

REMISSYTTRANDE
2014-06-23
Dnr 0086/14
Er referens: S2014/1703/FST

Socialdepartementet
Enheten för familj och sociala tjänster
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningsystemet (SOU 2014:9).

Sammanfattning

Brå har fått rubricerade betänkande på remiss. Brå ställer sig positiv till förslaget om en differentierad schablonersättning eftersom ersättningen på så sätt närmar sig de verkliga kostnaderna för assistansen. Att nå fram till ett ännu lämpligare system – att ersättningen motsvarar de verkliga kostnaderna – förutsätter, som utredningen också pekar på, bland annat förbättrade IT-system på Försäkringskassan.

Särskilt positivt ser Brå på utredningens förslag att införa ett krav på skriftliga avtal mellan brukare och anordnare. Det förbättrar insynen och kan användas som "riktvärden" vid tillsyn, där både bristande assistans som drabbar brukaren och bedrägerier mot Försäkringskassan kan upptäckas. Det är också viktigt att förbättra samverkan, då bedrägerierna är svåra att utreda och ofta kräver omfattande myndighetssamverkan. Branschorganisationerna borde också kunna flytta fram sina positioner för att motverka oegentligheter i branschen.

Eftersom utredningen inte närmare har berört konsekvenserna för brottsligheten (punkt 9.8) bidrar Brå här med ett underlag. Utifrån Brås tidigare forskning (Brå 2005:10, ISF och Brå 2011:12) och ett pågående projekt (Intyget som dörröppnare till välfärden, Brå 2015 kommande) som handlar om bland annat bedrägerier mot assistansersättning lämnas följande yttrande.

Viktigt med insyn

I Brås tidigare undersökningar pekas assistansersättning ut som ett riskområde för bedrägerier och bidragsbrott (Brå 2005:10, ISF och Brå 2011:12). Brås forskning visar att bedrägerier mot assistansersättning kan ge gärningspersonerna betydande brottsvinster – det handlar inte sällan om miljonbelopp. Dessa brott är svåra att upptäcka och utreda. För att kunna bevisa oegentligheter krävs ofta omfattande samverkan mellan kontroll- och rättsväsendets myndigheter, något som utvecklas ytterligare nedan.

Utredningen slår fast att de instanser som har till uppgift att utöva kontroll över assistansersättningen har mycket liten förmåga att i detalj kontrollera hur medlen används. Detta gäller särskilt då enbart anhöriga anställs som personliga assistenter, i sådana fall är insynen nästan obefintlig. Visserligen ska brukaren ha stor frihet att mot bakgrund av det egna behovet själv välja anordnare. De bedrägeriärenden Brå analyserat visar dock att brukaren i sådana fall kan vara mycket styrd av både anhöriga och anordnare, och därmed knappast befinner sig i position att fatta helt egna beslut. I sådana fall är risken för överutnyttjande och missbruk påtaglig.

Som utredningen påpekar stärks också brukarens position gentemot anordnaren genom tydliga avtal. Det förutsätter dock att anordnaren inte samtidigt är god man för brukaren, eller att den gode mannen är beroende av anordnaren för sin lön. Exempel på sådana beroendeförhållanden finns bland brottsutredningar av grova bedrägerier (se exempelvis ISF och Brå 2011:12 och Brå 2015 kommande). I sådana fall gäller det att en utomstående, exempelvis en myndighet som betalar ut ersättningen eller utövar tillsyn, reagerar på klart ofördelaktiga avtal eller att personer för brukarens talan, men inte företräder dennes intressen.

Minimikrav och tydliga villkor

Utredningens förslag om avtal med minimikrav mellan brukare och anordnare har dock potential att underlätta och förbättra kontrollen. Det handlar både om att brukaren faktiskt får den assistans den har rätt till och om att upptäcka bedrägerier med assistansersättning. Enligt utredningens förslag får Försäkringskassan in alla avtal och ska på något sätt granska dessa. Det är lämpligt om handläggarna har kunskap om vilka oegentligheter (både mot Försäkringskassan och brukarna) som kan förekomma och granskar avtalen från ett sådant perspektiv. Är avtalen tillräckligt tydliga för att man ska kunna visa på avtalsbrott vid eftersatt omsorg eller bedrägerier? Iakttagelser i granskningen kan också resultera i impulser till tillsynsmyndigheten IVO.

