

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

Utgivare: Försäkringskassan
Analys och prognos

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

Webbplats: www.forsakringskassan.se

Förord

År 1994 infördes personlig assistans som en av tio insatser som kan beviljas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Personlig assistans kan beviljas dels av kommunerna, dels av Försäkringskassan som fattar beslut om statlig assistansersättning.

Assistansersättningen är en viktig reform som ger människor med betydande och långvariga funktionsnedsättningar möjlighet att leva ett liv som andra och delta i samhället. Tyvärr blir assistansersättningen ibland föremål för brottsligt nyttjande och fusk. Denna rapport är en utvärdering av den så kallade Operation Fjord – en myndighetsövergripande satsning som pågick mellan 2011 och 2015 i syfte att upptäcka, bryta upp och i förekommande fall lagföra brott i samband med assistansersättning. Syftet med utvärderingen är att dra lärdom av resultaten från Operation Fjord och att föreslå effektiva metoder för att motverka fusk och oegentligheter inom denna ersättning.

Rapporten har skrivits av Magnus Arnek (analytiker), verksam på avdelningen för Analys och prognos vid Försäkringskassan.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning.....	5
2	Om assistansersättningens utveckling och hantering över tid.....	7
	Allmänt om assistansersättningen och dess utveckling	7
	Vem kan få personlig assistans och vilka har det?	10
	Hur stor är den genomsnittliga ersättningen?	11
	Försäkringskassans uppdrag och hantering av assistansersättningen	12
	Vem tillhandahåller personlig assistans?	14
	Så arbetar Försäkringskassan för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och fusk	16
3	Om Operation Fjord – en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier.....	18
	Upprinnelsen till Operation Fjord	18
	Resultatet av satsningen	19
	Vilka är de viktigaste lärdomarna?	21
4	Diskussion	25
	Ersättningens konstruktion, utveckling och hantering har skapat en jordmån för bedrägerier	25
	Försäkringskassans hantering av assistansersättningen behöver förändras	31
	Aktiviteter som pågår eller planeras för att motverka fusk och oegentligheter	32

1 Inledning

Assistansersättning är en ersättning som kan beviljas personer med betydande och långvariga funktionsnedsättningar som gör att de behöver hjälp i den dagliga livsföringen. Ersättningen, som administreras av Försäkringskassan, ska användas för att betala personliga assistenter som personerna antingen själva anställer eller som anlitas av externa anordnare. Den bärande tanken bakom assistansersättningen är att den ska möjliggöra för personer med omfattande funktionsnedsättningar att leva ett liv så likt andra som möjligt.

Sedan reformen med assistansersättning infördes 1994 har såväl antalet personer som beviljas ersättning som ersättningens storlek ökat. År 1994 uppgick antalet assistansberättade till drygt 6 100 personer som i genomsnitt erhöll motsvarande 65 timmar personlig assistans per vecka. Motsvarande siffror 2015 är cirka 16 100 personer respektive drygt 128 timmar per vecka. Denna utveckling har gjort att de totala kostnaderna för assistansersättning ökat kraftigt över tid: från cirka 3 miljarder kronor 1994 till cirka 30 miljarder kronor 2015.

Kostnadsstegringen har medfört en växande oro hos regeringen. Ett flertal utredningar har under årens lopp tillsatts som syftat till att förstå utvecklingen med de ökande kostnaderna för att därmed kunna sätta in verkningsfulla åtgärder för att bryta trenden, utan att för den skull äventyra själva intentionen med assistansreformen. En faktor som bidragit till oron över de ökande kostnaderna är att det över tid väckts misstankar om att det förekommer grova oegentligheter med assistansersättning. Antingen i form av att personer lurar till sig assistansersättning genom att uppge en funktionsnedsättning de inte har eller genom att överdriva en existerande nedsättning. Eller i form av att anordnare av personlig assistans inte lämnar assistans i den omfattning som uppges i redovisningen till Försäkringskassan, och därmed får betalt för arbete som inte utförs. I extremfallet utförs ingen assistans över huvud taget utan endast på pappret – så kallade pappersassistenter.

Situationen med misstankar om omfattande fusk och oegentligheter inom denna för många människor mycket viktiga socialförsäkringsförmån är bekymmersam av flera skäl. Dels för att den riskerar att undergräva assistansersättningens legitimitet. Dels för att det riskerar att minska förtroendet för Försäkringskassan som administratör av förmånen ifråga och mer generellt socialförsäkringen i stort. Dels för att det kan innebära att enskilda assistansmottagare blir lidande till följd av att en otillräcklig assistans lämnas såväl kvantitativt som kvalitativt, något som inträffat i åtminstone en stor härva av assistansbedrägerier.

Försäkringskassan har mot denna bakgrund intensifierat ett sedan flera år pågående arbete med att motverka ett brottsligt nyttjande av assistansersättning. Konkret har det tagit sig uttrycket att myndigheten senhösten 2015

drog igång ett s.k. kallat strategiskt initiativ inom assistansersättningen vars syfte är att år 2020 ha eliminerat förekomsten av fusk och oegentligheter samtidigt som legitimiteten till förmånen ska ha stärkts. Initiativet består av en rad olika aktiviteter, både sådana som handlar om administrationen av förmånen (handläggningen med mera) och sådana som handlar om kontroller av impulser om misstänkt fusk med mera. En central del i initiativet baseras på de erfarenheter som gjorts från den stora myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och i förekommande fall bryta upp pågående assistansbedrägerier som startade år 2011 och som avslutades vid årsskiftet 2015/2016, en satsning som internt på Försäkringskassan gått under namnet Operation Fjord, eller Fjord-projektet.

Operation Fjord har haft till syfte att upptäcka, utreda och i förekommande fall lagföra och förebygga brott i samband med assistansersättning. Det har tagit formen av riktade kontroller mot 26 utvalda anordnare av personlig assistans, alla privata bolag, där misstankar om systematiskt fusk med tidredovisningar, räkningar med mera funnits. Vid årsskiftet 2015/2016 hade granskningen av 18 av de 26 bolag som ingår i projektet hunnit avslutas, antingen genom en rättsprocess eller att de utredningar eller granskningar som initierats lagts ned. Resultatet så här långt är bland annat att ett flertal personer med anknytning till några av de aktuella bolagen har dömts till fängelse för bedrägeri, bidragsbrott med mera medan andra friats från misstankar. I anslutning till resterande åtta bolag pågår i skrivande stund fortfarande granskningar eller förundersökningar mot inblandade personer.

I den här rapporten redovisas närmare vad denna satsning resulterat i och vilka lärdomar som kan dras gällande det framtida arbetet med att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning. Till grund för rapporten ligger en utvärdering av satsningen och som blev klar under sensvåren 2016. Utvärderingen baseras på följande tre delar:

- dokumentstudier, intervjuer, enkäter, återrapporteringar och domar samt viss statistikbearbetning.
- en beskrivning och analys av hur systemet med assistansersättning sett ut och ser ut och fungerar med fokus på vilka brister det i dag har ur ett perspektiv att förhindra fusk och felaktigt användande av ersättningen.
- en genomgång av hur kunskapsläget om assistansbedrägerier ser ut: omfattning av oegentligheterna, deras karaktär och vilka olika förslag som förts fram om hur problemen ska adresseras.

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av systemet med assistansersättning och hur det har utvecklats över tiden. Kapitel 3 beskriver närmare Fjord-projektet, hur det kom till, vad det var, vilka resultat som uppnåddes samt sist men inte minst vilka lärdomar för framtiden som kunnat göras. Rapporten avslutas i kapitel 4 med en diskussion kring varför assistansersättningen blivit föremål för fusk och oegentligheter i den omfattning som uppdagats och vad svaren på den frågan betyder för Försäkringskassans arbete med att motverka ett brottsligt nyttjande av förmånen.

2 Om assistansersättningens utveckling och hantering över tid

Assistansersättning är en förmån som vänder sig till personer med omfattande och bestående funktionsnedsättningar och den administreras av Försäkringskassan. I det här kapitlet beskrivs närmare hur systemet med assistansersättning ser ut och hur det har utvecklats över tid. Med system avses här lagstiftningen som reglerar förmånen och de olika aktörer som på olika sätt berörs och är involverade i detta system: brukarna, dvs. de som har assistansersättning, anordnarna av själva assistansen, Försäkringskassan, kommunerna samt Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Allmänt om assistansersättningen och dess utveckling

Personlig assistans infördes 1994 och utgjorde ett paradigmskifte i synen på personer med funktionshinder. Den tidigare lagstiftningen byggde på ett ”ovanifrånperspektiv” där den enskilde var föremål för samhällets omsorger. Den enskilde hade enligt denna lagstiftning litet inflytande på hur hjälpen var utformad då detta var en kommunal angelägenhet. Genom assistansreformen vändes perspektiven och maktordningen; den enskilde gavs inflytande över hur assistansen utformades och i botten lades en tydlig rättighetslagstiftning, Lagen om stöd och service (1993:387), LSS. En bärande tanke i den nya lagstiftningen var att den enskilde genom beslut av kommun och/eller Försäkringskassan gavs ett visst antal timmar med personlig assistans som utfördes av för ändamålet särskilda assistenter.

Den enskilde kunde sedan själv välja hur assistansen skulle organiseras. Lagstiftaren tänkte sig främst tre sätt att organisera den personliga assistansen: den enskilde kunde själv anställa assistenter, anlita assistenter av kommunen eller tillsammans med andra brukare bilda brukarkooperativ som i sin tur anställde assistenter. Noterbart i sammanhanget är att dagens situation, där huvuddelen av all personlig assistans tillhandahålls genom privata aktörer, varav en del är vinstinriktade företag som konkurrerar om brukare, inte verkar ha funnits i tankarna hos lagstiftaren. Detta är kanske inte att förvånas över givet att vid tidpunkten för assistansersättningens införande i början av 1990-talet utfördes fortfarande merparten av all offentligt finansierad verksamhet av offentliga organ, en situation som i grunden förändrats sedan dess.

Ökade kostnader uppmärksammades tidigt

Redan något år efter assistansreformens införande 1994 konstaterades att de faktiska kostnaderna för förmånen vida översteg de prognostiserade; 3,7 miljarder kronor 1995 mot förväntade 2,4 miljarder kronor inför införandet den 1 juli 1994. Därför tillsattes en utredning, Assistansutredningen, med

uppdrag att lägga fram förslag om hur kostnaderna skulle kunna minskas. Inledningsvis var uppdraget att minska kostnaderna med 900 miljoner kronor. Utredningen föreslog bland annat att rätten till personlig assistans förutsatte ett hjälpbehov som uppgick till 40 timmar per vecka, att barn under 16 år inte skulle ha rätt till personlig assistans samt att rätt till personlig assistans i skola, daglig verksamhet och barnomsorg inte längre skulle föreligga.

