

Myndighetsgemensam rapport om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg

Informationsklass Öppen

Myndighetsgemensam rapport, oktober 2024



Ekobrottsmyndigheten



Försäkringskassan



Kriminalvården



KUSTBEVAKNINGEN



Polisen



Skatteverket



Säkerhetspolisen



Tullverket



Utbetalningsmyndigheten



ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Om rapporten:

Rapporten är upprättad inom ramen för Cura. Hösten 2022 startade initiativet Cura som testar nya angreppssätt för att motverka att vårdföretag används som brottsverktyg. Initiativet ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen).

Syftet med rapporten är att ge en *översiktlig* bild av vad välfärdsbrottslighet är och hur det kan yttra sig inom olika områden, som till exempel personlig assistans och hemtjänst. Rapporten beskriver även vilka åtgärder och aktiviteter som pågår och som har pågått inom Cura.

Vår intention är att rapporten ska vara ett levande dokument som uppdateras kontinuerligt.

Utgivare: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 106 75 Stockholm

Omslagsfoto:

Upplaga: Intrapolis

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
1 Valfärdsbrott	5
1.1 Definition och konsekvenser	5
1.2 Hur stor är omfattningen?	6
1.3 Vad är problemet?.....	7
1.3.1 Bakomliggande orsaker	8
2 Valfärdsbrott inom vård- och omsorg	10
2.1 Kontrollfunktioner	10
2.1.1 Myndigheter som utfärdar tillstånd och ansvarar för tillsyn.....	10
2.1.2 Marknadsmodeller för upphandling.....	10
2.2 Brottligheten fortgår och har expanderat.....	11
3 Tillvägagångssätt inom olika områden	13
3.1 Personlig assistans	13
3.1.1 Tillvägagångssätt	14
3.2 Hemtjänst	16
3.2.1 Tillvägagångssätt	16
3.3 Angrepp/brott gentemot hälso- och sjukvårdsregioner.....	17
3.3.1 Tillvägagångssätt	18
4 Förebyggande av valfärdsbrott inom vård- och omsorg	20
4.1 CURA	20
4.1.1 Arbete i CURA	21
5 Referenser	22

Sammanfattning

Välfärdsbrottslighet är ett växande problem och en betydande inkomstkälla för den organiserade brottsligheten och har en direkt koppling till den kriminella ekonomin. Brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda personer, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för samhället. Dessutom handlar det om omfattande kostnader för samhället, snedvriden konkurrens och inte minst att enskilda kan lida skada.

Myndigheters och kommuners utbetalningssystem inom personlig assistans och hemtjänst är utsatta för angrepp från organiserad brottslighet och andra kriminella aktörer. Detta gäller även hälso- och sjukvårdsregioner. Olika faktorer bidrar till detta, bland annat myndigheters tillitsbaserade system, bristande kontrollverktyg, luckor mellan myndigheters ansvarsområden samt låg kunskap/medvetenhet om brottsområdet. Här förekommer även målkonflikter av olika slag vilket påverkar prioritering av detta område hos olika myndigheter.

Företag har blivit ett viktigt brottsverktyg i syfte att tillskansa sig stora ekonomiska belopp och i många fall är själva företaget en förutsättning för brottsligheten. Det brottsliga tillvägagångssättet möjliggörs av olika typer av identitetsmissbruk och oriktiga, falska eller förvanskade handlingar.

Den mest effektiva åtgärden mot välfärdsbrott är att aldrig ge kriminella aktörer tillträde till marknaden, vilket är en utmaning med tanke på hur vårt välfärdssystem och hur dessa brottsupplägg faktiskt ser ut. Att identifiera och kunna hantera kriminella aktörer i ett så tidigt skede som möjligt är därför av avgörande betydelse. Myndigheter, kommuner och regioner behöver stärka sin förmåga att se helheten kring aktörer och öka sin medvetenhet kring olika brottsupplägg och hur dessa kan förebyggas. Detta innebär att såväl kunskap, metoder samt samverkan behöver stärkas.

1 Välfärdsbrott

Välfärdsbrotten utgör en lukrativ inkomstkälla för den organiserade brottsligheten och välfärdssystemen beskrivs ibland som en bankomat åt de kriminella. Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet och kan uppnås genom att man tillskansar sig pengar genom till exempel olika typer av bidrag och stöd. Välfärdsbrotten har en direkt koppling till den kriminella ekonomin. Felaktiga utbetalningar beräknas uppgå till enorma belopp i miljardklassen och angreppen riktas mot ersättningar som betalas ut till såväl företag som enskilda.

Enligt de senaste myndighetsgemensamma lägesbilderna inom OB-satsningen bedöms angrepp på utbetalande välfärdssystem utgöra ett av de allvarligaste hoten både när det kommer till påverkan på den myndighetsgemensamma satsningen och på samhället i stort.¹ Brottsligheten bedöms ha expanderat och där inte bara staten utan även kommuner och regioner utgör måltavlor.²

1.1 Definition och konsekvenser

Våra välfärdssystem består av olika förmåner och stöd och är en av grundbultarna i det svenska samhället. Genom offentligt finansierade trygghetssystem kan till exempel människor som är sjuka, arbetslösa eller gamla få stöd och hjälp av samhället genom socialförsäkringar samt via vård och omsorg. Offentliga utbetalningar från trygghetssystemen avser utbetalningar från såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner.

