

RAPPORT 2022:9

---

## Felaktiga utbetalningar av assistansersättning

En granskning av Försäkringskassans rättsliga  
förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar

---

*isf*

RAPPORT 2022:9

# Felaktiga utbetalningar av assistansersättning

En granskning av Försäkringskassans rättsliga  
förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2022

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på [www.isf.se](http://www.isf.se)

© Inspektionen för socialförsäkringen  
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2022

ISBN: 978-91-89595-14-9

# Innehåll

Generaldirektörens förord .....	7
Sammanfattning .....	9
1 Inledning .....	17
1.1 Syfte och frågor .....	18
1.2 Det är viktigt att alla ska få den assistans de behöver för att kunna leva ett liv som andra .....	19
1.3 Avgränsningar .....	20
1.4 Tillvägagångssätt .....	20
1.4.1 Dokumentgenomgång .....	20
1.4.2 Intervjuer .....	21
1.5 Förutsättningar för assistansersättning .....	22
1.5.1 Lagstiftning om assistansersättning .....	22
1.5.2 Villkor för att beviljas rätt till assistansersättning .....	23
1.6 Antal mottagare och kostnader för assistansersättning .....	25
1.6.1 Antal beviljade timmar .....	26
1.7 Felaktiga utbetalningar av assistansersättning i siffror .....	27
1.8 Rapportens innehåll .....	28
2 Försäkringskassans rättsliga möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar .....	29
2.1 Grundförutsättningar: krav på köp, redovisning och avtal .....	30
2.2 Förutsättningar för utbetalning .....	31
2.2.1 Uppgiftsskyldighet .....	31
2.2.2 Assistenten ska vara vuxen, ha förmåga att utföra assistans och bo inom EES-området .....	32

2.2.3	Assistenten ska följa reglerna om arbetstid .....	33
2.2.4	Inte alltid ett skäl att neka utbetalning om assistans utförs i strid med annan lagstiftning .....	34
2.2.5	Försäkringskassan måste kunna visa att assistans inte utförs.....	34
2.3	Handläggning av utbetalning .....	35
2.3.1	Utbetalning till annan än den försäkrade.....	35
2.3.2	Redovisning av utförd assistans ska uppfylla vissa krav .....	37
2.3.3	Bedömning av redovisade timmar .....	39
2.3.4	Assistenter har redovisat tid som assistent samtidigt som de har fått dagersättning .....	40
2.4	Rättsliga möjligheter att kontrollera användningen av assistansersättning.....	42
2.5	Försäkringskassans organisation är ett hinder i sig.....	42
2.6	Förvaltningsmyndigheters beslut blir direkt verkställbara.....	44
3	Försäkringskassans rättsliga hinder för att förhindra felaktiga utbetalningar.....	47
3.1	JO:s beslut hindrar att utreda tredje person – Försäkringskassan vill ändra lagen .....	48
3.1.1	Minskade utredningsbefogenheter för Försäkringskassan – en följd av JO-beslutet .....	49
3.1.2	Försäkringskassan föreslår en lagändring för att kunna hämta in uppgifter om tredje person .....	52
3.2	Rättsligt hinder – sekretess mellan myndigheter .....	53
3.2.1	Uppgifterna som myndigheterna behöver utbyta omfattas ofta av sekretess .....	53
3.2.2	Undantag från sekretess genom sekretessbrytande bestämmelser i OSL .....	55
3.2.3	Undantag från sekretess genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet och underrättelseskyldighet.....	57
3.2.4	Sekretesslagstiftning och hur olika myndigheter använder den försvårar informationsutbyte.....	61

3.2.5	Försäkringskassan vill ha utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter .....	63
3.2.6	Förslag om att utreda underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar och sekretessgränser ...	63
3.2.7	Utökat informationsutbyte.....	65
3.3	Omprövningar .....	67
4	Myndigheters arbete mot felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet.....	71
4.1	Vanligt med organiserad brottslighet inom förmånen assistansersättning.....	73
4.1.1	Myndighetsgemensamma satsningar mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden .....	74
4.1.2	Få synbara effekter av myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden.....	75
4.1.3	Försäkringskassans brottsförebyggande insatser.....	76
4.2	Myndighetssamverkan är viktig för att motverka felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet.....	79
4.2.1	IVO:s arbete för att förhindra missbruk och brott mot välfärden .....	80
4.2.2	Migrationsverkets arbete med att minska missbruk och brott mot välfärden.....	85
4.2.3	Skatteverkets arbete med att minska missbruk och brott mot välfärden .....	88
4.2.4	Polismyndigheten har begränsade resurser att utreda polisanmälningar om misstänkta bidragsbrott.....	93
4.2.5	Regeringen upprättar Utbetalningsmyndigheten för att stävja felaktiga utbetalningar .....	95
5	Slutsatser och rekommendationer .....	97
5.1	Försäkringskassan använder i huvudsak de rättsliga möjligheter som finns .....	99
5.2	Regelverket och praxis försvårar Försäkringskassans kontroll.....	100

## Innehåll

5.3	Myndighetssamverkan försvåras av sekretesslagstiftning och av hur den används .....	103
5.4	Myndighetssamverkan genererar riktade punktinsatser....	104
5.5	Regeringens åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning är inte tillräckliga.....	104
5.6	ISF:s rekommendationer .....	105
6	Referenser .....	107

## Generaldirektörens förord

De felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringen är ett välkänt problem och har varit en aktuell fråga i samhällsdebatten under större delen av 2000-talet. Under perioden har ett flertal statliga utredningar tillsatts för att komma till rätta med problematiken med felaktiga utbetalningar inom välfärden. I flera av de betänkanden som följt av utredningarna har det framkommit att förmånen assistansersättning, av olika anledningar, är särskilt brottsutsatt.

Assistansersättningen syftar till att ge ett personligt utformat stöd till personer som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp att tillgodose grundläggande behov. Ett omfattande överutnyttjande av förmånen kan på sikt drabba de personer som behöver försäkringen för att ha möjlighet att leva ett liv som alla andra. Det är därför av avgörande betydelse att Försäkringskassan har goda rättsliga förutsättningar att kunna säkerställa korrekta utbetalningar av assistansersättningen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) belyser i denna rapport vilka åtgärder som behöver vidtas för att ge Försäkringskassan bättre rättsliga möjligheter att betala ut rätt ersättning till rätt person. För Försäkringskassan är problemen som granskningen åskådliggör kända sedan tidigare. Men i vår granskning visar vi samlat de rättsliga förutsättningar som myndigheten har att säkerställa korrekta utbetalningar av assistansersättning och visar på vilka ytterligare åtgärder som Försäkringskassan och lagstiftaren kan vidta i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Rapporten har skrivits av Sonja Nikolovska (projektledare), Leif Ericsson och Helena Poirier.

Göteborg i december 2022

*Eva-Lo Ighe*





## Sammanfattning

Syftet med denna granskning är utreda vilka rättsliga och i viss mån andra förutsättningar Försäkringskassan har för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Det är viktigt att rätt person får rätt ersättning, både utifrån allmänhetens intresse och ur brukarnas perspektiv. Upptäckta felaktiga utbetalningar av assistansersättning uppgick 2021 till drygt 424 miljoner kronor. För att stärka socialförsäkringens legitimitet är det viktigt att felutbetalningarna minskar. Lagstiftaren behöver därför motverka de ökande kostnader som följer av att vissa aktörer överutnyttjar socialförsäkringen.

Granskningen visar följande:

- Försäkringskassan använder sig i huvudsak av de rättsliga möjligheter som finns för att säkerställa att en person har rätt till utbetalning av assistansersättning.
- Sättet Försäkringskassan har valt att organisera sin verksamhet på när det gäller förmånen assistansersättning utgör i viss mån ett hinder för att effektivt förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Det beror delvis på att myndighetens utredning av förmånen och kontrollutredning av felaktigt utbetald ersättning sker på olika avdelningar.
- Aktuell regelverk och praxis som gäller förmånen assistansersättning försvårar Försäkringskassans möjligheter att kontrollera utbetalningar av assistansersättning.

- Aktuellt regelverk och praxis innebär att Försäkringskassan måste kunna visa att personlig assistans inte har utförts för att neka utbetalning av assistansersättning. Försäkringskassan kan inte heller neka att betala ut assistansersättning även om utbetalningen strider mot någon annan lag.
- Försäkringskassan arbetar aktivt med att tydliggöra de rättsliga hinder som myndigheten har för att säkerställa att utbetalning av assistansersättning är riktig.
- Gällande sekretesslagstiftning och sättet myndigheter använder den på försvårar informationsutbyte mellan myndigheter.
- Myndighetsgemensamma satsningar mot organiserad brottlighet och felaktigt utnyttjande av välfärden har enbart genererat enstaka förslag om ändringar i lagstiftningen.
- Lagstiftarens åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning är inte tillräckliga.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi ett antal rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

## Försäkringskassan använder i huvudsak de rättsliga möjligheter som finns

Granskningen visar att Försäkringskassan generellt använder sig av de rättsliga möjligheter som finns att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Men Försäkringskassan har i en intern granskning upptäckt att 12 procent av de personer som under 2020 var registrerade som assistenter hos Försäkringskassan har redovisat arbetstid som assistent för samma tid som de har sökt hel dag-ersättning från Försäkringskassan. För att motverka sådana felaktiga kolliderande utbetalningar har Försäkringskassan våren 2022 börjat arbeta på att utveckla sina interna it-system.

Försäkringskassan har valt att organisera förmånen assistansersättning på sätt att olika avdelningar har hand om ärendehantering och kontrollutredning. Vår granskning visar att denna organisation delvis utgör ett hinder för att effektivt förhindra felaktiga utbetalningar, till exempel genom att organisationen försvårar överföring av

information i enskilda ärenden. Dessutom är de interna it-systemen uppbyggda på ett sätt som kan innebära begränsningar i möjligheterna att dela information mellan dem. Men möjligheterna att dela information begränsas också delvis av att det råder sekretess mellan olika verksamhetsgrenar.

## Regelverket och praxis försvårar Försäkringskassans kontroll av förmånen assistansersättning

Lagstiftningen som reglerar förmånen assistansersättning är en rättighetslagstiftning som bygger på tillit och på att de uppgifter som den som söker förmånen lämnar speglar de verkliga förhållandena. Förmånen genererar höga belopp samtidigt som Försäkringskassan har relativt små möjligheter till kontroll. Det lockar oseriösa aktörer och organiserad brottslighet med ekonomiska intressen till förmånen. Granskningen visar att de aktörer som är oseriösa ofta kan regelverket och är bra på att anpassa brottsupplägg utifrån de situationer som uppkommer.

Av granskningen framgår att Försäkringskassan till följd av lagens konstruktion och gällande praxis har begränsade möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. I vissa situationer kan Försäkringskassan inte neka utbetalning av assistansersättning, trots att alla förutsättningar för utbetalning inte är uppfyllda. Försäkringskassan skulle behöva ha möjlighet att utreda om brukaren och assistenten är på samma plats under det aktuella arbetspasset. Försäkringskassan kan i vissa fall inte heller fatta beslut om att inte betala ut ersättning även om assistans har utförts i strid med annan lagstiftning. Ett sådant exempel är om personen som har utfört assistansen saknar arbetstillstånd i Sverige.

Även i situationer där Försäkringskassan bedömer att det sannolikt inte kan ha utförts assistans tillåter inte lagstiftningen att myndigheten frågar om förhållanden som gäller assistenten, vilket försvårar utredningen. Enligt ett JO-beslut i mars 2020 kan Försäkringskassan inte fråga om någon annan person än den försäkrade personen.

Försäkringskassan har enligt praxis endast begränsade utredningsmöjligheter inom förmånen assistansersättning. Därmed lämnar myndigheten inte lika omfattande utredningsunderlag till polis

eller åklagare, jämfört med hur det såg ut innan JO-beslutet, när Försäkringskassan gör en polisanmälan om misstänkt bidragsbrott. Det innebär i sin tur att det ställs högre krav på de myndigheter som tar över utredningen.

En annan orsak till felaktiga utbetalningar av assistansersättning som framkommit i granskningen är att möjligheten att ompröva förmånen har minskat. De minskade omprövningsmöjligheterna begränsar Försäkringskassans förutsättningar att upptäcka ärenden där ersättning betalas ut felaktigt. Den nuvarande regleringen infördes den 1 april 2018 och innebär att omprövning enbart kan ske om rätten till ersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Regeringen skriver i förarbetena att ändringen ska vara tillfällig, och att bestämmelsen om tvåårsomprövning borde återinföras så snart det finns förutsättningar för det, vilket tidigast är när en reformerad assistanslagstiftning träder i kraft. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar att en lagstiftning som innebär en utökning av rätten till assistansersättning träder i kraft den 1 januari 2023. Något förslag om att återinföra utökad möjlighet till omprövning finns ännu inte. ISF menar att en utökad möjlighet till omprövning är viktig, särskilt med hänsyn till att assistansersättning beviljas utan tidsbegränsning. I många fall betalas den ut under resten av brukarens liv.

ISF anser att det tydligt framgår att regleringen kring assistansersättning går i riktning mot att Försäkringskassan får alltmer begränsade möjligheter att utreda förhållanden som är av betydelse för att säkerställa korrekta utbetalningar av förmånen, samtidigt som möjligheterna till rätt till ersättning utökas.

Vi har i granskningen funnit att Försäkringskassan arbetar aktivt för att minska felaktiga utbetalningar av assistansersättning. För närvarande arbetar myndigheten med att utforma snävare riskprofiler som ska underlätta för myndigheten att välja ut ärenden med högre risk för oegentligheter för kontrollåtgärder. Försäkringskassan arbetar också med att tydliggöra för lagstiftaren vilka befogenheter som myndigheten behöver ha för att fullgott kunna utreda rätten till utbetalning av assistansersättning. I maj 2020 lämnade Försäkringskassan en framställan till regeringen om att ändra socialförsäkringsbalken (SFB) genom att lägga till en befogenhet för myndigheten att i vissa situationer ha rätt att fråga om uppgifter som rör annan person än den försäkrade personen, alltså tredje person. Enligt förslaget ska

tillägget inte medföra någon skyldighet att svara på förfrågan. ISF anser att det är rimligt att Försäkringskassan vid behov får möjlighet att fråga om uppgifter som rör tredje person. I fråga om assistansersättning är det ofta uppgifter om assistenten som kan vara relevanta för utredningen. Men ISF är tveksam till om en reglering som inte bygger på en skyldighet att svara på förfrågan verkligen ger önskad effekt.

## Sekretesslagstiftningen och hur myndigheter använder den försvårar informationsutbyte

Granskningen visar att sekretessregleringen och hur myndigheter använder den försvårar informationsutbyte mellan Försäkringskassan och andra myndigheter. De rättsliga möjligheter som finns används inte fullt ut, eftersom myndigheterna är restriktiva i hur de tolkar sekretesslagstiftningen i samband med att de lämnar ut handlingar. Utredningen *Utökat informationsutbyte* har lämnat förslag (Ds 2022:13) som antagligen kan öka möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheter.

I granskningen ser ISF att inte bara Försäkringskassan utan även andra myndigheter lämnar förslag om att stifta eller ändra lagar för att motverka oseriösa assistansanordnare.

ISF anser att polis och åklagare bör undersöka om det finns möjlighet att i högre grad prioritera anmälningar om misstänkta bidragsbrott riktade mot förmånen assistansersättning. Ställningstagandet grundar sig på att förmånen assistansersättning ofta är utsatt för organiserad brottslighet och att det handlar om höga belopp.

## Myndighetssamverkan genererar riktade punktinsatser

Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden har resulterat i enstaka myndighetsgemensamma lagstiftningsförslag. Ett sådant exempel är den framställan som tagits fram om att utreda möjligheterna att skicka elektroniska underrättelser mellan myndigheterna.

Vår granskning visar att Försäkringskassan prioriterar att samarbeta med andra myndigheter, både i pågående ärenden och i mer övergripande samarbeten. Men samverkan ger sällan upphov till synbara effekter i form av lagändringar.

## Lagstiftaren bör genomföra fler åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning

ISF bedömer att lagstiftarens åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av förmånen assistansersättning inte är tillräckliga. Lagstiftaren har under 2000-talet tillsatt en rad utredningar som har fokuserat på felaktiga utbetalningar. Det har även skett viktiga ändringar i lagstiftningen. En sådan viktig ändring som har införts och som underlättar statens arbete med att återkräva felaktigt utbetalda ersättningar, är lagändringen från den 1 september 2022. Ändringen innebär att förvaltningsmyndigheters beslut blir direkt verkställbara. Men ISF anser att lagstiftaren behöver göra mer när det gäller lagstiftningsåtgärder som särskilt riktar sig mot förmånen assistansersättning.

## ISF:s rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och de slutsatser som vi har dragit lämnar ISF följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen

- att se över förutsättningarna att ge Försäkringskassan rättsliga möjligheter att utreda om redovisad assistans verkligen har utförts
- att ge Försäkringskassan rättsliga möjligheter att hämta in information om annan person än den förmånen gäller, exempelvis assistenten
- att utöka Försäkringskassans rättsliga möjligheter att ompröva beviljad assistansersättning.

ISF rekommenderar Försäkringskassan

- att fortsätta prioritera arbetet med att förhindra kolliderande utbetalningar samt verka för ett ökat samarbete mellan förmånshanteringen och kontrollverksamheten inom myndigheten.





# 1 Inledning

Felaktiga utbetalningar av assistansersättning är ett problem inom socialförsäkringen och en ständigt aktuell politisk fråga. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att Försäkringskassan har goda rättsliga möjligheter för att kunna säkerställa korrekta utbetalningar av assistansersättning.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen beräknas uppgå till cirka 18 miljarder kronor varje år. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen uppskattar de felaktiga utbetalningarna av assistansersättning till 8,6–14,3 procent.<sup>1</sup> Det innebär att det kan vara mycket höga belopp som betalas ut felaktigt. Enligt Försäkringskassan går det inte att närmare specificera de felaktiga utbetalningarna, varken i antal eller i kronor.<sup>2</sup> Utgifterna för statlig assistansersättning för 2021 var 24,1 miljarder kronor fördelat på knappt 14 000 användare.<sup>3</sup> De felaktiga utbetalningar av assistansersättning som Försäkringskassan har upptäckt uppgår 2021 till cirka 424 miljoner kronor.<sup>4</sup>

I granskningen utgår Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) från den definition av begreppet felaktiga utbetalningar som finns i förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Där står att det gäller ”[...] sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 19 och s. 88.

<sup>2</sup>Försäkringskassan, *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*. PM 2019:6.

<sup>3</sup>Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2022*, s. 53.

<sup>4</sup>Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 124.

<sup>5</sup>2 § andra stycket förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

I den här granskningen har vi utrett vilka rättsliga och i viss mån andra förutsättningar Försäkringskassan har att förhindra felaktiga utbetalningar. De rättsliga förutsättningarna innefattar både rättsliga möjligheter och hinder. Granskningen omfattar de rättsliga förutsättningar som finns att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning oavsett om de har orsakats med avsikt eller inte. I rapporten finns även en redogörelse av olika åtgärder som andra myndigheter vidtar som påverkar säkerställandet av riktiga utbetalningar av assistansersättning.

Vår granskning bidrar till att tydliggöra vilka åtgärder som behöver genomföras för att förbättra möjligheterna till att utbetalningarna blir korrekta. Det är viktigt att rätt person får rätt ersättning för socialförsäkringens legitimitet.

Vi har en förhoppning om att vi kan bidra till att minska felutbetalningarna genom att tydliggöra de förutsättningar som finns i samband med kontroll av felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vi noterar att frågan om felaktiga utbetalningar har fått stor uppmärksamhet från olika håll under större delen av 2000-talet, bland annat i ett flertal statliga utredningar och av olika myndigheter. Många analyser har gjorts för att hitta åtgärder för att minska de så kallade välfärdsbrotten och för att minska felaktiga utbetalningar av olika typer av ersättning. Vår rapport är ytterligare en del i det arbetet.

## 1.1 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att utreda vilka rättsliga möjligheter och hinder som finns för Försäkringskassan i myndighetens arbete med att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vi har även i viss mån granskat andra möjligheter och hinder som Försäkringskassan har för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Syftet är också att studera hur Försäkringskassan använder sig av de rättsliga möjligheter som finns och hur andra myndigheter arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar inom assistansen.

Det har vi gjort genom att besvara följande frågor.

- Vilka rättsliga möjligheter har Försäkringskassan i handläggningen att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning?
- Hur använder Försäkringskassan de rättsliga möjligheter som finns att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning?
- Vilka rättsliga hinder finns för Försäkringskassan att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning?
- Saknar Försäkringskassan några rättsliga möjligheter för att kunna säkerställa att utbetalningarna blir korrekta, och i så fall vilka?
- Hur arbetar andra myndigheter med att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning?

## 1.2 Det är viktigt att alla ska få den assistans de behöver för att kunna leva ett liv som andra

I rapporten utgår vi ifrån ett brukarperspektiv. Det innebär att vi har som utgångspunkt att det är viktigt att alla ska få den assistans de behöver för att ha möjlighet att leva ett liv som andra. Vi anser att korrekta utbetalningar och möjligheten att utreda utförd assistans gagnar brukaren och säkerställer att förmånen i ett långsiktigt perspektiv inte ändras till nackdel för brukarna.

Ett stort överutnyttjande av försäkringen av oseriösa aktörer kan resultera i väldigt höga kostnader. Ett överutnyttjande som pågår under lång tid kan bli direkt systemhotande då det kan leda till att lagstiftaren tvingas göra stora förändringar av förmånen för att minska utgifterna. I ett längre perspektiv kan då de personer som behöver försäkringen för att kunna leva ett liv som alla andra drabbas av försämringar på grund av de ökade kostnaderna. Därför är det viktigt att skydda försäkringen genom att hindra oseriösa aktörer från att överutnyttja den.

## 1.3 Avgränsningar

Denna granskning fokuserar på vilka rättsliga förutsättningar som Försäkringskassan har att säkerställa att ersättningen som betalas ut är riktig. I den mån andra förhållanden framkommit i granskningen som kan påverka myndighetens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar tas också dessa upp. Vi har inte granskat handläggning av enskilda ärenden eller hur handläggningssystemet fungerar, utan enbart de förutsättningar som finns för handläggningen. Vi har inte heller undersökt Försäkringskassans tekniska lösningar och it-system rörande säkerställandet av korrekta utbetalningar av assistansersättning. Vi har inte undersökt orsakerna till de felaktiga utbetalningarna.

Vi har inte heller granskat rättsliga förutsättningar för beslut om rätten till assistansersättning. Det beror på att granskningen inriktar sig på just felaktiga utbetalningar (51 kap. 9, 11 och 14–19 §§ socialförsäkringsbalken (SFB)) och inte på bedömningen av rätten till assistansersättning (51 kap. 2–6 §§ SFB).

Möjligheterna till omprövning av assistansersättning regleras i 51 kap. 12 § SFB. Omprövning av rätten till assistansersättning kan enbart göras om denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Vi berör detta i rapporten eftersom vi bedömer att denna avgränsade möjlighet till omprövning begränsar Försäkringskassans förutsättningar att upptäcka ärenden där ersättning betalas ut felaktigt.

## 1.4 Tillvägagångssätt

Vi har granskat vilka kontroller som Försäkringskassan kan göra för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut när myndigheten redan har beslutat att bevilja assistansersättning. Vi har även granskat vilka eventuella hinder som finns för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut. Vi belyser också orsakerna till och konsekvenserna av att det finns rättsliga hinder för att kunna utreda om det är korrekt att göra en utbetalning.