Som ett led i att försöka dämpa kostnadsutvecklingen infördes 1996 kravet att den enskildes grundläggande behov i genomsnitt skulle överstiga 20 timmar per vecka för att rätt till assistansersättning skulle föreligga. Vidare slogs det fast att om den enskilde hade behov av hjälp med sina grundläggande behov i mer än 20 timmar per vecka i vecka förelåg rätt till assistansersättning också för andra personliga behov om dessa inte tillgodosågs på annat sätt. För dessa behov fanns – och finns fortfarande – inte något tak för antalet timmar.

År 2000 gav regeringen Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag att analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen. RFV kom fram till att de ökade kostnaderna till stor del hängde samman med att gruppen som var behörig att få assistansersättning hade vidgats i takt med den medicinska utvecklingen. RFV pekade också på att personlig assistans genom handikapporganisationernas arbete blivit mer känt hos allmänheten. En stor del av kostnadsökningen ansågs också bero på en övervältring av kostnader från kommun till staten.

Riksrevisionen kritiserade i en granskning 2004 det oklara regelverket kring förutsättningarna för att bevilja assistansersättning samt de små möjligheterna till kontroll av vad ersättningen användes för. Detta öppnade, enligt Riksrevisionen, upp för oseriösa aktörer. Samma år lämnade RFV, på uppdrag av regeringen, ett förslag med syftet att få bättre kontroll över vad assistansersättningen användes till. Enligt förslaget skulle RFV föreskriva vilka kostnader som skulle ingå i assistansersättningen. Anordnaren föreslogs bl.a. få en långtgående redovisningsskyldighet. Förslagen genomfördes inte.

Få lagstiftningsförändringar mellan 1997 och 2004

Mellan åren 1997 och 2004 var den personliga assistansen föremål för endast några smärre lagstiftningsförändringar. År 2001 infördes en bestämmelse som medgav att brukare över 65 år kunde få behålla sin personliga assistans, vilket i sig ökade kostnaderna för assistansersättningen totalt sett.

Regeringen tillsatte 1 juli 2004 en parlamentarisk kommitté för en ordentlig genomlysning av den personliga assistansen. Behovet av en bredare utredning motiverades bland annat med den kraftiga kostnadsökningen som kunnat konstateras och som förväntades tillta. Även tillämpningsproblem, fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun, samt de privata anordnarnas intåg på assistansmarknaden angavs som skäl för en större översyn.

Krav på tillstånd för anordnare

Den parlamentariska kommitténs arbete resulterade i ett flertal lagstiftningsförslag. De viktigaste förslagen var att tillstånd från Socialstyrelsen skulle krävas för den juridiska person som drev verksamhet med personlig assistans samt att det inte skulle vara möjligt för anordnare att betala ut en del av assistansersättningen till brukaren som ”fickpengar”. Dessa ”fickpengar” i form av klientmedelskonton förekom i okänd omfattning men ansågs av utredningen hota legitimiteten. Dessa förslag har numera införts i LSS och Socialförsäkringsbalken (SFB). Det senare är numera formulerat som att en förutsättning för att assistansersättning ska lämnas är att den används för köp av eller kostnader för personlig assistans. Andra förslag resulterade inte i lagstiftning, till exempel förslaget att det i lagen skulle regleras vad avtalet mellan brukare och anordnare skulle innehålla.

Nya regler 2013 skärpte anordnarnas uppgifts- och anmälnings-skyldighet

Den 1 juli 2013 infördes ändringar i LSS och SFB som syftar till bättre möjligheter till kontroll och uppföljning, effektivare handläggning samt utökad myndighetssamarbete. Ändringarna bygger på betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.¹

Exempelvis skärptes bestämmelserna så att tillstånd endast får meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva verksamhet med personlig assistans. Tillståndshavaren är också skyldig att tillhandahålla all den assistans som den försäkrade blivit beviljad ekonomiskt stöd eller assistansersättning för. Ett tillstånd får återkallas om det råder allvarliga missförhållanden för en enskild eller om tillståndshavaren inte uppfyller lämplighetskraven eller inte tillhandahåller all assistans.

Vidare har numera anordnaren en uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan om de personliga assistenterna och deras arbetstider, något som medfört att Försäkringskassan i dag kräver att både den personliga assistenten och anordnaren undertecknar tidredovisningen. Sedan den 1 juli 2013 kan också förhållanden som rör den personliga assistenten påverka den försäkrades rätt till utbetalning av ersättning. Därtill ska numera också anmälan om ändrade förhållanden göras av den till vilken assistansersättningen har betalats ut, om denne har kännedom om de ändrade förhållandena. Det innebär att den anordnare som får assistansersättningen ska anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan som denne har kännedom om.

Ytterligare en förändring som infördes från och med 1 juli 2013 var att Försäkringskassan ska anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om det finns anledning att anta att lämpligheten att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.

¹ SOU (2012:6), Åtgärder mot fusk och oegentligheter med assistansersättning.

Vem kan få personlig assistans och vilka har det?

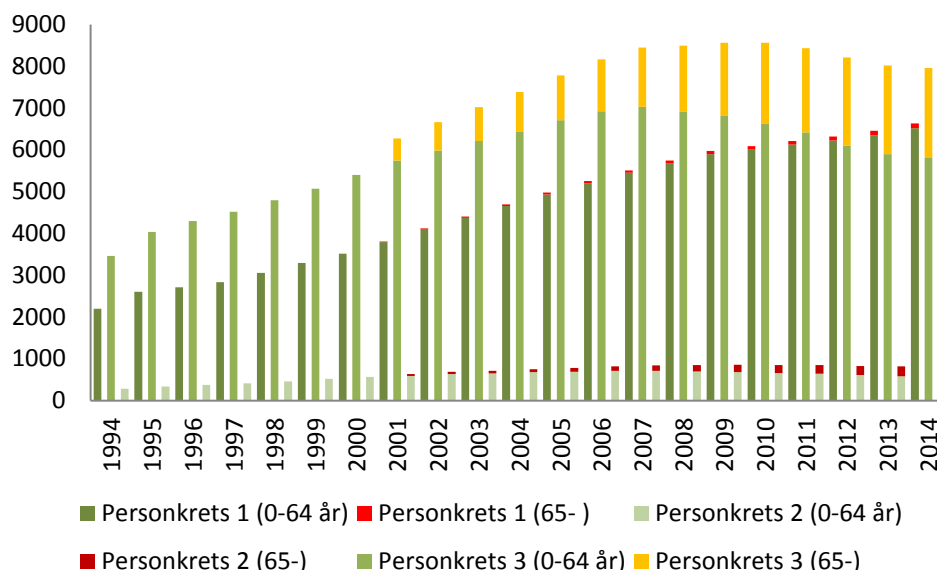
Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS. En grundläggande förutsättning för att man ska komma i fråga för personlig assistans har allt sedan reformens införande 1994 varit att man ingår i en av lagens personkretsar. Personkretsarna är personer med

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder, som uppenbart inte beror på normalt åldrande om de är stora och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Antalet mottagare av assistansersättning är drygt 16 100 personer

Vid utgången av 2015 uppgick antalet mottagare av assistansersättning till drygt 16 100 personer, vilket är väsentligt fler än när reformen infördes år 1994 då motsvarande antal var drygt 6 100 personer. Figur 1 visar hur assistansmottagarna fördelar sig på de tre personkretsarna och förändringen över tid. Som framgår av figuren tillhör det stora flertalet mottagare personkretsarna 1 och 3.

Figur 1 Antal assistansmottagare fördelat på personkrets, mottagare över 65 år markerade i figuren

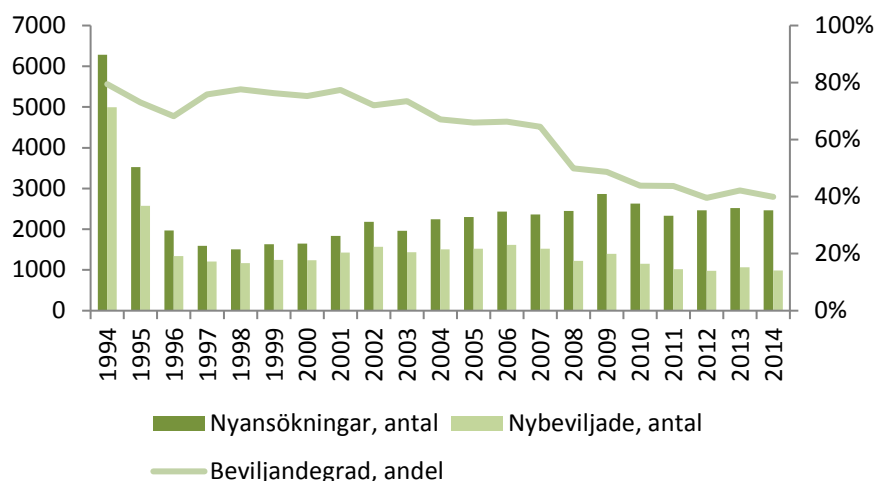


Cirka 2 500 nya ansökningar om assistansersättning varje år

Varje år söker cirka 2 500 personer om assistansersättning (se Figur 2). Det är dock långt ifrån alla sökanden som beviljas ersättning. Tvärtom nekas numera fler än hälften ersättning för att de inte bedöms uppfylla

kraven för att erhålla ersättning. Den senaste femårsperioden har beviljandegraden i genomsnitt legat strax över 40 procent. Av de som beviljas assistansersättning blir det stora flertalet individer kvar i förmånen tills de avlider, vilket har att göra med att de funktionsnedsättningar som ger rätt till ersättning i regel är bestående.²

Figur 2 **Antal nyansökningar, nybeviljanden och beviljandegrad. Åren 1994–2014**



Hur stor är den genomsnittliga ersättningen?