Trots att välfärdsbrottslighet som begrepp har förekommit under flertal år och det finns ett antal utredningar på området så finns ingen allmänt vedertagen definition av brottsligheten som sådan eller vad som ingår i begreppet. Detta innebär att myndigheter och organisationer definierar välfärdsbrottslighet på olika sätt.

BRÅ beskriver välfärdsbrott enligt följande: ”Välfärdsbrott handlar om att offentliga utbetalningar inom välfärdssystemet betalas ut på felaktiga grunder. Det inkluderar bidragsbrotten, där en enskild får för mycket bidrag utbetalt. Det kan till exempel vara ekonomiskt bistånd, föräldrapenning, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Det kan också handla om aktörer som inte följer de avtal som de ingått med kommun, region eller stat eller

¹ Polismyndigheten, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021, sid 10.

² Polismyndigheten, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2023, sid 9.

andra oegentligheter och brott så som bedrägerier. Valfärdsbrottsligheten har dels ekonomiska följder men också följer i form av kvalitetsbrister, exempelvis genom att seriösa aktörer inte kan konkurrera med dem som fuskar i samband med till exempel upphandlingar.”³

Brott mot välfärdssystemen, oavsett om det rör sig om organiserad brottslighet eller brott utförda av enskilda personer, riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för samhället. Dessutom handlar det om omfattande kostnader för samhället, snedviden konkurrens och inte minst att enskilda kan lida skada. Denna typ av brottslighet bedöms därför som systemhotande.

1.2 Hur stor är omfattningen?

Det är okänt exakt hur mycket valfärdsbrottsligheten kostar samhället eller hur stor omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssamhälletuppstår till, men det finns studier inom vissa områden som kan ge en fingervisning om omfattningen.

Under 2021 betalade staten ut 728 miljarder kronor i olika förmåner och stöd som avser enskild person. Ekonomistyrningsverkets studie bedömer att 2 % av dessa, cirka 14,6 miljarder kronor, betalas ut felaktigt. Vidare framgår att 90 % orsakades av den sökande och att det i merparten av felen fanns misstankar om att brott låg bakom de felaktiga utbetalningarna.⁴ Det är svårt att bedöma hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är då dessa spänner över olika välfärdssystem. Här tillkommer dessutom utbetalningar från kommuner och regioner där omfattningen av felaktiga utbetalningar är okänd då inga samlade studier har gjorts.

En viktig aspekt som lyfts i BRÅ:s rapport ”Valfärdsbrott mot kommuner och regioner” är att kommuner och regioner betalar ut större belopp till privata utförare av välfärdstjänster än vad statliga myndigheter gör. Det finns 290 kommuner och 21 regioner. Under 2020 köpte Sveriges kommuner in verksamhet för 104 miljarder kronor från privata utförare (privata företag, föreningar, stiftelser och enskilda), vilket motsvarar 15 % av kommunernas kostnader för offentlig verksamhet. Här avser huvuddelen av inköpen vård och omsorg (äldre, personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg). Regionerna gjorde samma år inköp från privata utförare för

³ BRÅ: [Valfärdsbrott - Brottsförebyggande rådet \(bra.se\)](https://www.bra.se/rapporter-och-statistik/valfardsbrott)

⁴ Ekonomistyrningsverket, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, 2023:22

52 miljarder kronor, vilket motsvarade 18 % av kostnaderna (exklusive kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånen). De flesta inköp gällde primärvård.⁵

1.3 Vad är problemet?

Fram till början på 1990-talet bedrevs välfärden nästan uteslutande i offentlig regi, men har därefter öppnats upp för privata utförare i takt med att olika reformer har genomförts. Sedan dess har antalet privata utförare växt. Här kan till exempel en större kommun ha hundratals privata utförare. Samtidigt visar såväl svenska som internationella studier att det finns en förskjutning mot att välfärdsbrott inte bara begås av individer som är systemens mottagare utan att gärningspersonerna allt oftare är en utförare i form av företag eller föreningar.⁶

Det har förekommit flertalet större insatser kopplade till välfärdsbrottslighet som till exempel assistansersättning inom OB-satsningen under åren. Här framkommer en bild av storskaliga och systematiska angrepp på olika ersättningssystem vilket genererar stora belopp i felaktiga utbetalningar. Förutom bidragsbrott så förekommer penningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott. Det förekommer även annan brottslighet såsom arbetslivskriminalitet och terrorfinansiering.

Den ekonomiska vinningen är drivkraften bakom organiserad brottslighet och välfärdsbrotten utgör en viktig inkomstkälla för kriminella. Detta gäller både förmåner som betalas ut till enskilda individer (såsom sjukpenning, aktivitetsstöd eller studiebidrag) och utbetalningar som sker till företag, som till exempel assistansersättning och anställningsstöd. Företag har blivit ett viktigt brottsverktyg i syfte att tillskansa sig stora ekonomiska belopp och i många fall är själva företaget en förutsättning för brottsligheten.