### 1.4.1 Dokumentgenomgång

Vi har gått igenom lagstiftning och praxis för att utreda det aktuella rättsläget. Vidare har vi gjort en dokumentstudie för att visa hur

Försäkringskassan tolkar sina rättsliga möjligheter och hinder. Vi har även granskat vilka förslag till lagändringar som Försäkringskassan har lämnat till lagstiftaren om myndighetens möjligheter att begränsa felaktiga utbetalningar av assistansersättning. I rapporten finns även en genomgång av andra myndigheters framställningar till regeringen, som har betydelse för att begränsa felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

### 1.4.2 Intervjuer

Vi har intervjuat tjänstepersoner med olika yrkesroller hos Försäkringskassan för att belysa förutsättningarna ur olika perspektiv. Vi har intervjuat tjänstepersoner på olika delar av rättsavdelningen, tjänstepersoner på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga och tjänstepersoner på Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

Vi har därutöver intervjuat tjänstepersoner på Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Migrationsverket och Skatteverket. Syftet med intervjuerna med anställda på andra myndigheter än Försäkringskassan är att belysa vilka rättsliga hinder som den aktuella sekretesslagstiftningen orsakar när det gäller möjligheter att utbyta information mellan myndigheterna. Men intervjuerna syftar även till att få en uppfattning om hur arbetet om att öka informationsutbytet mellan myndigheterna fortskrider. Ett annat syfte är att utreda hur det myndighetsgemensamma arbetet att förbygga och förhindra välfärdsbrott ser ut.

Vi har vid samtliga intervjuer utgått ifrån förberedda frågor. Intervjuerna har haft karaktären av samtal med de tjänstepersoner som har intervjuats, så kallade semi-strukturerade intervjuer. Vi har också ställt följdfrågor för att få fördjupade insikter och nya infallsvinklar. I samband med vissa intervjuer har vi begärt skriftliga underlag om det som har framkommit.

Vi har genomfört 11 intervjuer digitalt via videokonferenstjänster. Dessa har spelats in och därefter transkriberats. Vidare har 2 telefonintervjuer genomförts. Sammantaget har vi genomfört 13 intervjuer där vi intervjuat 14 personer på Försäkringskassan och 8 personer vid de andra myndigheterna. De digitala intervjuerna, 11 stycken, har genomförts av 2–3 utredare på ISF. De 2 telefonintervjuerna har genomförts med 2 personer anställda på Skatteverket.

Telefonintervjuerna har genomförts av 1 utredare på ISF och har nedtecknats efter telefonsamtalet.

## 1.5 Förutsättningar för assistansersättning

I det här avsnittet redogör vi kortfattat för den lagstiftning som gäller för assistansersättning och för de villkor som måste uppfyllas för att få ersättningen.

### 1.5.1 Lagstiftning om assistansersättning

Tanken med reformen om personlig assistans var att personer med omfattande funktionshinder både ska kunna leva som andra och bestämma över sina liv själva. Den 1 januari 1994 infördes lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Lagen är en rättighetslag, vilket bland annat innebär att beslut enligt lagen kan överklagas. Lagen anger flera insatser för stöd och service, varav personlig assistans är en. Kommunerna står för de flesta av insatserna.

Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) började gälla samtidigt som LSS. Den innebär att staten kan bevilja assistansersättning för de personer som har störst behov av hjälp i sin dagliga livsföring och därmed överta kostnader från kommunerna. 1996 förtydligades det i lagen att de grundläggande behoven ska uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka för att ge rätt till assistansersättning. De grundläggande behoven definieras i 9 a § LSS (se avsnitt 2.2). Den 1 januari 2011 infördes SFB, vilket innebar att LASS upphävdes. Reglerna om assistansersättning fördes över i stort sett oförändrade till SFB, kapitel 51. Sedan dess har reglerna ändrats flera gånger.

Utredningen om assistansersättningens kostnader har lämnat förslag som bland annat var tänkta att motverka fusk och att ersättningen överutnyttjades. Utredningen lämnade också förslag om att förbättra rutiner och kontroll av utbetalningen av assistansersättningen hos Försäkringskassan.<sup>6</sup> Förslaget ledde till att flera förändringar i SFB

---

<sup>6</sup> SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*.

började gälla den 1 juli 2013.<sup>7</sup> De flesta gällde uppgiftsskyldighet och redovisning för utbetalning av assistansersättning.<sup>8</sup>

### 1.5.2 Villkor för att beviljas rätt till assistansersättning

För att ha rätt till insatser enligt LSS måste den försäkrade tillhöra en så kallad personkrets enligt 1 § LSS. Det gäller därmed också för att få rätt till personlig assistans. Det är personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1), personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (personkrets 2) eller personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (personkrets 3).

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt dem som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. De grundläggande behoven är andning, personlig hygien, måltider, klä av och på sig, kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.<sup>9</sup> Andning som grundläggande behov infördes i lagstiftningen den 1 november 2019. De övriga fem grundläggande behoven har funnits i lagstiftningen sedan den infördes, men vad de innebär har förtydligats i praxis.<sup>10</sup>

Från och med den 1 januari 2023 tas det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade bort ur lagstiftningen. Två nya grundläggande behov införs vid samma tidpunkt:

- stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom

---

<sup>7</sup> Lagen (2012:935) om ändring i socialförsäkringsbalken.

<sup>8</sup> Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, utgiftsområde 9, s. 213–241.

<sup>9</sup> 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

<sup>10</sup> Se t.ex. RÅ 2009 ref. 57, HFD 2015 ref. 46, HFD 2019 ref. 56.



- stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa.<sup>11</sup>

Den förändrade lagstiftningen från och med den 1 januari 2023 innebär också att om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motivationsinsatser för att han eller hon själv ska klara att tillgodose ett av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning eller kommunikation med andra ska sådana insatser beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.<sup>12</sup>

Personlig assistans kan antingen beviljas av kommunen eller av Försäkringskassan. Om Försäkringskassan beviljar ersättning sker det i form av assistansersättning. De grundläggande behoven som räknas upp i 9 a § LSS måste uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka för att Försäkringskassan ska kunna bevilja assistansersättning.<sup>13</sup> Den som beviljas assistansersättning för sina grundläggande behov har även rätt till ersättning för andra personliga behov om de inte tillgodoses på annat sätt.<sup>14</sup>

För barn ska Försäkringskassan bortse från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.<sup>15</sup> Från och med den 1 januari 2023 ska Försäkringskassan göra ett schablonavdrag som ska fastställas med hänsyn till barnets ålder.<sup>16</sup>

Assistansersättning kan inte lämnas när den funktionshindrade vårdas på en institution, bor i en gruppbostad eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, med vissa undantag.<sup>17</sup> Assistansersättning kan inte heller lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).<sup>18</sup> Men enligt Högsta

---

<sup>11</sup> Lagen (2022:1252) om ändring i lagen (2022:1227) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>12</sup> Lagen (2022:1252) om ändring i lagen (2022:1227) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>13</sup> 51 kap. 2–3 §§ SFB.

<sup>14</sup> 9 a § andra stycket LSS och 51 kap. 2 § SFB.

<sup>15</sup> 51 kap. 6 § första stycket SFB.

<sup>16</sup> Lagen (2022:1251) om ändring i lagen (2022:1226) om ändring i socialförsäkringsbalken.

<sup>17</sup> 51 kap. 5 § andra stycket och 106 kap. 24–25 a §§ SFB.

<sup>18</sup> 51 kap. 5 § första stycket SFB.

förvaltningsdomstolen (HFD) kan behov av egenvård som gäller ett grundläggande behov räknas in när Försäkringskassan bedömer om en person har rätt till personlig assistans eller inte. Egenvårdinsatser kan även berättiga till personlig assistans för att tillgodose andra personliga behov om rätt till assistansersättning för de grundläggande behoven finns.<sup>19</sup> Från och med den 1 januari 2023 görs ett tillägg i LSS som innebär att personlig assistans inte får lämnas för sjukvårdande insatser, samtidigt som en ny egenvårdslag införs.<sup>20</sup>

För att assistansersättning ska kunna beviljas måste ansökan om ersättning ha kommit in före den dag då den försäkrade fyller 65 år, även när ansökan rör fler timmar med assistansersättning.<sup>21</sup> Från och med den 1 december 2022 gäller att ansökan måste ha kommit in innan den försäkrades 66-årsdag (men det tillämpas första gången för förmåner som gäller tid från och med den 1 januari 2023).<sup>22</sup>

Assistansersättning kan bara omprövas om det är väsentligt ändrade förhållanden hänförliga till den försäkrade som är anledningen till att rätten till ersättning har minskat i omfattning.<sup>23</sup> Det innebär i praktiken att många får ersättningen resten av livet.

## 1.6 Antal mottagare och kostnader för assistansersättning

I december 2021 fanns 13 683 mottagare av assistansersättning i Sverige. Dessa mottagare var i genomsnitt beviljade 131,2 timmar per vecka.<sup>24</sup> Utgifterna för statlig assistansersättning var 24,1 miljarder kronor 2021.<sup>25</sup> Antalet mottagare av assistansersättning ökade kontinuerligt fram till 2010. Därefter förändrades inte antalet i någon större utsträckning fram till 2015, men har därefter minskat. Minskningen av antalet mottagare av assistansersättning från 2015 berodde till stor del på förändringar i rättspraxis. Dessa förändringar ledde till att färre personer kunde få assistansersättning och till att

<sup>19</sup> HFD 2018 ref. 21.

<sup>20</sup> Lagen (2022:1253) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>21</sup> 51 kap. 8 och 10 §§ SFB.

<sup>22</sup> Lagen (2022:878) om ändring i socialförsäkringsbalken.

<sup>23</sup> 51 kap. 12 §§ SFB.

<sup>24</sup> Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*, Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2022/002562, s. 74 och 86.

<sup>25</sup> Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2022*, s. 53.

rätten till ersättning påverkades vid omprövning.<sup>26</sup> Efter 2018 har antalet mottagare som förlorar rätten till ersättningen minskat. Det beror på att möjligheterna att ompröva rätten till assistansersättning kraftigt har begränsats genom att de så kallade tvåårsomprövningarna har tagits bort.<sup>27</sup>

Under 2021 ökade antalet mottagare som beviljades assistansersättning. Huvudsakligen var det barn 0–6 år som ökade i antal. Att fler beviljades assistansersättning beror bland annat på att nya grundläggande behov infördes i lagstiftningen: hjälp med andning och måltid i form av sondmatning.<sup>28</sup> De nya grundläggande behoven som införs den 1 januari 2023 bedöms öka antalet mottagare med cirka 2 000 personer.<sup>29</sup> Det gäller stöd som enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning och stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd. Det schablonavdrag som ska användas som avdrag för föräldraansvar bedöms öka antalet mottagare av assistansersättning med drygt 350 barn. Men dessa 350 barn bedöms i hög grad också kvalificera sig för assistansersättning även genom de andra förändringarna.<sup>30</sup>

### 1.6.1 Antal beviljade timmar

Under flera år fram till 2015 ökade antalet i genomsnitt beviljade timmar med assistansersättning konstant med 2–3 procent årligen. Därefter avstannade ökningen och mellan 2018 och 2019 var det genomsnittliga antalet beviljade timmar oförändrat.<sup>31</sup> Det var första gången sedan assistansersättningen infördes 1994 som det genomsnittliga antalet timmar inte ökade jämfört med föregående år.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup>Försäkringskassan, *Analys av minskning av antal mottagare av assistansersättning*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 001381–2020, s. 23–25.

<sup>27</sup>Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 001380–2020, s. 3–4.

<sup>28</sup>Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr FK 2022/002562, s 5–6.

<sup>29</sup>Prop. 2021/22:214, s. 50 och prop. 2021/22:244, s. 51.

<sup>30</sup>Prop. 2021/22:214, s. 48 och 52.

<sup>31</sup>Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2022/002562, s. 7.

<sup>32</sup>Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2021/000464, s. 5.

Mellan 2019 och 2021 ökade antalet i genomsnitt beviljade timmar igen. Det beror bland annat på att antalet förstagångsmottagare ökade och även på att andning infördes som ett grundläggande behov. För just andning beviljar Försäkringskassan ofta mycket tid. Ökningen berodde sannolikt även på att myndigheten inte ska göra något avdrag för föräldraansvar när det gäller hjälp med andning respektive måltider i form av sondmatning för barn från och med den 1 juli 2020.<sup>33</sup>

Ända sedan assistansersättningen infördes har det varit fler män än kvinnor som har fått förmånen. 45 procent av mottagarna var kvinnor i december 2021, och dessa var i genomsnitt beviljade 44 procent av totalt 8 miljoner beviljade timmar med assistansersättning.<sup>34</sup> 2021 beviljades kvinnor för första gången fler timmar än män bland förstagångsmottagarna.<sup>35</sup>

## 1.7 Felaktiga utbetalningar av assistansersättning i siffror

Beloppet på de upptäckta felaktiga utbetalningarna hos Försäkringskassan av förmånen assistansersättning uppgick 2020 till drygt 548 miljoner kronor. För 2021 var motsvarande siffra drygt 424 miljoner kronor.<sup>36</sup>

Under 2020 avslutade Försäkringskassan 1 072 kontrollutredningar gällande förmånen assistansersättning, varav den största delen gällde assistenter, 540 stycken. 322 utredningar gällde brukare och övriga gällde assistansanordnare.<sup>37</sup> Under 2021 avslutades 1 041 kontrollutredningar av assistansersättning. Det största antalet, 400 utredningar, gällde även detta år assistenten, men antalet har minskat. Antalet utredningar som gäller brukare har ökat och uppgår 2021 till 393 stycken. Övriga gäller assistansanordnare. Andelen avslutade

<sup>33</sup> Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2021/000464, s. 7 och 41.

<sup>34</sup> Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2022*, s. 53.

<sup>35</sup> Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2021/000464, s. 7.

<sup>36</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 124.

<sup>37</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, s. 149.

kontrollutredningar som lett till en åtgärd har minskat jämfört med 2020.<sup>38</sup>

Under 2020 polisanmälde Försäkringskassan 258 ärenden gällande misstänkt bidragsbrott inom förmånen assistansersättning. Antalet polisanmälningar minskade under 2021 till 157 anmälningar.<sup>39</sup>

## 1.8 Rapportens innehåll

Rapporten innehåller svar på granskningens frågor, de slutsatser som vi har dragit och våra rekommendationer. Rapporten är uppdelad på följande sätt:

Kapitel 2 redogör för Försäkringskassans rättsliga möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Kapitlet redogör också för några omständigheter som försämrar möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Kapitel 3 går igenom vilka rättsliga hinder som finns för Försäkringskassan att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. I kapitlet beskriver vi även det arbete som Försäkringskassan och regeringen gör för att underlätta arbetet med att minska felaktiga utbetalningar.

Kapitel 4 redogör på vilket sätt Försäkringskassan och andra myndigheter arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet.

Kapitel 5 innehåller våra slutsatser och rekommendationer.

---

<sup>38</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 59.

<sup>39</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 59.

## 2 Försäkringskassans rättsliga möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar

Det här kapitlet redovisar vilka rättsliga möjligheter som Försäkringskassan har att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning och hur Försäkringskassan använder dessa möjligheter. Vi beskriver även några omständigheter, både inom och utanför myndighetens kontroll, som försämrar möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar.

Lagstiftningen reglerar vilka krav som måste vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till utbetalning. Assistansersättning kan enbart betalas ut för köp av assistans eller för kostnader för att den assistansberättigade själv ska anställa sina assistenter.<sup>40</sup> Avtal ska finnas mellan den assistansberättigade och utföraren av den personliga assistansen.<sup>41</sup> Lagstiftningen ställer krav på att assistansanordnaren och assistenten ska uppfylla vissa förutsättningar för att Försäkringskassan ska kunna betala ut ersättning för den redovisade assistansen.<sup>42</sup> Anordnare av personlig assistans måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att ersättning ska betalas ut. Försäkringskassan kontrollerar att anordnaren har tillstånd innan myndigheten gör en utbetalning av assistansersättning.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) slår fast att Försäkringskassan i stor utsträckning använder de rättsliga möjligheter som lagstiftningen ger för att kontrollera utbetalningarna av assistansersättning. Men ISF konstaterar också att Försäkringskassan inte har utrett alla möjligheter att göra ytterligare kontroller för att minska felaktiga utbetalningar. Försäkringskassans it-system kan inte upptäcka om utbetalning av assistansersättning och dagersättning för

---

<sup>40</sup> 51 kap. 4 § socialförsäkringsbalken (SFB).

<sup>41</sup> Försäkringskassan, *Assistansersättning*. Vägledning 2003:6, version 31, s. 162.

<sup>42</sup> 51 kap. 24 § SFB.

sammanfallande tid sker. Försäkringskassan har först våren 2022 tagit beslut om att prioritera frågan om nödvändig it-utveckling vad gäller sammanfallande tid mellan förmåner för att på så sätt motverka felaktiga utbetalningar.

Granskningen visar att sättet Försäkringskassan har valt att organisera sin verksamhet på delvis medför sämre förutsättningar att arbeta effektivt med att förhindra felaktiga utbetalningar. Det följer av att myndigheten har delat upp handläggning av förmånen assistansersättning och kontrollutredningar för misstänkt fusk och felaktiga utbetalningar på olika avdelningar.

En annan omständighet som försämrar Försäkringskassans rättsliga möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar är innebörden av ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som gäller bedömning av assistentens arbetsförmåga.<sup>43</sup> Försäkringskassan kan enligt domen inte neka utbetalning av ersättning till viss del med hänvisning till att assistenten uppburit sjukersättning för samma tid, utan måste alltid göra en bedömning av assistentens förmåga att utföra arbetet.

I avsnitt 2.1 och 2.2 beskriver vi olika grundförutsättningar för att Försäkringskassan ska kunna betala ut assistansersättning. I avsnitt 2.3 redogör vi för förutsättningarna för handläggningen av utbetalning. Avsnitt 2.4 behandlar Försäkringskassans rättsliga möjligheter att kontrollera användningen av assistansersättning. I avsnitt 2.5 beskriver vi relevanta delar av Försäkringskassans organisation och i avsnitt 2.6 redogör vi för en lagförändring från den 1 september 2022 som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut blir direkt verkställbara. Detta betyder att Försäkringskassan inte längre behöver få en exekutionstitel genom att driva mål i allmän domstol, utan kan vända sig direkt till Kronofogden för att begära återbetalning av den felaktigt utbetalda ersättningen.

## 2.1 Grundförutsättningar: krav på köp, redovisning och avtal

Försäkringskassan betalar ut assistansersättning under förutsättning att den försäkrade använder ersättningen till att köpa assistans från en

---

<sup>43</sup> HFD 2021 ref. 56.

anordnare eller själv anställer och avlönar sina personliga assistenter.<sup>44</sup>

Förordningen om assistansersättning kräver att kostnader för och köp av assistansersättning ska redovisas.<sup>45</sup> Försäkringskassan har reglerat hur kostnaderna och köpen ska redovisas och att det ska finnas ett avtal mellan den försäkrade och den assistansanordnare som hen köper sin assistans av.<sup>46</sup>

Den försäkrade kan välja att ingå avtal om och köpa personlig assistans av en kommun eller av någon annan som har tillstånd (enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS) att bedriva verksamhet med personlig assistans.<sup>47</sup> Andra anordnare än kommunen kan till exempel vara bolag, stiftelser, föreningar, andra privata aktörer eller någon som valt att anordna sin egen assistans inom ramen för en juridisk person, exempelvis aktiebolag, handelsbolag eller kooperativ.<sup>48</sup>

## 2.2 Förutsättningar för utbetalning

För att Försäkringskassan ska kunna betala ut assistansersättning krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. I vissa situationer kan Försäkringskassan inte neka utbetalning av assistansersättning, trots att förutsättningarna inte är uppfyllda. Vi redogör för detta nedan.

### 2.2.1 Uppgiftsskyldighet

Arbetsgivare för eller uppdragsgivare åt en personlig assistent är skyldiga enligt lag att lämna nedanstående uppgifter om assistenten till Försäkringskassan innan assistansen börjar utföras.

- uppgifter som visar om assistenten är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade
- uppgifter som visar om assistenten har fyllt 18 år

---

<sup>44</sup> 51 kap. 4 § SFB; Prop. 2007/08:61, *Kostnader för personlig assistans*, s. 17;

Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 158.

<sup>45</sup> 7 och 11 a §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

<sup>46</sup> 3, 5 och 6 §§ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

<sup>47</sup> 51 kap. 19 § SFB.

<sup>48</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 162.



- uppgifter som visar om assistenten är bosatt inom eller utanför EES-området.

Uppgiftsskyldighet gäller också vid ändrade förhållanden.<sup>49</sup> Med arbetsgivare menas både den som själv anställer sina assistenter och den assistansanordnare som är arbetsgivare för personliga assistenter.<sup>50</sup> Försäkringskassan kan inte betala ut assistansersättning om myndigheten inte har fått ovanstående uppgifter.<sup>51</sup>

## 2.2.2 Assistenten ska vara vuxen, ha förmåga att utföra assistans och bo inom EES-området

Assistansersättning betalas inte ut om assistansen har utförts av någon som är under 18 år eller om assistansen har utförts av någon som till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.<sup>52</sup> Det framkommer i förarbetena att någon fast övre åldersgräns inte bör anges utan arbetsförmågan bör bedömas från fall till fall. Om det visar sig att en assistent får hel sjukersättning måste utgångspunkten vara att assistenten saknar förmåga att arbeta som assistent, enligt förarbetena. Däremot bör den som kan arbeta deltid inte vara förhindrad att göra det som personlig assistent.<sup>53</sup>

På det här området har en dom från HFD inneburit vissa svårigheter för Försäkringskassan i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. HFD har konstaterat att Försäkringskassan inte kan neka utbetalning av assistansersättning till viss del på grund av att en assistent har arbetat heltid trots att hen samtidigt hade halv sjukersättning. HFD skriver att det ska göras en bedömning av assistentens förmåga att utföra arbetet och att Försäkringskassan inte kan neka ersättning om assistansen har utförts. Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg att Försäkringskassan kan neka ersättning för motsvarande tid.<sup>54</sup>

Tjänstepersoner hos Försäkringskassan som vi har intervjuat menar att det är svårt för myndigheten att göra en bedömning av assistentens

---

<sup>49</sup> 51 kap. 24 § SFB.

<sup>50</sup> Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*, utgiftsområde 9, s. 239.

<sup>51</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6*, version 31, s. 184.

<sup>52</sup> 51 kap. 16 § första stycket 1 och 3 SFB.

<sup>53</sup> Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 221–222.

<sup>54</sup> HFD 2021 ref. 56.

förmåga att utföra arbetet. Det följer av att Försäkringskassan efter ett beslut av Riksdagens ombudsmän (JO) bedömer att myndigheten inte har rätt att utreda assistenten (se även avsnitt 3.1).<sup>55</sup> Innebörden av HFD-domen i kombination med Försäkringskassans begränsade möjligheter att göra en bedömning av assistentens förmåga att utföra arbetet kan därmed i förlängningen innebära att ersättning betalas ut även om assistansen inte utförs, åtminstone inte på ett adekvat sätt enligt intervjupersonerna.

Assistenten ska vara bosatt inom EES-området för att assistansersättning ska kunna betalas ut. Försäkringskassan får bara göra undantag om det finns särskilda skäl.<sup>56</sup>

Försäkringskassan behöver kunna identifiera den personliga assistenten för att myndigheten ska kunna säkerställa att assistenten uppfyller lagstiftningens krav. De personer som utför, eller kommer att utföra, personlig assistans ska därför ha en fastställd identitet.<sup>57</sup>

### 2.2.3 Assistenten ska följa reglerna om arbetstid

Assistansersättning ska inte betalas ut om assistansen har utförts på ett sätt som strider mot arbetstidslagstiftningen.<sup>58</sup> Men Försäkringskassan anger att det inte ska göras en beräkning av en personlig assistents totala arbetstid om assistenten utför arbete åt flera brukare eller har andra arbeten utöver arbetet som personlig assistent. Myndigheten ska bara beräkna den totala arbetstiden som en personlig assistent har hos en försäkrad. Detta gäller även om assistenten är anställd hos två olika anordnare.<sup>59</sup>

Därmed betalar Försäkringskassan å ena sidan ut assistansersättning även om assistenten har arbetat mer än vad gällande arbetstidslagstiftning tillåter, så länge det inte sker hos en enskild assistansberättigad. Detta innebär att assistansersättning betalas ut i strid med gällande lagstiftning för assistansersättning.<sup>60</sup> Å andra sidan konstaterar ISF att det skulle det vara svårt för Försäkringskassan

---

<sup>55</sup> JO-beslut 7011–2018.