Ända sedan reformen infördes har det funnits en diskussion kring de ökande kostnaderna för assistansersättning. Förklaringen till de ökande kostnaderna kan i princip härledas till tre faktorer: en ökning av antalet mottagare av assistansersättning, en ökning av det genomsnittliga antalet timmar assistans som varje mottagare beviljas och en ökning av den schablonersättning som lämnas per timme assistans.³

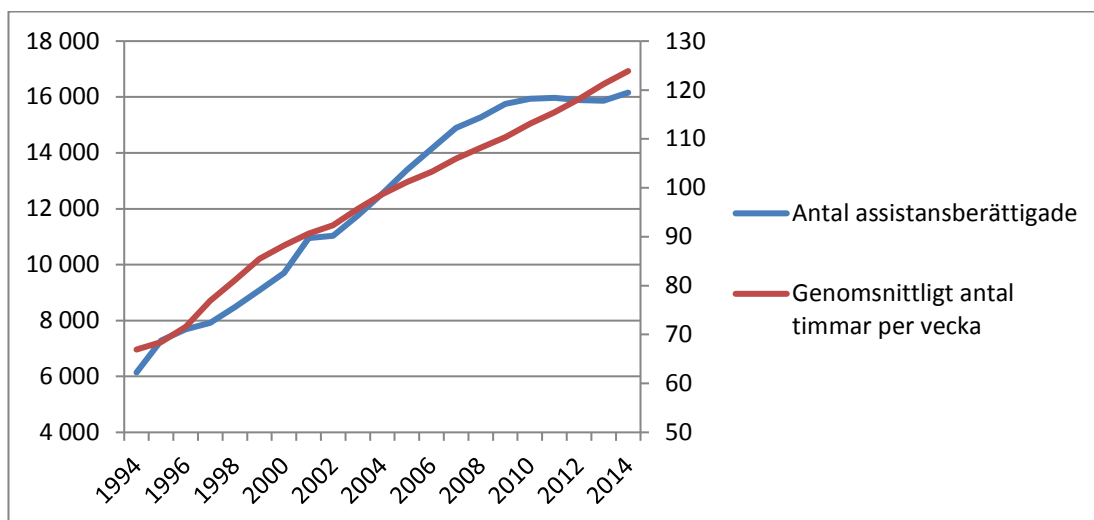
Vad som framförallt har uppmärksamats de senaste åren är ökningen av det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar. Som framgår av Figur 3 är ökningen närmast linjär och uppvisar inga tecken på att avstanna, vilket däremot ökningen av antalet mottagare av assistansersättning har gjort. I genomsnitt erhöll respektive mottagare av assistansersättning år 2015 knappt 128 timmar assistans per vecka, vilket motsvarar knappt 18 timmar per dag, det vill säga mer än all vaken tid beräknat på att en person sover åtta timmar per dygn. Givet en ersättning på 284 kronor per timme innebär det att en genomsnittlig mottagare av assistansersättning varje månad erhåller en utbetalning på från Försäkringskassan på drygt 145 000 kronor

² Det förekommer också att ersättningen dras in, t.ex. i samband med en s.k. tvåårsomprövning.

³ En utförlig redovisning av detta ges i Socialförsäkringsrapport (2016:5), Assistansersättningens utveckling. Förändringar 2005-2015 respektive Socialförsäkringsrapport (2015:13), Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar.

för att köpa personlig assistans för. Detta motsvarar i sin tur på årsbasis drygt 1 744 000 kronor.

Figur 3 **Antal assistansberättigade och genomsnittligt antal timmar per vecka**



Försäkringskassans uppdrag och hantering av assistansersättningen

Försäkringskassans uppdrag är i grunden att utreda, besluta om rätt till och betala ut assistansersättning. En utredning om rätt till assistansersättning kan initieras på flera olika sätt:

- En person ansöker om assistansersättning för första gången eller om att få fler assistanstimmar.
- En kommun anmäler att en person kan antas ha rätt till statlig assistansersättning.
- Det har skett ett förändrat behov av assistans, som antingen den enskilde, kommunen eller anordnaren har anmält till Försäkringskassan, som då gör en omprövning.

Vidare ska en omprövning av rätten till assistansersättning göras när två år har förflutit från senaste beslut.

De krav som ställs på Försäkringskassan när det gäller utredning och administration av assistansersättning i övrigt skiljer sig i grunden inte från andra förmåner eller ersättningar som myndigheten administrerar och inte heller från krav på andra svenska förvaltningsmyndigheter. Hanteringen ska ske rättssäkert, vilket bland annat innebär att likartade ärenden ska bedömas på samma sätt, effektivt samt med god service och med ett gott bemötande präglad av respekt för den enskilde. En aspekt på god service är att handläggningen av nya ansökningar om assistansersättning sker rimligt skyndsamt. Ett riktmärke för detta är fyra månaders väntetid för den sökande. Under ett antal år hade Försäkringskassan också som uttalat mål att 75

procent av alla nya ansökningar om assistansersättning skulle handläggas inom fyra månader. Detta explicita mål finns inte längre kvar, men fyra månader gäller fortfarande som ett riktmärke för denna del i handläggningen.

Ersättningen betalas ut i förskott baserat på antalet beviljade assistanstimmar

Om Försäkringskassans behovsbedömning resulterar i ett beslut om rätt till assistansersättning anges i beslutet antalet beviljade assistanstimmar för en viss period, som längst sex månader. Varje assistanstimme ersätts med ett schablonbelopp som för 2015 var 284 kronor. Assistansersättningen betalas ut till den försäkrade eller om han eller hon så begär, till en kommun eller till någon annan som har tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Finns det särskilda skäl kan ersättningen lämnas med 12 procent ytterligare, det vill säga 318 kronor per timme för 2015.

Ersättningen är i första hand avsedd att finansiera en arbetsgivares alla kostnader för assistenter där den utbetalade lönen är skattepliktig för arbetsgivaren. Ersättningens belopp är beräknat utifrån vårdbiträdes- och assistentlöner. Försäkringskassans allmänna råd anger som riktlinje att 87 procent av ersättningen bör användas för assistenternas lön- och lönebikostnader och övriga 13 procent till andra kringkostnader såsom administration, assistentomkostnader, utbildning till assistenter och arbetsmiljöinsatser.

Ersättningen betalas ut månadsvis och grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för varje månad. Rent praktiskt går det till så att Försäkringskassan betalar ut ett preliminärt belopp varje månad som motsvarar det genomsnittliga antalet timmar per månad som brukaren är beviljad under perioden multiplicerat med det av regeringen fastställda schablonbeloppet. Den ersättning som lämnas måste användas för köp av assistans eller för kostnader för personliga assistenter, annars ska ingen utbetalning ske. Beviljade assistanstimmar kan däremot, under förutsättning att det är personlig assistans, användas till andra aktiviteter eller behov än de som ersättning har beviljats för.

Försäkringskassan har under hösten 2015 beslutat om en ny ordning vad gäller utbetalning av assistansersättning. Den nya ordningen som kommer att börja gälla från hösten 2016 innebär att ersättningen betalas ut i efterskott.

Användningen av timmarna ska redovisas efter varje månad

En tidredovisning ska lämnas av varje personlig assistent som anlitats under månaden, det är assistentens arbetsgivare som ska lämna in tidredovisningen. Vad som ska redovisas är den faktiska tid som assistenten har utfört personlig assistans. Efter utgången av varje månad ska en sammanställning av antalet utförda assistanstimmar redovisas till Försäkringskassan på en särskild räkningsblankett som undertecknas av den försäkrade, det vill säga mottagaren av assistansersättning eller i förekommande fall dennes gode man. Den som själv anställt sina personliga assistenter eller den som har

beviljats assistansersättning med ett högre timbelopp ska på räkningen redovisa samtliga kostnader som han eller hon haft under perioden för personliga assistenter.

Handläggare på Försäkringskassan kontrollerar manuellt uppgifterna på räkningar och är så att de innehåller sådana uppgifter så att gjord utbetalning är att betrakta som korrekt. År 2015 inkom till Försäkringskassan drygt 1,5 miljoner tidredovisningar och drygt 213 000 räkningar. Noterbart är här att Försäkringskassan under många år medgav undantag för många mottagare och anordnare av assistansersättning att lämna in tidredovisningar. Anledningen till detta undantag, som infördes i början av 2000-talet, var en strävan att minska den administrativa bördan för försäkringskassorna, brukarna och anordnarna. Undantag gavs inledningsvis endast till mottagare eller anordnare som tidigare visat sig kunna sköta redovisningen på ett korrekt sätt och som därmed Försäkringskassan ansåg sig kunna lita på. Över tid ökade andelen mottagare och anordnare med undantag från att lämna tidredovisning. Det ska också framhållas att undantaget endast gällde kravet på att skicka in underlaget till Försäkringskassan. Tidredovisningar skulle fortfarande föras och på anmodan kunna uppvisas.

Undantaget från att lämna in tidredovisning togs bort under 2011 eftersom Försäkringskassan genom arbetat med Operation Fjord fått upp ögonen för hur den centrala roll som tidredovisningar spelade när det gällde att kunna upptäcka misstänkt fusk men också för möjligheterna att i domstol kunna bevisa brott.

Vem tillhandahåller personlig assistans?

Under lång tid ställdes inga särskilda krav på de som utförde personlig assistans. Det krävdes till exempel inget tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Detta förhållande ändrades först 2011 då det infördes regler i LSS om att enskilda som avser att bedriva assistansverksamhet inom ramen för LSS måste ha tillstånd för detta från Socialstyrelsen (i dag utfärdas ett dylikt tillstånd av IVO). Kommuner behöver inte tillstånd för att bedriva verksamhet med personlig assistans. Däremot ska kommuner och landsting som bedriver verksamhet med personlig assistans anmäla detta till IVO.

Enskilda, såväl juridiska som fysiska personer, måste emellertid ha tillstånd av IVO för att få bedriva verksamhet med personlig assistans. För att få ett dylikt tillstånd görs en lämplighetsbedömning som avser ekonomiska och andra förhållanden. För juridiska personer krävs vidare att verkställande direktören samt bolagets styrelse uppfyller vissa lämplighetskrav. Den som själv anställer sina personliga assistenter som fysisk person ska också göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete.

IVO utövar tillsyn av assistansanordnarna

Utöver att utfärda tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans, utövar IVO tillsyn av den verksamhet som assistansanordnarna utför. De krav som ställs på verksamheten kan sammanfattas i att den ska vara av god kvalitet, vilket bland annat innebär att de som bedriver verksamheten ska

leva upp till vissa lämplighetskrav avseende ekonomiska och andra förhållanden. Vidare ska kvaliteten säkras genom ett systematiskt kvalitetsarbete och de insatser som görs ska dokumenteras. Den tillsyn som IVO utför kan sägas bestå av två delar. En del som rör huruvida assistansanordnaren lever upp till de ekonomiska och andra förhållanden som krävs att få bedriva verksamhet med personlig assistans, dvs. de förhållanden som krävs för att erhålla tillstånd att bedriva sådan verksamhet. En annan del som rör om verksamheten – den utförda assistansen – lever upp till krav och mål enligt lagar andra föreskrifter med mera. Denna del av tillsynen kan därför sägas ha att göra med kvaliteten på den assistansverksamhet som bedrivs. Det förtjänar här att poängteras att IVO:s tillsyn inom området personlig assistans endast görs på förekommen anledning, det vill säga vid indikation på missförhållanden, misskötsel eller dylikt. Det förekommer med andra ord ingen kontinuerlig uppföljning av verksamheten motsvarande Försäkringskassans tvåårsomprövningar av behovet av och därmed rätten till assistansersättning eller kommunernas i regel årliga uppföljning av den hemtjänst som lämnas till äldre i behov av hjälp och omvårdnad. Försäkringskassan ska emellertid anmäla till IVO i det fall man får indikationer på att anordnare eller att den verksamhet som bedrivs inte lever upp till lagens krav. Sedan ett par år tillbaka har också en samverkan etablerats mellan Försäkringskassan och IVO.

Stor förändring över tid hur personlig assistans organiseras

Sedan assistansreformen trädde i kraft 1994 har det skett relativt stora förändringar när det gäller hur brukarna valt att få sina behov av assistans tillgodosedda. Ursprungstanken var att brukaren själv skulle välja hur assistansen skulle anordnas. Lagstiftaren tänkte sig främst tre sätt: brukaren kunde själv anställa assistenter, anlita assistenter av kommunen eller tillsammans med andra brukare bilda så kallade brukarkooperativ som i sin tur anställde assistenter. Över tiden har dock utvecklats en marknad där assistans kan erbjudas av anordnare organiserad i så kallad annan enskild verksamhet vilket som regel betyder ett företag (privat anordnare).

Hur brukarna procentuellt fördelades över olika kategorier av assistansanordnare sedan år 2002 framgår av tabellen nedan. Som visas i tabellen var det i början av perioden klart vanligast att kommunerna svarade för den personliga assistansen. År 2002 fick två tredjedelar eller 66 procent av brukarna sitt assistansbehov tillgodosett genom kommunerna medan privata företag tillgodosåg behoven hos 18 procent av brukarna. Brukarkooperativ respektive att mottagaren själv ordnade assistansen gällde för 15 procent av brukarna. Över tid har dessa förhållanden kommit att förändrats markant. År 2014 var det klart vanligast med privata företag som anordnare av personlig assistans: de utförde detta år 65 procent av den personliga assistansen inom LSS. Andelen personlig assistans som utförs av kommunerna var endast 26 procent. Motsvarande andel för brukarkooperativen och de som själva anställer sina assistenter uppgick till sammanlagt åtta procent, nära nog en halvering.

Andel assistansberättigade fördelat på anordnartyp

År	Privat anordnare, %	Kommun, %	Brukar-kooperativ, %	Mottagaren själv, %
2002	18	66	13	2
2006	29	56	11	3
2010	42	45	10	3
2014	65	26	6	2

En marknad med konkurrerande och vinstdrivande företag har utvecklats

Det har således skett en förskjutning av utförarna av personlig assistans i riktning mot privata företag som drivs i aktiebolagsform. Det har utvecklats en marknad av företag, som konkurrerar sinsemellan genom att erbjuda personlig assistans. I oktober 2015 fanns det totalt 1 093 anordnare, privata och offentliga, av personlig assistans åt personer som erhöll assistansersättning från Försäkringskassan. Till detta kommer de drygt 470 mottagare som ordnar sin egen assistans, så kallade egna anordnare.

Så arbetar Försäkringskassan för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och fusk

En grundbult i Försäkringskassans verksamhet med att administrera socialförsäkringen är att ersättning ska ges till rätt person med rätt belopp. För att så långt som det är möjligt säkerställa att inga felaktiga utbetalningar görs och att inga oegentligheter begås inom assistansersättningen arbetar Försäkringskassan på flera olika sätt, vilket beskrivs kortfattat i det följande.

En strukturerad process för korrekta beslut och utbetalningar

Handläggningen av inkomna ärenden följer sedan ett flertal år en strukturerad process i syfte att åstadkomma en så effektiv och rättssäker handläggning som möjligt. Denna process innehåller en rad olika kontroller som ska se till att alla villkor för rätten till ersättning är uppfyllda. Processen innehåller också kontroller rörande själva utbetalningarna, framför allt räkningarna och tidredovisningarna. Gemensamt för denna typ av kontroller under handläggnings- och utbetalningsprocessen är att de syftar till att säkerställa att korrekta beslut fattas och att korrekta utbetalningar görs.

Att det finns en process med inbyggda kontroller är i sig ingen garanti för att besluten och utbetalningarna blir korrekta. Det krävs också att handläggarna genomför de olika kontrollerna. Försäkringskassan har sedan många år följt upp kvaliteten i assistansärenden genom bland annat stickprovskontroller av handlagda ärenden.

Kontrollutredningar vid misstänkt fusk

Utöver kontrollerna i handläggningen och av utbetalningarna genomför Försäkringskassan kontrollutredningar. De initieras på förekommen anledning och genomförs av särskilda kontrollutredare som finns på

myndigheten. Impulser till kontrollutredningar kommer från flera olika håll, till exempel från handläggare som i hanteringen av ärenden upptäcker omständigheter som kan indikera misstänkt fusk eller felaktig användning av assistansersättning och som därför behöver granskas närmare. Eller från allmänheten, till exempel grannar till en brukare som observerar omständigheter som väcker misstankar om fusk eller att assistansersättning missbrukas.

Kontrollutredningar inom assistansärenden är ofta komplicerande och resurskrävande, vilket bland annat har att göra med antalet involverade assistenter och bristen på insyn i hur assistansen faktiskt används. En genomförd kontrollutredning kan leda till en polisanmälan om misstänkt bidragsbrott eller bedrägeri.

3 Om Operation Fjord – en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier

I det här kapitlet beskrivs översiktligt hur den stora myndighetsövergripande satsning på att identifiera och i förekommande fall bryta upp pågående assistansbedrägerier – Fjord-projektet – genomfördes, vilket resultat som genererades samt vilka de viktigaste lärdomarna från den utvärdering som nyligen slutförts. Först beskrivs dock närmare själva upprinnelsen till satsningen.

Upprinnelsen till Operation Fjord

År 2010 avkunnades i Halmstads och Varbergs tingsrätter tre domar i assistansmål. Ett antal brukare och assistenter fälldes för bidragsbrott samt i ett fall en anordnare för bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll. Brukarna hade antingen simulerat eller kraftigt överdrivit sitt assistansbehov och antalet arbetade timmar som assistenterna hade redovisat stämde inte överens med de verkliga förhållandena.

Under sommaren samma år gav Försäkringskassans dåvarande överdirektör i uppdrag åt myndigheten att undersöka i vilken mån brott kunde anses förekomma inom assistansersättningen. Uppdragets syfte formulerades som att dels upptäcka brott inom assistansersättning, dels kartlägga hur fusk går till och komma med förslag om vad som skulle kunna minska och eventuellt hindra fortsatta brott. Uppdraget genomfördes som ett pilotprojekt i Västra Götaland med medverkan av medarbetare från Försäkringskassan och Polismyndigheterna i Halland och Västra Götaland.

Kartläggningen blev klar i november 2010 och redovisades i en intern underrättelserapport där det bland annat framgick att samverkansgruppen gjorde samma bedömningar som polisen i Halland tidigare hade gjort. I sammanfattningen sägs bland annat:

”Assistansersättning utnyttjas av kriminella inom ramen för brottslig verksamhet. Utnyttjandet har en nationell omfattning med internationella förgreningar och betraktas av Polisen i Västra Götaland som systemhotande.

Säkerhetsstaben kan konstatera att det under en längre tid har funnits en medvetenhet inom Försäkringskassan om riskerna att assistansersättning kan utnyttjas av kriminella. Rapporter som beskriver brister som bedöms underlätta för kriminella att utnyttja

ersättningen har överlämnats till huvudkontoret av de som har uppmärksammat bristerna.”

Kopplingarna utanför länet gjorde att problematiken bedömdes som en riksangelägenhet och att utredningar måste samordnas hos olika myndigheter och på riksnivå. Att brotten klassificerades som systemhotande förklarades av de stora belopp som ”försvann” och att det gällde offentliga välfärdssystem vars legitimitet också hotades.

På initiativ av Riksåklagaren hölls i början av december 2010 ett möte mellan myndighetsföreträdare på hög nivå på temat assistensbedrägerier. Vid mötet lämnade Försäkringskassan en beskrivning av brottsupplägg och en uppskattning av den ekonomiska omfattningen av brottsligheten (bedömningen var att tio procent av utbetalningarna var felaktiga med anledning av brott). Uppgifterna grundades främst på de erfarenheter som vunnits i Halland och Västra Götaland. Frågor som diskuterades gällde bland annat samverkan och att varje myndighet behövde bidra med tillräckliga resurser och rätt kompetens i kommande brottsutredningar. Vid mötet beslöts att en strategisk samordningsgrupp skulle bildas med representanter för Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polisen (Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen), Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det blev startskottet för den särskilda kontrollsatsning hos Försäkringskassan som kommit att gå under beteckningen Operation Fjord, där en rad myndigheter, bland andra Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och åklagarväsendet engagerats på olika sätt.

Resultatet av satsningen

Den myndighetsövergripande satsningen har sedan 2011 drivits som ett särskilt projekt inom Försäkringskassan. Det har tagit formen av riktade kontroller mot 26 utvalda anordnare av personlig assistans, alla privata bolag, där misstankar om systematiskt fusk med tidredovisningar, räkningar med mera funnits. Ambitionen att arbeta mot organiserade och strukturrelaterade brott gav att inriktningen skulle vara mot anordnare/bolag och inte mot familjer och enskilda brukare.

Resultatet av de utredningar som genomförts avseende de 26 misstänkta bolagen kan sammanfattas enligt följande:

Fjord-projektet har lett till att flera stora assistanshärvor har rullats upp

I början av år 2016 uppgick antalet lagakraftvunna domar efter rättegångar i Fjord-mål till åtta stycken. Till följd av att i tre fall två rättegångar haft sin upprinnelse i ett och samma bolag uppgår antalet anordnare som ”genererat” lagföring och dom till fem. De dominerande åtalpunkterna i rättegångarna har varit bedrägeri eller bidragsbrott.

Fällande domar har avkunnats i fem av rättegångarna. I två av rättegångarna har samtliga tilltalade frikänts och i en rättegång har samtliga tilltalade utom en anordnare (som dömdes för bokföringsbrott och skattebrott) frikänts. De totala antalet individer som lagförts uppgår till 92 varav 64 fälldes för brott medan 28 frikändes.