Företag som brottsverktyg används för att ge sken av en legal verksamhet men där brottsligheten ofta rör sig mellan en legal och illegal verksamhet. Genom att använda målvakter, bulvaner och utnyttjade identiteter kan kriminella distansera sig från den brottsliga verksamheten. Det brottsliga tillvägagångssättet möjliggörs av olika typer av oriktiga, falska eller förvanskade handlingar som till exempel löneuppgifter i form av individuppgifter⁷, läkarintyg och tidsredovisningar gällande utfört arbete inom exempelvis hemtjänst och personlig assistans. Företag utgör på så sätt

⁵ BRÅ, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, s. 16.

⁶ BRÅ, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner s. 17

⁷ Individuppgift är en kontrolluppgift som en arbetsgivare lämnar varje månad till Skatteverket och som avser utbetald lön och andra förmåner på individnivå.

en central komponent som används systematiskt för att begå brott inom välfärdsområdet.

1.3.1 Bakomliggande orsaker

Den organiserade brottsligheten utnyttjar brister och begränsningar i samhället för att begå brott. Som förklaring lyfts bland annat tillitsbaserade system, bristande kontrollverktyg, sekretess, luckor mellan myndigheters ansvarsområden samt låg kunskap/medvetenhet om brottsområdet hos vissa myndigheter. En annan förklaring är att trots medvetenhet och kunskap så prioriteras inte det brottsförebyggande och/eller det brottsbekämpande arbetet och att det uppstår målkonflikter.

Det svenska regelsystemet utgår från ett samhälle där de flesta vill göra rätt för sig, det vill säga ett system baserat på tillit. Detta utnyttjas av kriminella aktörer för att begå brott. Olika samhällsfunktioner har uppdrag som går ut på att ge service och stöd till individer och företag. Här ingår även ett serviceuppdrag som innebär att tjänster ska vara lättillgängliga och att till exempel ersättningarna betalas ut skyndsamt.

Myndigheters processer har digitaliserats i allt större utsträckning vilket möjliggör en snabbare ärendehantering. Om det saknas effektiva kontrollfunktioner i den digitala processen ökar risken för felaktiga beslut. När det gäller utbetalningar från välfärdssystemet så sker dessa oftast innan en djupare kontroll har utförts vilket gör att medlen kan vara svåra att återkräva om det senare visar sig att dessa är felaktigt utbetalda.

Utöver det serviceuppdrag som åligger myndigheter, kommuner och regioner så saknas ofta tillräckliga kontrollmöjligheter av olika skäl. Detta kan exempelvis bero på begränsningar i lagstiftningen, prioriteringar, bristande kompetens, otillräckliga kontrollrutiner eller brister kopplade till IT-miljö. Det kan till exempel bestå i begränsade möjligheter att agera när en myndighet misstänker oegentligheter hos en viss aktör eller att det saknas förutsättningar för att göra riskbaserade urval.

Den organiserade brottsligheten utnyttjar luckor som uppstår när det finns ett delat ansvar mellan myndigheter i form av kontroll och tillsyn kontra utbetalning. Myndigheter är beroende av uppgifter från andra myndigheter eller aktörer för att upptäcka och utreda felaktigheter. Ett fel hos en myndighet kan nyttjas för att få utbetalning från en annan myndighet. När brott begås mot flera myndigheter samtidigt och när angrepp involverar flera individer och företag kan de vara mycket svåra att upptäcka. Viktigt att

poängtera är att dessa luckor och brister även kan förekomma inom en och samma myndighet.

Informationsutbyte och samverkan begränsas ofta av sekretessregler vilket gör det svårt att på egen hand upptäcka brottslighet. Det förekommer också begränsade möjligheter att samköra uppgifter från myndigheternas olika register vilket försvårar möjligheten att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Nämnas bör att det pågår regelförändringsarbete kring informationsutbyte och att den nyligen har trätt i kraft sekretessbrytande regler⁸.

Trots att välfärdsbrottslighet har varit i fokus under ett antal år så finns behov att öka kunskap och medvetenhet om brottsligheten hos myndigheter, kommuner och regioner. För att kunna identifiera, förebygga och bekämpa välfärdsbrottslighet måste respektive myndighet ha insikt om vad brottsligheten innebär och hur den egna organisationen påverkas samt om myndigheten som sådan i själva verket bidrar till att möjliggöra brottsligheten. Vidare finns behov av att öka kunskap och insikt om vilka förutsättningar respektive myndighet, kommun eller region har att agera när man blir drabbad.

En annan förklaring som lyfts fram är det finns en stark närings- och etableringsfrihet i Sverige och att det är förhållandevis lätt att starta företag. Detta i kombination med avsaknad av tillräckliga kontroller gör marknaden attraktiv för kriminella aktörer. De ekonomiska incitamenten i en kombination med låg upptäcktsrisk bedöms öka motivationen för aktörer att begå välfärdsbrott.