<sup>56</sup> 51 kap. 16 § andra stycket SFB.

<sup>57</sup> Försäkringskassan, *Utredning av personliga assistenters identitet i ärenden om assistansersättning*. Rättsligt ställningstagande. 2020:01.

<sup>58</sup> 51 kap. 16 § första stycket 2 SFB.

<sup>59</sup> Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6*, version 31, s. 176.

<sup>60</sup> 51 kap. 16 § första stycket 2 SFB.

att avgöra vem som inte skulle få utbetalning av ersättningen vid en sammantagen bedömning av en assistents arbete hos olika assistansberättigade.

#### 2.2.4 Inte alltid ett skäl att neka utbetalning om assistans utförs i strid med annan lagstiftning

För att Försäkringskassan i andra situationer ska kunna neka utbetalning av assistansersättning måste myndigheten kunna visa att assistansen inte har utförts, även om den kan ha utförts i strid med gällande lagstiftning på andra områden. Våra intervjuer med Försäkringskassan visar att om assistans exempelvis har utförts av en assistent som inte har arbetstillstånd i Sverige är det inte ett skäl för Försäkringskassan att neka utbetalning av assistansersättning. Myndigheten måste ändå visa att den redovisade assistansen inte har utförts. Försäkringskassan får inte heller stoppa utbetalningen av assistansersättning i de fall där assistans har utförts av en person som har ett utvisningsbeslut från Sverige som har vunnit laga kraft.

#### 2.2.5 Försäkringskassan måste kunna visa att assistans inte utförs

Lagstiftningen anger uttryckligen vissa situationer där assistansersättning inte ska betalas ut.<sup>61</sup> Men det saknas förutsättningar i lagstiftningen för att Försäkringskassan ska kunna neka utbetalning av assistansersättning om myndigheten inte kan visa att assistans inte har utförts.

I intervjuer med tjänstepersoner på Försäkringskassan framkommer att Försäkringskassan vid misstanke om felaktig utbetalning har svårt att visa att den assistans som redovisas inte har utförts. Möjligheterna att visa att assistans inte har utförts har också försämrats med anledning av det tidigare nämnda JO-beslutet, som innebär att Försäkringskassan inte kan fråga om någon annan än den försäkrade personen. Detta innebär svårigheter för Försäkringskassan om misstanke finns om att assistansen inte kan ha utförts på det sätt den redovisas. Ett exempel från en av våra intervjuer med en tjänsteperson på Försäkringskassan är att assistenten anges arbeta samma

---

<sup>61</sup> 51 kap. 16 och 16 b §§ SFB.

tid varje dag flera år i följd, oavsett vilken veckodag och utan något uppehåll för semester eller annat avbrott i arbetet.

I intervjuerna framkommer också att LSS inte omfattade några möjligheter till kontroll av ersättningen när lagen kom år 1994. Försäkringskassan kan generellt inte vara säker på att de tidsredovisningar av utförd assistans som myndigheten får in stämmer överens med verkligheten. De intervjuade anser att Försäkringskassan skulle behöva ha möjlighet att på något sätt få veta om assistenten åtminstone är på samma plats som brukaren. Men det är svårt att kontrollera var assistenten har befunnit sig vid en viss tidpunkt eftersom det inte finns något sådant system utformat i dagsläget. Tjänstepersonerna anser att möjligheterna att kontrollera utförd assistans inte har hängt med i samhällsutvecklingen. De uppger att det är ett dilemma att det från början inte kunde förutses att lagstiftningen skulle missbrukas på det sätt som har skett i nutid.

## 2.3 Handläggning av utbetalning

Assistansersättning betalas ut månadsvis för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats.<sup>62</sup> Ersättningen betalas enligt huvudregeln ut i efterskott när den utförda assistansen har redovisats.<sup>63</sup> Försäkringskassan kan i stället grunda utbetalningen på ett beräknat antal assistanstimmar som den assistansberättigade har blivit beviljad för månaden och då betala ut ett preliminärt belopp i förskott.<sup>64</sup> Möjligheten att betala ut ersättning i förskott infördes för att den som själv anställer sina assistenter ska kunna avlöna dem och klara övriga omkostnader.<sup>65</sup> Utbetalning i förskott kan göras under förutsättning att den enskilde anställer alla sina assistenter själv.<sup>66</sup>

### 2.3.1 Utbetalning till annan än den försäkrade

Försäkringskassan kan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättning ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd från IVO att bedriva yrkesmässig verksamhet

---

<sup>62</sup> 51 kap. 14 § SFB.

<sup>63</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 159.

<sup>64</sup> 51 kap. 15 § SFB.

<sup>65</sup> Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 71.

<sup>66</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 159.

med personlig assistans.<sup>67</sup> Då måste det finnas ett skriftligt avtal mellan betalningsmottagaren och den försäkrade. Avtalet måste innehålla namn och person-/organisationsnummer för den försäkrade och kommunen/anordnaren, specifikation över vad avtalet gäller och från och med vilken tidpunkt avtalet börjar gälla. Avtalet måste också vara daterat och underskrivet av båda parter.<sup>68</sup>

HFD konstaterar i en dom från 2019 att möjligheten i 51 kap. 19 § SFB för Försäkringskassan att på begäran av den försäkrade betala ut assistansersättning direkt till en anordnare i stället för till den försäkrade själv är just en möjlighet och inte en skyldighet för Försäkringskassan. Huvudfrågan i målet var om Försäkringskassans ställningstagande att inte längre betala ut assistansersättning direkt till en assistansanordnare går att överklaga. HFD kom fram till att det inte går att överklaga ett sådant beslut eftersom det inte påverkar själva rätten till eller storleken på förmånen.<sup>69</sup>

Den 1 januari 2011 infördes krav på att assistansanordnare måste ha tillstånd från Socialstyrelsen, senare IVO, för att få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans.<sup>70</sup> IVO ska ge tillstånd för att bedriva verksamhet med respektive personkrets och för barn och vuxna.<sup>71</sup>

Försäkringskassan betalade därefter inte ut ersättning om assistans hade utförts av en anordnare som saknade tillstånd, eller som saknade tillstånd för rätt personkrets- eller ålderskategori. 2019 kom en dom från HFD där rätten konstaterar att varken LSS eller SFB innehåller stöd för att neka utbetalning till den försäkrade själv med anledning av att anordnaren saknar tillstånd från IVO att bedriva personlig assistans. Försäkringskassan kunde därmed neka att betala ut assistansersättningen direkt till anordnaren, men inte till den försäkrade själv.<sup>72</sup>

Från och med den 1 november 2021 infördes en ny bestämmelse i SFB som innebär att Försäkringskassan varken får betala ut

---

<sup>67</sup> 51 kap. 19 § SFB.

<sup>68</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 162–163.

<sup>69</sup> HFD 2019 ref. 21.

<sup>70</sup> 23 § LSS.

<sup>71</sup> 8 och 9 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>72</sup> HFD 2019 not 4.

ersättningen till den försäkrade själv eller till någon annan aktör om assistansen har utförts av en anordnare som saknar tillstånd.<sup>73</sup>

År 2020 klargjorde HFD att Försäkringskassan får neka eller återkräva utbetalning om villkoren som är förenade med tillståndet inte är uppfyllda. I avgörandet bedömde HFD att ett assistansbolag var återbetalningsskyldigt. Företaget hade under flera år fått ersättning från Försäkringskassan för utförd assistans för försäkrade som inte tillhörde den enda personkrets som bolaget hade tillstånd för.<sup>74</sup>

För att ersättningen ska kunna betalas ut till en annan anordnare än en kommun ska anordnaren vara godkänd för F-skatt. Om anordnaren är arbetsgivare ska den vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket.<sup>75</sup> Dessa förutsättningar måste vara uppfyllda vid varje utbetalningstillfälle. Det räcker inte att förutsättningarna är uppfyllda vid den tidpunkt då Försäkringskassan får en begäran om utbetalning till någon annan.<sup>76</sup>

### 2.3.2 Redovisning av utförd assistans ska uppfylla vissa krav

Den assistansberättigade ska ha köpt assistans eller ha haft kostnader för personliga assistenter för att assistansersättning ska betalas ut. Den som inte redovisat köpet av assistans eller kostnader för personliga assistenter på ett korrekt sätt kan inte anses ha köpt eller haft kostnader, enligt 51 kap. 4 § SFB. Köpet eller kostnaden ska redovisas enligt föreskrifterna.<sup>77</sup>

Av förarbetena till 51 kap. 4 § SFB framgår att Försäkringskassan ska kunna följa upp att assistansersättningen har använts på ett korrekt sätt. Den ersättningsberättigade ska intyga att assistansersättningen har använts till kostnader för personlig assistans.<sup>78</sup> Av Försäkringskassans föreskrifter framgår att redovisning av utförd assistans ska ske på särskilt fastställda blanketter för tidsredovisning och räkning.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> 51 kap. 16 b § SFB.

<sup>74</sup> HFD 2020 ref. 18.

<sup>75</sup> 3 § tredje stycket FKFS 2016:4.

<sup>76</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 164.

<sup>77</sup> FKFS 2016:4, jämför 11 a § förordningen (1993:1091) om assistansersättning och prop. 2007/08:61, *Kostnader för personlig assistans*, s. 23.

<sup>78</sup> Prop. 2007/08:61, s 23–24.

<sup>79</sup> 5 och 6 §§ FKFS 2016:4.

### *Tidsredovisning och räkning på blankett eller i e-tjänst*

Den som är arbetsgivare för eller uppdragsgivare åt en personlig assistent ska lämna uppgifter till Försäkringskassan som visar den arbetstid som assistenten har arbetat hos den försäkrade månadsvis i efterhand.<sup>80</sup> Det är den anordnare som den försäkrade har avtal med som ska lämna uppgifter om assistenternas arbetstid.<sup>81</sup>

Uppgifterna ska lämnas på särskild blankett eller via en e-tjänst. En blankett ska lämnas för varje assistent som arbetat under månaden, och undertecknas av arbetsgivaren. Assistenten själv ska intyga uppgifterna.<sup>82</sup> Arbetsgivaren visar genom sin underskrift bland annat att det som assistenten har intygat på tidsredovisningen är korrekt, utifrån det som den kan förväntas känna till om assistenternas arbetade tid utifrån sitt ansvar som arbetsgivare.<sup>83</sup>

Efter varje månad ska den försäkrade lämna en räkning med sammanställning av de uppgifter om utförd assistans som framgår av tidsredovisningarna till Försäkringskassan.<sup>84</sup> Den försäkrade ska underteckna räkningen på heder och samvete.<sup>85</sup>

### *Tidpunkt för inlämnande av handlingar*

Räkning och tidsredovisningar ska lämnas in senast den femte i andra månaden efter redovisningsmånaden. Handlingarna ska lämnas in för varje enskild redovisningsmånad.<sup>86</sup> Det innebär att utbetalningen blir fördröjd om den korrekta redovisningen kommer in för sent.<sup>87</sup>

Om assistans utförs när ansökan om assistansersättning har lämnats in till Försäkringskassan men något beslut ännu inte hunnit fattas betalar myndigheten ut ersättningen endast om assistansen redovisas löpande varje månad.<sup>88</sup> Försäkringskassan ska därmed inte betala ut ersättning

---

<sup>80</sup> 51 kap. 24 § andra stycket 2 SFB.

<sup>81</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 166.

<sup>82</sup> 5 § första stycket FKFS 2016:4.

<sup>83</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 166.

<sup>84</sup> 6 § FKFS 2016:4) om assistansersättning.

<sup>85</sup> 110 kap. 4 § andra stycket SFB; Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 167.

<sup>86</sup> 8 § FKFS 2016:4.

<sup>87</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 172.

<sup>88</sup> 51 kap. 7 § SFB.

för en månad om redovisningen kommer in för sent. Det gäller även om den för sent inlämnade redovisningen är korrekt.<sup>89</sup>

HFD har slagit fast att Försäkringskassan inte kan neka utbetalning av assistansersättning även om kravet på månadsvis redovisning inte är uppfyllt under den tid som ett ärende prövas i domstol.<sup>90</sup> Både tidsredovisningar och räkningar kan då gälla en tid där utförandet har skett upp till flera år tidigare eftersom det kan dröja innan domstolen avgör ärendet. Ingen redovisning av utförd assistans behöver ha skett löpande under denna tid för att Försäkringskassan ska betala ut ersättningen efter att domstolen avgjort målet.<sup>91</sup>

### 2.3.3 Bedömning av redovisade timmar

Assistansersättning beviljas med ett visst antal timmar för en period på längst sex månader, en så kallad beviljandeperiod.<sup>92</sup> Försäkringskassan kan aldrig betala ut assistansersättning för fler timmar än vad som ingår i beviljandeperioden. Om alla beviljade assistanstimmar har använts innan beviljandeperioden är slut kan överskjutande timmar inte betalas ut. Om det finns timmar kvar i beviljandeperioden efter det att utbetalning har gjorts för hela perioden kan de timmarna inte användas i en kommande period.<sup>93</sup>

Försäkringskassan ska månadsvis bedöma hur många redovisade assistanstimmar som kan ligga till grund för utbetalning.<sup>94</sup> Om ersättningen betalas ut i efterskott måste Försäkringskassan inför varje månad ta ställning till hur många timmar som finns kvar i beviljandeperioden. Det innebär att tidsredovisning och räkning för föregående månader i perioden måste ha kommit in.<sup>95</sup> Myndigheten måste därmed hantera tidsredovisning och räkning i kronologisk ordning.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 172.

<sup>90</sup> HFD 2019 ref. 34.

<sup>91</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 172.

<sup>92</sup> 51 kap. 9 § SFB.

<sup>93</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 173.

<sup>94</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 172.

<sup>95</sup> 11 § tredje stycket FKFS 2016:4.

<sup>96</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 189.



Försäkringskassan anger att varje månadsutbetalning är definitiv både vad gäller timmar och beloppets storlek när utbetalning görs i efterskott.<sup>97</sup>

Men Kammarrätten i Jönköping har konstaterat att myndigheten vid efterskottsbetalning inte kan neka ersättning med anledning av att handlingar för redovisning av utförd assistans inte har lämnats in i tid.<sup>98</sup> Det innebär att Försäkringskassan inte kan neka utbetalning av assistansersättning även om underlag för utbetalning lämnas in långt senare eller korrigeras i efterhand efter den angivna tidsgränsen. HFD har beviljat prövningstillstånd i målet.<sup>99</sup>

#### *Slutavräkning vid förskottsbetalning*

När assistansersättning betalats ut i förskott ska Försäkringskassan göra en slutavräkning senast två månader efter varje beviljandeperiod.<sup>100</sup> Slutavräkningen ska omfatta alla månader där Försäkringskassan har betalat ut i förskott under beviljandeperioden.<sup>101</sup>

HFD har slagit fast att en redovisning som lämnats in till Försäkringskassan först efter slutavräkningen inte kan läggas till grund för utbetalning av assistansersättning.<sup>102</sup>

### 2.3.4 Assistenten har redovisat tid som assistent samtidigt som de har fått dagersättning

Försäkringskassan har granskat redovisad assistanstid som sammanfaller med att assistenten har fått dagpenning för förmånerna sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassans system kan inte upptäcka om assistans redovisas för samma tid som dagersättning betalas ut, eftersom systemen inte är sammankopplade på det sättet.<sup>103</sup> En av tjänstepersonerna på

---

<sup>97</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 185.

<sup>98</sup> Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1271-19.

<sup>99</sup> HFD, mål nr 2928-21.

<sup>100</sup> 51 kap. 15 § SFB.

<sup>101</sup> 16 § andra stycket FKFS 2016:4.

<sup>102</sup> HFD 2020 ref. 55.

<sup>103</sup> Försäkringskassan, *Redovisad assistanstid som sammanfaller med utbetald sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning*. Rapport intern försäkringskontroll. Dnr FK 2021/014126, s.1.

Försäkringskassan som vi har intervjuat uppger att en del av it-systemen är gamla och inte kan kommunicera med varandra.

Försäkringskassans interna granskning visar att 14 510 assistenter under 2020 har redovisat arbetstid som assistent samtidigt som de har begärt hel dagersättning från Försäkringskassan. Det motsvarar cirka 12 procent av de personer som är registrerade som assistenter hos Försäkringskassan. Drygt 7 500 assistenter har redovisat arbete som assistent samtidigt som de fått hel sjukpenning, upp till 203 dagar i det mest omfattande fallet. Drygt 2 700 assistenter har fått hel föräldrapenning på sjukpenningnivå samtidigt som de har redovisat arbete som assistent, upp till 168 dagar. Drygt 4 100 assistenter har redovisat tid som assistent samtidigt som de har fått hel tillfällig föräldrapenning, upp till 96 dagar i det mest omfattande fallet. Försäkringskassan har ingen möjlighet att kontrollera att samtliga försäkrade verkligen avstår arbete vid ansökan om en dagersättning eller att samtliga assistenter faktiskt har utfört assistans.<sup>104</sup>

Enligt uppgift från Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga på Försäkringskassan har myndigheten under våren 2022 beslutat att starta ett arbete för att utveckla it-systemen för att myndigheten ska kunna upptäcka sammanfallande tid mellan förmåner. En intervjuperson uppger att Försäkringskassans ledning prioriterar frågan, men att den berör flera olika it-system och avdelningar inom Försäkringskassan där de rättsliga förutsättningarna för en sådan utveckling måste undersökas nogga.

Försäkringskassan kan inte utifrån den interna granskningen uttala sig om hur stora kolliderande belopp som eventuellt har utbetalats felaktigt eller var i handlägningsprocessen det har blivit fel.<sup>105</sup> Enligt uppgift från Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor på Försäkringskassan har myndigheten utifrån det som framkommit i den interna granskningen startat drygt 800 kontrollutredningar. Av dem har 246 lett till polisanmälningar till och med augusti 2022. Samtliga polisanmälningar gäller utbetald dagersättning och inte felaktig utbetalning av assistansersättning.

---

<sup>104</sup> Försäkringskassan, *Redovisad assistanstid som sammanfaller med utbetald sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.*

<sup>105</sup> Försäkringskassan, *Årsberättelse Intern försäkringskontroll 2021*, s. 5.

## 2.4 Rättsliga möjligheter att kontrollera användningen av assistansersättning

Försäkringskassan kan begära uppgifter från Skatteverket om personliga assistenter och de som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning.<sup>106</sup> Enligt uppgift från en tjänsteperson som arbetar på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga hämtar Försäkringskassan elektroniskt och med systematik uppgift om F-skatt och arbetsgivarregistrering från Skatteverket. Vad gäller redovisad lön och beslutade arbetsgivaravgifter saknas rättsligt stöd för automatiserad behandling. Den typen av uppgifter hämtar Försäkringskassans handläggare i stället in från Skatteverket vid behov i enskilda ärenden. Uppgifterna kan behövas både vid bedömning om rätt till assistansersättning och i handläggningen av kontrollärenden.

Tjänstepersoner på Försäkringskassan uppger i intervju att det blir ett hinder i handläggningen att dessa uppgifter inte kan hämtas in automatiserat utan måste begäras per post i enskilda ärenden.

## 2.5 Försäkringskassans organisation är ett hinder i sig

Försäkringskassan har organiserat sin verksamhet i olika avdelningar. Assistansersättning, både beslut om rätten till ersättning och utbetalningen av densamma, handläggs av Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV).<sup>107</sup> Enligt Försäkringskassans arbetsordning gäller en särskild beslutsordning bland annat för assistansersättning vad gäller rätten till förmånen, ersättningens storlek och andra beslut som fattas i direkt anslutning till beslutet om rätten till ersättning. Det innebär att besluten fattas av en särskild utsedd beslutsfattare på avdelningen FV.<sup>108</sup>

Kontrollutredningar och utredningar om återkrav av ersättning handläggs av Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor

---

<sup>106</sup> 110 kap. 34 a § SFB.

<sup>107</sup> Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, 2016:02, version 3.0.

<sup>108</sup> Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, s.17.

(GF).<sup>109</sup> Kontrollenheten på GF utreder misstankar om att en enskild medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder och det är också de som polisanmäler misstänkta brott.<sup>110</sup> Enligt den särskilda beslutsordningen kan utredare på kontrollenheten inte fatta beslut om minskning eller indragning av rätten till förmånen. Ett sådant beslut måste fattas av en särskild utsedd beslutsfattare.<sup>111</sup>

Av intervjuerna med tjänstepersoner på Försäkringskassan framgår att handläggningen av förmånen assistansersättning förutsätter ingående detaljkunskap, exempelvis beräkning av assistanstimmar. Kontrollutredare arbetar sällan enbart med assistansersättning och de kan därmed inte ha samma detaljkunskap eller helhetsbild som de som handlägger förmånen assistansersättning.

I flera intervjuer framgår att Försäkringskassans handläggning av assistansärenden på två olika avdelningar orsakar svårigheter. I och med att det är olika handläggare kan viktig information falla mellan stolarna. De intervjuade anser att ett tätare samarbete och en annan organisation av verksamheten skulle leda till att myndigheten bättre tar vara på sin kompetens, att information inte riskerar att gå förlorad och att hanteringen av ärenden skulle bli effektivare.

En intervjuuppgifter uppger att det skulle leda till en mer rättssäker hantering av förmånen. Just förmånen assistansersättning skulle gynnas av att hanteras samlat på ett ställe inom myndigheten, dels för att inte förlora information mellan avdelningar, dels för att utredaren ska ha behörighet i systemen som ska användas. Även om det finns orsaker till att vissa behörigheter hålls inom det egna området försvåras det dagliga arbetet av den nuvarande organisationen, enligt intervjupersonen.

ISF slår fast att behörigheten att komma åt kontrollärenden och olika interna system hos Försäkringskassan kan bero på olika saker. Ibland handlar det om rena organisatoriska val från Försäkringskassans sida men det kan även bero på att uppgifterna är sekretesskyddade utifrån gällande sekretesslagstiftning i 8 kap. 1–2 §§ offentlighet- och sekretesslagen [2009:400] (OSL) till följd av sekretess inom myndighetens olika verksamhetsgrenar.

---

<sup>109</sup> Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*.

<sup>110</sup> Försäkringskassan, *Kontrollutredning*. Vägledning 2004:1, version 13, s 10.

<sup>111</sup> Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, s.17.

## 2.6 Förvaltningsmyndigheters beslut blir direkt verkställbara

Från den 1 september 2022 är förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav av utbetalda ersättningar som mottagaren inte har rätt till direkt verkställbara.<sup>112</sup> Det betyder att förvaltningsmyndigheter inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten (KFM) eller föra talan vid allmän domstol för att KFM ska verkställa myndighetens beslut om återkrav av utbetald ersättning.<sup>113</sup> Men besluten måste vara möjliga att överklaga för att tillgodose nödvändiga rättssäkerhetskrav. Som utgångspunkt ska de också ha vunnit laga kraft innan de får verkställas.<sup>114</sup>

Tanken med lagändringen är det ska bli effektivare att verkställa förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet. Regeringen bedömer i förarbetena att ändringen kommer att bidra till att upprätthålla betalningsmoralen och förtroendet för välfärdssamhället i och med att statens och kommuners berättigade krav på betalning numera kan verkställas mer effektivt.<sup>115</sup>

När vi genomförde intervjuerna med anställda på Försäkringskassan var Försäkringskassans beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning inte direkt verkställbara. Flera intervjupersoner från Försäkringskassan berättar att myndigheten har lyft frågan till departementet flera gånger. En intervjuperson förklarar att ett beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning först kunde gå hela vägen till HFD för att bli fastställt till följd av att Försäkringskassans beslut om återkrav inte var direkt verkställbara. Därefter kunde processen helt börja om i allmän domstol och i vissa fall då gå hela vägen upp till högsta instans även i allmän domstol. Denna tidigare ordning gjorde med andra ord att det ofta tog lång tid och var resurskrävande innan besluten om återkrav kunde verkställas. Intervjupersonen anser att assistansbolagen i vissa fall drog nytta av detta genom att anlita advokater för att driva frågan i allmän domstol och ignorera beslut från Försäkringskassan och domar från förvaltningsdomstolarna. Orsaken till att assistansbolagen valde att driva målen i allmän

---

<sup>112</sup> 3 kap. 1 § andra stycket 6 utsökningsbalken (UB).