Av de fällda individerna tillhör fyra kategorin bolagsföreträdare/anordnare. Dessa verkade inom tre bolag och fälldes bland annat för grova bedrägerier, bidragsbrott, bokföringsbrott och skattebrott. Påföljderna varierade från fängelse i sex år till villkorlig dom och dagsböter. Tre av de fällda anordnarna dömdes också till näringsförbud i allt från sju till tre år. Två av bolagen där anordnarna var verksamma dömdes till företagsbot om 800 000 respektive 1 000 000 kronor.

För grovt bidragsbrott eller grovt bedrägeri dömdes tre brukare till mellan tre och tre och ett halvt års fängelse.

Flertalet tilltalade och fällda räknades som assistenter. Sammanlagt 21 assistenter dömdes i rättegångarna till fängelse mellan ett år och tre år och sex månader. Brottsrubriceringen var vanligen grovt bedrägeri eller grovt bidragsbrott och den sammanlagda strafftiden var 41 år (vilket motsvarar i genomsnitt två års fängelse). Till villkorlig dom (ofta kombinerad med dagsböter) dömdes ytterligare 28 assistenter vanligen för bidragsbrott/grovt bidragsbrott eller bedrägeri/grovt bedrägeri. Antalet dagsböter varierade mellan 60 och 150.

Andra personer som åtalades hade kopplingar till brukare som till exempel gode män eller till bolagen som anställda i administrativa funktioner. Straffen för dessa, för till exempel grovt bedrägeri eller häleri varierade mellan fängelse i två år och villkorlig dom.

Ett antal anordnare som utretts har upphört med verksamheten

Ett konkret resultat av Operation av Fjord är att ett antal av de 26 bolagen har upphört med verksamheten. Mer precist har tre anordnare gått i konkurs, bland annat de som var involverade i de två största härvorna. Två av anordnarna har fått tillståndet att bedriva assistansverksamhet indraget av IVO. Ytterligare ett företag har upphört med assistansverksamhet och har enligt uppgift ändrat inriktning mot hemtjänst.

Stora framtida utbetalningar har kunnat stoppas

Operation Fjord har resulterat att Försäkringskassan kunnat stoppa ett antal felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemet. Mer precist handlar det om indragningar av förmåner i anslutning till 10 Fjord-ärenden som beräknas ge besparingar om knappt 59 miljoner kronor. Vidare har Försäkringskassan ställt återkrav i anslutning till nio Fjord-ärenden som uppgår totalt till drygt 2,1 miljoner kronor. De avkunnade domarna resulterade också i skadestånd till Försäkringskassan om sammanlagt drygt 46 miljoner kronor.

Ett antal fall där brukare farit illa har upptäckts

I åtminstone ett fall upptäcktes brukare som farit illa till följd av assistenter inte gett assistans i den utsträckning som ersättningen från Försäkringskassan stipulerar eller på annat sätt lämnat övrigt att önska utifrån brukarens perspektiv.

Några utredningar har lagts ner

Av den föregående framställningen har framgått att för en hel del anordnare, närmare bestämt 11 stycken, resulterade utredningarna i RUC:arna inte i att de initiala misstankarna om fusk stärktes, åtminstone inte tillräcklig grad för att gå vidare till polisanmälan och förundersökning. Skälen till att utredningarna lades ner var olika. I en del fall gav de fördjupande undersökningarna helt enkelt ingenting vidare att gå på, vilket får tolkas som att de initiala misstankarna om fusk i vissa fall kunde avskrivas. I andra fall verkar det som att misstankarna stärktes, men att bristande resurser, nedprioriteringar, samarbetssvårigheter med mera mellan olika myndigheterna gjorde att arbetet inte gick vidare.

Utdragna förundersökningar försvårar resultat

Vid årsskiftet 2015–2016 pågick fortfarande utredningar eller förundersökningar mot åtta anordnare. Av den anledningen går det ännu inte att slutgiltigt göra ett bokslut för satsningen. Vad utfallet av de pågående undersökningarna blir är svårt att bedöma. Det ligger dock i sakens natur att ju längre det hela drar ut på tiden desto svårare torde det bli att nå resultat. Nya fall kommer in, engagemanget minskar etc. Därför är det olyckligt att förundersökningarna drar ut på tiden. Det är också problematiskt av ett annat skäl, nämligen att betydande belopp riskerar att betalas ut felaktigt under en potentiellt lång tid. Det faktum att förundersökning pågår indikerar att de initiala misstankarna stärkts och att det därför finns en betydande risk att ett systematiskt missbruk av assistansersättningen pågår.

Vilka är de viktigaste lärdomarna?

Satsningen har genererat en rad viktiga lärdomar såväl för Försäkringskassans interna arbete som för samverkan med övriga berörda myndigheter.

Ofta en kombination av ”simulerande” brukare och ”pappersassistenter”

Totalt har åtta domar som haft sin upprinnelse i Fjord-projektet meddelats. Dessa domar kan, något förenklat, delas in i två kategorier. Den ena gruppen avser sådana mål där det är brukaren som själv simulerat eller kraftigt överdrivit sina hjälpbehov och därför någon rätt till assistansersättning över huvud taget inte finns. Den andra gruppen omfattar de domar där brukaren har rätt till assistansersättning, men där assistenterna inte lämnat den assistans som uppgivits i tidredovisningarna och där assistansersättning därför inte skulle ha betalats utifrån redovisningarna. Många mål rör en kombination av dessa brottsliga tillvägagångsätt; brukarens behov är kraftigt

överdrivna samtidigt som assistans inte lämnats i den utsträckning och av de personer som anges i tidredovisningen.

”Blandad” bevisning ökar sannolikheten för fällande dom

Den utredning som presenteras för rätten i ett brottmål är ofta mycket omfattande. Brottmål rymmer dessutom både en objektiv och en subjektiv sida. Den objektiva sidan rör frågan om de rekvisit som ställs upp i brottsbalken för att ett brott – till exempel att ekonomisk skada måste finnas i ett bedrägeri – ska föreligga är uppfyllda, medan den subjektiva sidan rör de tilltalades uppsåt. Om någon länk i denna kedja brister måste åtalet ogillas. Särskilt uppsåtsbedömningar är svåra att göra och de är ytterst beroende av rättens egen värdering av fakta. Det är därför svårt att exakt ange vad som hade krävts för att en friande dom skulle ha blivit fällande när det gäller brukare som påståtts simulera eller kraftigt överdriva sitt vårdbehov.

En slutsats som kan dras utifrån meddelade domar om simulerande brukare är att möjligheten till en fällande dom ökar om bevisningen baserats på ett flertal faktorer: vittnesmål från läkare, spaningsresultat från polisen och vittnesmål från häktespersonal med flera. Även Försäkringskassans egen utredning, till exempel protokoll från hembesök, kan vara en viktig del i bevisföringen mot en simulerande brukare eftersom ett väl genomfört hembesök ska ge besked om brukarens egen uppfattning om sitt hälsotillstånd.

Gedigna utredningar av rätten till assistansersättning är viktiga för att fälla simulerande brukare

Även om en gedigen utredning ifråga om rätten till assistansersättning främst syftar till att bevilja assistansersättning till den som har rätt till det – och därmed förhindra brott mot försäkringen – kan utredningen alltså även vara till nytta för att beivra bidragsbrott. En alltför schabloniserad och ytlig prövning av rätten till assistansersättning riskerar att negativt påverka möjligheten att lagföra simulerande brukare. Detta är en insikt som förstärkts av lärdomarna från Fjord-projektet.

Svårare att komma åt assistenter och anordnare som redovisar falskt

De stora målen i anslutning till Fjord-projektet sett till antalet tilltalade och de felaktiga belopp som betalats ut från Försäkringskassan är de mål där assistenter i tidredovisningar angivit att de lämnat assistans till en viss brukare trots att så inte varit fallet. Upplägget tar sin början i att assistenten redovisar oriktiga uppgifter i tidredovisningen. Baserat på dessa uppgifter betalas ersättning ut till anordnaren som sedan betalar delar av ersättningen som lön till assistenterna, vilka i sin tur sedan betalar tillbaka delar av ersättningen till anordnaren. Utåt sett framstår förfarandet som oantastligt eftersom skatter och sociala avgifter betalas in. Det är därför svårt att upptäcka dessa bedrägerier. Därtill kommer den komplikation som utfallet i en av de stora härvorna tydligt medfört: det räcker inte att Försäkringskassan kan visa att de assistenter som tidsredovisat inte utfört assistansen. Det förefaller också krävas att Försäkringskassan kan bevisa att ingen assistans över huvud taget har utförts.

Fortfarande delvis oklart rättsläge

I juni 2014 meddelade Södertälje tingsrätt sin dom i den största assistanshärvan. Domen innebar att invändningen att någon annan lämnat assistans ansågs sakna all betydelse för frågan om bidragsbrott förelegat. Det fanns då två tingsrättsdomar med olika utgång och rättsläget var osäkert. Förväntningarna var därför stora att Svea hovrätt skulle ge ett klart besked i frågan om felaktiga namn på en tidredovisning i sig innebar fara för felaktig utbetalning och om invändningen att någon annan lämnat assistans ägde någon rättslig giltighet. Svea hovrätt gav dock inte något klart besked. I det enskilda fallet bedömde hovrätten att invändningen att någon annan utfört assistansen inte kunde godtas eftersom omständigheterna i övrigt med betydande styrka talade för att det rörde sig om ett systematiskt upprättande av felaktiga tidredovisningar i syfte att på oriktiga grunder komma över assistansersättning. Men hovrättens skrivningar öppnar för att det ändå skulle vara möjligt att betala ut assistansersättning vid mindre fel i tidredovisningar. Det är alltså i dagsläget oklart vilken framgång Försäkringskassan skulle ha med en polisanmälan som grundas i att en person redovisat felaktiga namn i en tidredovisning. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att Försäkringskassan i sin försäkringstillämpning inte är bunden av vad en allmän domstol – i varje fall inte tingsrätt eller hovrätt – uttalat i en ren försäkringsfråga. För Försäkringskassan in en felaktig tidredovisning kan alltså utbetalning av assistansersättning vägras.

