

SOCIALDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2012-04-18
DNR D1.1-0074/2012
ER REFERENS S2012/1273/FST

Remissyttrande över Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade förslag på remiss och lämnar, i de delar som rör fusk och överutnyttjande, följande yttrande. Brå tillstyrker utredningens förslag i dessa delar, men vill mot bakgrund av myndighetens forskning lyfta två frågor.

Den första handlar om vikten av myndighetssamverkan, i synnerhet för att *upptäcka* organiserade brott mot assistansersättningen. Pågående brott av denna typ upptäcks främst genom underrättelseverksamhet inom Skatteverket och Polisen samt genom att myndigheter som gör kontroller på fältet blir mer uppmärksamma på assistansbedrägerier. Den andra berör frågan om att förebygga överutnyttjande, som kan ske mer eller mindre medvetet från brukare och assistansanordnares sida. Där bör Försäkringskassan och branschorganisationer samordna sig för att få maximalt genomslag. Goda exempel finns att dra lärdom av från skattebrottsområdet.

Att åtgärda organiserat fusk kräver myndighetssamverkan

Som utredningen redovisar finns svagheter i systemet med assistansersättning som vissa aktörer har satt i system att utnyttja. Det handlar om organiserade brottsupplägg som genererar betydande belopp. Brå delar utredningens uppfattning att dessa brott är särskilt allvarliga då de utmanar legitimiteten hos systemet och i förlängningen kan misstänkliggöra brukare med reella behov av assistans (jfr s. 341f). Brå ser därför positivt på de förslag som utredningen lämnar för att underlätta myndighetssamverkan.

Utredningen lyfter fram behovet av myndighetssamverkan mellan framför allt de direkt inblandade myndigheterna Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket och kommunerna. Det understryks inte minst av utredningens uppgifter om att de impulser om fusk som kommer från andra myndigheter än Försäkringskassan i större utsträckning än andra impulser resulterar i en polisanmälan (s.175f). Brå vill dessutom lyfta fram vikten av ett nära samarbete med Polisen för att upptäcka och förhindra brottsuppläggen som rör assistansersättningen. Det handlar framför allt om möjligheter till spaning, men polisen kan också i egna utredningar få information om bidragsbrott.

Brå bedömer att myndighetssamverkan kan nå långt för att bekämpa dessa brottsupplägg. I en studie genomförd av Brå och Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF 2011:12) framkom att brottsuppläggen inom assistansersättningen i större utsträckning än andra bidragsbrott påminde om storskaliga skattebrott. Förklaringen låg i att brottsvinsterna är av sådan storlek att utrymme skapas för gärningspersonerna att lägga vissa kostnader på att organisera brottet.

Vid första anblick kan det framstå som en svår utmaning för myndigheterna att komma åt sådan brottslighet. Samtidigt är det viktigt att inte överskatta organisationsgraden vid dessa assistansbedrägerier. En väsentlig skillnad finns mot storskaliga skattebrott. Vid assistansbedrägerierna har kontrollen varit eftersatt, vilket utredningen också visar. Det innebär att gärningspersonerna inte har behövt lägga några större resurser på att dölja sina brott och sin egen medverkan. Storskaliga skattebrott går i korthet ut på att dölja gärningspersonerna och deras brottsvinster från myndigheterna, vilket kan medföra stora kostnader (*Storskaliga skattebrott*, Brå 2011:9). För att kunna begå de aktuella bidragsbrotten krävs att Försäkringskassan betalar ut pengar till en känd brukare, ibland genom en känd anordnare. Följden blir att myndigheterna har en enklare uppgift i att identifiera gärningspersonerna och bekämpa assistansbedrägerierna. Förutsättningarna är särskilt gynnsamma när kompetensen ökar inom alla de inblandade myndigheterna om hur dessa brott går till och vad de ska vara uppmärksamma på i sina kontakter med assistansanordnare och brukare. Exempel finns i Brå:s och ISF:s studie på hur poliser på fältet till följd av ökad kunskap om bidragsbrott noterade hur brukare klarade sig utan sina assistenter och därför skickade impulser till Försäkringskassan om pågående fusk med assistansersättningen.

När kontrollen förbättras anpassar sig i vissa fall brottsligheten och blir mer komplex. Brå:s erfarenheter på skattebrottsområdet talar dock för att många gärningspersoner inte klarar av anpassningen utan övergår till annan brottslighet eller slutar (Brå 2011:9). Dessutom ökar kostnaden för de gärningspersoner som anpassar sig, vilket minskar brottsutbytet. Inom byggbranschen har myndigheter och branschaktörer samarbetat för att försvåra och förebygga svartarbete. Det har medfört de ovan nämnda problemen för gärningspersonerna. Några har – för att över huvud taget få svarta uppdrag – genom mutor rekryterat insiders i form av platschefer på stora byggföretag. En liknande utveckling kan troligen bli följd av en utvecklad bekämpning av assistansbedrägerier. Därför måste branschorganisationerna vara med i det förebyggande arbetet. Det gäller inte minst genom att öka seriösa assistansanordnares medvetenhet om riskerna för att anställda blir insiders och risken för att gärningspersoner tar sig in och kan begå brott under ett seriöst paraply.