<sup>113</sup> Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*, s. 1.

<sup>114</sup> 3 kap. 20 § första stycket UB; Prop. 2021/22:206, s. 21.

<sup>115</sup> Prop. 2021/22:206, s. 1.

domstol var att beviskraven för att fastställa beslutet om återkrav är något högre i allmän domstol.



### 3 Försäkringskassans rättsliga hinder för att förhindra felaktiga utbetalningar

Det här kapitlet redovisar vilka rättsliga hinder som finns för Försäkringskassan att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vi beskriver även hur Försäkringskassan och regeringen arbetar för att minska felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan har vissa rättsliga hinder när det gäller att utreda andra personer än den assistansberättigade personen, alltså den som har blivit beviljad förmånen. Försäkringskassan kan inte begära uppgifter om någon annan än den försäkrade personen efter ett beslut av Riksdagens ombudsmän (JO) från mars 2020.<sup>116</sup> Försäkringskassan bedömer att myndigheten inte längre får utreda förhållanden kring assistenten, vilket medför stora begränsningar i utredningarna. Följden är att Försäkringskassan inte i samma uträkning som innan JO-beslutet har möjlighet att visa att assistans inte har utförts, till exempel genom uppgift om var assistenten har vistats när hen egentligen skulle ha utfört assistans.

Försäkringskassan föreslog till regeringen i maj 2020 en ändring i lagen som innebär att myndigheten ska kunna begära in uppgifter om någon annan än den försäkrade om uppgifterna är av särskild betydelse för utredningen.<sup>117</sup> Lagförslaget är ett tillägg till den befintliga bestämmelsen i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken (SFB) och i lagförslaget skriver Försäkringskassan att den bestämmelsen inte medför någon skyldighet att svara på förfrågan från Försäkringskassan.

---

<sup>116</sup> JO-beslut den 3 mars 2020, dnr 7011–2018.

<sup>117</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*. Skrivelse till regeringen. Dnr 6346–2020.



En annat rättsligt hinder som Försäkringskassan har i arbetet med att minska felaktiga utbetalningar är att det är svårt att utbyta information med andra myndigheter. Den sekretesslagstiftning som gäller och hur olika myndigheter använder den leder till en del begränsningar vad gäller utbyte av de uppgifter som behövs för att se till att utbetalningarna blir korrekta.

Även vissa omständigheter i lagstiftningen hindrar Försäkringskassan att i större utsträckning kunna motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. En sådan är att möjligheten till omprövning av förmånen är begränsad. Omprövning får bara göras i den utsträckning som rätten till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.<sup>118</sup> Möjligheten till omprövning är viktig, eftersom assistansersättning beviljas utan tidsbegränsning och i många fall betalas ut under resten av livet.

Avsnitt 3.1 beskriver de rättsliga hinder som finns enligt lag och praxis att utreda annan person än den som är berättigad till assistansersättning, det vill säga tredje person. Vidare redogör vi för hur Försäkringskassan tolkar sina möjligheter att utreda assistenter och andra än den försäkrade personen. Vi beskriver också Försäkringskassans arbete med att få till stånd en lagändring. I avsnitt 3.2 redogör vi för de rättsliga hinder som finns till följd av den sekretesslagstiftning som gäller vid informationsutbyte mellan myndigheter. I avsnittet finns även en redogörelse för de åtgärder som Försäkringskassan och regeringen har genomfört för att förändra den aktuella sekretesslagstiftningen. I avsnitt 3.3 beskriver vi förutsättningarna för omprövning av förmånen assistansersättning.

### 3.1 JO:s beslut hindrar att utreda tredje person – Försäkringskassan vill ändra lagen

Justitieombudsmannen (JO) slår i ett beslut från mars 2020 fast att det saknas lagstöd för Försäkringskassan att hämta in uppgifter om någon annan än den försäkrade personen. Försäkringskassan kan inte med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 14 § 1 SFB göra en förfrågan för att

---

<sup>118</sup> 51 kap. 12 § SFB.

få in uppgifter om någon annan än den försäkrade personen. Enligt första punkten i bestämmelsen får Försäkringskassan göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Men det gäller bara när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för att tillämpa SFB.<sup>119</sup>

I beslutet kritiserar JO Försäkringskassan för att myndigheten utan stöd i lagen har skickat en förfrågan till en bank för att få in uppgifter om någon annan än den försäkrade personen. JO framhåller i beslutet att förarbetena till bestämmelsen inte ger något stöd för att Försäkringskassan har rätt att fråga efter uppgifter om någon annan än den försäkrade personen. Uppräkningen i 110 kap. 14 § SFB av de rättsliga subjekt som Försäkringskassan kan göra en förfrågan hos visar tydligt att de uppräknade subjekten är kopplade till just den försäkrade personen. JO anser att systematiken i 110 kap. SFB och ordalydelsen i kapitlets 14 § talar mot att Försäkringskassan med stöd av bestämmelsen kan göra en förfrågan för att få in uppgifter om någon annan än den försäkrade personen.<sup>120</sup>

### 3.1.1 Minskade utredningsbefogenheter för Försäkringskassan – en följd av JO-beslutet

JO:s tolkning av bestämmelsen i 110 kap. 14 § SFB ger påtagliga konsekvenser för Försäkringskassans utredningsbefogenheter. Oberoende av vilken förmån och vilka uppgifter det gäller kan Försäkringskassan nu inte fråga efter uppgifter om en annan person än den person som förmånen gäller. Försäkringskassan bedömer också själv att myndigheten inte har rättsligt stöd att göra utredningar om assistenter. Avsaknad av möjligheter att efterfråga uppgifter om assistenterna påverkar möjligheten att upptäcka felaktiga utbetalningar. Skälet till att uppgifter om andra än den försäkrade behövs är att personens omständigheter, agerande och interagerande med den personen som ansöker eller är beviljad en ersättning, kan ha betydelse för rätten till ersättning. Försäkringskassan anser att möjligheten att utreda annan person än den försäkrade är viktig för att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> JO-beslut den 3 mars 2020, dnr 7011-2018.

<sup>120</sup> JO-beslut, dnr 7011-2018.

<sup>121</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 1–2.

Försäkringskassan bedömer att avsaknaden av möjlighet att fråga om andra personer än den person vars ärende är under utredning påverkar myndighetens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar och att motverka bidragsbrott. Det betyder att avsevärt färre felaktiga utbetalningar kommer upptäckas vilket kommer leda till färre polisanmälningar om misstänkt bidragsbrott.<sup>122</sup>

Försäkringskassan för statistik över resultatet av kontrollutredningar. Under 2019 ledde kontrollutredningarna av assistansersättning till att myndigheten förhindrade felaktiga utbetalningar med knappt 71 miljoner kronor.<sup>123</sup> Under 2020 felaktiga utbetalning med cirka 184 miljoner kronor. Motsvarande siffra för 2021 var drygt 158 miljoner kronor. Resultatet av kontrollutredningarna påverkas av att Försäkringskassan har begränsade utredningsmöjligheter i ärenden där det finns misstankar om att assistans inte har utförts i den omfattning som redovisats.<sup>124</sup> En tjänsteperson från Försäkringskassan uppger i en intervju att antalet polisanmälningar från Försäkringskassan har sjunkit efter JO-beslutet från mars 2020. Hen anser att det beror på de begränsade möjligheterna att utreda assistenter. JO:s tolkning av lagstiftningen begränsar Försäkringskassans möjligheter att begära tillräckliga uppgifter om assistenter. Under 2020 gjorde Försäkringskassan 258 polisanmälningar och under 2021 gjordes enbart 157.<sup>125</sup>

Försäkringskassan har lagstöd för att begära vissa uppgifter av assistansanordnare om assistenter.<sup>126</sup> Men eftersom assistansanordnarna i vissa fall misstänks för brottsligt upplägg vid kontrollutredningar av assistansersättning är de uppgifter som anordnarna själva lämnar inte tillräckliga. Försäkringskassan behöver även andra uppgifter om assistenterna för att utreda ett ärende fullt ut. Försäkringskassan har tidigare, innan JO:s beslut, begärt kontoutdrag gällande assistenterna för att visa att assistans inte har utförts. Kontoutdragen kan i vissa fall visa på var assistenten har befunnit sig vid tidpunkten då hen har uppgett att hen har utfört assistans. Utdragen kan också visa om assistenten har fått lön för utförd assistans, om assistenten har fått lön från någon annan arbetsgivare

---

<sup>122</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s.4.

<sup>123</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s.4.

<sup>124</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 59.

<sup>125</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, s. 177; Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 59.

<sup>126</sup> 51 kap. 24 § och 110 kap. 31 § första stycket SFB.

samt olika transaktioner som kan vara av betydelse för utredningen i kontrollärendet.<sup>127</sup>

Flera av våra intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan visar att de minskade utredningsmöjligheterna leder till svårigheter att utreda ärendena fullgott. De intervjuade personerna uppger att den förändrade praxisen, efter JO:s beslut, gör det svårt att visa om assistans har utförts eller inte. De anser att möjligheten att ta in uppgifter om tredje person är viktig för att kunna utreda och förhindra felaktiga utbetalningar. I en intervju framkommer att Försäkringskassan i sina utredningar behöver kunna ställa frågor om assistenten, assistansbolagen och bolagsföreträdarna, både om de juridiska och de fysiska personerna. Försäkringskassan är ganska begränsad i sin utredningsförmåga till följd av JO-beslutet.

I ytterligare en intervju uppger tjänstepersonen att en del av problematiken som finns med felaktiga utbetalningar skulle kunna lösas om Försäkringskassan, i större omfattning än vad som är möjligt i dag, får utreda vad assistenterna gör. Möjligheten att utreda assistenter är inte hela lösningen på problemet, men det skulle vara ett steg på vägen. Försäkringskassan är medveten om att det finns olika sätt att kringgå bestämmelserna exempelvis med skenöverföringar av lön till assistentens bankkonto, men möjligheten att utreda assistenterna är ändå betydelsefull.

En annan tjänsteperson från Försäkringskassan som arbetar med kontrollutredningar uppger att Försäkringskassan har varit tvungen att hitta andra sätt att utreda assistenterna efter att myndigheten inte längre kan följa pengaöverföringar eller var assistenten faktiskt har befunnit sig när den uppgivna assistansen utfördes. Försäkringskassans utredare kontrollerar i stället uppgifterna bland annat genom att ställa frågor till assistenten om hans arbetsuppgifter och andra förhållanden som har att göra med den assistansberättigade personen. Syftet med en sådan utredning är att bedöma om assistenten har sådan kännedom om arbetet att hen rimligen kan ha utfört assistansen.

---

<sup>127</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 2.

### 3.1.2 Försäkringskassan föreslår en lagändring för att kunna hämta in uppgifter om tredje person

Försäkringskassan får enligt gällande reglering när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB göra en förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.<sup>128</sup> Försäkringskassan konstaterar i framställan om lagändring att bestämmelsen i 110 kap. 14 § SFB inte medför någon skyldighet att svara på en förfrågan.<sup>129</sup>

För att utöka sina utredningsbefogenheter lämnade Försäkringskassan i maj 2020 en framställan om lagändring till regeringen med förslag på ett tillägg i 110 kap. 14 § SFB med ett andra stycke. Det föreslagna tillägget ger Försäkringskassan möjlighet att ställa förfrågan även om annan än den försäkrade när uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller tillämpningen av SFB. För att uppgifterna ska anses vara av särskild betydelse ska de förväntas tillföra sådan ytterligare information som, ensamt eller i kombination med övriga uppgifter, är av direkt relevans för bedömningen i ärendet.<sup>130</sup>

Försäkringskassan föreslår följande tillägg: ”En sådan förfrågan som avses i första stycket 1 får göras om annan än den försäkrade om uppgifterna kan antas vara av särskild betydelse.”<sup>131</sup>

Försäkringskassan anser att den utökade utredningsmöjligheten är avgörande för att kunna förhindra felaktiga utbetalningar. Däremot kommer den utökade utredningsmöjligheten inte användas rutinmässigt. I varje enskild situation ska Försäkringskassan bedöma hur myndigheten lämpligast ska utreda omständigheterna med hänsyn till den enskildes integritet.<sup>132</sup>

Enligt flera intervjuer med tjänstepersoner på Försäkringskassan har förslaget<sup>133</sup> som lämnades till regeringen hittills inte lett till några lagförslag eller andra förändringar. Av intervjuerna framgår att

---

<sup>128</sup> 110 kap. 14 § 1 SFB.

<sup>129</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 3.

<sup>130</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 3.

<sup>131</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 6.

<sup>132</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*, s. 3.

<sup>133</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*.

Försäkringskassan inte vet vad som händer med förslaget mer än att myndigheten har påmint departementet om frågan.

## 3.2 Rättsligt hinder – sekretess mellan myndigheter

11–27 miljarder kronor betalas årligen ut felaktigt från välfärdssystemen. Den allra största anledningen till dessa fel är felaktiga uppgifter vid ansökan eller att ändrade förhållanden under tid med ersättning inte anmäls. Dessa orsaker står för ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor. En förutsättning för korrekta utbetalningar är att uppgifter som ligger till grund för ett beslut är riktiga. Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är oriktiga. Ett ökat och effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna skulle kunna bidra till att minska problemen med felaktiga uppgifter.<sup>134</sup>

### 3.2.1 Uppgifterna som myndigheterna behöver utbyta omfattas ofta av sekretess

De uppgifter som myndigheter behöver utbyta för att säkerställa att beslutsunderlagen är korrekta vid utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen består i stor utsträckning av personuppgifter. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess. Det krävs sekretessbrytande bestämmelser för att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter. Vid tillämpning av sådana bestämmelser görs en avvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som sekretessen ska skydda, till exempel den personliga integriteten. Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av bestämmelser om behandling av personuppgifter.<sup>135</sup>

I offentlighet- och sekretesslagen [2009:400] (OSL) finns de undantag från offentlighetsprincipen som stadgas i tryckfrihets-

---

<sup>134</sup> SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 192 och s. 210–211.

<sup>135</sup> PM. Fi2021/02442, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, s. 5.

förordningen [1949:105] (TF). Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten inom offentlig sektor ska vara öppen för insyn och kontroll genom att allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar.<sup>136</sup> En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och har kommit in till eller är upprättad hos en myndighet.<sup>137</sup> OSL begränsar även yttrandefriheten i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF).<sup>138</sup> Rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas i olika situationer, vilket då ska anges noga i en bestämmelse eller särskild lag.<sup>139</sup>

OSL reglerar bland annat hur myndigheter får lämna ut och i övrigt hantera allmänna handlingar. Lagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar och förbud mot att röja uppgift, oavsett om det är muntligen, skriftligen eller på annat sätt.<sup>140</sup>

Definitionen av sekretess i lagstiftningen är att det är förbjudet att röja en uppgift muntligen, genom att lämna ut en allmän handling eller på något annat sätt.<sup>141</sup> En sekretessreglerad uppgift är en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Sådana uppgifter kan därmed vara sekretessbelagda, det vill säga att de omfattas av sekretess i det enskilda fallet. För att avgöra detta görs en skadeprövning utifrån de aktuella förhållandena. Sekretessfrågan ska prövas varje gång som frågan om att lämna ut en allmän handling blir aktuell.<sup>142</sup> Sekretess kan gälla specifikt att skydda en enskilds intresse. Det gäller då den enskildes personliga förhållanden, exempelvis adress, sjukdomstillstånd eller ekonomiska förhållanden.<sup>143</sup>

Förbud mot att röja uppgift omfattar både myndigheter och enskilda personer med tystnadsplikt.<sup>144</sup> Förbudet gäller då även mellan myndigheter och inom en myndighet där det finns olika verksamhetsgrenar när de är självständiga i förhållande till varandra och inte

---

<sup>136</sup> Lagkommentar Karnov, 1 kap. 1 § OSL.

<sup>137</sup> 2 kap. 4 § TF .

<sup>138</sup> 1 kap. 1 § andra stycket OSL.

<sup>139</sup> 2 kap. 2 § andra stycket TF.

<sup>140</sup> 1 kap. 1 § första–andra stycket OSL.

<sup>141</sup> 3 kap. 1 § OSL.

<sup>142</sup> Lagkommentar Karnov, 3 kap. 1 § OSL.

<sup>143</sup> Lagkommentar Karnov, 1 kap. 1 § OSL.

<sup>144</sup> Lagkommentar Karnov, 3 kap. 1 § OSL.

enbart i relation till enskilda som vill ha uppgifter.<sup>145</sup> Förarbetena anger att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip kräver att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet som har hämtat in informationen. Uppgifter hos en myndighet anses nämligen kunna läggas till grund för åtgärder mot den enskilde som kan ha en negativ innebörd för hen om de används i ett annat sammanhang, även om de är helt lagenliga. Risken för obehörig vidarespridning kan också öka om uppgiften delas även om den omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.<sup>146</sup> Skälet för sekretess mellan myndigheter och inom myndigheters olika verksamhetsgrenar är att hemliga uppgifter inte ska nå en större krets än nödvändigt.<sup>147</sup>

Som huvudregel följer sekretess inte med en uppgift om den lämnas från en myndighet till en annan. Tvärtom är principen att sekretess inte gäller utanför det område som den lagstadgade sekretessbestämmelsen anger. Men det finns särskilda regler som innebär att sekretessen ibland följer med uppgifterna. Detta kallas för överföring av sekretess och finns reglerat bland annat i 11 kap. OSL. Överföring av sekretess är aktuell både när en uppgift lämnas till en annan myndighet och när en uppgift kan nå elektroniskt genom så kallad direktåtkomst av den mottagande myndigheten.<sup>148</sup>

### 3.2.2 Undantag från sekretess genom sekretessbrytande bestämmelser i OSL

Myndigheter kan i vissa situationer dela uppgifter mellan varandra för att möjliggöra samarbete. Samarbetet är ofta av stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Dessa situationer regleras främst i 10 kap. OSL.<sup>149</sup> Om andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda finns det alltså lagstadgad möjlighet till det, genom så kallade sekretessbrytande bestämmelser.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> 8 kap. 1–2 §§ OSL.

<sup>146</sup> Prop. 1979/80:2, *Med förslag till sekretesslag m.m.*, del A s. 90.

<sup>147</sup> Lagkommentar Karnov, 8 kap. 1 § OSL.

<sup>148</sup> Lagkommentar Karnov, 3 kap. 1 § OSL.

<sup>149</sup> Lagkommentar Karnov, 8 kap. 1 § OSL.

<sup>150</sup> Lagkommentar Karnov, 3 kap. 1 § OSL.



Sekretess kan efterges i en rad olika fall. Samtycke från enskild är en sådan situation. Sekretess till skydd för en enskild person hindrar inte att en uppgift lämnas till enskild eller till en annan myndighet om den enskilde samtycker till det, med vissa begränsningar.<sup>151</sup> Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas ut till enskild eller annan myndighet om det är nödvändigt för att myndigheten som lämnar ut uppgiften ska kunna fullgöra sin verksamhet.<sup>152</sup> Men den bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Avsikten är inte att rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen.<sup>153</sup> Ifall en enskild eller myndighet är part i ett mål eller har ett ärende hos en domstol eller annan myndighet har de som part rätt till insyn i handläggningen.<sup>154</sup>

Utöver de särskilda situationer som finns i 10 kap. OSL följer ytterligare situationer av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.<sup>155</sup> Men regeringen bedömer att det sällan är lämpligt att lämna ut omfattande sekretessbelagda uppgifter enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.<sup>156</sup> För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs att det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Begreppet uppenbart signalerar att den sekretessbrytande paragrafen aldrig ska användas i tveksamma fall.<sup>157</sup>

Generalklausulen får inte användas för att lämna ut uppgifter från socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter. Detta motiveras med vikten av förtroende för myndigheterna.<sup>158</sup> Generalklausulen kan inte heller användas som stöd för att lämna ut handlingar om det strider mot lag eller förordning.<sup>159</sup>

---

<sup>151</sup> 10 kap. 1 § OSL.

<sup>152</sup> 10 kap. 2 § OSL.

<sup>153</sup> Fi 2018:05, *Rättslig reglering rörande informationsutbyten – offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter*, s. 18.

<sup>154</sup> 10 kap. 3 § första stycket OSL.

<sup>155</sup> 10 kap. 27 § första stycket OSL.

<sup>156</sup> Prop. 2015/16:65, *Utlämningsdatalog*, s. 94.

<sup>157</sup> Lagkommentar Karnov 10 kap. 27 § OSL.

<sup>158</sup> 10 kap. 27 § andra stycket OSL; lagkommentar Karnov 10 kap. 27 § andra stycket OSL.

<sup>159</sup> 10 kap. 27 § tredje stycket OSL.

### 3.2.3 Undantag från sekretess genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet och underrättelseskyldighet

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas ut om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.<sup>160</sup> Några av de lagar som avses är: bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS).

#### *Bidragsbrotten*

Försäkringskassan är en av myndigheterna som enligt bidragsbrottslagen är skyldig att anmäla misstanke om brott mot samma lag till Polismyndigheten.<sup>161</sup> Bidragsbrottslagen omfattar ekonomiska förmåner i form av bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av vissa statliga myndigheter och betalas ut till en enskild person. Bland dessa myndigheter finns Försäkringskassan, kommuner och arbetslöshetskassor.<sup>162</sup> Begreppet personligt ändamål betyder att förmånen betalas ut till personers privata bruk. Lagen omfattar även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som gäller en enskild person, men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.<sup>163</sup> Som ekonomiskt stöd räknas exempelvis assistansersättning enligt SFB och stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).<sup>164</sup>

En person döms för bidragsbrott om hen lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som hen är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut. Om brottet bedöms som ringa varierar påföljden från böter till fängelse. Vid grovt bidragsbrott är straffskalan lägst sex månader

---

<sup>160</sup> 10 kap. 28 § första stycket OSL.

<sup>161</sup> 6 § bidragsbrottslagen.

<sup>162</sup> 1 § första stycket bidragsbrottslagen.

<sup>163</sup> 1 § andra stycket bidragsbrottslagen.

<sup>164</sup> Lagkommentar Karnov, 1 § bidragsbrottslagen.

och högst sex års fängelse.<sup>165</sup> Försäkringskassan står för cirka 75 procent av alla anmälningar om bidragsbrott.<sup>166</sup>

*Utredning om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*

I juni 2021 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen. Utredningen ska se över möjligheterna att förstärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Utredningens syfte är att säkerställa att myndigheterna arbetar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt för att därigenom minska antalet felutbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som myndigheterna hanterar. Uppdraget ska slutredovisas den 31 augusti 2023.<sup>167</sup>

I delbetänkandet från juni 2022 presenterar utredningen i huvudsak två förslag. Det ena förslaget är att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna ska kunna tas ut även om den enskilde inte har handlat med uppsåt, inte varit grovt oaktsam eller vid mindre allvarliga brott. Utredningen bedömer att det är ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar. Någon polisanmälan ska inte göras när en sanktionsavgift tas ut. Rättsväsendets resurser kan därmed användas till att bekämpa de allvarliga och mer svårutredda bidragsbrotten.<sup>168</sup>

Det andra förslaget är att ge Ekobrottsmyndigheten ansvar för brottsutredningarna i stället för som det är i dag att Polis- och Åklagarmyndigheten har ansvar. Utredningen bedömer en sådan hantering som mer effektiv. Det är också Ekobrottsmyndigheten som har den specialistkompetens som kan behövas för att utreda vissa typer av bidragsbrott.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> 2–3 §§ bidragsbrottslagen.

