättningens utveckling – orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar.

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2016:5. Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2016.

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2016:8. Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning? Lärdomar med utgångspunkt från en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier, Operation Fjord. 118 (123).

Försäkringskassan PM 2017:2. Försäkringskassans administration av assistansersättningen. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?

Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2017:4 Assistansersättningens utveckling.

Försäkringskassan Vägledning 2004:9 Kontrollutredning.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011:12) Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2012:12) Assistansmarknaden – En analys av timschablonen.



Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2014:23), Kommunernas kostnader för assistansverksamhet.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2015:9), Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Lämpligt eller inte – det är prövningen – Lämplighetsprövning av tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans (2016).

Kommunal (2015), Arbete på samma villkor som andra. Dags att styra upp den personliga assistansen.

Lars Korsell Bokföringsbrott – en studie i selektion. Stockholm 2003.

Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2017–2018.

Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.

Skatteverket Slutrapport Skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, 2012-12-12.

Skatteverket Rapport 2012-11-15 Dnr 410 766518-12/1211 Pilotstudie av skatteproblematik för anordnare av personlig assistans.

Skatteverket. RSV Rapport 2002:4 Efterforskning – Efterforskningsåtgärder i beskattnings- och brottsutredande verksamhet.

SOU 2012:6 Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen.

SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Åklagarmyndigheten Rätts-PM 2015:5. Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning.