

Socialdepartementet**Kommittédirektiv Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans**

Regeringen bemyndigar socialtjänstministern att

- ge en särskild utredare i uppdrag att utreda de frågor som framgår av direktivet, se *bilaga*.
- besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Utredaren ska följa de direktiv som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna för uppdraget ska redovisas mot det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse för budgetåret 2025 uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk
Regeringskansliets förvaltningsavdelning



Kommittédirektiv

Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans

Beslut vid regeringsammansammanträde den 16 april 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på åtgärder som gör den personliga assistansen mer motståndskraftig mot välfärdsbrottslighet och mer förutsägbar för den assistansberättigade, samt ger ökade möjligheter att säkerställa att den assistansberättigade får sina behov tillgodosedda. Syftet är att värna den personliga assistansens långsiktiga hållbarhet och legitimitet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå en ny ordning för uppföljning av beviljad assistansersättning,
- analysera och vid behov föreslå utökade möjligheter att ändra beslut som är oriktiga på grund av fusk eller andra oegentligheter,
- analysera vilka för- och nackdelar en reglering av möjligheten till anhörigassistans kan medföra och vid behov föreslå lämplig reglering av anhörigassistans,
- analysera och vid behov föreslå lämplig reglering av möjligheten att själv kunna anställa personliga assistenter,
- analysera och föreslå en ordning som innebär att Försäkringskassan vid kontroll av tidredovisningar kan ta del av uppgifter från assistentens arbetsgivare som visar om assistenten befunnit sig på samma plats som

den assistansberättigade vid den tidpunkt då assistans redovisats som utförd,

- analysera och föreslå en ordning med en särskild inspektion (LSS-inspektion) för den verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- analysera och bedöma enskildas behov av utökade möjligheter till juridiskt stöd eller rådgivning gällande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, och lämna förslag på hur den särskilda inspektionen ska kunna erbjuda sådant stöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 januari 2027.

Åtgärder behövs mot välfärdsbrottslighet inom personlig assistans

Personlig assistans är en frihetsreform som ska värnas

Den som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, kan ha rätt till personlig assistans och assistansersättning. Syftet med personlig assistans och andra insatser är enligt lagen att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. För de allra flesta assistansberättigade innebär personlig assistans frihet, självbestämmande och ett bättre liv. Personlig assistans innebär också en möjlighet att styra över vem som ska utföra assistansen och på vilket sätt det ska ske. Det innebär en frihet för den enskilde och ett skydd för den enskildes integritet.

Regeringen anser att personlig assistans är en frihetsreform som ska värnas. Det förutsätter samtidigt att systemet skyddas mot brottsligt utnyttjande. Regeringen bedömer att den personliga assistansen behöver bli mer motståndskraftig mot välfärdsbrottslighet och mer förutsägbar för den enskilde. Samtidigt behöver möjligheten att säkerställa att assistansberättigade får sina behov tillgodosedda öka.

Enligt Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska åtgärder för ett statligt helhetsansvar för personlig assistans inom ramen för LSS övervägas med målsättningen om ett statligt ansvar. Huvudmannaskapsutredningen har i sitt betänkande Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet (SOU 2023:9)

analyserat och föreslagit hur insatsen personlig assistans ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Bättre motståndskraft mot välfärdsbrottslighet

Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen under 2021 var enligt regeringens bedömning ca 15–20 miljarder kronor varav ungefär hälften bedöms vara avsiktligt orsakade av den sökande. Assistansersättningen bedöms vara en ersättningsform där stora belopp betalas ut felaktigt till följd av misstänkta brott. Brottsligheten får konsekvenser för både enskilda och samhället som helhet. Det handlar om enskilda som inte får den assistans de har rätt till eller som utnyttjas i brottsliga upplägg, anhöriga som inte vågar anmäla missförhållanden och personliga assistenter som tvingas arbeta utan lön eller under dåliga arbetsförhållanden. Samhället drabbas genom att skattemedel går till annat än de är avsedda för och även används och återinvesteras inom exempelvis organiserad brottslighet.

Regeringen har hittills vidtagit flera åtgärder för att minska välfärdsbrottsligheten. Den 1 januari 2024 inrättades Utbetalningsmyndigheten (prop. 2022/23:34, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266). Vidare trädde en lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i kraft den 1 juli 2024 (prop. 2023/24:85, bet. 2023/24:KU27, rskr. 2023/24:195). En särskild utredare har också fått i uppdrag att analysera och ta ställning till hur behovet av att kunna utbyta sekretessbelagd och offentlig information mellan myndigheter kan tillgodoses (dir. 2023:146). Utredningen har i ett delbetänkande, som f.n. bereds inom Regeringskansliet, lämnat förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse (SOU 2024:63). Regeringen har även gett Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att stärka och utveckla sitt arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa aktörer inom bl.a. personlig assistans (S2024/00041).

De vidtagna och föreslagna åtgärderna förväntas sammantaget medföra att problemen med välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar minskar. Regeringen bedömer dock att dessa åtgärder inte är tillräckliga för att komma till rätta med de brott som begås inom den personliga assistansen i dag.

Därför anser regeringen att det måste utredas vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra brottslighet inom assistansersättningen.

Ökad insyn ger mer träffsäkra åtgärder mot välfärdsbrottslighet och större förutsägbarhet för den enskilde

Regeringen anser att de grundläggande principerna för personlig assistans är viktiga att värna.

Regeringen gav tidigare Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att utvärdera den stärkta rätten till personlig assistans. ISF rekommenderar i sin redovisning av uppdraget att Försäkringskassan ska ta ett samlat grepp över hur de ska arbeta med hembesök för att bli bättre på att göra en korrekt bedömning av hjälpbehovet i assistansärenden (Förändringar inom assistansersättningen, ISF 2024).

Samtidigt finns det behov av att öka insynen i den personliga assistansen i syfte att motverka att brottsliga upplägg, som kan drabba såväl enskilda assistansberättigade som samhället, inte upptäcks. En förbättrad insyn stärker dessutom möjligheten för beslutande myndigheter att bedöma rätten till personlig assistans och fatta korrekta beslut. Det förbättrar även möjligheten att säkerställa att den som har beviljats assistans får sina behov tillgodosedda, och minskar därmed risken att personer lämnas utan det stöd de beviljats. Åtgärderna ska vara träffsäkra och värna den personliga integriteten.

Det är fortsatt av yttersta vikt att personer med behov av personlig assistans får sina behov tillgodosedda. De åtgärder som föreslås ska vara träffsäkra och effektiva för att uppnå avsedd effekt. De ska heller inte innebära mer ingripande än nödvändigt och samtidigt ta hänsyn till de assistansberättigades personliga integritet. Förslagen bör även utformas med hänsyn till assistansanordnarnas möjlighet att bedriva sin verksamhet. Detta är sammantaget viktigt också för att värna förtroendet för den personliga assistansen och ansvariga myndigheter.

Personlig assistans lämnas till personer i olika åldrar, med olika typer av funktionsnedsättning och med olika behov. Hur behoven förändras över tid är individuellt. Regeringen anser att utredaren bör beakta detta i sitt arbete och i sina förslag.

Uppdraget att utreda formerna för en differentierad uppföljning

Nuvarande regler om uppföljning motverkar inte brottslighet i tillräcklig utsträckning

Enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, ska rätten till assistansersättning bara omprövas i den utsträckning som den har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Vidare ska den som ansöker om, har rätt till eller annars får assistansersättning anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av ersättningen (110 kap. 46 § SFB). Ersättning kan också dras in eller sättas ned om den försäkrade eller den som annars får ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden (110 kap. 52 § SFB).

Frånvaron av regelbundna uppföljningar begränsar insynen. Det innebär enligt Försäkringskassan svårigheter i att säkerställa att rätt person får rätt ersättning och försvårar för myndigheten att förhindra brottslighet (S2019/00088). Frånvaron av regelbundna uppföljningar leder även till att verkställigheten av felaktiga beslut kan pågå under längre tid utan att upptäckas.

Även ISF har framfört att de begränsade möjligheterna att göra omprövningar kan leda till att brister som kan drabba assistansmottagaren inte upptäcks (Felaktiga utbetalningar av assistansersättning – En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar, Rapport 2022:9). Att felaktigheter kan bestå under lång tid innebär en ökad risk för brottsligt utnyttjande av assistansersättningen.

Bestämmelsen om omprövning är svår att tillämpa

Samtidigt har svårigheten att tolka skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden skapat osäkerhet och oförutsägbarhet för enskilda assistansberättigade och för assistansanordnare i fråga om när ändrade förhållanden behöver anmälas. Även detta har inneburit att felaktigheter kan bestå länge utan att upptäckas, vilket kan leda till stora återkrav.

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen (S2022/00659) framfört att det är svårt att veta när omprövningar ska göras och att det leder till osäkerhet både för dem som får assistansersättning och dem som utför assistansen. Beträffande enskildas skyldighet att anmäla ändrade förhållanden har Försäkringskassan påpekat att det kan vara svårt för enskilda att bedöma

om en förändring behöver anmälas och att det därför finns en risk att den enskilde inte anmäler ändrade förhållanden, vilket kan leda till att den enskilde blir återbetalningsskyldig. Denna osäkerhet kan även leda till att försäkrade som har assistans inte ansöker om fler assistanstimmar trots att de har behov av det.

Formerna för uppföljning av beviljad assistansersättning behöver utredas

Regeringen anser att nya former för uppföljning behöver utredas. Ett nytt system behövs för att bättre kunna motverka felaktiga utbetalningar, förhindra välfärdsbrottslighet och kunna möta den enskildes behov av förutsebarhet och rättssäkerhet. Genom uppföljning skulle Försäkringskassan även bättre kunna vägleda den assistansberättigade om huruvida ändrade förhållanden bör anmälas för att motverka felaktiga utbetalningar och framtida återbetalningskrav för den assistansberättigade. Även assistansanordnarens skyldigheter gentemot relevanta myndigheter och den assistansberättigade behöver förtydligas.

Tidigare gällde enligt 51 kap. 12 § SFB att rätten till assistansersättning skulle omprövas när två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Det innebar att alla assistansberättigades rätt till assistansersättning omprövades oavsett situation. En sådan ordning ska inte återinföras då den inte tog hänsyn till behovet av uppföljning i de enskilda fallen och innebar ett omfattande arbete för Försäkringskassan. Det bör i stället göras en regelbunden uppföljning utifrån vad som är motiverat i det enskilda fallet för att ge ökad insyn i pågående ärenden, för att det ska kunna vidtas mer omfattande utredningar.

Systemet för uppföljning bör vara differentierat och baseras på omständigheter som kan ha betydelse för behovet av uppföljning. Sådana omständigheter skulle kunna vara t.ex. ålder eller typ av funktionsnedsättning. Differentieringen bör också ta hänsyn till sådant som kan påverka risken för felaktiga utbetalningar. Systemet bör vara förutsägbart och eventuell risk för diskriminering bör särskilt beaktas. Uppföljningarna ska göras när det är motiverat men inte vara mer omfattande eller integritetskänsliga än nödvändigt.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå en ny ordning för uppföljning av beviljad assistansersättning,
- analysera och vid behov föreslå utökade möjligheter att ändra beslut som är oriktiga på grund av fusk och andra oegentligheter,
- analysera och föreslå hur assistansberättigades och assistansanordnares skyldighet att anmäla sådant som kan förändra rätten till assistans kan förtydligas,
- analysera och föreslå åtgärder för att, i syfte att öka förutsägbarheten, förbättra och anpassa informationen från ansvariga myndigheter om när assistansberättigade och assistansanordnare ska anmäla ändrade förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå eventuell reglering av anhörigassistansen i syfte att motverka brottslighet inom personlig assistans

Anhörigassistans är inte reglerad

Av förarbetena till lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade framgår att den enskilde bör ha ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som anställs som assistent (prop. 1992/93:159 s. 63). Det finns varken i den lagen eller socialförsäkringsbalken några hinder mot att anställa anhöriga till den assistansberättigade.

Det är vanligt att anhöriga är assistenter. Enligt Försäkringskassans kartläggning är var femte assistent en nära anhörig. En tredjedel av mottagarna har ingen anhörigassistans alls medan en tiondel endast har anhöriga som assistenter. I åldrarna 5–24 år, där andelen anhörigassistans är som störst, är det också vanligast att endast ha anhöriga som assistenter. Det vanligaste är att vårdnadshavare arbetar som assistenter åt sina barn. Fler kvinnor än män är assistenter och fler kvinnor än män arbetar minst tjugo timmar per vecka som assistent åt sitt eller sina barn. Andelen anhörigassistans är större för mottagare födda utomlands och det är vanligare att ha enbart anhörigassistans bland utlandsfödda mottagare (Anhöriga till personer med statlig assistansersättning, Socialförsäkringsrapport 2018:5, Försäkringskassan).

Begränsningar i möjligheten att kombinera flera roller saknas

För att bevaka den assistansberättigades intressen kan en ställföreträdare, dvs. en god man eller förvaltare, utses för denne enligt 11 kap. föräldra-

balken. Vidare kan den assistansberättigade genom fullmakt låta någon annan agera som ombud eller biträde enligt 14 § förvaltningslagen (2017:900). Även ställföreträdaren kan i sin tur genom fullmakt låta någon annan agera som ombud eller biträde. Ställföreträdaren, ombudet eller biträdet kan t.ex. vara en god vän, en anhörig eller någon som är anställd hos assistansanordnaren. Av 14 § andra stycket förvaltningslagen följer att en myndighet kan besluta att ett ombud eller biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ärendet.

Det finns således små begränsningar i möjligheten att på en och samma gång kombinera flera roller, exempelvis ställföreträdare, anhörig eller personlig assistent. Det finns heller inget uttryckligt hinder mot att i en sådan roll ha ekonomiska intressen i det bolag som anordnar assistansen.

De som själva anställer assistenter anlitar många gånger ställföreträdare eller ombud

För den som är beviljad assistansersättning finns inga begränsningar i möjligheten att vara arbetsgivare och själv anställa assistenter. Det behövs inte heller något tillstånd från IVO. Att ha arbetsgivaransvar innebär dock ett stort ansvar bl.a. för arbetsmiljö, arbetsvillkor, skatter och avgifter för att redovisa utförd assistans och kostnader för den till Försäkringskassan. För dem som själva valt att vara arbetsgivare för sina assistenter kan dessa uppgifter hanteras antingen av personen själv eller någon annan, t.ex. dennes vårdnadshavare eller ställföreträdare.

Försäkringskassan har i en rapport till regeringen (S2023/02573) visat att det under perioden 2021–2022 skett en ökning av antalet personer som själva valt att vara arbetsgivare åt sina personliga assistenter. Bland dem har andelen barn som anställt genom vårdnadshavare och andra som har en ställföreträdare ökat. Det är också vanligt att ombud anställs som personliga assistenter. Många av dem som står för ökningen är personer med intellektuell funktionsnedsättning, autism eller autismliknande tillstånd. Av rapporten framgår vidare att det förekommer att de som själva anställt sina assistenter redovisar höga kostnader för administration, vilket enligt Försäkringskassan kan betyda att assistansersättningen används på ett mindre ändamålsenligt sätt. För att säkerställa att assistansersättningen används för att tillgodose den assistansberättigades behov behöver det därför undersökas om det finns behov av att föreslå lämplig reglering av möjligheten att själv kunna anställa personliga assistenter.

Anhörigassistans har både för- och nackdelar

Det finns fördelar med att anhöriga arbetar som assistenter. Anhöriga känner ofta den assistansberättigade väl och har därmed en särskilt god förmåga att kommunicera och tolka hans eller hennes vilja och behov. Samtidigt finns det nackdelar. För barn och unga som i stor utsträckning har anhöriga som personliga assistenter kan insynen i deras levnadsförhållanden vara begränsad och de kan bli isolerade från samhället i övrigt (Barn med personlig assistans, Socialstyrelsen, S2013/02345). Om delar av en familjs ekonomi vilar på att en familjemedlem har assistansersättning, kan det i vissa fall också skapa incitament att avstå från exempelvis fritidsverksamhet, korttidsboende eller andra insatser som medför avdrag på beviljade assistanstimmar (Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning, ISF 2015:9 s. 76). Vårdföretagarna och Kommunal har i en skrivelse till regeringen (S2021/08074) efterfrågat en utredning med förslag som begränsar möjligheten till anhörigassistans men samtidigt värnar familjers möjlighet till egentid och individens önskemål.

Möjligheten att kombinera flera roller kan skapa osunda incitament

Socialstyrelsen konstaterar i en rapport att dubbla uppdrag kan innebära problematiska jävsförhållanden och att det kan vara svårt att vara objektiv och opartisk med dubbla roller. Insyn och kontroll kan också försvåras om det inte finns någon utomstående som kan uppmärksamma om den enskilde inte får sina behov tillgodosedda (Personlig assistent och god man – Är rollerna förenliga, Socialstyrelsen 2014). Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) uppger i en skrivelse till regeringen (Ju2022/00974) att såväl socialnämnder som överförmyndare ser stora problem med intresse-motsättningar när föräldrar både är personlig assistent och god man eller förvaltare. SKR ser, i likhet med ISF, att det kan saknas incitament för att ansöka om andra stöd och insatser då det kan leda till att assistansen reduceras. Risk finns också för att assistans inte utförs eller för att behov överdrivs vid ansökan om assistans, utan att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Det gör enligt SKR att enskildas självbestämmande och frigörelse får stå tillbaka. Dubbla roller kan även innebära en risk för brottsliga upplägg. I en rapport om assistansersättningen har det gjorts en genomgång av domar som rör assistans vilken visar att bedrägerier är vanligt förekommande i fall där anhöriga har varit assistent och inte sällan även god man eller förvaltare till den enskilde (Personlig assistans – en kvasimarknad och dess brottslighet, S2018/00301).

Risk för brottslighet ska motverkas och den enskildes självbestämmande och möjlighet till frigörelse behöver stärkas

Regeringen anser att det finns skäl att utreda om rätten för anhöriga att arbeta som assistenter bör regleras. Eftersom anhöriga som är personliga assistenter har en mycket viktig roll och det finns många familjer där anhörigassistansen fungerar väl, så ska möjligheten att anlita anhöriga som personlig assistent inte begränsas helt. Regeringen anser vidare att det finns skäl att utreda om det bör införas begränsningar i möjligheten för en person att på en och samma gång på olika sätt företräda den assistansberättigade, arbeta som assistent, företräda en assistansanordnare eller inneha andra roller som kan riskera att påverka den assistansberättigade på ett negativt sätt.

Det finns också skäl att utreda om ökningen av antalet personer som själva anställer sina assistenter innebär risker för brottslighet eller för att assistansmottagare far illa, och om det finns behov av att reglera möjligheten att själv kunna anställa personliga assistenter. Det gäller särskilt när barn, personer med ställföreträdare och personer med intellektuell funktionsnedsättning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1) är mottagare av assistansen. Syftet är att tillförsäkra att alla assistansmottagare får den personliga assistans som de har rätt till för att deras behov ska tillgodoses.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa hur omfattningen av anhörigassistans har utvecklats,
- analysera vilka för- och nackdelar som en reglering av möjligheten till anhörigassistans kan medföra och vid behov föreslå lämplig reglering av anhörigassistansen,
- undersöka konsekvenserna av att samma person kan ha flera roller kopplat till personlig assistans samtidigt, t.ex. anhörig, personlig assistent, ställföreträdare eller ombud och föreslå lämpliga åtgärder som begränsar dessa möjligheter,
- analysera och vid behov föreslå en lämplig reglering av möjligheten att själv kunna anställa personliga assistenter,
- analysera och redovisa hur barns och ungdomars åsikter och erfarenheter kan tas till vara vid val av personliga assistenter till dem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för ökade möjligheter att säkerställa att uppgifter i tidredovisningar är korrekta

Personlig assistans ska ge den enskilde möjlighet att leva som andra

Personlig assistans innebär en hög grad av frihet för den assistansberättigade att styra över var och hur assistansen utförs. Varken Försäkringskassan eller någon annan myndighet kan i dag kontrollera att all assistans utförs så som den rapporteras. Det är dock viktigt att Försäkringskassan kan upptäcka om redovisad assistans inte utförts, exempelvis om assistenten befunnit sig på en annan plats än den assistansberättigade.

Begränsade möjligheter att kontrollera redovisad assistans

Enligt 51 kap. 24 § 2 SFB ska den som är arbetsgivare eller uppdragsgivare åt den personliga assistenten lämna uppgifter till Försäkringskassan som visar den tid som assistenten har arbetat hos den assistansberättigade. När det behövs för bedömning av frågan om ersättning får Försäkringskassan göra en förfrågan hos den som anordnar personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter (110 kap. 14 § 1 SFB). Försäkringskassan kan t.ex. göra en förfrågan hos den som anordnar assistans om det finns misstanke om att tidsredovisningen är oriktig. Försäkringskassans rätt att göra en förfrågan ger dock för närvarande bara myndigheten rätt att få del av uppgifter om just den försäkrade och inte om någon annan, exempelvis om dennes personliga assistent eller assistenter och om assistenten verkligen har utfört assistans vid det tillfälle som anges i tidredovisningen. Försäkringskassan saknar således t.ex. möjlighet att kontrollera om assistenten befunnit sig på samma plats som den assistansberättigade, trots att det är en grundförutsättning för att personlig assistans ska kunna utföras.

En mer effektiv kontroll av redovisad assistans behövs

Försäkringskassans begränsade möjlighet att kontrollera om inlämnade tidredovisningar är korrekta är problematisk. Förbättrade möjligheter till kontroll skulle kunna ge Försäkringskassan större möjligheter att motverka felaktiga utbetalningar och brottsligt utnyttjande av assistansersättningen. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för att upptäcka fall där den assistansberättigade inte får sina behov tillgodosedda. Förstärkta möjligheter att kontrollera tidsredovisningarna skulle samtidigt kunna ha en förebyggande effekt genom att öka upptäcktsrisken för personer som försöker utnyttja friheten inom den personliga assistansen för brottsliga ändamål.

I betänkandet Ett starkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) föreslås att vissa beslutande aktörer ska få större möjligheter att hämta in uppgifter från andra aktörer än den enskilde som ett led i att förhindra att brott kan begås. Exempelvis föreslås Försäkringskassan ges rätt att inhämta uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds vidare inom Regeringskansliet. Regeringen bedömer dock att en sådan förändring inte är tillräcklig och anser därför att det, trots utredningens förslag, mot den bakgrund som angetts finns skäl att utreda hur Försäkringskassan i situationer då det bedöms vara motiverat kan ges möjlighet att kontrollera tidsredovisningarna genom att bl.a. kunna ta del av uppgifter från assistentens arbetsgivare som visar att assistenten befunnit sig på samma plats som den assistansberättigade vid de tidpunkter då assistans redovisats som utförd. Eftersom integritetsaspekten är viktig kan en sådan ordning inte tillämpas genomgående och en sådan kontrollfunktion inte kartlägga den assistansberättigades livsmönster, utan endast säkerställa att assistenten är i den assistansberättigades närhet. Ett sådant system ska utformas så att det så långt som möjligt är så säkert att det inte går att manipulera. De åtgärder som föreslås behöver även utformas med hänsyn till assistansanordnarnas möjlighet att bedriva sin verksamhet. Förslaget ska, givet syftet med åtgärderna, vara proportionerligt i fråga om regelbörda och kostnader för assistansanordnarna.

En utökad möjlighet för Försäkringskassan att kunna kontrollera tidsredovisningar kan innebära intrång i den personliga integriteten avseende såväl enskilda assistansberättigade som personliga assistenter. En sådan möjlighet aktualiserar därmed frågan om tillämplig lagstiftning om dataskydd samt överväganden enligt 2 kap. regeringsformen. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen gäller att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En begränsning av skyddet för den personliga integriteten kan göras genom lag och ska vara nödvändig för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå en ordning som innebär att Försäkringskassan vid kontroll av tidsredovisningar i situationer där det är befogat kan ta del av uppgifter från assistentens arbetsgivare som visar om assistenten befunnit sig på samma plats som den assistansberättigade vid den tidpunkt då assistans redovisats som utförd,
- analysera och föreslå hur arbetsgivare kan uppfylla en skyldighet att lämna sådana uppgifter på ett sådant sätt att kraven och kostnader blir proportionerliga givet syftet med åtgärderna,
- beakta behovet av skydd för den personliga integriteten för både assistenter och assistansberättigade och göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får även lämna alternativa förslag som innebär att Försäkringskassan kan kontrollera tidsredovisningar i syfte att bättre säkerställa att den assistansberättigade får sina behov tillgodosedda och förhindra välfärdsbrottslighet inom assistansersättningen.

Uppdraget att föreslå inrättandet av en LSS-inspektion

Tillsyn visar på brister i LSS-verksamheter

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade är en rättighetslag som ska ge personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra. Många enskilda upplever trots detta att rätten till goda levnadsvillkor och till möjligheten att kunna leva som andra inte tillgodoses. Bland annat uppger IVO, som utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt lagen, att myndigheten i sin tillsyn under flera års tid uppmärksammat att personer med funktionsnedsättningar som bor i LSS-boenden utsätts för otillåtna tvångs- och begränsningsåtgärder. Bland annat gjorde IVO en riskbaserad tillsyn av gruppboendestäder för vuxna under 2022 och 2023 där de utifrån tidigare kunskaper valde ut 90 av drygt 5 000 LSS-boenden. Tillsynen visade på brister i 80 av 90 granskade boendestäder. Exempelvis var otillåtna tvångs- och begränsningsåtgärder vanligt förekommande, såsom inlåsning och fasthållning av brukare.

Felaktiga utbetalningar till följd av brottslighet

Vidare bedöms assistansersättningen vara en ersättningsform där stora belopp betalas ut felaktigt till följd av misstänkta brott. Det är också inom personlig assistans som IVO återkallar flest tillstånd, och så har det sett ut

under flera års tid (Vad har IVO sett, IVO, 2023). Det ger tydliga indikationer på att mottagare av LSS-insatser riskerar att utsättas för oseriösa eller kriminella aktörer. Under 2024 fick IVO ett uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen som innebär att myndigheten ska utveckla sin förmåga att identifiera oseriösa eller kriminella aktörer och agera mot dem genom tillsyn och tillståndsprovning (S2024/00041).

Enskilda har svårt att tillvarata sina rättigheter

Vid handläggning av ärenden vid myndigheter gäller generellt att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen och se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (6 och 23 §§ förvaltningslagen [2017:900]). För mål i förvaltningsdomstolar gäller att domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (8 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Som regel för den enskilde sin egen talan eller anlitar ett ombud i mål och ärenden om personlig assistans. Ombudet kan t.ex. vara en stödperson, förmyndare eller ett juridiskt ombud. Många assistansutförare erbjuder även juridisk hjälp till sina kunder.

Trots detta uppger funktionshindersorganisationer att många personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga upplever att de har svårt att ta till vara sina rättigheter på ett fullgott sätt och därför ofta har behov av juridiskt biträde eller annat juridiskt stöd i domstolsprocesser.

En LSS-inspektion bör inrättas

Trots utredningsuppdraget gällande förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet som nämnts ovan bedömer regeringen att ändamålsenligheten i tillsynen av verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade behöver ses över. Det bör därför inrättas en särskild inspektion för den verksamhet som bedrivs enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Inspektionen bör ha i uppdrag att säkerställa att verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade är säkra, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Inspektionen bör även förebygga och motverka att välfärdsbrott kan begås inom ramen för verksamheten. I inspektionens uppdrag att granska verksamhet enligt lagen ska inte ingå att granska Försäkringskassan men dock erbjuda rådgivning och juridiskt stöd till enskilda vad gäller Försäkringskassans beslut. Inspektionen bör vara en del av IVO. Mot bakgrund av vad som beskrivits om enskildas svårigheter att tillvarata sina rättigheter behöver det även

utredas vilket behov enskilda har av juridiskt stöd eller rådgivning gällande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, och hur inspektionen ska kunna erbjuda sådant stöd.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå en ordning med en särskild inspektion för den verksamhet som bedrivs enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, samt föreslå hur en sådan inspektion ska kunna inrättas inom IVO,
- analysera och föreslå vilka verktyg och sanktionsmöjligheter som inspektionen behöver för sitt uppdrag,
- analysera och bedöma enskildas behov av utökade möjligheter till juridiskt stöd eller rådgivning gällande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, samt lämna förslag på hur inspektionen ska kunna erbjuda sådant stöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredningen ska innehålla en bedömning och redovisning av förslagets konsekvenser för assistansberättigade, anhöriga, assistenter och assistansanordnare. När det gäller kontroll av tidsredovisningar ska analysen omfatta om detta får arbetsrättsliga konsekvenser, såsom arbetsledningsrätten och för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Utredaren ska i redovisningen av konsekvenser för assistansberättigade, i den mån det är relevant, beakta vilka konsekvenser förslagen kan få givet de förändringar i praxis och lag som påverkat rätten till assistans sedan 2009.

Utredaren ska särskilt redovisa vad en ökad personuppgiftsbehandling kan innebära för den som bedriver verksamheten, för assistenter och för den assistansberättigade oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild regi.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs

och utforma de förslag som lämnas med hänsyn till Sveriges åtaganden på området för mänskliga rättigheter, såsom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även redovisa hur förslagen förhåller sig till det nationella funktionshinderspolitiska målet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ge Försäkringskassan, IVO, Integritetsskyddsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), brottsbekämpande myndigheter och andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, organisationer för assistansanvändare, berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och funktionshindersorganisationerna tillfälle att bidra med kunskap och att framföra sina synpunkter under utredningens gång. Vidare ska utredaren, så långt det är möjligt, föra dialog med barn, lyssna in deras åsikter och ta del av deras erfarenheter. Det är viktigt att barn med olika förutsättningar kommer till tals. Barns åsikter och erfarenheter ska beaktas i arbetet.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 januari 2027.

(Socialdepartementet)