Efterkontroll räcker inte

Brå delar utredningens slutsats om att Försäkringskassans kontrollarbete tidigare har varit fokuserat på att kontrollera i efterhand (jfr ISF 2011:12). I fallen med assistansersättning är det dock viktigt att säkerställa att oseriösa aktörer inte tar sig in på marknaden. Försäkringskassan och i viss mån Socialstyrelsen är nyckelaktörer för att förhindra detta. För Försäkringskassans del är förbättrade utredningar innan assistansersättning beviljas och utförlig dokumentation i handläggningen därmed några av utredningens viktigaste förslag.

För att upptäcka pågående brottslighet krävs dock något ytterligare. Utredningen föreslår exempelvis förbättrade rutiner när det gäller tidrapporter, möjligheter att återkalla tillstånd för assistansanordnare och inspektioner av assistansens utförande. Dessa åtgärder har rimligen betydelse när misstankar finns, men för att upptäcka nya fall krävs snarare ett fungerande underrättelsearbete hos myndigheter som Skatteverket och Polisen (jfr ISF 2011:12, Brå 2011:9). Detta är av särskild betydelse eftersom många av aktörerna har lärt sig brottsupplägget genom andra gärningspersoner. Upptäcks en gärningsperson finns således kopplingar till andra, som kan ha tjänstgjort som assistenter i tidigare brottsupplägg och senare övergått till att vara anordnare (ISF 2011:12). Sådana uppgifter kan Polisen och Skatteverket få fram. Det kan också komma fram uppgifter om anordnare och deras bolag i riktade insatser från Skatteverkets fiskala del. Dessutom är det, som utredningen påpekar, viktigt att handläggare på Försäkringskassan skickar interna impulser vid misstankar om fusk.

Förebygga överutnyttjande med informationsinsatser

Utredningen föreslår att informationsinsatser bör genomföras för brukare och anordnare för att bland annat undanröja risken för oavsiktliga fel. Här vill Brå betona att det är viktigt att

ett sådant arbete sker med en nära samverkan mellan Försäkringskassan, Socialstyrelsen och andra relevanta myndigheter å ena sidan och bransch- och brukarorganisationer å andra sidan. Förutom att informationsinsatser sannolikt får större genomslag när många går ut med samma information minskas härmed risken att budskapet från Försäkringskassan skiljer sig från branschorganisationernas version. Med andra ord har brukaren lättare att få del av korrekt information.

Lär av Skatteverkets åtgärder mot skattebrott

För "mogna" branschorganisationer har med tiden ett välfungerande samarbete utvecklats med myndigheter som Skatteverket, för att komma till rätta med exempelvis svartarbete inom branschen. Dessa seriösa aktörer har insett att branschen långsiktigt tjänar på samordning. Frågan är om inte assistansbranschen, genom anordnarna har ännu mer att vinna på en självsanering inom branschen.

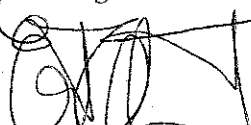
Som utredningen betonar finns inbyggt i det nuvarande systemet drivkrafter för anordnarna att öka antalet timmar för sina brukare (s. 197). Även seriösa anordnare drar kortsiktiga vinster av att öka antalet timmar. På längre sikt finns dock risker både i termer av att regelförändringar kommer till stånd som minskar intäkterna och i termer av att brukare drabbas av återkrav för att anordnarens bedömningar om möjligheten till ersättning i efterhand visar sig vara felaktiga.

Det faktum att reglerna om vad ersättningen täcker inte alltid är tydliga och praxis okänd eller oklar ökar risken för att brukare hamnar i händerna på sin anordnare. Om anordnaren får upp antalet timmar så att det blir fråga om ett överutnyttjande är det dock brukaren som får problem. Faktum är att ett stort ansvar läggs på brukaren att kontrollera anordnarens bedömningar av förmånen.

Uppmärksamheten som numera riktas mot fusk och överutnyttjande inom assistansersättningen kan resultera i att myndigheterna stramar åt för hårt. För Försäkringskassans del finns "kortsiktiga vinster" av ett ökat fokus på fusk. Impulserna ökar, myndigheten får en chans att visa handlingskraft och samtidigt arbeta upp kompetensen hos kontroll- och brottsbekämpande myndigheter om hur bidragsbrott ser ut och bäst bekämpas. På längre sikt riskerar en sådan uppmärksamhet att ge assistansersättning ett dåligt rykte och skada brukarnas förtroende för myndigheten.

Med andra ord har både Försäkringskassan och branschorganisationen mycket att vinna på att samarbeta i centrala frågor, som att förebygga överutnyttjande. De balanserar varandras kortsiktiga drivkrafter och kan verka långsiktigt för assistansersättningen och brukarnas bästa.

Detta yttrande har fattats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog enhetschefen Lars Korsell och enhetsrådet Johanna Skinnari, föredragande.



Erik Wennerström



Johanna Skinnari