<sup>166</sup> SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, s. 145.

<sup>167</sup> Dir. 2021:39, *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*.

<sup>168</sup> SOU 2022:27, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, s. 25–29.

<sup>169</sup> SOU 2022:27, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, s. 25–29.

### *Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>170</sup> Lagen gäller sedan den 1 juni 2008. Lagen omfattar ekonomiska förmåner som beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild.<sup>171</sup> Lagen gäller också ekonomiskt stöd som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som gäller en enskild person men som betalas ut eller tillgodoräknas annan än den enskilde.<sup>172</sup> Underrättelseskyldigheten gäller förutom de uppräknade även för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, men gäller inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.<sup>173</sup>

Underrättelseskyldigheten innebär att underrättelse ska lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt, eller med ett för högt belopp.<sup>174</sup> Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.<sup>175</sup>

### *Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS)*

LUS ger myndigheter förutsättningar att utbyta information med varandra. I förarbetena uppger regeringen att en viktig del i kampen mot organiserad brottslighet är att myndigheter samverkar och kan utbyta information. Ofta har myndigheterna vid sådan samverkan svårt att bedöma om de får utbyta sekretessbelagda uppgifter mellan varandra. Svårigheterna som detta medför hindrar samverkan och syftet med lagen är att underlätta utbytet mellan myndigheter.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> Prop.2018/19:132, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, s.13.

<sup>171</sup> 1 § första stycket lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystem (lagen om underrättelseskyldighet).

<sup>172</sup> 1 § andra stycket lagen om underrättelseskyldighet.

<sup>173</sup> 2 § lagen om underrättelseskyldighet.

<sup>174</sup> 3 § första stycket lagen om underrättelseskyldighet.

<sup>175</sup> 3 § andra stycket lagen om underrättelseskyldighet.

<sup>176</sup> Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 1.

Lagen gäller vid särskild beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Inom ramen för denna samverkan ska en myndighet trots sekretess nu lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs. Men en uppgift ska inte lämnas ut om det finns övervägande skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda väger tyngre än intresset av att uppgiften lämnas ut. Bara de myndigheter som regeringen pekar ut är skyldiga att lämna eller ta emot uppgifter enligt LUS.<sup>177</sup> Exempelvis omfattas Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket av uppgiftsskyldigheten.<sup>178</sup> Efter en förordningsändring 2022 omfattas även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) av uppgiftsskyldigheten i LUS.<sup>179</sup>

För att värna den enskildes integritet föreslog regeringen när lagen infördes att begränsa uppgiftsskyldigheten till att endast omfatta sådana fall där behovet av ett effektivt informationsutbyte är extra starkt och därmed särskilt motiverat. Lagen gäller i de fall det finns en formaliserad samverkan mellan myndigheterna genom (i praktiken skriftliga) beslut och att den mottagande myndigheten behöver uppgiften för att kunna delta i samverkan. Samverkan kan även vara en följd av ett regeringsbeslut och viss annan samverkan. Lagen kan inte tillämpas vid mer sporadisk kontakt mellan myndigheter. Lagen gäller underrättelseverksamhet, men inte utredning eller lagföring.<sup>180</sup>

Myndigheten som lämnar ut uppgiften ska även väga intresset som sekretessen ska skydda mot intresset av att lämna ut uppgiften. Finns det övervägande skäl som talar för intresset som sekretessen ska skydda ska uppgiften inte lämnas ut.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> 1 kap. 1–3 §§ LUS.

<sup>178</sup> 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

<sup>179</sup> Förordningen (2022:770) om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

<sup>180</sup> Prop. 2015/16:167, s. 48.

<sup>181</sup> Prop. 2015/16:167, s. 51.

### 3.2.4 Sekretesslagstiftning och hur olika myndigheter använder den försvårar informationsutbyte

En tjänsteperson från Försäkringskassan uppger i en intervju att det finns ett bra samarbete med både Migrationsverket och IVO. Men hen anser att sekretess många gånger är ett hinder för informationsutbyte, och att det präglar en hel del av myndigheternas arbete. Ofta är det den enskilde handläggaren som ska bedöma om det finns någon sekretessbrytande regel och om generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan användas för att lämna ut den begärda informationen. Det är alltid lättare för handläggaren att neka att lämna ut handlingar med hänvisning till sekretess än att behöva lämna ut handlingar. Tjänstepersonen uppger också att olika myndigheters rättsavdelningar använder generalklausulen olika restriktivt och att de inte alltid är särskilt lösningorienterade. Detta leder till att de rättsliga förutsättningar som finns för att utbyta information mellan myndigheter inte används. Upplevelsen att olika myndigheter tillämpar generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL olika försiktigt bekräftas i ännu en intervju med en person från Försäkringskassan. Intervjupersonen uppger att Försäkringskassan under åren har haft dialog med Skatteverket om att de är mycket restriktiva när Försäkringskassan begär uppgifter, men att myndigheten har blivit bättre när det gäller att lämna ut handlingar. På senare år har Skatteverket börjat lämna ut mer information än tidigare till Försäkringskassan.

Ett av de beslut som Försäkringskassan har överklagat till regeringen handlar om att Skatteverket inte lämnat ut efterfrågade uppgifter till Försäkringskassan. I beslutet slår regeringen fast att Skatteverket borde ha lämnat ut de uppgifter som Försäkringskassan hade begärt. Regeringen skriver att Försäkringskassan har ansvar för att inte göra felaktiga utbetalningar enligt myndighetens instruktion. Utan tillgång till de begärda uppgifterna kunde Försäkringskassan i det aktuella fallet inte bedöma om utbetalningar skett felaktigt. Regeringen anger i beslutet att Försäkringskassan hade ett betydande intresse av att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna som inte var särskilt integritetskänsliga.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Regeringens beslut den 24 augusti 2017, Fi 2016/04431/S3.

### *Utbyte av uppgifter försvåras av begränsad digitalisering*

Intervjuerna visar också att svårigheterna att hämta in information mellan myndigheter inte bara har att göra med sekretessfrågor utan även med digitaliseringsfrågor. I nuläget finns viss elektronisk överföring i förmånskontroller i systemet. Där kontrolleras bland annat arbetsgivarregistrering och F-skatt. Exempelvis lämnas information om månadsinkomst i några specifika ärendeslag från Skatteverket på elektronisk väg. Försäkringskassan har utrett om det skulle vara möjligt att kontrollera mot dessa uppgifter i handläggningen av förmånen assistansersättning. Men det saknas i dag rättsligt stöd för det.<sup>183</sup>

I en del ärenden om utbetalning av assistansersättning skickar Försäkringskassan sina förfrågningar om uppgifter till exempelvis Skatteverket per post där varje förfrågan hanteras och värderas separat. Alla uppgifter skickas med vanlig post och det kan ta upp till två eller tre veckor innan Försäkringskassan får uppgiften. Hanteringen fördröjer beslutsprocessen, enligt den intervjuade personen.

Enligt uppgift från en tjänsteperson på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga på Försäkringskassan har myndigheten och IVO inget elektroniskt informationsutbyte i dagsläget. IVO skickar uppgifterna om återkallade och nybeviljade tillstånd per e-post. Försäkringskassan för därefter manuellt över uppgifterna till ett internt tillståndsregister. Applikationskontrollerna i förmånssystemet använder sedan uppgifterna som finns i det interna registret. Men enligt en intervjuperson arbetar Försäkringskassan med att utveckla möjligheter att utbyta digital information med IVO om tillstånd att bedriva assistans. Enligt uppgift från tjänsteperson på Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga på Försäkringskassan har myndigheten ett pågående utvecklingsinitiativ om möjligheterna att utbyta digital information med IVO om tillstånd att bedriva assistans. Hösten 2021 tog Försäkringskassan fram ett tekniskt lösningsförslag för hur utbytet skulle kunna ske men IVO har ännu inte lämnat återkoppling. För att få till ett utvecklingsinitiativ krävs att IVO prioriterar en sådan utveckling.

---

<sup>183</sup> Försäkringskassan, *Kontrollutredning*. Vägledning 2004:1, version 14, s. 36–37.

### 3.2.5 Försäkringskassan vill ha utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Flera av våra intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan visar att det finns ett mycket stort behov av att kunna hämta in mer information, särskilt i assistansärenden. Det finns behov att hämta in olika uppgifter som i dag inte går att hämta enligt de lagar som gäller (sekretesslagstiftning och regleringen i 110 kap. SFB). Det gäller till exempel information om en vad en assistent har gjort och var hen har befunnit sig vid en viss tidpunkt, uppgifter från bankkonton samt om assistenten har uppehållstillstånd i Sverige eller inte. De intervjuade lyfter även fram frågan om att förbättra möjligheterna till att utbyta information mellan myndigheter. Ett antal intervjupersoner från Försäkringskassan uppger att myndigheten har fört fram detta behov till utredningen om informationsutbyte.<sup>184</sup>

Flera intervjupersoner poängterar att Försäkringskassan behöver få bättre möjligheter att kontrollera och jämföra uppgifter som har kommit in till myndigheten med andra myndigheter. Försäkringskassan behöver också kunna hämta in fler uppgifter för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut till rätt person. En intervjuperson uppger att bättre möjligheter att utbyta mer omfattande information mellan myndigheter, exempelvis med Migrationsverket och IVO, skulle höja kvaliteten i Försäkringskassans beslutsunderlag. Ytterligare en av de intervjuade framhåller att det begränsade informationsutbytet mellan myndigheterna som orsakas av sekretess leder till hinder och försvårar utredningarna. Intervjupersonen anser att myndigheterna skulle kunna hitta felaktigheter i de lämnade uppgifterna om deras interna system kunde samköras. Därmed skulle de även kunna genomföra åtgärder fortare för att säkerställa riktigheten i sina beslut.

### 3.2.6 Förslag om att utreda underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar och sekretessgränser

Försäkringskassan har i samarbete med andra myndigheter lämnat förslag till regeringen om att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>185</sup> Försäkrings-

---

<sup>184</sup> Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*.

<sup>185</sup> Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/010878, s.1.



kassan har också framfört att det finns behov av en utredning om att avskaffa sekretessgränser mellan myndigheter.<sup>186</sup>

*Framställan om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*

Arbetsgruppen inom samarbetet Motståndskraft bland utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR) arbetar med att utreda lagen om underrättelseskyldighet. MUR lämnade i juni 2021 ett förslag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget handlar om åtgärder mot de rättsliga hinder som finns om att lämna underrättelser på elektronisk väg. MUR anser att hindren motverkar en effektiv tillämpning av lagen. I förslaget ingår även att Sveriges 21 regioner ska omfattas av lagen. Ett av skälen till att regionerna bör omfattas är enligt MUR att regionerna har tillgång till uppgifter som är av betydelse för att upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott.<sup>187</sup>

*Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas gällande sekretess till skydd för enskilda*

Försäkringskassan lämnade i april 2021 ett förslag till regeringen om att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda. I förslaget framhåller myndigheten att det mest effektiva sättet att motverka felaktiga utbetalningar är att stoppa dem innan de betalas ut. Då skulle även integritetskänsliga och fördyrande återkrav, polisanmälningar och domstolsprocesser kunna undvikas. Försäkringskassan anser att myndigheter därmed kommer att få större möjligheter att utbyta uppgifter samt göra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller.<sup>188</sup>

Försäkringskassan bedömer att uppgifterna som myndigheten behöver ha för att kunna upptäcka felaktigheter och fatta korrekta beslut ofta finns hos en annan myndighet. Men myndigheten har inte

---

<sup>186</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/004438.

<sup>187</sup> Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*, s.1.

<sup>188</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, s.12–13.

alltid vetskap om att en viss avgörande uppgift finns hos en annan myndighet. Försäkringskassan får inte alltid tillgång till uppgifterna på grund av sekretess. Det saknas i dag möjligheter att i någon större utsträckning samköra uppgifter från flera myndigheters system om exempelvis utbetalningar, intyg, eller kontrolluppgifter för att på ett effektivt sätt upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.<sup>189</sup>

Försäkringskassan framhåller i framställan att de nya sätten att missbruka välfärdssystemen ställer nya krav på myndigheterna för att välfärden ska kunna behållas. Därmed behövs nya sätt att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.<sup>190</sup>

### 3.2.7 Utökad informationsutbyte

Regeringen gav i juni 2021 i uppdrag till en utredning att undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte används på ett effektivt sätt. Utredningen ska även se över om det behövs bättre möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och analysera hur uppgifterna skyddas enligt den befintliga lagstiftningen, särskilt regleringen i OSL. Utredningen ska analysera om informationsutbyte mellan myndigheter kräver bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur uppgifterna kan lämnas med skydd för den personliga integriteten.<sup>191</sup> I regeringens promemoria om utvärdering av möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor uppger regeringen att lagregleringen om informationsutbyte mellan myndigheter är svåröverskådlig och att det kan medföra att information inte utbyts i den utsträckning som är möjlig eller önskvärd. Regleringen kan därmed hindra myndigheternas arbete att säkerställa korrekta utbetalningar.<sup>192</sup>

Utredningens delrapport från januari 2022 innehåller huvudsakligen en beskrivning av hur arbetet med informationsutbyte mellan myndigheter fungerar i dag och vilka behov av mer informations-

---

<sup>189</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, s.12–13.

<sup>190</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, s.12–13.

<sup>191</sup> PM, Fi2021/02442, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, s. 5–6.

<sup>192</sup> PM, Fi 2021/02442, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, s. 6; SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*; SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningen digitalisering*.

utbyte som finns. Delrapporten beskriver att det finns både rättsliga och tekniska hinder men att fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket än vad som görs i dag. Försäkringskassan, Migrationsverket och IVO skriver i underlag som utredningen har begärt att de behöver utbyta uppgifter som gäller assistansersättning med andra myndigheter.<sup>193</sup>

I slutbetänkandet från juni 2022 föreslår utredningen att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs i OSL. Utredningen vill att uppgifter ska få lämnas ut både på begäran och på eget initiativ. Utredningen anser att statliga och kommunala myndigheter bör få förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i högre utsträckning än i dag. Utredningen föreslår också en särskilt författningsreglerad uppgiftsskyldighet i vissa fall. Ett ytterligare förslag från utredningen är att informationsutbyte ska kunna ske elektroniskt.<sup>194</sup>

I remissvaret till utredningen framhåller ISF bland annat att det finns ett behov av utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor men att utredningens förslag behöver utredas vidare. Detta är nödvändigt med hänsyn till att det utifrån promemorian inte går att ta ställning till konsekvenserna för den enskildes integritet.<sup>195</sup>

*Ett utökat informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter kan vara positivt för den enskilde*

Utredningen framhåller att ett utökat informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter kan vara positivt även för den enskilde. Positiva effekter som följer av ett utökat informationsutbyte skulle innebära att den enskilde inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter vilket kan leda till att myndigheternas handläggningstider blir kortare. Om uppgifterna som registreras är riktiga från början kan även risken för en framtida ändring av

---

<sup>193</sup> Fi2021/02991, *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.*

<sup>194</sup> Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 13–20.

<sup>195</sup> ISF, *Remissvar Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)*. Dnr ISF 2022-62.

besluten minska, vilket stärker såväl rättssäkerheten som förtroendet för myndigheternas handläggning.<sup>196</sup>

### 3.3 Omprövningar

Före den 1 april 2018 skulle rätten till assistansersättning omprövas sedan två år förflutit från senaste prövning och vid väsentligt ändrade förhållanden.<sup>197</sup> Den 1 april 2018 togs möjligheten att göra sådana så kallade tvåårsomprövningar av assistansersättning bort. Omprövningar kan efter lagändringen enbart göras om rätten till ersättning minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.<sup>198</sup>

Anledningen till lagändringen var att rättspraxis inom assistansområdet fick stort genomslag för enskilda i samband med tvåårsomprövningarna. Syftet med ändringen var ökad förutsägbarhet, framför allt för enskilda. Den skulle också förhindra förändringar som inte hade föregåtts av politiska beslut. Regeringens avsikt var att lagändringen skulle vara tillfällig, och att bestämmelsen om tvåårsomprövning borde återinföras så snart det fanns förutsättningar för det. Regeringens uppfattning var att detta tidigast kunde bli aktuellt när en reformerad assistanslagstiftning träder i kraft. Det framkommer också i förarbetena att bestämmelsen var principiellt motiverad för att göra det möjligt för Försäkringskassan att se till att rätt person får rätt ersättning.<sup>199</sup>

ISF noterar att de beslutade lagändringarna som träder i kraft den 1 januari 2023 till viss del kommer innebära att en person ska ha rätt till assistansersättning i de situationer där ersättningen tidigare drogs in på grund av förändrad rättspraxis. Ett exempel är att det inte längre krävs en psykisk funktionsnedsättning i det nya grundläggande behovet stöd som den enskilde behöver löpande på grund av ett medicinskt tillstånd. Detta är alltså nytt från och med den 1 januari 2023. I dagsläget gäller, enligt en dom från HFD, att det grundläggande behovet ingående kunskaper förutsätter en psykisk funktionsnedsättning för att kunna beviljas.<sup>200</sup> ISF konstaterar att det

---

<sup>196</sup> Ds 2022:13, s.108.

<sup>197</sup> 51 kap. 12 § SFB i dess lydelse före den 1 april 2018.

<sup>198</sup> 51 kap. 12 § SFB.

<sup>199</sup> Prop. 2017/18:78, *Vissa förslag om personlig assistans*, s.19–20.

<sup>200</sup> HFD 2015 ref. 46.

för närvarande inte finns något lagförslag om att förändra möjligheterna till omprövning.

Flera av de tjänstepersoner som vi har intervjuat på Försäkringskassan anser att det faktum att de inte får göra regelbundna omprövningar är ett hinder för att kunna förhindra fusk och felaktiga utbetalningar. Även när Försäkringskassan misstänker att någon överutnyttjar ersättningen och myndigheten har ställt ett återkrav för utförd assistans har myndigheten inte alltid möjlighet att ompröva rätten till förmånen.

Om det finns hjälpbehov som visserligen har minskat, men som inte innebär ett väsentligt ändrat förhållande hänförligt till den försäkrade, kan ersättningen inte omprövas.<sup>201</sup> I intervjuerna framkommer bland annat att det inte är rimligt att utgå ifrån att en person har samma hjälpbehov hela livet, särskilt inte när den assistansberättigade beviljas ersättningen i ung ålder. Ersättningen beviljas utan tidsbegränsning. Intervjupersonerna anser att det därmed borde vara lämpligt att kunna ompröva den beviljade assistansersättningen med jämna mellanrum. Omprövningarna bör vidare vara differentierade, beroende på att förutsättningarna är olika för olika assistansberättigade. Det kan exempelvis innebära att omprövningarna görs med olika intervall, beroende på den försäkrades ålder eller funktionsnedsättning. Det är till exempel naturligt att barns behov ändras med tiden.

Försäkringskassan framhåller i sitt remissyttrande till betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88) bland annat att assistansersättning ska kunna omprövas efter en viss bestämd tid. Försäkringskassan anser att det finns skäl för att beslut om personlig assistans ska kunna omprövas både med vissa intervall och vid väsentligt ändrade förhållanden. Myndigheten anser att det är orimligt att utgå ifrån att hjälpbehovet inte förändras när en ersättning beviljas livslångt. Avsaknad av möjligheten till regelbunden omprövning försvårar även myndighetens arbete med att förhindra brottslighet inom personlig assistans.<sup>202</sup>

I intervjuerna framkommer också att det kan finnas aktörer runt den assistansberättigade som påverkas av den beviljade assistans-

---

<sup>201</sup> 51 kap. 12 § SFB; Försäkringskassan, Vägledning 2003:6, version 31, s. 37.

<sup>202</sup> Försäkringskassan, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (2018:88). Remissyttrande. Dnr 8388–2020, s. 9–10.

ersättningen. Det gäller huvudsakligen assistansbolag, men även anhöriga till den assistansberättigade som kan vara ekonomiskt beroende av sin närståendes ersättning. Det kan till exempel vara i form av lön i arbetet som assistent, men även för att det skapar möjlighet att få exempelvis socialförsäkringsförmåner. Detta kan skapa incitament till att inte anmäla förändringar som kan påverka assistansersättningen. Det är också ett skäl till att det borde finnas en möjlighet till omprövning i större utsträckning än enbart när rätten till ersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade, enligt de som vi har intervjuat. En intervjuperson uppger att det är vanligt med politiska svängningar inom socialförsäkringsområdet, men att det sker särskilt mycket i regleringen för assistansersättning. För närvarande ligger fokus på att stärka rätten till ersättningen, men bland annat därför behövs ökade möjligheter till omprövning.

ISF bedömer att utformningen av den nuvarande bestämmelsen i SFB om omprövning kan påverka Försäkringskassans möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar. Det beror på att Försäkringskassan inte kan göra någon regelbunden uppföljning för att utreda om den beviljade ersättningen och efterföljande utbetalningar är korrekta. De begränsade möjligheterna att göra omprövningar kan också leda till att brister i utförandet av assistansen som kan drabba brukaren inte upptäcks.



## 4 Myndigheters arbete mot felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet

Det här kapitlet redovisar hur Försäkringskassan och andra myndigheter arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet.

Försäkringskassan har ett uppdrag i sin instruktion att säkerställa att myndigheten inte gör felaktiga utbetalningar för att motverka bidragsbrott.<sup>203</sup>

Granskningen visar att Försäkringskassan prioriterar att samarbeta med andra myndigheter, både i pågående ärenden och i myndighetsövergripande samarbeten. Exempel på en sådan myndighetsgemensam insats är skrivelsen till regeringen med förslaget att utreda möjligheterna att skicka elektroniska underrättelser mellan myndigheterna.<sup>204</sup> Förslaget har än så länge inte lett till någon ny lagstiftning. Granskningen visar också att Försäkringskassan är beroende av att effektivt utbyta information med andra myndigheter men även av andra myndigheters arbete för att kunna förhindra felaktiga utbetalningar. I arbetet att minska felaktiga utbetalningar av assistansersättning och antalet välfärdsbrott är Försäkringskassan i behov av att andra myndigheter lämnar tillräcklig information till myndigheten.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har en viktig roll i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar, främst genom tillståndsgivning och uppföljning av tillstånden. Detta gäller särskilt efter att

---

<sup>203</sup> 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>204</sup> Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/010878, 2021-06-29, s. 1.



lagstiftaren från den 1 november 2021 har täppt till luckan i lagen där assistansbolag utan tillstånd tidigare kunde ta emot assistansersättning. Lagändringen innebär att Försäkringskassan inte betalar ut assistansersättning om assistans utförts av ett assistansbolag som saknar tillstånd av IVO. Myndigheten har vidare lämnat flera lagförslag för att komma åt oseriösa aktörer inom assistansersättning.<sup>205</sup>

Även Migrationsverket har en viktig roll i arbetet med att minska felutbetalningar av assistansersättning. Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd till personliga assistenter från länder utanför EU och EES-området är en viktig del i arbetet. Inför beslut om arbetstillstånd utreder Migrationsverkets handläggare om sökanden och den blivande personliga assistenten verkligen planerar att arbeta i Sverige eller om det är fråga om en så kallad skenanställning. Migrationsverket har 2018 lämnat lagstiftningsförslag om utökade möjligheter att uppta, behandla och lagra biometriska data i form av fingeravtryck och ansiktsbilder, i syfte att upptäcka och förhindra användning av falska och dubbla identiteter.

Skatteverket och lagstiftaren har identifierat att organiserad brottslighet utnyttjar felaktiga folkbokföringsuppgifter genom exempelvis användning av dubbla identiteter. Lagstiftaren har därför infört nya bestämmelser om folkbokföring och hantering av samordningsnummer. Felaktiga folkbokföringsuppgifter förekommer ibland i assistansbedrägerier.