⁸ Se exempelvis lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (LUFFA).

2 Velfärdsbrott inom vård- och omsorg

Vårdbranschen har under flera år pekats ut som ett av de områden där velfärdsbrottslighet förekommer och där angrepp från den organiserade brottsligheten bedöms som betydande och systemhotande.

Som tidigare nämnts öppnades det offentliga velfärdssystemet upp för privata aktörer vilket innebar att det uppstod en offentligt finansierad marknad, en så kallad kvasimarknad. Det innebär att efterfrågan inte styrs av den enskildes (kundens) betalningsförmåga/-vilja utan av offentliga regler och budgetbeslut. Det är alltså inte den enskilda som betalar för tjänsten utan betalningen sker från det offentliga och där betalningsmottagaren ofta är en tredje part, det vill säga den som utför tjänsten.

2.1 Kontrollfunktioner

Det finns vissa inbyggda kontrollfunktioner för aktörer som vill bedriva verksamhet inom vård och omsorg. Företag genomgår därför olika grader av granskning och kontroll innan de kan ta del av ersättning från myndigheter.

2.1.1 Myndigheter som utfärdar tillstånd och ansvarar för tillsyn

För att bedriva verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (2001:453) SoL) krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Det rör till exempel personlig assistans och hemtjänst. När verksamheter ansöker om tillstånd så görs en ägar- och ledningsprövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för företaget och dess företrädare.

Läkemedelsverket utfärdar tillstånd för apotek. Inom hälso- och sjukvården krävs det i regel inte några tillstånd för att få bedriva verksamhet. Däremot måste verksamheter som utför hälso- och sjukvård eller tandvård enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) anmäla sig till vårdgivarregistret.

När det gäller tillsyn så står i stort sett all vård och omsorg under tillsyn som utförs av IVO.

2.1.2 Marknadsmodeller för upphandling

En annan kontrollfunktion finns genom de marknadsmodeller vid den upphandling som sker av kommuner och regioner. Här finns två olika modeller för upphandling, valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om

valfrihetssystem (LOV) och offentlig upphandling enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

LOV kan tillämpas för tjänster inom hälsovård och socialtjänst. Lagens syfte är att den enskilde ska ha rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten. Kommuner och regioner ges i LOV möjlighet att genom avtal reglera förutsättningarna för valfrihetssystemet och vilka krav som aktörerna behöver uppfylla för att få teckna kontrakt och därmed kunna bli valda av den enskilde. För regionerna är valfrihetssystem obligatoriskt inom primärvården, vilket innebär att man som patient väljer en vårdcentral att lista sig på.

Det har uppmärksammats att LOV kan utnyttjas av kriminella utförare där att de försöker locka till sig kunder genom att erbjuda gåvor eller betalning i form av kickback. Det finns exempel där hemtjänstföretag erbjudit brukare pengar eller tjänster som ligger utanför hemtjänstens försorg, till exempel massage eller att bistå med att hantera privata angelägenheter såsom privatekonomi. Dessa företag riktar sig ofta till brukare som inte vet hur välfärdssystemen fungerar. Det förekommer även att brukare är med på uppläggen, det vill säga i maskopi med utföraren.

LOU reglerar den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster och grundar sig på EU:s upphandlingsdirektiv. I annonserade upphandlingar specificeras krav och villkor som måste uppfyllas för tjänsten. Aktörer får lämna anbud och den upphandlande myndigheten utvärderar anbuden på pris, kvalitet eller en kombination av dessa. Lagen syftar till att alla leverantörer ska behandlas lika vid upphandlingar och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.

Privata anordnare som vinner en upphandling garanteras en viss inkomst under en viss period. Detta kan utgöra ett starkt incitament att lägga ett attraktivt bud för att komma in i systemet. Inom vissa områden erbjuder anordnare att göra saker gratis därför att de räknar med att kringtjänster kommer att generera intäkter.

2.2 Brottsligheten fortgår och har expanderat

Även om det finns olika kontrollfunktioner så går det att göra stora ekonomiska vinster genom att angripa vård- och omsorgssystemen med olika brottsupplägg. Kriminella aktörer kan trots tillståndsplikten och kontroll i upphandlingsprocessen hitta sätt att undgå att bli upptäckta, till exempel genom bulvaner som företrädare för företaget och som framstår som seriösa men som i själva verket arbetar på uppdrag av andra aktörer.

Kriminella aktörer använder sig av företag som brottsverktyg som ger därigenom sken av att bedriva legal verksamhet. Dessa företag bedrivs ofta av väl insatta personer som vet hur välfärdssystemen fungerar och hur systemen kan utnyttjas genom att maximera olika typer av stöd och insatser för både individer och företag på felaktiga grunder. Även arbetslivskriminalitet förekommer i olika utsträckning.

Liksom inom andra områden så är brottsuppläggen innovativa och ändras vartefter de upptäcks, vilket gör att myndigheter oftast ligger steget efter. Det kan röra sig om att företag avvecklas och försätts i konkurs innan ett återbetalningskrav hinner komma samtidigt som verksamheten övertas av en annan utförare. Det har uppmärksammats att företag säljs till och från olika kriminella nätverk, vilket tyder på att nätverken samarbetar. Samarbetet kan också visa sig genom att alla brukare flyttas samtidigt från ett bolag till ett annat strax efter att en kriminell aktör har upptäckts.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden framgår att det troligen har skett en expansion av välfärdsbrottsligheten. Förutom de statliga systemen så angrips även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis vårdcentraler, HVB-hem (hem för vård eller boende), skyddade boenden och familjehem. Avsaknad av tillståndsplikt för vissa verksamheter, olika typer av nationella register, en överblick och möjligheter att se mönster som sträcker sig utanför specifika system samt svårigheter att visa på omfattningen när fel blandas med rätt utförd verksamhet gör det svårt att förebygga och upptäcka olika brottsupplägg inom vården och omsorgen.⁹ Även SKR har identifierat en ökande trend kopplad till välfärdsbrott och som kommer att påverka det regionala och kommunala uppdraget.

⁹ Polismyndigheten, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2023, s. 36.

3 Tillvägagångssätt inom olika områden

De områden som beskrivs nedan är personlig assistans, hemtjänst och angrepp riktade mot regioner.

3.1 Personlig assistans

Personlig assistans är en förmån som under en längre tid har uppmärksammats för att vara utsatt för systematisk brottslighet och där det finns kopplingar till organiserad brottslighet samt terrorism.

Ersättningen för personlig assistans styrs av lagen om stöd och service för vissa funktionsförhindrade (LSS) som infördes 1993 och har under åren uppdaterats. LSS inkluderar både rätten till personlig assistans och rätten för den enskilde att välja vem som ska utföra den. Det innebär att den som har rätt till assistans, brukaren, kan få insatsen genom att kommunen tillhandahåller tjänsten i form av assistansanordnare eller att brukaren själv blir arbetsgivare. Vidare kan brukaren även använda stödet för att anlita en annan assistansanordnare, exempelvis ett assistansföretag. Brukaren kan även välja en anhörig som personlig assistent, vilket är vanligt förekommande.

Personlig assistans kan beviljas för grundläggande behov och för andra personliga behov. Såväl kommunerna som Försäkringskassan ansvarar för att utreda den enskildes behov av personlig assistans, fatta beslut om insats och att finansiera insatsen. Den ekonomiska ansvarsfördelningen är beroende av hur omfattande den enskildes behov av assistans är för de grundläggande behoven.

Om de grundläggande behoven bedöms vara över 20 timmar per vecka beviljar Försäkringskassan assistansersättning, men kommunen ersätter kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka även om assistansersättning beviljas. I genomsnitt betalar Försäkringskassan ut närmare 200 000 kronor per månad och brukare. Bedöms de grundläggande behoven vara under 20 timmar per vecka ska kommunen stå för hela kostnaden genom ekonomiskt stöd för insatsen. Kommunen har också alltid ett ansvar för att tillgodose behov av tillfälligt utökad assistans t.ex. under en semesterresa eller när den ordinarie personliga assistenten är sjuk, även om personen i övrigt har beviljats assistansersättning. Det finns dock ett förslag om att personlig assistans ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap hos Försäkringskassan.¹⁰

¹⁰ SOU 2023:9

IVO är som tidigare nämnts ansvarig för tillsyn och utfärdare tillstånd. Antalet privata anordnare med tillstånd att bedriva personlig assistans uppgår i september 2024 till 859 stycken.¹¹

3.1.1 Tillvägagångssätt

Assistansbedrägerier riktar sig mot både kommuner och Försäkringskassan och innebär ett angrepp mot välfärdssystemet i form av felaktiga utbetalningar.

Tillvägagångssätten kan se olika ut och kan i praktiken överlappa varandra i olika grad. I grunden handlar det om att brukaren eller assistansanordnaren får betalt för ett arbete som inte utförts och där felaktiga uppgifter lämnas om brukarens behov och/eller de personliga assistenternas arbetade tid. Det är alltså frågan om felaktig rapportering, överdrivet eller fabricerat behov. En allvarlig konsekvens som kan uppstå är att brukarens behov inte tillgodoses med risk för vanvård som följd.

I Polisens kartläggning av misstänkta fall av assistansbedrägerier belyses olika typer av tillvägagångsfall. Här framgår bland annat att brukare kan användas som handelsvaror i upplägg då dessa genererar stora ekonomiska vinster för huvudmännen i fråga. Upplägg som genomförs av brukaren själv och/eller anordnaren av assistansen är de mest lukrativa assistansbedrägerierna och kan generera tiotals miljoner i brottsvinster per brukare. Av rapporten framgår vidare att brottsvinsterna används till konsumtion och ökad levnadsstandard. Det finns även ett flertal exempel på fall där mycket stora belopp har slussats utomlands eller använts för annan kriminell verksamhet i Sverige.¹²

Även arbetstagare riskerar exploatering då de kan befinna sig i en utsatt beroendeställning. Detta förekommer främst avseende arbetskraft från tredje land. Det finns också brottsupplägg där både brukare och arbetstagare deltar i uppläggen, det vill säga är i maskopi med varandra. Detta har uppmärksammats framför allt i fall där anhöriga är anställda som personliga assistenter.¹³ En central utmaning ur ett kontrollperspektiv är att arbetet utförs i hemmet.

¹¹ Information från IVO, september 2024.

¹² Polismyndigheten, Assistansbedrägerier, s. 3-4.

¹³ Polismyndigheten, Olle - Strategisk Rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.

Enligt Åklagarmyndigheten finns det två huvudtyper av assistansbedrägerier:¹⁴

1. Simulantfallet - där den som får assistansersättning överdriver eller låtsas ha ett hjälpbehov och funktionshinder.
2. Utnyttjandefallet - där brukaren i regel har ett funktionshinder och ett hjälpbehov, men används som ett brottsverktyg för att få assistansersättning. I detta fall får brukaren inte den assistans som hen har rätt till, samtidigt som exempelvis assistansanordnaren får betalt för ett arbete som inte utförts.

I bägge ovan nämnda fall förutsätts att assistanstimmar som aldrig utförts redovisas som utförda, vilket vanligen sker genom falska tidsredovisningar och assistansräkningar. Här kan antingen timmar läggas på befintliga assistenters tidsredovisningar eller så redovisas timmarna på så kallade ”pappersassistenter”, dvs. en typ av målvakt. När det gäller ”pappersassistenter” så har antingen inget arbete utförts eller så har någon annan arbetat dessa timmar, men då vanligtvis för ett betydligt längre timpris. Om lön betalas ut till ”pappersassistenten” så betalas den i regel åter.

Eftersom tidsredovisningen är en central del av brottsupplägget innebär det också att denna redovisning bör stämma mot de uppgifter som lämnas för utbetalda löner till Skatteverket. Det resulterar i att oriktiga inkomstuppgifter (individuppgifter) lämnas till Skatteverket i syfte att få det att framstå att assistansanordnaren betalar ut avtalsenlig lön. Dessa oriktiga individuppgifter möjliggör även andra typer av missbruk, till exempel felaktiga utbetalningar från andra välfärdssystem samt kreditbedrägerier.

Försäkringskassan och kommuner står inför stora utmaningar när det kommer till att förebygga och åtgärda brottslighet inom assistansersättningen. Den centrala delen är att komma åt brottsligheten innan ersättningen blivit beviljad vilket man inte alltid är rustad för. Brist på kunskap om brottsligheten och prioriteringar bidrar till att kontroller får stå tillbaka. Sekretess mellan kommuner och myndigheter utgör också hinder för att inhämta och dela relevant information. Vid efterkontroller är tillgången till egna verktyg bristfälliga, vilket leder till att andra myndigheters verktyg i samverkan många gånger blir en förutsättning för åtgärder.

¹⁴ Åklagarmyndigheten, Bidragsbrott Inklusiv assistansbedrägerier, sid 27.

3.2 Hemtjänst

Hemtjänst har liksom personlig assistans visat sig vara en lukrativ bransch för kriminella aktörer under senare år.

Kommunerna ansvarar för hemtjänsten och väljer på vilket sätt hemtjänst ska utföras. Det kan ske i egen regi eller genom valfrihetssystem och upphandling. Vissa kommuner har valt att ha endast i egen regi medan andra har valt bort egen verksamhet. Många kommuner väljer att ha viss verksamhet i egen regi men också genom privata utförare. Vid valfrihetssystem och upphandling ingår kommuner avtal med utförare. Under 2023 använde sig 152 kommuner av valfrihetssystemet¹⁵.

Kommuner har enligt kommunallagen en skyldighet att kontrollera och följa upp verksamhet som har lämnats över till privata utförare, samt genom avtalet tillförsäkra information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som bedrivs privat.

IVO ansvarar för tillsynen och från och med 2019 krävs det tillstånd från IVO för att bedriva hemtjänst. Antalet privata anordnare med tillstånd att bedriva hemtjänst uppgår under september 2024 till 460 stycken.¹⁶

3.2.1 Tillvägagångssätt

Kommuner är de som betalar för hemtjänstinsatser och utsätts för denna typ av välfärdsbrott.

När det gäller tillvägagångssätt och brottsupplägg så kan de i grunden kopplas till att det antingen utförs mindre arbete än vad ersättningen avser eller att mer arbete utförts än vad faktiskt varit fallet. De felaktigheter som förekommer är felaktig rapportering, överdrivet eller fabricerat behov. Det finns alltså stora likheter mellan personlig assistans och hemtjänst men också skillnader. Båda branscherna utförs i brukarens hem, vilket gör det svårt för en myndighet att kontrollera om arbetet verkligen utförts.