Bekämpandet av brott går hand i hand med försäkringstillämpning

Fjord-projektet har inneburit att Försäkringskassan utvecklat sitt repressiva arbete, det vill säga utvecklat formerna och metoderna för att i högre utsträckning lagföra dem som genom brott tillskansat sig assistansersättning. Lika tydligt går det inte att påvisa att Försäkringskassan utvecklat försäkringstillämpningen i syfte att försvåra för dem som avser att begå brott med assistansersättningen. Detta är sannolikt en viktig lärdom för framtiden: att bekämpandet av brott mot Försäkringskassans försäkringar inte kan skiljas från försäkringstillämpningen. I botten av de rättsliga bedömningarna av bidragsbrotten finns alltid en tillämpning av de materiella försäkringsbestämmelserna.

Kan inte jämföras med andra socialförsäkringsförmåner

Assistansersättning har inom Försäkringskassan länge jämförts med andra förmåner, där det är tydligt att det endast finns två parter och där distinktionen mellan rätten till förmånen och utbetalningen av förmånen inte är av lika avgörande betydelse. Om den försäkrade lämnar felaktiga uppgifter i ett sjukpenningärende är det för var och en uppenbart att sådana felaktigheter påverkar rätten till sjukpenning. Försäkringskassan har inte i tillräcklig utsträckning ha uppmärksammat den speciella situation som råder inom assistansersättningen där en tredje part, anordnaren, är inblandad och de rättsliga komplikationer detta medför.

Försäkringskassan har dock inte varit ensam i denna omedvetenhet. I förarbetena till bidragsbrottslagen sägs ingenting om hur situationen att en brukare har rätt till assistans men assistenterna lämnar felaktiga uppgifter. Över huvud taget nämns inte assistansersättning som ett exempel på en förmån vars missbruk man avser att komma till rätta med genom bidragsbrottslagen, vilket är anmärkningsvärt om man ser till de stora belopp som assistansersättning omsätter och de farhågor som funnits om ett omfattande missbruk av förmånen.

Utredningar av assistansbedrägerier är ofta resurskrävande

En viktig lärdom från Fjord-projektet är hur resurskrävande och komplexa utredningar av misstänkta brott mot assistansersättningen är. Det har bland annat att göra med det i flera fall stora antalet personer som är inblandade i bedrägerierna, svårigheten att få insyn där assistansen utförs och de speciella förmånsreglerna. Omständigheten att resurser är knappa även i de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna innebär att det inte finns möjlighet att utreda alla misstänkta assistansbedrägerier med samma kraft. Prioriteringar måste därför göras tidigt i utredningskedjan. En relaterad lärdom är vikten av att Försäkringskassan för in så ”färdiga” ärenden som möjligt i utredningskedjan. Det ökar chanserna att resurser ska tillsättas och stärker också intresset och engagemanget från polis, åklagare och andra myndigheter.

Fungerande myndighetssamverkan krävs på alla nivåer

En annan viktig lärdom är vikten av att bygga en samverkan med polis och åklagare på ”mellannivå”. Det har visat sig att det inte räcker att ha förankring på central nivå för att de lägre nivåerna ska vara villiga att satsa de erforderliga resurserna. En kontinuerlig dialog med både polis och åklagare måste därför föras om vikten av att bekämpa bidragsbrott. Samma sak gäller Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. När det gäller speciellt Skatteverket hade större kompetens om ekonomisk brottslighet från Försäkringskassans sida kunnat underlätta kontakterna.

4 Diskussion

Utvärderingen av Operation Fjord har genererat en rad viktiga insikter om både hur bedrägerier inom assistansersättning kan uppkomma och vad som behöver göras för att förebygga och förhindra att detta sker. I det här avslutande kapitlet diskuteras de mest centrala slutsatserna från utvärderingen tillsammans med rekommendationer för det fortsatta arbetet med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Diskussionen är uppdelad i två delar. En första del där ett systemperspektiv anläggs på frågan om hur det kan komma sig att assistansersättningen blivit utsatt för fusk och oegentligheter i den omfattning som Fjord-projektet uppdat. En andra del som diskuterar vad detta betyder för Försäkringskassans framtida hantering av assistansersättning för att motverka brottsligt nyttjande.

Ersättningens konstruktion, utveckling och hantering har skapat en jordmån för bedrägerier

Hur kan komma sig att assistansersättningen har varit och kanske fortfarande är utsatt för bedrägerier i en skala som tidigare beskrivits som systemhotande? I det följande görs ett försök att förklara detta. Avsnittet inleds med en diskussion rörande utvecklingen av antalet assistanstimmar per brukare. Det är viktigt att framhålla att denna utveckling i sig inte bedöms ha att göra med fusk eller oegentligheter. Däremot är vissa av de faktorer som sannolikt bidrar till timutvecklingen viktiga att ha i åtanke när man studerar assistansersättningen ur ett fusk- och oegentlighetsperspektiv.

Olika drivkrafter sätter en press uppåt på antalet timmar

Ett utmärkande drag i kostnadsutvecklingen för assistansersättningen är att antalet beviljande assistanstimmar tenderar att öka år för år – i genomsnitt får en mottagare av assistansersättning i dag assistans 18 timmar per dygn.⁴ Denna utveckling, som för det stora flertalet mottagare av assistansersättning torde vara positiv, har sannolikt flera olika förklaringar. I det följande ges en incitamentsbaserad förklaring.

⁴ Tittar man närmare på denna utveckling framkommer följande. Dels tenderar det genom genomsnittliga antalet timmar att öka för mottagare som redan har ersättningen. Här kan man notera att för att beviljas fler timmar behöver mottagaren ansöka om fler timmar. Dels tenderar antalet det genomsnittliga antalet timmar som beviljas nya mottagare av assistansersättning att öka över tiden. Dels har sammansättningen av assistansmottagare förändrats i en riktning som ökar det genomsnittliga antalet assistanstimmar. För en närmare redovisning se Socialförsäkringsrapport 2016:5.

Positiv samhällsutveckling ökar förväntningarna på livskvalitet

En förklaring till ökningen är att assistansersättningen har gjort det möjligt för personer med betydande funktionsnedsättningar att leva mer aktiva och mer innehållsrika liv än tidigare, något som i sin tur kan skapa högre förväntningar på vad livet ska innehålla och därför ökar det upplevda behovet av assistans. En slags positiv spiral med andra ord som får anses ligga i linje med reformens grundläggande intentioner.

En andra förklaring, som är relaterad till den förstnämnda, är en allmän utveckling i samhället som innebär att uppfattningarna om vad som är goda levnadsvillkor tenderar att över tid skruvas upp för många människor, inklusive individer med rätt till personlig assistans. Denna utveckling är i sin tur i grunden en konsekvens av att teknologiska framsteg och ekonomisk tillväxt skapar utrymme för en kontinuerligt ökande levnadsstandard, framför allt materiellt men även på annat sätt.

Sammanfattningsvis kan man säga att en positiv samhällsutveckling tillsammans med reformens intentioner leder till en ökande efterfrågan från mottagarna på assistanstimmar.

Gemensamt intresse att få fler assistanstimmar

Detsamma torde gälla för många anordnare av assistans. Det har utvecklats en marknad för assistansanordnare där privata vinstinriktade aktörer vinner marknadsandelar över tid. Huvudanledningen till detta är sannolikt att konsumenterna på marknaden, det vill säga de assistansberättigade och deras närmaste omgivning (familj med mera), upplever att dessa företag är bra på att tillvarata deras intressen och därtill erbjuder en god assistans. Det är i dag vanligt att assistansanordnarna erbjuder personer som ansöker om assistans hjälp och stöd med själva ansökan och under Försäkringskassans utredning av rätten till assistans. Detsamma sker när en assistansberättigad byter anordnare. Då görs inte sällan en framställan till Försäkringskassan med innebörden att behovet av assistans har ökat.⁵ För en vinstinriktad anordnare innebär fler beviljade assistanstimmar högre intäkter och rimligtvis ökad vinst.

Det ska betonas att denna strävan från både mottagare och anordnare att erhålla fler assistanstimmar är fullt förståelig – det ligger helt enkelt i deras gemensamma intresse. Samtidigt är det klart att dessa drivkrafter utövar en press uppåt på det antal timmar assistansersättning som beviljas och så kommer det sannolikt att vara så länge nyttan och intäkten av en extra timme assistans överstiger marginalkostnaden, det vill säga kostnaden för att erhålla och tillhandahålla ytterligare en timme assistans.

⁵ En studie från Försäkringskassan visar att en ökning av antalet beviljade assistanstimmar sker i samband med byte från kommunal till privat anordnare (Socialförsäkringsrapport 2016:5).

Försäkringskassan har svårt bedöma det verkliga behovet av assistans

De personliga handläggarna på Försäkringskassan som har i uppgift att utreda rätten till assistansersättning har många gånger ett svårt arbete. För varje person som bedöms tillhöra någon av de tre personkretsarna i LSS och vars behov av assistans överstiger 20 timmar per vecka ska handläggaren med utgångspunkt från den sökandes uppgivna behov av assistans räkna fram det antal timmar assistans per dag som möter det angivna behovet. När det gäller den del av behovet som rör aktiviteter som ingår i den dagliga livsföringen är uppgiften relativt okomplicerad. Betydligt svårare är det med den del av behovet av assistans som rör den assistansberättigades fritids- och samhällsaktiviteter. Omständigheten att individer kan ha vitt skilda behov och preferenser för fritid och deltagande i samhällslivet tillsammans med att lagstiftningen är en rättighetslagstiftning innebär att det är svårt att fastställa en tydlig norm som handläggaren kan basera sin beräkning på. Försäkringskassan har hittills inte heller tagit fram en sådan. Frånvaron av tydlig norm gör att handläggaren måste basera sin beräkning på den sökandes uppgifter, uppgifter som det många gånger är svårt för handläggaren att bedöma rimligheten i. Detta är en omständighet som bidrar till att yrkanden om fler assistanstimmar tenderar att resultera i att fler timmar beviljas. En annan faktor som kan bidra till att göra handläggarnas arbete svårt är de många olika personer utöver den sökande som inte sällan närvarar vid de hembesök som görs i samband med utredningarna (anhöriga, ombud, anordnare).

Ytterligare en faktor som pekar i samma riktning är den styrning som Försäkringskassan tillämpat och tillämpar inom assistansersättningen, men även mer generellt. Tidigare tillämpades en mål- och resultatstyrning som bland annat fokuserade på tydliga mål för handläggningstiderna: 75 procent av ärendena skulle handläggas inom fyra månader. Detta skapade ett incitament för handläggaren att hålla nere handläggningstiderna, vilket allt annat lika är positivt, men som i praktiken riskerade att gå ut över kvaliteten i handläggningen. Denna tidigare mål- och resultatstyrning har sedan ett par år tillbaka tonats ner och kompletterats av värderingsstyrning i form av de tre kundlöftena *enklare*, *mänskligare* och *tryggare*. Det får bedömas som oklart hur värderingsstyrningen påverkar handläggningen av assistansersättning i det avseende som här diskuteras. Att det inte uppenbart verkar åt det återhållsamma hållet torde dock kunna slås fast.