Försäkringskassan är beroende av att de bidragsbrott som myndigheten har anmält utreds av polis och åklagare. Det är viktigt att utredningarna inte tar för lång tid eftersom Försäkringskassan under utredningstiden fortsätter att betala ut assistansersättning, vilket ofta leder till att socialförsäkringen överutnyttjas.

Av granskningen följer också att Försäkringskassan och myndigheterna som ingår i myndighetssamverkan behöver hjälp från lagstiftaren för att nå större framgång i arbetet med att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Utan stöd av lagstiftaren och ändringar i lagstiftningen riskerar myndighetssamverkan att enbart resultera i riktade punktinsatser.

I avsnitt 4.1 beskriver vi att det är vanligt att förmånen assistansersättning är utsatt för organiserad brottslighet. Vi redogör också för

---

<sup>205</sup> IVO, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*. IVO 2020-11.

några myndighetsgemensamma samarbeten mot organiserad brottslighet och deras effekter. Vi beskriver även Försäkringskassans egna brottsförebyggande insatser. I avsnitt 4.2 går vi igenom den myndighetssamverkan som sker för att motverka felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet. I avsnittet beskriver vi olika myndigheters arbete för att förhindra missbruk och brott mot välfärden. De myndigheter som finns i redogörelsen är IVO, Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten. I slutet av avsnittet beskriver vi även regeringens arbete för att stävja felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, till exempel genom att upprätta den nya myndigheten Utbetalningsmyndigheten.

## 4.1 Vanligt med organiserad brottslighet inom förmånen assistansersättning

De mest organiserade bidragsbrotten är riktade mot förmånen assistansersättning enligt en rapport som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har tagit fram tillsammans med Brottsförebyggande rådet (Brå). En av anledningarna är de stora beloppen som hanteras i förmånen.<sup>206</sup> Försäkringskassan framhåller också just detta i sin årsredovisning om organiserad brottslighet.<sup>207</sup> ISF fastställer vidare i rapporten att brott mot förmånen assistansersättning behöver vara mer organiserade än andra former av bidragsbrott eftersom det är bolag och flera personer eller aktörer inblandade.<sup>208</sup> I samma rapport framgår också att vissa som organiserar brott mot assistansersättning döljer sitt ägande i bolaget genom att använda sig av så kallade målvakter.<sup>209</sup> Vi tolkar det som att det i och med förekomsten av bolag är lättare för kriminella personer att verka anonymt.

I vår granskning anger flera tjänstepersoner från Försäkringskassan i intervju att de oseriösa aktörerna inom förmånen assistansersättning är duktiga på att hitta kryphål och anpassa sig efter den lagstiftning som gäller. När de blir påkomna med en felaktighet ändrar de

---

<sup>206</sup> ISF, *Bidragsbrott och skattebrott*. Rapport 2011:12, s. 7 och 71.

<sup>207</sup> Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021 – Försäkringskassans samlade arbete mot organiserad brottslighet*, 2022, s. 5.

<sup>208</sup> ISF Rapport 2011:12, s. 59.

<sup>209</sup> ISF Rapport 2011:12, s. 56

upplägg i nästa ansökan och anpassar sig för att förhindra att Försäkringskassan ska neka assistansersättning.

#### 4.1.1 Myndighetsgemensamma satsningar mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden

Försäkringskassan arbetar tillsammans med flera andra myndigheter för att säkerställa korrekta utbetalningar. Det är ett ständigt pågående utvecklingsarbete.

##### *OB-satsningen har löpt sedan 2009*

2009 inleddes den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) på uppdrag av regeringen. Satsningen leds av Samverkansrådet och verkar genom Operativa rådet, Nationella underrättelsecentret (NUC) samt dess styrgrupp, sju regionala samverkansråd (RSR) och åtta regionala underrättelsecentrum (RUC).<sup>210</sup> Regeringen utökade 2015 uppdraget till att innefatta bland annat tre fokusområden för att bekämpa organiserad brottslighet och med att förbättra satsningens förmåga till ett nationellt, regionalt och lokalt perspektiv.<sup>211</sup> Sedan 2016 inriktas det myndighetsgemensamma arbetet mot strategiska personer (utifrån fastställda kriterier) samt utsatta områden (Polismyndighetens bedömning utifrån kriterier som har att göra med graden av allvarlig brottslighet och områdets socioekonomiska situation).<sup>212</sup>

Brå:s uppföljning av OB-satsningen visar bland annat att samverkan mellan myndigheter fungerar bäst i de regionala underrättelsecentrumen.<sup>213</sup> En tjänsteperson från Försäkringskassan uppger i en intervju att alla regionala underrättelsecenter också har åtminstone ett assistansärende och att frågor om assistansersättning är en stor del av arbetet för de som arbetar inom satsningen mot organiserad brottslighet. I intervjun framgår vidare att Försäkringskassans ledning

---

<sup>210</sup> Polisens hemsida: [www.polisen.se](http://www.polisen.se), hämtad den 27 september 2022.

<sup>211</sup> Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017 - Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2015/09350/PO)*, 2017, s. 3.

<sup>212</sup> Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*. Dnr A562.287/2021, s. 6.

<sup>213</sup> Brå, *Bekämpning av organiserad brottslighet – Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet*. Rapport 2011:20, s. 8.

är positiv till att verka för att få in så många assistansärenden som det är möjligt i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Anledningen är att Försäkringskassan numera saknar de verktyg som de behöver för att utreda ärendena fullgott. Enligt intervjupersonen råder dessvärre hård konkurrens om resurserna och det är lättare att få gehör om det rör sig om nätverk som också sysslar med annan verksamhet, så kallade multikriminella (ibland kallade strategiska personer). Identifiering av multikriminella uppges vara en viktig del i arbetet mot den organiserade brottsligheten.

*Försäkringskassan har startat Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR)*

2019 startade Försäkringskassan på eget initiativ upp samarbetet Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR). Tanken är att samarbetet ska komplettera de andra myndighetsgemensamma satsningarna mot brott, däribland OB-satsningen. MUR är ett nätverk av 22 myndigheter. ISF är en av dessa myndigheter. Nätverket ska stärka det myndighetsövergripande arbetet och förbättra myndigheternas gemensamma förmåga att motverka bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemet. MUR-samverkan innehåller fem olika arbetsgrupper med olika inriktningar. De arbetar med frågor om hur myndigheterna inom ramen för befintlig lagstiftning kan arbeta tillsammans mot brotten.<sup>214</sup>

En intervjuperson som har deltagit i samarbetet inom MUR bekräftar att arbetet handlar om hur myndigheterna inom nuvarande regelverk, kan bli bättre på att utbyta information med varandra. Men trots inriktningen på samarbetet handlar ändå en stor del av arbetet om vilka lagändringar som behövs.

#### 4.1.2 Få synbara effekter av myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden

Försäkringskassan beskriver MUR-initiativet i en framställan till regeringen om utredning om sekretessgränser mellan myndigheter. Försäkringskassan bedömer att samarbetet har lett till snabbare kontaktvägar mellan myndigheterna samt möjligheter att vidare-

---

<sup>214</sup> Försäkringskassans webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se), hämtad den 22 september 2022.

utveckla informationsutbytet med Skatteverket och IVO i ärenden som gäller assistansersättning.<sup>215</sup> Ett konkret resultat av MUR-samverkan är bland annat förslaget om att ändra lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som en av arbetsgrupperna lämnade i juni 2021 till regeringen.<sup>216</sup>

I en intervju framgår att assistansärenden är en stor del av arbetet för de som arbetar inom satsningen mot organiserad brottslighet. Vidare att ledningen för Försäkringskassan är positiv till att få in så många ärenden som möjligt i satsningen. I framställan till regeringen om utredning av sekretessgränser mellan myndigheter beskriver Försäkringskassan trots det att för att samverkan i OB-satsningen ska fungera effektivt och leva upp till samhällets förväntningar om att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brott mot välfärdssystemen behöver myndigheter kunna utbyta nödvändig information utan hinder av bestämmelser om sekretess. För detta syfte finns lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS). Men den lagen omfattar inte alla de situationer som uppgifter kan behöva utbytas i och bara vissa myndigheter ingår i samverkan.<sup>217</sup>

En tjänsteperson på Försäkringskassan kommenterar i en intervju takten på förändringarna av reglerna med att komma till rätta med den organiserade brottsligheten. Tjänstepersonen uppger att det har kommit både rapporter och utredningar de senaste tio åren, men att det skulle behövas göras ett slags alexanderhugg för att komma vidare.

#### 4.1.3 Försäkringskassans brottsförebyggande insatser

2019 redogjorde Försäkringskassan i en skrivelse till regeringen för de insatser som myndigheten har genomfört eller påbörjat sedan 2017 för att motverka brott i ett nationellt brottsförebyggande program. I skrivelsen beskriver Försäkringskassan att myndigheten använder sig

---

<sup>215</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*. Skrivelse till regeringen 2021-04-19, FK 2021/004438, s. 11.

<sup>216</sup> Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*, s. 1.

<sup>217</sup> Försäkringskassan, *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda*, s. 11.

av riskprofiler för att identifiera ärenden med hög risk för felutbetalningar.<sup>218</sup> En intervju med tjänsteperson hos Försäkringskassan visar att arbetet med att utveckla riskprofiler nu har intensifierats.

Av skrivelsen till regeringen framgår också att Försäkringskassan har påbörjat att systematiskt genomlysna förmåner för att undersöka hur vanligt det är med felaktiga utbetalningar, missbruk av försäkringen och hur stort behovet av kontroller är. Genomlysningarna har resulterat i att flera riktade interna kontrollinsatser har satts i gång. I förmånen assistansersättning har exempelvis ett omfattande arbete påbörjats för att hindra brottsligt utnyttjande av förmånen.<sup>219</sup> En åtgärd som Försäkringskassan gör sedan 2017 är att anmäla olämpliga anordnare av personlig assistans till IVO. Under 2017–2018 anmälde Försäkringskassan 115 anordnare till IVO.<sup>220</sup> Under 2020 anmälde Försäkringskassan enbart 12 anordnare till IVO. Anledningen till det minskade antalet anmälningar var att de rörde större bolag.<sup>221</sup> 2021 anmälde Försäkringskassan 59 anordnare till IVO.<sup>222</sup>

I Försäkringskassans årsredovisning<sup>223</sup> framgår att myndigheten har en viljeinriktning som beskriver generella och specifika samverkansformer.<sup>224</sup> Det finns också en ny samverkansrutin mellan Försäkringskassan och IVO.<sup>225</sup> Årsredovisningen beskriver även att samarbetet sker på lokal, regional och nationell nivå.<sup>226</sup>

Försäkringskassan uppger också att de arbetar med brottsförebyggande insatser inom den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. För att bekämpa organiserad brottslighet använder sig de samverkande myndigheterna av

- brottsförebyggande åtgärder
- administrativa åtgärder (exempelvis tillståndsgivning)

---

<sup>218</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program, Redovisning av Försäkringskassans insatser*. Dnr 007097-2019, s. 1–2.

<sup>219</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, s. 3.

<sup>220</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*.

<sup>221</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, s. 148.

<sup>222</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 58.

<sup>223</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 60.

<sup>224</sup> Försäkringskassan, *Viljeinriktning för samverkan mellan Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan*. Dnr 019929-2018.

<sup>225</sup> Försäkringskassan, *Samverkansrutin mellan Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan*. Dnr FK 2021/015752.

<sup>226</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 60.

- exekutiva åtgärder (genom tvång se till att en person gör något enligt ett utslag eller en dom)
- lagföring (åklagare åtalar för brott i domstol)
- återtagande av brottsvinster (exempelvis kvarstad som innebär att egendom tas i tillfälligt förvar med hjälp av Kronofogden).<sup>227</sup>

Vi tolkar begreppet administrativa åtgärder som att det handlar om att komma åt felaktigt utnyttjande av socialförsäkringen på annat sätt än genom traditionell brottsbekämpning. Det kan röra sig om tillståndsgivning för en verksamhet, krav för att bedriva näringsverksamhet, krav på vissa yrkesgrupper, krav vid offentlig upphandling samt återkrav av utbetald ersättning. Tolkningen grundar ISF på Brå:s redogörelse om administrativa åtgärder.<sup>228</sup>

Försäkringskassan framhåller att administrativa åtgärder ibland är mer effektiva än mer traditionella brottsbekämpande åtgärder. Men den information som krävs för att använda en administrativ åtgärd finns ofta hos en annan myndighet. Därför är myndighetssamverkan central för att administrativa åtgärder ska vara ett effektivt medel mot organiserad brottslighet.<sup>229</sup>

Försäkringskassan arbetar också med proaktiva informationsinsatser i syfte att motverka brott. Myndigheten publicerar information om kontrollarbetet på sin webbplats för att minimera riskerna för att fel och missförstånd ska uppstå för att medborgarna inte känner till sina rättigheter och skyldigheter. På webbplatsen finns också information om hur en enskild person ska gå tillväga för att göra en anmälan till Försäkringskassan om personen misstänker att någon får en ersättning som hen inte har rätt till.<sup>230</sup> En tjänsteperson på Försäkringskassan uppger i en intervju att nyttjandet av tillgänglig information kan minska antalet felutbetalningar. Intervjupersonen anser att många fler utbetalningar skulle kunna stoppas redan från början om det fanns möjligheter att bygga smartare kontroller.

---

<sup>227</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*,

<sup>228</sup> Brå, *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet – Del 1: tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15, s. 15–17.

<sup>229</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, s. 4.

<sup>230</sup> Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, s. 5; Försäkringskassans webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se), hämtad den 19 oktober 2022.

Flera intervjupersoner upplever att det finns en vilja inom Försäkringskassan att stoppa de felaktiga utbetalningarna. Oavsett förmån ska ersättningen betalas ut så fort och så enkelt som möjligt. Enligt intervjuerna måste den ambitionen balanseras mot att de som inte har rätt till ersättning inte ska få någon ersättning. En intervju-person uttrycker att det är en genuint svår utmaning att hamna rätt oavsett vilka regelverk det handlar om. De intervjuade personerna anser att Försäkringskassan inte ska krångla till det, men inte heller göra det för lätt att fuska eller att göra fel omedvetet. En intervju-person uppger att det är en målkonflikt att myndigheten vill båda sakerna samtidigt och att frågan att inte betala ut felaktig ersättning verkligen är kärnan i Försäkringskassans verksamhet. Hen uppger att det i samtliga beslut som fattas finns en ambition att fatta riktiga beslut. Men om det blir rätt eller inte beror på Försäkringskassans förmåga att utreda ärendena tillräckligt. Det är också ofta svårt, dyrt eller omöjligt att få tillbaka pengarna till staten efter att en felaktig utbetalning har gjorts.

Det framkommer också i intervjuerna att det är viktigt att Försäkringskassan har rätt uppgifter från början för att myndigheten ska kunna säkerställa att utbetalningarna är riktiga. I nuläget pågår flera projekt hos försäkringsavdelningarna på Försäkringskassan för att utreda hur rätt uppgifter ska komma in. Exempelvis pågår arbete med att utveckla tekniken på Mina sidor, ändra ansökningsblanketter samt lämna information till de försäkrade. Försäkringskassan håller också på att ta fram urvalsprofiler som stöd för att hitta felaktigheter i utbetalningarna. Arbetet med att ta fram riskprofiler i just assistans-ärenden är i dagsläget prioriterat. Enligt intervjuerna har Försäkringskassan höjt ambitionsnivån i hela verksamheten när det gäller att förhindra felaktiga utbetalningar.

## 4.2 Myndighetssamverkan är viktig för att motverka felaktiga utbetalningar och organiserad brottslighet

Försäkringskassan framhåller i sin årsredovisning angående organiserad brottslighet att myndighetssamverkan är en nyckel till framgång för att minska felutbetalningar av assistansersättning. Utan samverkan har Försäkringskassan på egen hand begränsade möjlig-



heter att upptäcka brott riktade mot förmånen. Det beror främst på att Försäkringskassan inte har möjlighet att utreda annan person än den som har beviljats förmånen, vilket betyder att myndigheten inte får hämta in information om assistenterna. Men eftersom assistenterna ofta har en central roll i brottsupplägget är Försäkringskassan särskilt beroende av information från andra myndigheter. Försäkringskassan framhåller att andra myndigheter visar ett svalt intresse i det arbetet till följd av att de antingen har prioriterat ner arbetet eller inte har tillräckligt med resurser.<sup>231</sup> I flera intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan bekräftas att myndigheten behöver ställa frågor om assistenten och företrädare för assistansbolaget för att kunna komma till rätta med felaktiga utbetalningar. Enligt intervjuerna är frågan om att Försäkringskassan ska kunna ha möjlighet att utreda annan person än den förmånen gäller prioriterad inom Försäkringskassan.

#### 4.2.1 IVO:s arbete för att förhindra missbruk och brott mot välfärden

Den som yrkesmässigt ska bedriva verksamhet för personlig assistans måste få tillstånd från IVO.<sup>232</sup> I intervjun med tjänstepersoner hos IVO uppger de att IVO samverkar med Försäkringskassan och ibland med andra myndigheter, både vid tillståndsprövning och vid tillsyn av beviljade tillstånd att bedriva personlig assistans. IVO har i uppdrag att utöva tillsyn inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten i Sverige.

##### *IVO meddelar tillstånd för att bedriva verksamhet för personlig assistans*

Tillstånd att bedriva personlig assistans kan den som ansöker bara få om IVO bedömer att den som söker tillstånd har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, vilket alltså innebär att IVO gör en prövning av verksamhetens innehåll.<sup>233</sup> En prövning av sökandens insikt innebär att IVO gör en prövning av om den som ansöker om tillstånd har kunskap om innehållet i LSS, kunskap bland annat om de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten och kunskap om de ekonomiska regelverk som styr bolags-

---

<sup>231</sup> Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021 – Försäkringskassans samlade arbete mot organiserad brottslighet*. 2022, s. 13.

<sup>232</sup> 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

<sup>233</sup> 23 § andra stycket LSS.

formen. IVO ska bedöma kravet om insikt samlat för hela den berörda kretsen. Detta innebär exempelvis att kravet om insikt i ett aktiebolag ska vara uppfyllt av styrelsen, den verkställande direktören och ägarna sammantaget. Det krävs inte att samtliga personer i kretsen har kunskapen, utan endast att den sökande kan visa att kunskapen finns representerad inom kretsen.<sup>234</sup> IVO bedömer även om den sökande är lämplig och bedömer då sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, sökandens laglydnad i övrigt och andra omständigheter.<sup>235</sup> Vid den bedömningen ska IVO också ta hänsyn till faktorer som sökandenas ekonomiska skötsamhet och eventuell brottslighet.<sup>236</sup>

Enligt uppgift från IVO tog myndigheten under 2021 emot 47 nyansökningar om tillstånd att få bedriva personlig assistans, varav 19 tillstånd beviljades och 28 ansökningar nekades. Intervjupersonerna från IVO uppger att den vanligaste orsaken till avslag är att sökanden inte uppfyller kravet om insikt.

#### *Riskbaserad tillsyn över aktörer som har tillstånd att bedriva personlig assistans*

Enligt tjänstepersonerna från IVO arbetar myndigheten riskbaserat med sin tillsyn för att vara effektiva. I intervjun förklarar tjänstepersonerna att myndigheten gör en riskbedömning och utreder vilka ärenden myndigheten ska utöva tillsyn på. Det krävs en impuls från omvärlden om förhållanden som tyder på felaktigheter för att det ska bli aktuellt med tillsyn inom området personlig assistans. Därefter gör IVO riskbedömningen.

I intervjun framgår att IVO utövar tillsyn både över assistansanordnare som har beviljats tillstånd att bedriva personlig assistans och över enskilda personer som anställer sina assistenter.

Tillstånden kan efter utredning återkallas av IVO. Myndigheten kan besluta att helt eller delvis återkalla ett tillstånd för verksamheten när det finns ett missförhållande som är allvarligt och när IVO:s föreläggande inte har följts.<sup>237</sup> IVO får återkalla ett tillstånd om att

---

<sup>234</sup> Prop. 2017/2018:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*, s. 114.

<sup>235</sup> 23 § tredje stycket LSS.

<sup>236</sup> Prop. 2017/2018:158, s. 114–115.

<sup>237</sup> 26 g § första stycket LSS.

bedriva personlig assistans utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje stycket LSS eller 23 a § LSS, det vill säga kraven på insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar.<sup>238</sup>

I intervjun med tjänstepersoner från IVO framgår att myndigheten i tillsynsarbetet får impulser från bland annat Försäkringskassan, kommuner, andra myndigheter och allmänheten. I intervjun framgår också att IVO har svårare att utöva tillsyn av personer som anordnar sin egen assistans. Enskilda personer som anordnar sin egen assistans har inte beviljats tillstånd för att göra detta, det krävs endast en anmälan till IVO efter att personen beviljats assistansersättning av Försäkringskassan eller personlig assistans av kommunen. Det är sällan IVO får impulser om den typen av tillstånd.

#### *Försäkringskassan och kommunerna har anmälningskyldighet om personlig assistans utförs utan tillstånd*

Sedan den 1 november 2021 är Försäkringskassan och kommunerna skyldiga att anmäla förhållanden till IVO som tyder på att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd eller på att en tillståndshavares inte är lämplig att bedriva sådan verksamhet.<sup>239</sup> Vår intervju med tjänstepersonerna från IVO visar att kommunerna inte gör särskilt många anmälningar, även om antalet har ökat de senaste åren. I intervjun anges en trolig orsak till det begränsade antalet anmälningar från kommunerna vara att kommunerna i regel inte känner till sin anmälningskyldighet. Enligt uppgift från IVO kom det under 2020 in 83 anmälningar från Försäkringskassan och kommunerna till IVO. I drygt hälften av ärendena inledde IVO tillsyn eller hade redan en pågående tillsyn. Året efter var antalet anmälningar 121, varav 72 utreddes vidare.

#### *IVO återkallar tillstånd – oseriösa aktörer på assistansmarknaden*

Intervjupersonerna uppger att IVO har möjlighet att återkalla tillstånd om tillsynen visar att förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda. Under de senaste åren har myndigheten förändrat sitt arbetssätt vilket har lett till att myndigheten numera återkallar fler

---

<sup>238</sup> 26 g § fjärde stycket LSS.

<sup>239</sup> 110 kap. 42 a § SFB och 15 § 11 LSS.

tillstånd än tidigare. Enligt uppgift från IVO återkallade IVO 59 tillstånd om att bedriva assistans under 2021. Året före återkallades 40 sådana tillstånd.

Intervjupersonerna uppger att de flesta besluten om att återkalla tillstånd att bedriva personlig assistans överklagas. I majoriteten av ärendena begär parten att IVO:s beslut om återkallelse inte ska gälla i väntan på att det har prövats av domstol (så kallad inhibition). Tjänstepersonerna från IVO uppger att myndigheten allt oftare överklagar besluten om inhibition. I intervjun framhåller de anställda från IVO att ingen domstol fram till maj 2022 har ändrat de beslut som IVO har fattat om att återkalla ett tillstånd.

*Återkallelse av tillstånd för verksamheter som inte bedriver någon verksamhet – en möjlig åtgärd för att motverka oseriösa aktörer*

Tjänstepersonerna från IVO uppger att de har en del svårigheter med oseriösa aktörer. En möjlig åtgärd för att minska antalet oseriösa aktörer är att IVO får möjlighet att återkalla tillstånd för verksamheter där det inte bedrivs någon verksamhet. Men vid återkallelse av ett tillstånd kan brukarna i dag enkelt styras om till en annan verksamhet med tillstånd som kontrolleras av företrädare för ett bolag som fått ett tillstånd återkallat. Oseriösa aktörer kan därmed fortsätta att bedriva personlig assistans trots att tillstånd för en verksamhet återkallats.