Till skillnad från personlig assistans som tillåter anhöriga som anställda så finns ofta ett förbud mot anhöriganställning vid hemtjänst. Här har dock framkommit att ändå förekommer genom att använda felaktiga identiteter, motsvarande upplägget med ”pappersassistenter” inom assistans.

¹⁵ Information hämtad från SKR, september 2024.

¹⁶ Information hämtad från IVO, september 2024.

När det gäller överdrivna alternativt fabricerade behov så har det även uppmärksammats inom hemtjänst, speciellt i fall där brukare och anordnare har varit i maskopi med varandra. Här finns exempel på att när en kommun säger upp ett avtal med ett hemtjänstföretag och erbjuder brukarna hemtjänst via annan utförare så har brukarna tackat nej, vilket starkt indikerar att det har saknats behov för hemtjänstinsatser.

Det är vanligt inom hemtjänst att det finns någon form av etikett hos brukaren i syfte att logga besöken så att kommunen kan säkerställa att en utförare har varit på plats. Det har dock uppmärksammats att det förekommer fusk med tidsregistreringen där t.ex. inloggning har skett från annan plats eller att loggningen manuellt har justerats i efterhand. Vidare har det förekommit att en person har registrerats på två ställen samtidigt, alternativt lånat ut sin identitet. Genom att göra observationer utanför en brukares bostad har kommunerna verifierat att det har fuskats med inloggningen.

Avsaknaden av nationella register över vilka hemtjänstföretag som har tillstånd och var de är verksamma gör det svårt för kommuner och myndigheter att få information om och hur ett visst företag har utfört hemtjänsten i andra kommuner. Detta medför att de kriminella kan ”kommunshoppa”, det vill säga skriva avtal med de kommuner som gör minst kontroller vid upphandling. Skulle en kommun säga upp avtalet med ett kriminellt företag kan aktören byta kommun eftersom kommuner inte enkelt kan dela information med varandra. Ett hemtjänstföretag som bedöms bedrivas i kriminellt syfte i en kommun kan därmed fortfarande vara verksamt i flera andra. Även när det gäller att säga upp avtal finns utmaningar för kommunerna då avtalens utformning är helt centrala och där rättsläget är otydligt. Det finns exempel där kommuner inte bedömer sig kunna säga upp avtalen trots att det de facto förekommer oegentligheter hos hemtjänstföretaget.

3.3 Angrepp/brott gentemot hälso- och sjukvårdsregioner

Hälso- och sjukvårdsregionernas system utsätts också för omfattande bedrägerier där det kan röra sig om mycket stora belopp. Även inom detta område finns koppling till organiserad brottslighet.

För regionerna är valfrihetssystem obligatoriskt inom primärvården, vilket innebär att man som patient väljer en vårdcentral att lista sig på. I hela landet utförs 42 procent av primärvården av privata vårdcentraler, men det finns en variation mellan regionerna. Utöver primärvården kan regionerna välja att införa valfrihetssystem också inom andra områden. Även här varierar det

stort där några regioner inte har infört LOV inom andra områden, medan andra regioner har ett stort antal vårdval och upphandlade avtal.¹⁷

Regioner har liksom kommuner en skyldighet att enligt kommunallagen kontrollera och följa upp verksamhet som har lämnats över till privata utförare, samt genom avtalet tillförsäkra information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som bedrivs privat.

Som nämnts tidigare så krävs i regel inte något tillstånd att bedriva verksamhet inom detta område, bortsett från apotek där Läkemedelsverket utfärdar tillstånd. För att bedriva verksamhet krävs dock en anmälan till vårdregistret. Detta register ligger till grund för den tillsyn som utförs av IVO.

3.3.1 Tillvägagångssätt

Dessa bedrägerier riktar sig mot regionerna och innebär ett angrepp mot välfärdssystemet i form av felaktiga utbetalningar.

De utbetalande systemen är ofta komplexa och är svåra för regionerna att kontrollera.

Både Region Stockholm och Västra Götalandsregionen har identifierat kopplingar till organiserad brottslighet i form av både vårdgivare och patienter. Problematiken finns sannolikt också i andra regioner. Även apoteksmarknaden har problem i form av privata oseriösa aktörer men med begränsade kontrollmöjligheter för tillsynsmyndigheter.

Brottsligheten utförs både genom företag såsom vårdcentraler och apotek samt av individer. Här kan det röra sig om individer i form av patienter alternativt individer som utifrån sin profession agerar som möjliggörare i brottsupplägg till exempel läkare eller farmaceuter. Eftersom det idag inte finns någon tillståndsplikt för att till exempel starta en vårdcentral har myndigheter och regioner begränsad insyn i vilka som bedriver vårdverksamheten, vilket har öppnat upp marknaden för kriminella aktörer.

En av de felaktigheter som uppmärksammats är överutnyttjande eller fabricerad behandling. Det kan som exempel handla om besök registreras som inte är motiverade utifrån ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Det kan även handla om patienter som gör orimligt många besök hos en vårdgivare

¹⁷ BRÅ, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, s. 33

men där medicinsk grund saknas. Sammanlagt kan det handla om stora belopp. Denna typ av felaktigheter har uppmärksammats i olika verksamheter, både digitala vårdgivare men även hos specialistvård och tandvård.