Inte i uppdraget att beakta antal timmar

Vidare, vilket är viktigt att ha i åtanke, har det under lång tid inte ingått som en del i Försäkringskassans uppdrag att direkt eller indirekt hålla tillbaka kostnaderna för assistansersättningen. Det huvudsakliga uppdraget har i stället bestått i och består i att på ett enligt lagstiftningen korrekt och likformigt sätt administrera inkomna ansökningar på ett effektivt och serviceinriktat sätt. Det är först i och med 2016 års regleringsbrev som Försäkringskassan fått som en del av uppdraget att beakta volymutvecklingen inom assistansersättningen. Mer precist har ett mål formulerats med innebörden att Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av

antalet timmar inom assistansersättningen, ett mål som det återstår att se hur Försäkringskassan i praktiken kommer att arbeta för att nå.

Sammantaget innebär dessa omständigheter att det inom det system som assistansersättningen och de medverkande aktörerna utgör egentligen inte har funnits några motverkande krafter till brukarnas och assistanssamordnarnas intresse av att få fler timmar assistans beviljade. I ljuset av detta är inte den observerade utvecklingen mot ett stadigt ökande antal assistanstimmar något att förvånas över. Tvärtom är det utifrån det perspektiv som här anlagts på frågan en förväntad utveckling. Dessa systemegenskaper i kombination med att det handlar om mycket pengar, att uppföljningen av utförd assistans är svår samt att såväl lagstiftaren som Försäkringskassan länge utgått från att missbruk inte förekommer har skapat en grogrund för fusk och oegentligheter med assistansersättning.

Ett system baserat på tillit

Något som under lång tid kan sägas ha präglat Försäkringskassans hantering av assistansersättningen är hög grad av tillit till att mottagare och anordnare inte missbrukar eller använder ersättningen på ett icke avsett sätt. Ett talande exempel på detta är undantaget för anordnarna att lämna in tidredovisningar av utförd assistans. Man har litat på att anordnarna utförde assistans i den omfattning som Försäkringskassan betalade ut ersättning för och att det därför inte fanns något behov av att närmare granska tidredovisningarna. Ett annat och närliggande exempel är den praxis som under lång tid varit i bruk, nämligen att betala ut assistansersättningen i förväg, innan assistansen utförts. I de allra flesta sammanhang är det brukligt att betala för tjänster efter att de har utförts. Det finns flera anledningar till detta. En är att utförarens drivkraft att göra ett bra arbete – att få betalt – försvagas. En annan är att det väsentligt förskjuter förhandlingsstyrkan till utföraren i händelse av tvist. En praxis att betala i förskott vilar således på en hög grad av tillit till mottagaren av assistansersättningen och anordnaren av assistansen.

Denna tilltro till att brukare och anordnare agerar korrekt inom ramen för systemet är ett på många sätt sympatiskt förhållningssätt som avsevärt förenklar hanteringen för både Försäkringskassan, brukare och anordnare. Den torde också vara rationell i den meningen att de allra flesta brukare och anordnare agerat och agerar korrekt – de ansöker om och använder assistansersättning på avsett vis. Den andra sidan av myntet för detta tillitsbaserade förhållningssätt är emellertid att det avsevärt förenklar för personer som är ute efter att lura systemet på ett eller annat sätt.

Mottagaren förutsätts stå för kostnads- och kvalitetskontroll

Systemet med assistansersättning har utvecklats i en riktning där privata, inte sällan, vinstinriktade aktörer i allt större utsträckning står för själva utförandet av assistansen. Denna utveckling i riktning mot en regelrätt anordnarmarknad är vare sig unik för just assistansersättning – den har som bekant skett inom många andra välfärdsområden – eller nödvändigtvis problematisk. Tvärtom är konkurrens och valfrihet instrument med potential

att bidra till högre kostnadseffektivitet och brukarnöjdhet. Inom assistansområdet kan den ökande marknadsandelen för privata utförare tolkas som att potentialen åtminstone i delar realiserats – de privata aktörerna vinner ökande marknadsandelar sannolikt därför att de upplevs vara bra. Men med en ökad ”marknadsanpassning” av välfärden kommer ökade krav på uppföljning av både kostnader och kvalitet. Ett område där detta sedan länge varit föremål för diskussion är det stora området offentlig upphandling. En viktig insikt från modern ekonomisk forskning är att marknader behöver regler vars efterlevnad följs av myndigheterna. Det gäller i synnerhet de så kallade välfärdsmarknaderna vård, skola och omsorg med sina många olika mål och där konsumenterna (barn och ungdomar, deras föräldrar, gamla och sjuka, med flera) inte alltid har kapacitet att själva göra välgrundade val eller rösta med fötterna om de levererade tjänsterna inte håller måttet. Därtill kan under vissa förutsättningar ett uttalat vinstintresse riskera att tränga ut sådan kvalitet som är svår att definiera på ett uppföljningsbart sätt.⁶ Därför behövs en fungerande uppföljning av att ställda krav på tjänsternas innehåll och utförande efterlevs.

I detta mycket viktiga avseende får assistansersättning och dess hantering anses vara behäftad med brister. Det finns flera skäl till detta. Det kanske främsta skälet är att uppföljningen inom området är svår men också underutvecklad. Det gäller såväl den ekonomiska uppföljningen (har assistans lämnats i den omfattning som redovisas?) som uppföljningen av kvaliteten på den lämnade assistansen.

Saknar verktyg för uppföljning

Försäkringskassan har sedan några år tillbaka avskaffat undantaget om att lämna in tidredovisningar för den assistans som utförts. Skälet till detta var att det i samband med Fjord-projektet bland annat visade sig att anordnare som granskades för misstänkt missbruk av assistansersättningen, i den mån de varit tvungna att lämna tidredovisningar – ett flertal var undantagna från att göra detta, gjort det på ett i vissa fall uppenbart oriktigt eller orimligt sätt som tydde på att assistansen inte utförts i angiven omfattning eller kanske inte alls. Om Försäkringskassan inte hade medgivit undantag för brukare och anordnare från att lämna tidredovisning och granskat de inkomna rapporterna skulle sannolikt fuskande anordnare kunnat upptäckas tidigare och bedrägerierna kanske inte hade fått den omfattning som varit fallet. Ur ”fuskmöjlighetssynpunkt” finns emellertid fortfarande ett grundläggande problem och det är att Försäkringskassan i dagsläget inte har något objektivt sätt att verifiera att assistans utförts i den omfattning som tidredovisningarna och brukarens intygande om utförd assistans anger. Om mottagaren av assistansersättning genom räkningen intygar att assistans utförts och tidredovisningarna överensstämmer med räkningen och i övrigt uppfyller de krav som ställs måste Försäkringskassan utgå från att uppgifterna stämmer.

⁶ En klassisk referens är Hart, Schleifer och Vishny (1997), The proper scope of government: theory and an application to prisons, Quarterly Journal of Economics.

Ansvar för beslut om ersättning men inte för kvaliteten i utförandet

Att uppföljningen av kvaliteten på utförd assistans är bristfällig har flera förklaringar. En första förklaring är att det är brukaren som avgör vad som är kvalitet och han eller hon bestämmer hur assistansen ska utföras och med vilken kvalitet. Utifrån det perspektivet är inte dagens uppföljning nödvändigtvis bristfällig, vilket är viktigt att påtala. En andra förklaring är att det i dag inte förekommer någon kontinuerlig uppföljning av kvaliteten på utförd assistans. IVO har ett tillsynsansvar men utför endast tillsynsinsatser på förekommen anledning. Försäkringskassan har heller inget uttalat ansvar för kvaliteten i de insatser som assistansersättning beviljas för. I vilken utsträckning assistansersättningen verkligen leder till goda levnadsvillkor, ett aktivt liv eller delaktighet i samhällslivet för de enskilda assistansmottagarna, följs därför i praktiken inte upp. Noterbart är att denna ordning, att Försäkringskassan ansvarar för beslut om rätt till assistansersättning men inte för utförande står i kontrast till de insatser som kommunen beviljar, där den nämnd som fattar beslutet också är ytterst ansvarig för insatsens kvalitet.⁷ En tredje förklaring är att vad som ska avses med kvalitet i personlig assistans inte är definierat, vilket naturligtvis försvårar möjligheterna till uppföljning.

En konsekvens av denna svaga uppföljning är att i praktiken överlämnas den löpande uppföljningen av att rätt mängd assistans utförts och kvalitetskontrollen av densamma till mottagaren av assistansersättning och dennes omgivning. Mot bakgrund av de kriterier som gäller för att kunna få assistansersättning kan rimligheten i att överlåta uppföljning och kvalitetskontroll i den utsträckning som i praktiken dagens ordning innebär ifrågasättas.

Kombinationen mycket pengar och svag uppföljning lockar oseriösa aktörer

Assistansersättning är den socialförsäkringsförmån som med råge betalar ut mest pengar till enskilda individer. Som framgått betalas det i genomsnitt ut 1,7 miljoner kronor per år till respektive assistansberättigad. De stora beloppen, det faktum att det under lång tid egentligen inte ställdes några som helst krav på den som ville ge sig in i ”assistansbranschen”, den tillitsbaserade hanteringen och svaga uppföljningen gjorde det sannolikt lockande för mindre seriösa aktörer att etablera sig på anordnarmarknaden. Ett flertal faktorer kan därför sägas ha bidragit till att skapa något av en ”perfekt storm” när det gäller möjligheterna att missbruka assistansersättning.

⁷ Utöver kommun och Försäkringskassan omfattas även förvaltningen av personlig assistans av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), vilken har ett tillsynsansvar för kvalitet i utförandet av LSS-insatser. Detta gäller oavsett om det är Försäkringskassan eller kommunen som har fattat beslut. IVO:s ansvar motsvarar inte det ansvar som kommunen har för de insatser (t.ex. personlig assistans) som kommunen fattar beslut om. I dessa fall har den nämnd som fattat beslut om en insats alltid det yttersta ansvaret för utförandet. Försäkringskassan har däremot inte motsvarande ansvar för utförandet då vi fattar beslut om assistansersättning. I ISF:s rapport över lagstiftningens tillämpning framkommer dessutom att en avsaknad av definition av vad som avses med kvalitet i personlig assistans gör att IVO har begränsade möjligheter att effektivt utföra tillsyn (ISF 2015:9).