*Informationsöverföringen mellan IVO och andra myndigheter är analog – förändringsarbete pågår*

I intervjun med tjänstepersonerna från IVO framgår att myndigheten samverkar med andra myndigheter både vid tillståndsprövning och vid tillsyn av beviljade tillstånd. I intervjun framgår att IVO och Försäkringskassan utbyter information i ärenden om assistansersättning om förhållandena i ett ärende förändras. IVO har en skyldighet att underrätta Försäkringskassan och berörda kommuner när IVO har återkallat ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans eller tillfälligt förbjudit sådan verksamhet.<sup>240</sup>

Tjänstepersonerna från IVO uppger att myndigheten i nuläget direkt meddelar Försäkringskassan när de har återkallat ett beviljat tillstånd

---

<sup>240</sup> 11 e § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

om att bedriva personlig assistans. Enligt uppgift från en tjänsteperson från Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga på Försäkringskassan underrättar därefter Försäkringskassan, sedan lagändringen den 1 november 2021, brukaren att IVO har återkallat ett tillstånd att bedriva personlig assistans eller att ett tillstånd har upphört. Om anordnaren som inte längre har tillstånd är betalningsmottagare fattar Försäkringskassan även beslut om att ändra betalningsmottagare till brukaren.

Enligt intervjun med tjänstepersoner från IVO lämnar myndigheten och Försäkringskassan i dagsläget information till varandra i enskilda ärenden, men det pågår arbete för att hitta tekniska lösningar om systematisk informationsöverföring. Under hösten 2021 ökade IVO sitt fokus på just de frågorna. Enligt IVO:s årsredovisning har IVO och Försäkringskassan, i arbetet att implementera den förändrade lagregleringen från den 1 november 2021 i LSS och i SFB, fokuserat på att utveckla arbetet med informationsöverföring mellan myndigheterna för att i framtiden ha digitala informationskanaler. Den ändrade regleringen ger Försäkringskassan lagstöd att neka en assistansberättigad utbetalning av assistansersättning som utförs av ett bolag som saknar tillstånd utfärdat av IVO.<sup>241</sup>

#### *IVO har lämnat förslag om regeländringar*

IVO har inom ramen för ett regeringsuppdrag lämnat förslag om att ändra lagar och förordningar för att öka datatillgången på ett automatiserat sätt samt förstärka samverkan med andra berörda myndigheter i arbetet mot oseriösa assistansanordnare.

Här är de ändringar som IVO föreslagit i korthet:

- IVO bör omfattas av LUS.
- IVO bör ges direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistret. Anmälningsskyldighet bör införas i LSS för Polismyndigheten.
- IVO bör få en lagstadgad möjlighet i LSS att återkalla ett tillstånd om att bedriva personlig assistans om tillståndet inte utnyttjas. Det omfattar tillstånd där verksamheten inte

---

<sup>241</sup> IVO – Årsredovisning 2021, s. 48.

påbörjas eller då längre avbrott i verksamheten görs och när verksamheten läggs ner.

- Införande av en skyldighet i utlänningslagen (2005:716) för Migrationsverket att anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos anordnare av assistans som beror på misstänkta skenaställningar och liknande till IVO.
- Införande av sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, för att IVO ska få tillgång till uppgifter om enskilda skattekonto.
- Ändring i 51 kap.16 § SFB som ger Försäkringskassan möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning om brukaren anlitat en anordnare som inte har beviljats tillstånd av IVO att bedriva personlig assistans.
- Tillägg i 110 kap. 14 § SFB för att Försäkringskassan ska ha möjlighet att hämta in uppgifter även om andra personer än den försäkrade.<sup>242</sup>

ISF konstaterar att flera av dessa ovan nämnda förslag har genomförts av lagstiftaren, men inte den föreslagna ändringen i 110 kap. 14 § SFB.

#### 4.2.2 Migrationsverkets arbete med att minska missbruk och brott mot välfärden

Migrationsverket ingår i myndighetssamverkan för att minska brott mot välfärden. I det arbetet fokuserar myndigheten bland annat på frågor om att öka informationsutbytet av sekretessreglerade uppgifter. När det gäller frågor som rör assistansärenden behöver Migrationsverket så omfattande uppgifter som möjligt för att kunna fatta korrekta beslut om att bevilja arbetstillstånd. Det kan handla både om uppgifter om brukaren och om arbetade assistanstimmar.

---

<sup>242</sup> IVO, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* s. 4–5. IVO 2020-11.

*Migrationsverkets myndighetssamverkan för att förhindra välfärdsbrott*

Av intervjun med tjänstepersoner på Migrationsverket framgår att Migrationsverkets arbete med att motverka missbruk, hot och brott mot välfärdssystemet är samlat på enheten för operativ analys. Enheten arbetar även med olika typer av myndighetssamverkan med andra myndigheter i olika frågor.

Tjänstepersonerna uppger att Migrationsverket i assistansrelaterade frågor har arbetat inom ramen för MUR-samarbetet med att stoppa oseriösa aktörer som utnyttjar brukare genom arbetskraftsinvandring. Migrationsverket utreder till exempel om det finns någon systematik kring oegentligheter hos särskilda arbetsgivare. Försäkringskassan, IVO och Migrationsverket delger varandra beslut som kan påverka andra myndigheters beslut, som när Försäkringskassan beslutar att dra in en tidigare beviljad assistansersättning eller om IVO drar in ett tillstånd om att bedriva personlig assistans. Därmed motverkar myndigheterna att systemet utnyttjas. För Migrationsverkets del är uppgiften om indragen assistansersättning värdefull när myndigheten ska fatta beslut om arbetstillstånd. Men enligt uppgift från en tjänsteperson från Avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga på Försäkringskassan finns det i dag inte någon rutin hos Försäkringskassan att myndigheten ska delge beslut till Migrationsverket om att rätt till assistansersättning inte längre finns. Om det är så att Försäkringskassan lämnar sådan information till Migrationsverket är det i mycket liten omfattning och för att Migrationsverket har begärt sådana uppgifter. Beslut från Migrationsverket som kan ha betydelse för Försäkringskassan är beslut om systematiska skenanställningar. Ett sådant beslut blir då en del av Försäkringskassans beslutsunderlag i beslut om utbetalningsstopp.

Intervjupersonerna från Migrationsverket uppger att välfärdsbrotten i första hand inte begås mot Migrationsverket utan främst mot de utbetalande myndigheterna. Men Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd kan vara en förutsättning för att välfärdsbrott ska kunna begås. Det beror på att de beviljar tillstånd till personer som eventuellt kan begå välfärdsbrott. Enligt intervjupersonerna från Migrationsverket ligger en del av problematiken i att Migrationsverket behöver adekvat information kring bolag och aktörer som

misskött sig innan, och inte efter, de fattar beslut om arbetstillstånd för att arbetet ska vara effektivt.

### *Myndighetssamverkan om att förbättra möjligheterna till informationsutbyte*

I intervjun med tjänstepersoner från Migrationsverket framkommer att myndighetssamverkan i MUR-samarbetet är ett arbetssätt för att föra övergripande information mellan myndigheterna. I denna dialog med andra myndigheter diskuterar inte myndigheterna specifika ärenden eller bolag.

I intervjun framgår att tjänstepersonerna från Migrationsverket upplever att det finns stora sekretesshinder mellan olika myndigheter. Dessa hinder finns åt båda håll, både för den myndighet som efterfrågar information och för den myndighet som ska lämna ut information. I intervjun framkommer att Migrationsverket gärna skulle vilja ta del av uppgiften om redovisade assistanstimmar från Försäkringskassan. Dessvärre är det inte en uppgift som Migrationsverket får ta del av. Men intervjupersonerna uppger att den typen av uppgift kan vara viktig när Migrationsverket kontrollerar vistelsetid i Sverige i förhållande till lönespecifikationer. Det kan vara värdefull information vid bedömningen om arbetstillstånd. I intervjun framgår att även anställda vid Försäkringskassan har påtalat att det händer att de inte har kunnat få ta del av uppgifter som Migrationsverket har, eftersom uppgifterna har blivit sekretessmarkerade i de beslut som de får del av.

### *Svårigheter med arbetstillstånd för personliga assistenter*

Migrationsverket lämnade 2018 ett antal olika lagstiftningsförslag till Justitiedepartementet om att möjliggöra upptagning av biometriska data. Biometriska data är uppgifter/data som är kopplade till den enskilde, till exempel fingeravtryck eller ansiktsbilder. Migrationsverket anger att användningen av biometriska data är en del i arbetet med att förhindra att personer ska kunna ha dubbla identiteter. Migrationsverket föreslår ändring av 9 kap. 8–8 a §§ utlänningslagen (2005:716) som ger utökade möjligheter att lagra och söka på biometriska uppgifter (fotografi, och fingeravtryck) i ärenden om besöks-, studerande-, anknytnings- och arbetstillstånd i samband med ansökan. Migrationsverket föreslår även en ändring i utlänningsdata-



lagen (2016:27) som möjliggör automatiserad behandling av de biometriska uppgifterna i en nationell databas som hanteras av Migrationsverket.

I framställan framhålls att omständigheten att det saknas lagstöd för att lagra eller söka automatiserat på biometriska data har lett till att individer i Sverige kan ha flera olika identiteter och tillstånd registrerade vilket underlättar brottsligt agerande. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen kommer att medföra en snabbare och säkrare handläggning och innebära att det blir nästintill omöjligt att ansöka om tillstånd hos Migrationsverket med flera identiteter, utan att detta upptäcks. Förmågan att motverka identitetsstölder, olovligt bruk av identitet eller dokument, terrorbrott och socialt bedrägeri, exempelvis bidragsbrott, skulle genom den föreslagna lagändringen stärkas.<sup>243</sup> De anställda vid Migrationsverket som vi har intervjuat framhåller att det krävs ändrad lagstiftning för att systemet ska kunna användas fullt ut. Det har enligt en av de intervjuade inte skett någon förändring efter att framställan om lagändring har lagts fram.

En tjänsteperson från Migrationsverket uppger att den lagstiftning om arbetstillstånd som gäller i dag är generös, men att den troligen kommer att förändras under det närmsta året till följd av det arbete som pågår. I intervjun framgår vidare att brukarimport av medborgare från tredje land inte är så omfattande. Med brukarimport avses att möjliggöra uppehållstillstånd för en person med funktionsnedsättning i syfte att begära assistansersättning för denne.<sup>244</sup> Intervjupersonens antagande är baserat på det relativt låga antalet beviljade tillstånd. I stället bedömer intervjupersonen att det sannolikt är vanligare bland EU-medborgare med brukarimport. Detta följer av att de lättare kan komma till Sverige på grund av den fria rörligheten.

#### 4.2.3 Skatteverkets arbete med att minska missbruk och brott mot välfärden

Intervjupersonen som arbetar på Folkbokföringsenheten på Skatteverket uppger att felaktig folkbokföring numera används som ett

---

<sup>243</sup> Migrationsverket, *Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data*, Del 2, s. 1–2 och s. 6. Dnr 1.1.2-2018-7225.

<sup>244</sup> Polismyndigheten, Nationell underrättelsecentrum, *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*. 2020-09-23, s. 5.

brottsverktyg på ett helt annat sätt än förr. Det finns personer och företag som använder felaktig folkbokföring för att bland annat begå assistansbedrägerier. Intervjupersonen uppger att myndigheten ser att det i folkbokföringsregistret förekommer fusk med identitet, fusk med bosättning samt fusk med relationer.

Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har Skatteverket i samverkan med ett antal andra myndigheter utfört ett regeringsuppdrag för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet. Uppdraget redovisades i oktober 2021. I rapporten framkommer att felaktig folkbokföring möjliggör brott som penningtvätt, svartjobb, skattebrott, bedrägerier, felaktiga utbetalningar från välfärds-systemen, fusk med uppehållsrätt i landet och identitetsrelaterade brott. Skatteverket föreslår i rapporten bland annat att införa biometriska markörer knutna till en persons identitet, minska sekretessen mellan myndigheter och tillåta myndigheter att göra urval digitalt ur egna och varandras register. Ytterligare ett förslag är att straffbelägga personer som medverkar till att organiserad brottslighet kan använda folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg.<sup>245</sup>

### *Samtliga myndigheter har underrättelseskyldighet om felaktig folkbokföring*

I juni 2021 infördes en ny bestämmelse i folkbokföringslagen (1991:481) som innebär att myndigheter är skyldiga att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig.<sup>246</sup> Skyldigheten gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller för uppgifter som omfattas av så kallad statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL.<sup>247</sup> Underrättelseskyldigheten gäller både statliga och kommunala myndigheter.<sup>248</sup>

Tjänstepersonen från Skatteverket som vi har intervjuat uppger att samtliga myndigheter behöver bli bättre på att hantera folkbokföringen. Hen anser att de även måste prioritera folkbokföringen

---

<sup>245</sup> Skatteverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*. Dnr 8-1245868, s. 4 och s. 27.

<sup>246</sup> 32 c § första stycket folkbokföringslagen (1991:481).

<sup>247</sup> 32 c § tredje stycket folkbokföringslagen.

<sup>248</sup> Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 101.

högre eftersom det är viktigt för hela samhället att den är rätt. Alla myndigheter behöver öka sin kompetens om vilka konsekvenser som felaktig folkbokföring kan få. Intervjupersonen menar att myndigheterna behöver använda sig av den informationen som de har och samverka när någonting verkar konstigt.

#### *Osäkerhet kring sekretessreglering försvårar informationsutbytet mellan myndigheter*

Tjänstepersonen från Skatteverket anser att det behövs bättre kontakter mellan myndigheterna på handläggarnivå. I dag finns sådana kontakter på samordnarnivå och på chefsnivå. Intervjupersonen uppger att Skatteverket gärna ser att myndigheterna lämnar ytterligare information mellan varandra. Även om en del uppgifter kan lämnas ut enligt den lagstiftning som gäller sprider sig de olika myndigheternas rättsavdelningars osäkerhet i frågorna till handläggarna. Tjänstepersonen uppger att hen upplever att handläggarna är rädda att göra fel och att okunskapen i frågorna går från den rättsliga styrningen till den enskilda handläggaren. En annan sak som hen tar upp i sammanhanget är att det finns olika kulturer inom myndigheter om att lämna ut uppgifter till varandra. Olika myndigheter är olika benägna att lämna ut begärda uppgifter.

I intervjun anger personen att det är viktigt att de som arbetar på Skatteverket känner sig trygga att använda den sekretessreglering som finns. Men hen bedömer att Skatteverkets handläggare inte är det fullt ut. En annan tjänsteperson från Skatteverket, som är anställd på rättsavdelningen, förklarar att det är den enskilde handläggaren som initialt tar hand om och fattar beslut om en begäran om utlämnande av uppgifter som kommit in till Skatteverket. Beslutet sker i stöd med någon sakkunnig inom samma verksamhetsområde eller med någon från rättsavdelningen. Med tanke på att det är ett svårt rättsområde har myndigheten ofta genomgångar och workshoppar med handläggarna för att öka kunskapen om sekretess och hur de ska använda generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

#### *Svårigheter kopplade till identitet*

Tjänstepersonen från Folkbokföringsenheten på Skatteverket uppger att det i dag inte finns någon äkta unik identitet i Sverige, utan att det finns oklara identiteter. Hen anser att myndigheterna i Sverige därför

bör använda sig av biometriska data. Äkta unik identitet är exempelvis viktig när det gäller förmånen assistansersättning. I intervjun uppger samma tjänsteperson att fokus bör ligga på identitet och bosättning för att komma till rätta med assistansbedrägerierna, eftersom dessa egenskaper är grunden för att utbetalningarna ska bli riktiga. I intervjun framgår att EU-medborgare får ett personnummer i Sverige som de kan använda för att få ett bank-id som de sedan kan överlåta till någon annan. Denna någon kan sedan använda detta bank-id för att begå välfärdsbrott, till exempel inom assistansersättning. Vidare att personen som har överlåtit identiteten i stället kan åka tillbaka till det land som hen kom ifrån.

#### *Reglerna för samordningsnummer ändrades 2021*

I juni 2021 infördes nya bestämmelser i folkbokföringslagen som innebär att det finns olika statuslägen för samordningsnummer. Ett samordningsnummer kommer sedan ändringen att kunna vara aktivt i fem år och blir vilande vid utgången av det femte kalenderåret, om inte Skatteverket innan dess har fått en anmälan om förnyelse.<sup>249</sup>

I förarbetena framgår att syftet med ändringen är att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter.<sup>250</sup>

I intervjun framkommer att samma person kan ha flera samordningsnummer. Före ändringen fanns det cirka 1,2 miljoner samordningsnummer i Sverige, men på våren 2022 fanns enbart 357 000 aktiva. Skatteverket har efter lagändringen förklarat 612 000 samordningsnummer som vilande och helt stängt av 220 000, som exempelvis var dubletter.

#### *Regeringen har tillsatt en utredning om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*

I september 2019 gav regeringen ett uppdrag till en särskild utredare att föreslå åtgärder för att minska mängden oriktiga uppgifter i folkbokföringen och lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer. Regeringen framhåller i direktivet till utredningen att syftet är att skapa lagliga förutsättningar för en

---

<sup>249</sup> 18 d § och 18 e § folkbokföringslagen (1991:481).

<sup>250</sup> Proposition 2020/21:160, s. 1.

tillförlitlig och ändamålsenlig folkbokföring för att hindra att folkbokföringsuppgifter utnyttjas felaktigt.<sup>251</sup>

Utredningen lämnade sitt betänkande till regeringen i juni 2021. Utredningen föreslår bland annat att förstärkt identitetskontroll i samband med att en person flyttar till Sverige. Enligt förslaget ska personer som anmäler inflyttning inställa sig personligen hos Skatteverket för att myndigheten ska kunna kontrollera deras identitet. Skatteverket ska då ha rätt att kontrollera biometriska uppgifter och personen som kontrolleras ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Utredningen föreslår också att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket som myndigheten behöver för att handlägga folkbokföringsärenden eller kontrollera andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen. De uppgifter som Skatteverket begär bör kunna lämnas elektroniskt.<sup>252</sup>

Utredningen föreslår också att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med att en person får ett samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om Skattemyndigheten har kunnat styrka alla identitetsuppgifter eller inte. Ett ytterligare förslag är att ta bort kravet på att det behövs ett samordningsnummer för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.<sup>253</sup>

Med utgångspunkt i utredningen lämnade regeringen i april 2022 förslag om lagändringar för att höja kvaliteten i folkbokföringen och för att förstärka identitetskontrollen. Förslagen innebär att en person som ska bli folkbokförd i Sverige ska inställa sig personligen hos Skatteverket och där kunna visa upp pass, identitetskort eller uppehållstillstånd. Skatteverket ska även kunna använda biometriska data i folkbokföringskontroller, samt ta fingeravtryck och ansiktsbild.<sup>254</sup> Den 1 september 2022 infördes bestämmelserna vid inflyttning till

---

<sup>251</sup> Dir. 2019:54, *Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen*, s. 1.

<sup>252</sup> SOU 2021:57, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 23–25.

<sup>253</sup> SOU 2021:57, s. 27.

<sup>254</sup> Prop. 2021/22:217, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*, s. 1.

Sverige i folkbokföringslagen i 26 a och 26 b §§.<sup>255</sup> Lagändringarna om biometriska data, fingeravtryck och ansiktsbild ska börja gälla den 1 september 2023.<sup>256</sup> Inga uppgifter ska sparas eller lagras i register för framtida sökningar. Det rör sig alltså endast om tillfällig behandling av biometriska uppgifter.<sup>257</sup> ISF konstaterar att lagstiftaren har valt att införa nya bestämmelser om hantering av biometriska data utan att ge myndigheter den möjlighet att lagra biometriska data som de har frågat efter.

Regeringen lämnade också förslag om att bestämmelser om samordningsnummer ska regleras i en ny lag, lagen om samordningsnummer. Vidare föreslog regeringen att Skatteverket ska ta över ansvaret för bland annat identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer. Enligt förslaget ska samordningsnummer tilldelas i tre nivåer som fastställs utifrån vilken identitetskontroll som har legat till grund för bedömningen.<sup>258</sup>

#### 4.2.4 Polismyndigheten har begränsade resurser att utreda polisanmälningar om misstänkta bidragsbrott

Samverkan mellan myndigheter är en viktig del när brott inom ärenden om assistansersättning ska utredas. Försäkringskassan är mer eller mindre beroende av att andra myndigheter bistår i utredningarna i underrättelsedelen och att ärendet sedan prioriteras av Polismyndigheten i samband med förundersökning.<sup>259</sup>

Enligt uppgift från en intervjuperson från Försäkringskassan har Försäkringskassans polisanmälningar i assistansärenden ökat under åren, från 9 polisanmälningar 2010 till 157 polisanmälningar 2021. I flera intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan poängteras att myndigheten är beroende av att polisen utreder de brottsanmälningar som Försäkringskassan lämnar men att polisen inte prioriterar mål om bidragsbrott som hör till förmånen assistansersättning.

---

<sup>255</sup> 26 a och 26 b §§ folkbokföringslagen.

<sup>256</sup> Bet. 2021/22: SkU28, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*, s.1.

<sup>257</sup> Bet. 2021/22: SkU28, s. 14.

<sup>258</sup> Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, s. 1.

<sup>259</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021 om organiserad brottslighet*, s. 13–14.

En intervjuperson från Försäkringskassan uppger att polisen inte har prioriterat ärendena dels på grund av resursbrist, dels på grund av kunskapslucka när det gäller assistansärenden som finns inom polis- och åklagarväsendet. Hen uppger vidare att assistansärendena kan bli liggande hos polisen i år, vilket innebär att Försäkringskassan fortsätter att betala ut stora belopp under utredningstiden. I ett ärende har det inte hänt någonting på ett år efter polisanmälan, trots att nästan 200 000 kronor betalas ut i assistansersättning varje månad.

Av intervjuerna framgår även att Försäkringskassan följer upp vad som händer med de polisanmälningar om bidragsbrott som de gjort till polisen, men att det sedan är en fråga om vilka resurser som finns hos polisen för att utreda ärendet. I ett ärende lovade polisen att utredningen skulle komma i gång ordentligt vid en viss tidpunkt. Tjänstepersonen kommenterar att ”Men de sa inte vilket år, brukar jag säga”. Intervjupersonen uppger vidare att det också behövs polisiära resurser för att göra utredningen även om det finns en utsedd åklagare som har satt i gång en förundersökning. Annars blir åklagaren ”som en hövding utan krigare”.

I flera intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan framkommer också att de upplever att polisen har begränsade resurser att utreda bidragsbrott. De menar också att ärenden som rör förmånen assistansersättning är krävande att utreda och att det behövs en annan ekonomisk kompetens än vad som krävs i ärenden från andra förmåner. Detta bekräftas även av 2021 års bidragsbrottsutrednings delbetänkande, där det framkommer att polisen saknar den ekonomiska kompetens som behövs för att utreda brott som bland annat involverar företag.<sup>260</sup>

En intervjuperson från Försäkringskassan uppger att polisens begränsade resurser gör att det tar lång tid innan de assistansärenden som Försäkringskassan polisanmäler utreds och personer eventuellt lagförs. Under tiden som ärendena utreds hos polisen fortsätter Försäkringskassan ofta att betala ut ersättning, eftersom något brott inte kan påvisas innan polisens utredning är klar. Flera intervjupersoner framhåller att detta innebär att Försäkringskassan betalar ut stora belopp under utredningstiden. Flera av de intervjuade personerna anger att det enbart är en handfull ärenden som polisen

---

<sup>260</sup> SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott, Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*, s. 232.

utreder per år, och att polisen enklare når framgång i en liten eller mellanstor kommun där de kan avsätta mer av sina resurser. I storstadsregionerna är det i stället mer eller mindre omöjligt.

En intervjuperson uppger att JO:s beslut (dnr 7011–2018) om att Försäkringskassan inte kan utreda tredje person har gjort att de underlag som lämnas till polisen när Försäkringskassan gör en polisanmälan är mindre omfattande än tidigare. Det betyder att Skatteverket och polisen måste utreda mer.