Exempel finns i forskningen på fall med både vanvård och storskaliga bedrägerier. Blotta förekomsten av ett avtal ökar insynen. Det finns då ett skriftligt dokument med villkor som den verkliga assistansen ska uppfylla. Krav på avtal som rör parternas överenskommelse mer i detalj kan bidra till att få bort oseriösa aktörer på marknaden. Ett avtal är juridiskt bindande och anordnaren förbinder sig därmed att genomföra den i avtalet föreskrivna assistansen.

Avtalen borde också innehålla information om vilken summa anordnaren får för att tillhandahålla assistansen. På så sätt blir det enklare för brukare att ta ställning till om de får "valuta för pengarna". Exempel finns i en tidigare studie på föräldrar som anlitat en oseriös anordnare, och upplevde att de fick goda villkor tills de insåg hur stor del av schablonen anordnaren behöll för egen del (ISF och Brå 2011:12). Genom att öka tydligheten med vad de båda parterna får ut, blir det svårare för en oseriös anordnare att lura brukare, gode män och förvaltare.

Krav på bättre tidrapporter

Bedrägerier mot assistansersättningen bygger i grunden på att assistenterna arbetar mindre än beviljat och rapporterar till en lägre kostnad. För att motverka bedrägerier är det därför centralt att kontrollera såväl ersättningsnivån som de faktiskt arbetade timmarna. Det faktum att ersättningen bygger på en schablon innebär att anordnarna enbart behöver – genom tidrapporter – visa att assistenter arbetat ett visst antal timmar. Eftersom det inte med enkelhet kan matchas med hur stora kostnader de haft för denna personal, finns sällan uppgifter att jämföra tidrapporterna med. Som utredningen nämner skulle månadsuppgifter kunna användas för att se om assistenterna verkligen fått lön för alla timmar som noterats i tidrapporterna. En komplikation är dock att lönenivån enligt gällande system kan vara betydligt lägre än schablonen, vilket utredningen visar inte sällan är fallet. Låga lönekostnader behöver därför i gällande system inte vara ett tecken på överutnyttjande av förmånen. Som utredningen påpekar får anordnare gå med vinst.

I Brås pågående forskningsprojekt finns ärenden där tidrapporterna som lämnas till Försäkringskassan, i samband med att den utförda assistansen redovisas, inte stämmer överens med den faktiska tid som assistenten arbetat. Vi har sett åtminstone tre varianter på felaktiga tidrapporter:

- En typ där assistenten medvetet är med på upplägget och signerar tidrapporter som inte stämmer med den arbetade tiden.

- En annan typ där tidrapporter signeras in blanco, anordnaren fyller sedan i tiden och överdriver antal arbetade timmar, samt
- en tredje typ där assistentens namnteckning förfalskas av antingen anordnaren eller brukaren själv.

Därmed finns ett behov av att stärka kraven på redovisningen av arbetad tid och utbetalat belopp. Ett sätt att öka kontrollen av det utbetalade beloppet och arbetade timmar kan vara att anordnaren åläggs att skicka in utdrag från bokföringen på löneutbetalningar. Vid tillsyn borde man särskilt leta efter bristfälligt ifyllda, eller in blanco-signerade tidrapporter.

Stärk samverkan för att beivra brott

Betänkandet föreslår utökad samverkan mellan de aktörer som på något sätt är involverade i assistansersättningen. Brå har sett goda exempel där en utökad samverkan på välfärdsområdet leder till positiva effekter som ökat antal anmälningar (Brå 2008:6). Aktörerna på området har tillgång till olika typ av information. I assistansärenden har myndigheter nått framgång genom att information från olika myndigheter lagts ihop för att upptäcka bidragsbrott (ISF och Brå 2011:12). Men för att kunna samverka måste det finnas möjlighet för myndigheterna att delge information till varandra. Lagen om underrättelseskyldighet (2008:206) är en sådan möjliggörande faktor. Intervjuer med myndighetspersoner i Brås undersökningar talar dock för att lagen inte används i den utsträckning som den var tänkt. Det råder oklarhet exempelvis om man får lämna uppgifter som berör företag, tillämpat på detta område anordnare inom personlig assistans. Ett tydliggörande av myndigheternas befogenhet att delge information kan i sin tur leda till utökade möjligheter att upptäcka och beivra brott på såväl assistans-, som bidragsbrottsområdet i stort.

Utredningarna av de grövsta bedrägerierna är liksom brottsvinsterna omfattande. Brå ser det därför som nödvändigt att utarbeta en genomtänkt kontrollstrategi för förmänen. Utredningen listar flera berörda myndigheter. Det är också viktigt att de har kunskap om *vilken* information som de kan fråga andra myndigheter om, samt vad *de* har för uppgifter som andra myndigheter behöver. För tillsynsmyndigheter handlar det i stor utsträckning om att leta efter och känna igen tecken på felaktigheter. Eftersom grunden i brottsligheten är det verkliga antalet arbetade timmar har Försäkringskassan viktig information genom tidrapporterna. Skatteverket kan granska bokföring och löneutbetalningar. Polisen kan bedriva spaning, men måste ha tydliga direktiv vad de ska spana efter. Eftersom det finns assistansanordnare som anställer personal med nystartsjobb och andra förmåner från Arbetsförmedlingen borde även denna myndighet ingå i samverkan.

Om en myndighet, i utredningens förslag Försäkringskassan, ges ett samordningsansvar underlättas möjligheterna att samordna myndighetssamverkan. Eftersom så många myndigheter spelar en roll för att upptäcka och utreda bedrägerier kan det finnas behov av gemensamma checklistor och ökad kunskap om vad respektive myndighet kan bidra med.

Branschen kan flytta fram positionerna

En slutsats är att bedrägerier mot assistansersättningen kan uppgå till höga belopp och är svåra att upptäcka och utreda då så många olika myndigheter berörs. Assistansersättningen finansieras av det allmänna och ska gå till brukare, som typiskt sett har tämligen omfattande behov. En jämförelse kan här göras med byggbranschen, som också varit drabbad av stora ekobrottsförsvor. Här driver branschens aktörer frågor om id-brickor för personalen och till och med att lämna skattedeclarationer på individnivå (Ds 2014:7). En och samma myndighet, Skatteverket, kan utföra revision, kontrollbesök och har uppgifter om företagets skatter och avgifter. Det blir då lättare att upptäcka att en aktör har lämnat olika uppgifter vid olika tillfällen än om olika instanser får in dessa uppgifter.

Även om en hel del arbeten utförs åt myndigheter och andra offentligt finansierade kunder, drivs verksamheten helt i den privata sfären. Det är därför förvånande att kontrollen är

betydligt mer eftersatt av den offentligt finansierade assistansverksamheten. Brå menar därför att branschorganisationerna inom assistans skulle kunna inspireras av byggbranschen och arbeta mer aktivt, med aktuella myndigheter, för att få en högre kvalitet i tidrapporter, avtal och tillsyn. Genom att tvingas lämna fler uppgifter till myndigheterna måste personer med ett brottsligt uppsåt ljuga, skapa falska dokument eller mörka uppgifter, vilket ökar riskerna för upptäckt. Dessutom ställer förbättrade kontroller stora krav på anpassning för gärningspersonerna, ökar osäkerheten och riskerna. Forskning om skattebrott visar att långt ifrån alla gärningspersoner klarar sådana anpassningar (Brå 2011:7).

Allt talar för att de seriösa anordnarna dominerar branschen. Man kan fråga sig varför de behöver engagera sig i fuskfrågor. För det första drabbas de av osund konkurrens när oseriösa anordnare tar över brukare. Exempel finns på att oseriösa anordnare använt "överbliven" assistansersättning som mutor till egna brukare (ISF och Brå 2011:12, Brå 2015 kommande). För det andra riskerar branschen som helhet att få ett dåligt rykte när oegentligheter framkommer. Byggbranschen har hanterat denna risk genom att aktivt driva frågor om etik och förbättrade kontroller. Detta vore, enligt Brå, en lämplig väg att gå även för assistansbranschen.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av enhetsrådet Johanna Skinnari. I beredningen deltog även utredaren Nicole Thorell. Vid den slutliga handläggningen av ärendet deltog utredarna Helena Rönnblom och Anna Jonsson, enhetschefen Lars Korsell samt verksjuristen Saadia Aitattaleb.

Erik Wennerström

Johanna Skinnari