Försäkringskassans hantering av assistansersättningen behöver förändras

Kraftigt begränsa, och helst eliminera, förutsättningarna för fusk och oegentligheter

Den här utvärderingen har visat att det krävs stora insatser från samhällets sida för att komma tillrätta med den problematik som tillåtits växa fram inom systemet med assistansersättning. Det är heller ingen lätt uppgift beroende på förmånens konstruktion, frånvaron av insyn, antalet inblandade personer, beviskraven i domstol med mera. En slutsats är därför att det både är kostsamt och svårt att kontrollera bort ett pågående fusk. En implikation av denna slutsats är att Försäkringskassan tillsammans med andra berörda myndigheter måste arbeta för en utveckling som stävjar eller löser problematiken så att förutsättningarna för en situation som den i dag elimineras.

Unik förmån kräver mer noggrann och annorlunda hantering

Därvid är en första viktig insikt att assistansersättningen inte kan hanteras som en bland andra socialförsäkringsförmåner. De systemegenskaper som tidigare beskrevs gör den i vissa avseenden väsensskild från andra förmåner: beloppens storlek, trepartsrelationen (brukaren, anordnaren och Försäkringskassan), anordnarmarknadens speciella drivkrafter samt sårbarheten för fusk. För att värna förmånen och de som den är till för krävs sannolikt delvis en annorlunda och mer noggrann hantering än i dag. Försäkringskassan har till exempel under en rad av år lagt ungefär lika mycket resurser per fattat beslut i handläggningen av handikappersättning – en förmån som rör utbetalningar på som mest drygt 30 000 kronor per år och individ – som på assistansersättning, trots att det i det sistnämnda fallet handlar om utbetalningar som på årsbasis i genomsnitt är över 50 gånger större. Läger man därtill att den som en gång fått assistansersättning i de flesta fall behåller den livet ut, och att det då rör utbetalningar på sammanlagt kanske 60–80 miljoner kronor, så framstår skillnaden som ännu större.

Bättre kunskap om anordnarmarknaden

Ett utmärkande drag för systemet med assistansersättningen är utvecklingen mot en allt mer privat anordnarmarknad, där inte alla anordnare är seriösa. Denna utveckling har Försäkringskassan hittills inte beaktat i tillräcklig utsträckning. Fjord-projektet har visat att det bland anordnarna har funnits oseriösa aktörer som utnyttjat systemet på ett sätt som inneburit att stora belopp flutit ur systemet och där brukare inte getts den assistans som de har rätt till och som Försäkringskassan betalat för.

För att bättre kunna förutse var problem, fusk och oegentligheter kan dyka upp krävs att Försäkringskassan skaffar sig bättre kunskap om hur den privata anordnarmarknaden ser ut och fungerar, i stort och i smått. Försäkringskassan bör ha god kunskap om företagen på marknaden, om ägarförhållanden, vilka nyetableringar av anordnare som sker, hur många brukare de olika anordnarna har, vilka övergångar av brukare som sker

mellan anordnare med mera. Försäkringskassan måste också öka sin förståelse för hur anordnarnas drivkrafter ser ut och vilka möjligheter det finns att missbruka systemet.

Det är också angeläget att Försäkringskassan i egenskap av systemadministratör och utbetalare av assistansersättning har kontinuerlig kontakt med anordnarna på marknaden, för att kunna förklara vilka regler som gäller, hur redovisning ska lämnas och så vidare. Det blir också lättare att tidigt agera om något inte verkar stämma.

En god marknadskunskap kommer också med största sannolikhet att underlätta och förbättra Försäkringskassans samverkan med IVO.

Den ekonomiska och kvalitetsmässiga uppföljningen måste bli bättre

En annan central slutsats i den här utvärderingen är att uppföljningen av personlig assistans och assistansersättning har haft och har brister. Den ekonomiska uppföljningen var länge eftersatt i och med undantaget från att lämna tidredovisning, något som gjorde det enkelt att fuska. I dag är situationen förbättrad men Försäkringskassan har fortfarande inte tillgång till något objektivt sätt att avgöra om någon har varit på plats och faktiskt lämnat assistans i den omfattning som redovisas. När det gäller uppföljningen av kvaliteten på den lämnade assistansen kan det konstateras betydande luckor i dagens system.

Aktiviteter som pågår eller planeras för att motverka fusk och oegentligheter

Försäkringskassan har intensifierat arbetet för att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning, ett arbete som bland annat baseras på lärdomarna och slutsatserna från Fjord-projektet. I det följande redovisas översiktligt inom vilka områden detta arbete bedrivs.

Proaktiva insatser mot oseriösa anordnare

En av de viktigaste slutsatserna från Operation Fjord är att det både är svårt och resurskrävande att i efterhand försöka ”jaga ikapp” ett brottsligt nyttjande som sker i organiserad form av oseriösa assistansanordnare. En implikation av detta är att det i stället handlar om att agera så att brottsligheten inte hinner växa sig stor, det vill säga agera tidigt på indikationer på misstänkt brottsligt nyttjande. En annan är att erfarenheten från Fjord visar att det ofta är enklare att agera mot ett misstänkt bolags brukare än mot själva bolaget. Under våren har ett arbete påbörjats som är i linje med detta. Försäkringskassan har också nyligen stoppat utbetalningarna till två misstänkt oseriösa anordnare, och flera kan vara på gång.

Mer resurser till handläggningen

En viktig slutsats är att handläggningen av assistansersättning måste tillskjutas mera resurser. Det är av flera skäl inte än förmån som andra, inte minst för att den rör så stora utbetalningar till enskilda. Konkreta åtgärder som övervägs är att som huvudregel vara två handläggare i samband med utredningen i brukarens hemmiljö och att öka tillgången på försäkringsmedicinska rådgivare.

Förändrade former för utredningarna

En annan slutsats är att assistansanordnarna i vissa fall försvårar utredningarna rörande rätten till assistansersättning och att därför möjligheten att i delar begränsa anordnarnas medverkan vid utredningarna övervägs.

Förbättrade medicinska underlag

Att åstadkomma förbättrade medicinska underlag bedöms vara centralt för att kunna fatta korrekta beslut så att rätt person får rätt mängd personlig assistans. Här pågår eller planeras flera olika aktiviteter.

Utvecklade tvåårsomprövningar för en så bra assistans som möjligt

Det saknas i dag en kontinuitet i kontakten mellan Försäkringskassan, brukaren och anordnaren. Frånsett tvåårsomprövningarna, som Försäkringskassan över tid har haft svårt att hinna med eller prioriterat ned, förekommer ingen kontinuerlig kontakt. Erfarenheten från bland annat Brottsförebyggande rådet är att kontinuerlig kontakt är viktig för att kunna förebygga och upptäcka problem med och missbruk av en förmån. Det kan övervägas om tvåårsomprövningarna görs till avstämningar där man förutom att brukarens behov av assistans går igenom för en dialog om hur assistansen upplevs fungera och redovisningen av tid med mera sköts. Allt i syfte att få till en så bra assistans som möjligt och ordning och reda i tidredovisning. Mycket talar därför för att den ordning med förenklade omprövnings-situationer som nyligen infördes på Försäkringskassan bör ses över.

Tidiga insatser vid misstanke brottsligt nyttjande

För att förhindra att assistansbedrägerier av det slag som uppdagades i flera av de stora härvorna i Fjord-projektet med anordnare som systematiskt lämnade för lite assistans eller ingen av den assistans som Försäkringskassan betalar för är det centralt att agera tidigt och stämma i bäcken. Följande åtgärder övervägs för att förebygga att bedrägerier av det här slaget växer fram:

- Ett informationsmaterial riktat till anordnare där Försäkringskassan,
- Tidigt föra samtal med anordnare vid indikationer på misstänkt fusk och misstänkta oegentligheter,
- Stoppa utbetalningarna till anordnaren och anmälan till IVO om inte bättring sker alternativt direkt om misstankarna om brottsligt nyttjande är starka då även polisanmälan görs.

Notera att dessa tidiga åtgärder inte står i ett motsattsförhållande till de åtgärder som Försäkringskassan tillsammans med berörda myndigheter genomförde inom ramen för Operation Fjord. Uppdagas liknande härvor som under Fjord måste naturligtvis samverkan ske och rättskedjan ha sin gång med allt vad det innebär gällande insamling av bevis med mera. Här finns en hel del erfarenheter från Operation Fjord att bygga vidare på.

Elektronisk tidrapportering direkt till Försäkringskassan

En omständighet som starkt bidrar till att det varit och är möjligt att lämna assistans i en mindre omfattning än vad Försäkringskassan betalar för är att det hittills inte funnits något sätt att objektivt verifiera att assistans lämnats. I dag finns sådana lösningar via s.k. smarta telefoner som börjat användas i hemtjänst med mera. En förstudie ska initieras för att se över möjligheten att införa ett dylikt system.

Löpande koll på assistansmarknaden

Det är av avgörande betydelse för Försäkringskassans möjligheter att motverka brottslighet mot assistansersättning att vi kan observera hur anordnarmarknaden ser ut och utvecklas. Detta saknas i dag. Det ska därför utvecklas en funktion på myndigheten som har till uppgift att kontinuerligt följa marknadens utveckling.

Öka den ekonomiska kompetensen för att kunna bedöma brottsliga upplägg

En viktig del i att kunna bedöma om en anordnare är oseriös eller inte är att förstå huruvida en viss ekonomisk utveckling är normal eller inte. För att kunna göra detta krävs ekonomisk, framför allt företagsekonomisk kompetens.

Utvecklade mönstersökningar

En viktig lärdom från Operation Fjord är att uppgifter i Försäkringskassans olika system, till exempel utbetalningssystemet, kan användas för att identifiera mönster och avvikelser att studera vidare. Ett mer utvecklat system för ändamålet har nyligen tagits i bruk och fler håller på att utvecklas.

I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2016:

- 2016:1 Effektutvärdering av Den nya sjukförsäkringsprocessen
- 2016:2 Nöjd eller missnöjd med Försäkringskassan? Problem, styrkor och de viktigaste förbättringsområdena
- 2016:3 Barns relativa ålder och funktionsnedsättning. Betydelsen av att vara född i slutet av året för vårdbidrag, aktivitetsersättning och assistansersättning
- 2016:4 Samordningsförbunden och unga med aktivitetsersättning. En uppföljning av insatser finansierade av samordningsförbunden för unga med aktivitetsersättning
- 2016:5 Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2015
- 2016:6 Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2016
- 2016:7 Sjukfrånvarons utveckling 2016
- 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