#### 4.2.5 Regeringen upprättar Utbetalningsmyndigheten för att stävja felaktiga utbetalningar

Utredningen *Om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen* presenterade sitt slutbetänkande sommaren 2020. Utredningen föreslår att regeringen ska inrätta en ny myndighet den 1 juli 2022, Myndigheten för utbetalningskontroll. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. Utredningen har haft i uppdrag att överväga om regeringen bör införa en funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller för att förhindra att felaktiga belopp betalas ut, och för att säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare.<sup>261</sup>

I mars 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra bildandet av Utbetalningsmyndigheten, som ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även bland annat ansvara för att genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen. Utredaren ska bland annat lämna förslag på åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2024.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

<sup>262</sup> Dir. 2022:8, *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten*.





## 5 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redogör vi för resultaten och slutsatserna av vår granskning av Försäkringskassans rättsliga och i viss mån andra förutsättningar att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Det är ytterst viktigt att rätt ersättning utgår till rätt person. Ett stort överutnyttjande av socialförsäkringen kan på lång sikt drabba de personer som behöver försäkringen för att ha möjlighet att leva ett liv som alla andra. Detta följer av att förmånen kan ändras till deras nackdel med anledning av överutnyttjandet.

Vår granskning visar att det är svårt för Försäkringskassan att konstatera att assistans inte har utförts. Försäkringskassan har fått mer begränsade möjligheter att utreda de verkliga förhållandena både med anledning av förändrad lagstiftning och utveckling i praxis. Det beror bland annat på ett JO-beslut<sup>263</sup> om begränsningar att utreda tredje person, men även på de begränsade möjligheterna att ompröva förmånen som gäller från den 1 april 2018. Sammantaget inskränker detta Försäkringskassans förutsättningar att säkerställa att myndigheten betalar ut assistansersättning korrekt.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) noterar att assistansersättningens konstruktion i princip inte har ändrats sedan förmånen infördes 1994. Därmed har förmånen assistansersättning inte följt med den utveckling av systematiskt överutnyttjande från vissa oseriösa aktörer som successivt har vuxit fram. Vi bedömer att denna utveckling tillsammans med ytterligare försämrade möjligheter att göra vissa kontroller antagligen kommer att leda till att överutnyttjandet av förmånen ökar och därmed också överutnyttjandet av välfärden. Förmånen kan ge rätt till höga belopp av ersättning och

---

<sup>263</sup> JO-beslut den 3 mars 2020, dnr 7011–2018.

är därför särskilt brottsutsatt. En rapport som ISF har tagit fram tillsammans med Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att bidragsbrotten mot förmånen assistansersättning är de mest organiserade bidragsbrotten.<sup>264</sup>

I intervjuerna som vi har genomfört med tjänstepersoner från Försäkringskassan framgår att myndigheten generellt genomsyras av en vilja att försöka motverka felaktiga utbetalningar. De tjänstepersoner som vi har intervjuat från Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Migrationsverket och Skatteverket uppger att detsamma gäller inom deras myndigheter. Vi kan fastslå att det finns en samlad ansträngning hos svenska myndigheter att värna om välfärdens legitimitet.

ISF konstaterar att förslag på ändringar i lagstiftningen som gäller möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar generellt genomförs. Men en bild som framträder i intervjuerna med tjänstepersoner från Försäkringskassan är att det inte finns en lika tydlig vilja från politiskt håll att arbeta med de lagförslag som har lämnats till regeringen om assistansersättning. Lagstiftningsförslaget om att utreda annan person än den som förmånen gäller har ännu inte realiserats, trots att Försäkringskassan lämnade förslaget för drygt två år sedan.<sup>265</sup> Det är också ett förslag som specifikt skulle få effekt på förmånen assistansersättning. ISF anser att regeringen bör prioritera denna fråga, eftersom den är av så stor vikt för att säkerställa korrekta utbetalningar av assistansersättning.

Av granskningen framgår att gällande sekretesslagstiftning försvårar samverkan mellan myndigheter, när det gäller myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra. Vi ser också att myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och felaktigt utnyttjande av välfärden utgör en plattform för diskussioner myndigheterna emellan, men har hittills enbart lett till enstaka lagstiftningsförslag.

Vi bedömer att Försäkringskassan i huvudsak använder sig av de rättsliga möjligheter som finns för att säkerställa korrekta utbetalningar av assistansersättning. Men det finns ändå situationer då Försäkringskassan inte har gjort alla de kontroller som de skulle

---

<sup>264</sup> ISF, *Bidragsbrott och skattebrott*. Rapport 2011:12, s. 65.

<sup>265</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*. Skrivelse till regeringen. Dnr. 6346–2020.

kunna göra för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut. Granskningen visar vidare att sättet som Försäkringskassan har valt att organisera sin verksamhet för förmånen assistansersättning på delvis utgör ett hinder för att effektivt förhindra felaktiga utbetalningar av förmånen.

## 5.1 Försäkringskassan använder i huvudsak de rättsliga möjligheter som finns

ISF bedömer att Försäkringskassan i huvudsak använder sig av de rättsliga möjligheter som finns för att säkerställa att de som får utbetalningar av assistansersättning också har rätt till det. Men vi har även funnit att det finns situationer då Försäkringskassan inte har gjort alla kontroller som de skulle kunna göra för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut.

Försäkringskassans interna granskning visar att 12 procent av de personer som var registrerade som assistenter hos Försäkringskassan under 2020 har redovisat arbetstid som assistent och begärt hel dag-ersättning från Försäkringskassan för samma tid. Som åtgärd mot de kolliderande utbetalningarna och för att minska de felaktiga utbetalningarna har Försäkringskassan först under våren 2022 beslutat att starta ett arbete för att utveckla it-systemen för att myndigheten ska kunna upptäcka sammanfallande tid i olika förmåner.

Vår granskning visar att sättet som Försäkringskassan har valt att organisera sin verksamhet på när det gäller förmånen assistansersättning delvis innebär hinder för att effektivt kunna förhindra felaktiga utbetalningar. Vi syftar då på organisationen med ärendehantering och kontrollutredning på olika avdelningar men även på hur it-systemen är uppbyggda.

Handläggning av förmånen assistansersättning och handläggning av kontrollutredningar för misstänkt fusk och felaktiga utbetalningar sker alltså på olika avdelningar hos Försäkringskassan. Det kan innebära att önskvärd detaljkunskap om förmånen saknas i samband med handläggningen eller att all relevant information inte når fram i handläggningen. Vidare kan begränsningar mellan interna system göra att uppgifter som är relevanta för bedömningen inte förs vidare till relevanta ärendeslag. Det beror ofta på sekretess mellan olika

verksamhetsgrenar hos Försäkringskassan eller på att it-systemen inte kan dela information mellan varandra.

## 5.2 Regelverket och praxis försvårar Försäkringskassans kontroll

Lagstiftarens intentioner med förmånen assistansersättning är att stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv. Den enskilde kan genom att få personlig assistans få mycket goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation.<sup>266</sup> Rätten till personlig assistans ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av regleringen. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.<sup>267</sup> Det är en rättighetslagstiftning som bygger på tillit och på att den som ansöker om assistansersättning lämnar uppgifter som speglar de verkliga förhållandena. Men lagens utformning innehåller inte några större möjligheter till kontroll.

Förmånen assistansersättning riskerar att utsättas för fusk eftersom det finns relativt stora ekonomiska drivkrafter och delvis svaga möjligheter till kontroll. Detta kan locka organiserad brottslighet och oseriösa aktörer till förmånen. Gemensamt för många fall där det finns oegentligheter är att det är en liten krets personer med samma intressen som möjliggör att fusk kan fortgå utan insyn.<sup>268</sup> Vår granskning visar att Försäkringskassan till följd av lagens konstruktion och gällande praxis har begränsade möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

En viktig faktor är att Försäkringskassan inte kan neka att betala ut assistansersättning om myndigheten inte kan visa att personlig assistans faktiskt inte har utförts. I våra intervjuer framkommer att Försäkringskassan behöver kunna utreda om assistenten har varit på plats tillsammans med brukaren under arbetspasset.

Flera av de tjänstepersoner från Försäkringskassan som vi har intervjuat uppger att handläggningen av utbetalning av assistansersättning kan visa på omständigheter som tyder på att den personliga assistansen rimligtvis inte alltid utförs enligt den redovisning som har

---

<sup>266</sup> Prop.1992/93:159, *om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64.

<sup>267</sup> 5 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

<sup>268</sup> SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, s. 22.

lämnats. Men myndigheten saknar oftast möjlighet att utreda eller agera på dessa förhållanden även då Försäkringskassan bedömer att det sannolikt inte kan ha utförts assistans under den aktuella tiden. Exempel på sådana orimliga situationer kan vara att en assistent arbetar samma arbetstid alla dagar under året, oavsett vardag eller helg, utan någon frånvaro i form av till exempel sjukdom eller semester. En annan sådan osannolik situation kan vara att en assistent som fram till att hen fyllt 65 år har haft hel sjukersättning, men direkt därefter kan arbeta heltid som assistent.

Flera tjänstepersoner från Försäkringskassan uppger i intervjuerna att myndigheten behöver ha befogenheter att kunna utreda annan person än den förmånen gäller, det vill säga tredje person. Myndigheten behöver kunna utreda assistenternas förehavanden för att säkerställa korrekta utbetalningar. Försäkringskassan har i dag inte befogenhet att utreda tredje person utifrån gällande praxis.<sup>269</sup>

Försäkringskassan har lämnat en framställan till regeringen om att ändra lagstiftningen för att utöka myndighetens utredningsbefogenheter för att kunna säkerställa att rätt person får rätt ersättning. Den föreslagna ändringen skulle ge Försäkringskassan möjlighet att utreda tredje person.<sup>270</sup> Enligt förslaget ska tillägget inte medföra någon skyldighet att svara på förfrågan.

ISF anser att det är rimligt att Försäkringskassan i relevanta situationer får möjlighet att fråga om uppgifter som rör annan person än den som förmånen gäller. I fråga om assistans kan det ofta vara uppgifter om assistenten som ska kunna begäras in, till exempel från assistentens bank. Men ISF är tveksamma till om Försäkringskassans förslag på en konstruktion som bygger på frivillighet att svara på förfrågan är tillräckligt effektiv. Vi befarar att en sådan reglering kan bli uddlös, eftersom det blir upp till den tillfrågade att bedöma om hen ska svara eller inte.

Om assistans har utförts kan Försäkringskassan i vissa fall inte neka att betala ut ersättning även om den har utförts i strid med annan lagstiftning. Ett sådant exempel är om personen som har utfört assistansen saknar arbetstillstånd i Sverige.

---

<sup>269</sup> JO-beslut, dnr 7011-2018.

<sup>270</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*.

Av granskningen framgår att en annan orsak till felaktiga utbetalningar av assistansersättning är att möjligheten till omprövning av förmånen har minskat. De minskade omprövningsmöjligheterna begränsar Försäkringskassans förutsättningar att upptäcka ärenden där ersättning betalas ut felaktigt. Den nuvarande regleringen från den 1 april 2018 innebär att Försäkringskassan endast kan ompröva rätten till förmånen i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.<sup>271</sup> Tidigare skulle omprövning av rätten till förmånen göras sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden.<sup>272</sup> ISF noterar att lagstiftaren i förarbetena skriver att avsikten var att ändringen skulle vara tillfällig och att bestämmelsen om tvåårsomprövning borde återinföras så snart det finns förutsättningar för det. Enligt förarbetena är det tidigast när en reformerad assistanslagstiftning träder i kraft.<sup>273</sup> ISF konstaterar att en ändrad lagstiftning om utökning av rätten till assistansersättning träder i kraft den 1 januari 2023. Den innebär bland annat att fler grundläggande behov införs.<sup>274</sup>

I flera av våra intervjuer anger tjänstepersoner från Försäkringskassan att en orsak till felaktiga utbetalningar av assistansersättning är just den begränsade möjligheten till omprövning. Men än så länge har regeringen inte vidtagit några konkreta lagstiftningsåtgärder för att utöka Försäkringskassans möjligheter att ompröva förmånen assistans.

En konsekvens av de begränsade utredningsmöjligheterna inom förmånen är att Försäkringskassan inte kan lämna lika omfattande utredningsunderlag till polis eller åklagare som tidigare när myndigheten polisanmäler misstanke om bidragsbrott. Det i sin tur innebär högre krav på myndigheterna som tar vid, vilket gör det svårare för dem att utreda ärendet och att eventuellt lagföra någon.

Granskningen visar att Försäkringskassan arbetar aktivt med att identifiera de rättsliga begränsningar som myndigheten har i sina utredningar om rätt till utbetalning av assistansersättning. Vidare

---

<sup>271</sup> 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB).

<sup>272</sup> 51 kap. 12 § SFB, i dess lydelse före 1 april 2018.

<sup>273</sup> Prop. 2017/18:78, *Vissa förslag om personlig assistans*, s. 19–20.

<sup>274</sup> Prop. 2021/22:214, *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn*; Prop. 2021/22:244, *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*.

visar granskningen också att Försäkringskassan arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning. För närvarande arbetar myndigheten med att utforma snävare riskprofiler som förmånen assistansersättning ska använda. Med hjälp av riskprofilerna ska myndigheten mer effektivt kunna välja ut ärenden med högre risk för oegentligheter för granskning.

### 5.3 Myndighetssamverkan försvåras av sekretesslagstiftning och av hur den används

Försäkringskassan har ett uppdrag i sin instruktion att säkerställa att myndigheten inte gör felaktiga utbetalningar och att motverka bidragsbrott.<sup>275</sup> ISF konkluderar att Försäkringskassan behöver samarbeta med andra myndigheter för att kunna komma till rätta med felaktiga utbetalningar och den välfärdsbrottslighet som riktar sig mot bland annat förmånen assistansersättning. Ett viktigt led i arbetet är IVO:s tillståndsprövning och tillsynsarbete för att säkerställa att aktörerna är lämpliga att bedriva personlig assistans.

Enligt granskningen försvåras nuvarande sekretessreglering och tillämpningen av den informationsutbyte mellan Försäkringskassan och andra myndigheter. I flera intervjuer med tjänstepersoner från Försäkringskassan och även i intervjun med en tjänsteperson från Skatteverket framkommer att de rättsliga möjligheter som finns inte heller används fullt ut. Det beror enligt intervjupersonen på att myndigheterna är restriktiva i hur de tolkar sekretessregleringen i samband med att de ska lämna ut handlingar. ISF noterar att utredningen *Utökad informationsutbyte* berör dessa problem och lämnar förslag som troligtvis kommer att öka möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheter.<sup>276</sup>

Av granskningen framgår också att andra myndigheter, och inte bara Försäkringskassan, lämnar förslag om lagstiftningsåtgärder mot oseriösa assistansanordnare.<sup>277</sup> ISF anser utifrån intervjuerna med flera tjänstepersoner hos Försäkringskassan att polis och åklagare bör undersöka om det finns möjlighet att i högre grad prioritera

---

<sup>275</sup> 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>276</sup> Ds 2022:13, *Utökad informationsutbyte*.

<sup>277</sup> IVO, Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare s. 4–5. IVO 2020-11.



anmälningar om misstänkta bidragsbrott riktade mot förmånen assistansersättning.

## 5.4 Myndighetssamverkan genererar riktade punktinsatser

Den myndighetssammansatta satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) och samarbetet Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR) har bidragit till att öka kunskapen och skärpa fokuset på frågor som gäller systematiskt utnyttjande av välfärdssystemet.

Dessa har hittills lett till enstaka myndighetssammansatta lagstiftningsförslag. Ett lagförslag som har lämnats och som skulle underlätta det myndighetssammansatta arbetet är en framställan om att utreda möjligheterna att skicka elektroniska underrättelser mellan myndigheterna.<sup>278</sup>

Vi ser i granskningen att Försäkringskassan prioriterar att samarbeta med andra myndigheter, både i pågående ärenden och i mer övergripande samarbeten. Men ISF uppfattar att de olika samarbetena mellan Försäkringskassan och andra myndigheter hittills inte alltid har gett upphov till synbara effekter i form av regeländringar.

## 5.5 Regeringens åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning är inte tillräckliga

Regeringen har under 2000-talet tillsatt flera utredningar för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och att välfärden överutnyttjas. Problematiken har angripits ur olika perspektiv. I närtid har regeringen genomfört åtgärder som att tillsätta en utredning om möjligheter att öka informationsutbyte<sup>279</sup> samt att inrätta Utbetalningsmyndigheten.<sup>280</sup> En viktig lagändring som har skett nyligen, och

---

<sup>278</sup> Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/010878, 2021-06-29, s. 1.

<sup>279</sup> Ds 2022:13.

<sup>280</sup> Dir. 2022:8, *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten*.

som underlättar statens arbete med att återkräva felaktigt utbetalda ersättningar, är ändringen från den 1 september 2022 som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut är direkt verkställbara.<sup>281</sup>

En del lagändringar har skett i folkbokföringslagen<sup>282</sup> och ändringar som rör upptagning av biometriska data kommer att genomföras i september 2023.<sup>283</sup> Men vi ser att några ändringar som innefattar lagring av biometriska data, som har efterfrågats av Skatteverket och Migrationsverket, inte kommer genomföras i september 2023. Myndigheterna har uttryckt att lagring av sådan data skulle ge möjlighet att i framtida sökningar jämföra uppgifterna med tidigare lämnade uppgifter för att stämna av att det är rätt person. Myndigheterna skulle därigenom få bättre förutsättningar att upptäcka och förhindra användningen av dubbla identiteter och därmed bättre möjligheter att kunna minska omfattningen av bland annat olika bidragsbrott.

ISF uppfattar att lagstiftaren har varit olika effektiv inom olika områden med att utreda eller införa ny lagstiftning om felaktiga utbetalningar. Vi ser att regeringen genomför en del åtgärder som rör förutsättningarna för att komma åt felaktiga utbetalningar. Men regeringen har ännu inte föreslagit några konkreta ändringar i lagstiftningen om förmånen assistans som möter det behov som Försäkringskassan och även IVO har påtalat om lagändring för att kunna utreda annan än den förmånen gäller, det vill säga tredje person.<sup>284</sup>

## 5.6 ISF:s rekommendationer

Granskningen visar att regeringen behöver genomföra konkreta lagstiftningsåtgärder för att felaktiga utbetalningar av assistansersättning ska minska. Dessa konkreta åtgärder bör utifrån resultatet av vår granskning främst handla om att se över Försäkringskassans möjligheter att utreda om redovisad personlig assistans verkligen har utförts, eftersom den frågan är central för om Försäkringskassan ska betala ut förmånen eller inte. En annan sådan konkret och avgörande

<sup>281</sup> 3 kap. 1 § utsökningsbalken (1981:774).

<sup>282</sup> T.ex. 26 a och b samt 32 c §§ folkbokföringslagen (1991:481).

<sup>283</sup> Bet. 2021/22: SkU28, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*, s.1.

<sup>284</sup> Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*; IVO, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare s. 4–5.*

åtgärd är att ge Försäkringskassan möjligheter att utreda annan person än den förmånen gäller. Ytterligare en är att omarbeta förutsättningarna för omprövning av beviljad assistansersättning.

Utifrån granskningens resultat och de slutsatser som vi har dragit lämnar ISF följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen

- att se över förutsättningarna att ge Försäkringskassan rättsliga möjligheter att utreda om redovisad assistans verkligen har utförts
- att ge Försäkringskassan rättsliga möjligheter att hämta in information om annan person än den förmånen gäller, exempelvis assistenten
- att utöka Försäkringskassans rättsliga möjligheter att ompröva beviljad assistansersättning.

ISF rekommenderar Försäkringskassan

- att fortsätta prioritera arbetet med att förhindra kolliderande utbetalningar samt verka för ett ökat samarbete mellan förmånshanteringen och kontrollverksamheten inom myndigheten.

## 6 Referenser

Bet. 2021/22: SkU28, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*

Brå–Brottsförebyggande rådet, *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet – Del 1: tillstånd att bedriva verksamhet.* Rapport 2015:15.

Brå – Brottsförebyggande rådet, *Bekämpning av organiserad brottslighet – Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.* Rapport 2011:20.

Dir. 2019:54, *Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen.*

Dir. 2021:39, *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.*

Dir. 2022:8, *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten.*

Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte.*

Fi 2018:05, *Rättslig reglering rörande informationsutbyten — offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter.*

Fi2021/02991, *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.*

Försäkringskassan, *Analys av minskning av antal mottagare av assistansersättning.* Svar på regeringsuppdrag. Dnr 001381-2020.

Försäkringskassan, *Assistansersättning.* Vägledning 2003:6, version 31, beslutad 2022-09-16.

Försäkringskassan, *Beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet.* Rättsligt ställningstagande 2022:05, beslutad 2022-05-30.

Försäkringskassan, *Domsnytt 2020:024.*

Försäkringskassan, Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/004438.

Försäkringskassan, *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*. Skrivelse till regeringen. Dnr FK 2021/010878.

Försäkringskassan, *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB*. Skrivelse till regeringen. Dnr 6346-2020.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2020*.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*.

Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. 2016:02. Version 3.0

Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Dnr 2022/002562.

Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr 001380-2020.

Försäkringskassan, *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*. Svar på regeringsuppdrag. Dnr FK 2022/002562.

Försäkringskassan, *Kontrollutredning*. Vägledning 2004:1, version 13, beslutad 2021-12-21.

Försäkringskassan, *Redovisad assistanstid som sammanfaller med utbetald sjukpenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning*. Rapport intern försäkringskontroll. Dnr FK 2021/014126.

Försäkringskassan, *Samverkansrutin mellan Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan*. Dnr FK 2021/015752.

Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2022*.

Försäkringskassan, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program, Regeringens skrivelse 2016/17:126. Redovisning av Försäkringskassans insatser*. Dnr 007097-2019.

Försäkringskassan, *Utredning av personliga assistenters identitet i ärenden om assistansersättning*. Rättsligt ställningstagande 2020:01.

Försäkringskassan, *Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen*. PM 2019:6.

Försäkringskassan, *Viljeinriktning för samverkan mellan Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan*. Dnr 019929-2018.

Försäkringskassan, *Årsberättelse Intern försäkringskontroll 2021*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021 – Försäkringskassans samlade arbete mot organiserad brottslighet*. 2022.

Försäkringskassan, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (2018:88). Remissyttrande*. Dnr 8388-2020.

Försäkringskassans webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se), hämtad den 22 september 2022.

Försäkringskassans webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se), hämtad den 19 oktober 2022.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, RÅ 2009 ref. 57.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref. 46.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2018 ref. 21.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 not 4.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 ref. 21.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 ref. 34.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2019 ref. 56.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 18.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 55.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD mål nr 2928-21.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2021 ref. 56.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Bidragsbrott och skattebrott*. Rapport 2011:12.

ISF – Inspektionen för socialförsäkringen, *Remissvar Utökad informationsutbyte* (Ds 2022:13). Dnr ISF 2022-62.

IVO – Inspektionen för vård och omsorg, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*. 2020-11.

IVO – Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2021*.

JO – Riksdagens ombudsmän, dnr 7011-2018.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1271-19.

Migrationsverket, *Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data*. Dnr 1.1.2-2018-7225.

Polisens hemsida: [www.polisen.se](http://www.polisen.se), hämtad den 27 september 2022.

Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017 - Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2015/09350/PO)*. 2017.

Polismyndigheten, *Nationell underrättelsecentrum, Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*.

PM. Fi2021/02442, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*.

Prop. 1979/80:2, *Med förslag till sekretesslag m.m.*, del A.

Prop. 1992/93:159, *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Prop. 2007/08:61, *Kostnader för personlig assistans*.

Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*, utgiftsområde 9.

Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*.

Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.

Prop. 2017/18:78, *Vissa förslag om personlig assistans*.

Prop. 2017/2018:158, *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

Prop. 2018/19:132, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*.

Proposition 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*.

Prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*

Prop. 2021/22:214, *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn.*

Prop. 2021/22:217, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*

Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer.*

Prop. 2021/22:244, *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård.*

Skatteverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.*  
Dnr 8-1245868.

SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*

SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningen digitalisering.*

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2021:57, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer.*

SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott.*