Andra felaktigheter som uppmärksammats är utfärdande av falska intyg mot betalning och felaktig föreskrivning och användning av läkemedel. Exempel på detta är förskrivare som skriver ut stora mängder icke-medicinskt motiverade läkemedel såsom narkotikaklassade preparat, dopningspreparat och medel som används inom skönhetsindustrin. Här har även uppmärksammats identitetsmissbruk av olika grad.

Avsaknad av krav på tillstånd att bedriva verksamhet samt en nationell databas över företag som varit eller är verksamma inom upphandlingar och valfrihetssystem gör det svårt för regioner att agera proaktivt. Här efterfrågas även möjligheten att samköra register för regionala och statligatandvårdsstöd.

4 Förebyggande av välfärdsbrott inom vård- och omsorg

Välfärdsbrottsligheten inom området för vård- och omsorg är av komplex karaktär och i ständig förändring. Vårdbranschen har under flera år pekats ut som ett av de områden där angrepp från den organiserade brottsligheten bedöms som betydande och systemhotande.

Brå understryker i rapporten *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner* att den mest effektiva åtgärden mot välfärdsbrott är att aldrig ge kriminella aktörer tillträde till marknaden. Brå menar även att de flesta kommuner och regioner behöver utöka resurser för att upptäcka och stoppa mer avancerade välfärdsbrott. Det gäller alla ovan beskrivna områdena – personlig assistans, hemtjänst och hälso- och sjukvården. För att lyckas med detta behöver myndigheter, kommuner och regioner ha en förmåga att se helheten kring en aktör och förstå brottsuppläggen samt få kunskap om hur dessa kan förebyggas. Brå menar därför att det behövs en stärkt kompetens för att upptäcka och stoppa mer avancerade välfärdsbrott. Såväl kunskap som metoder för detta behöver stärkas hos många myndigheter, kommuner och regioner.

Det är därför av stor vikt att stärka förmågan och förutsättningarna för att identifiera och hantera kriminella aktörer i ett så tidigt skede som möjligt.

4.1 CURA

Inom OB-satsningen gav Operativa Rådet i september 2022 de samverkande myndigheterna i uppdrag att genom innovativa metoder och nya angreppssätt förbygga att vårdföretag används som brottsverktyg. Uppdraget fick namnet Cura. Under 2022 var Cura i en utforskande fas men med tydligt fokus på hur systemen kring personlig assistans, hemtjänst och vårdcentraler ser ut, vilka brottsupplägg som finns och vilka förutsättningar som krävs för att kunna agera i ett tidigt skede. Till exempel kartlades vilka fel eller brott som begås i vilket skede för att finna motåtgärder kopplat till tidiga kontroller. Detta gjorde att fler brottsförebyggande verktyg som de samverkande myndigheterna kan använda uppmärksammades. Fler möjligheter till nya samarbeten med nätverksmyndigheterna, med ytterligare myndigheter samt med kommuner respektive regioner som också kan bidra i det brottsförebyggande arbetet identifierades också. I dagsläget medverkar sex kommuner och två hälso- och sjukvårdsregioner i projektet.

4.1.1 Arbete i CURA

Utifrån vad som beskrivs ovan har följande åtgärder påbörjats och genomförts inom Cura:

- Öka informationsutbytet mellan kommun och Försäkringskassan för att tidigare upptäcka falska eller överdrivna hjälpbehov som ligger till grund för insatsen personlig assistans.
- Kunskapshöjande insatser från Skatteverket till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket om individuppgifter (inkomstuppgifter för anställda som redovisas till Skatteverket) och vad som kännetecknar oriktiga individuppgifter.
- Ta fram ett metodstöd i syfte att stärka kommuner att identifiera kriminella aktörer.
- Identifiera förskrivare av läkemedel som möjliggörare till organiserad brottslighet och hitta sätt att förhindra dessa.
- Samverka med A-krim för att utforska förutsättningar för att använda arbetsplatsinspektioner inom hemtjänsten.
- Kunskapshöjande insatser från polisen till kommuner och regioner gällande bidragsbrott/bedrägerier och polisanmälningar
- Använda kommunikation externt och internt som ett brottsförebyggande verktyg.
- Arbete i syfte att stärka informationsutbyte, metodutveckling och kunskapshöjande insatser mellan två kommuner, Försäkringskassan och Polisen gällande att upptäcka och förhindra kriminella assistansanordnare.

5 Referenser

Brottsförebyggande rådet, BRÅ. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. Rapport 2021:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Ekonomistyrningsrådet, ESV. *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 2023:22. Stockholm: Ekonomistyrningsrådet.

Försäkringskassan (2024) *Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. Lägesbild 2024:4. Stockholm: Försäkringskassan.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO. *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistanssamordnare*. Rapport IVO 2020-11. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Klingberg Hjort, M. och Martinsson, K. (2021). *Hemtjänstmaffian: Miljonsvindeln som förändrade äldreomsorgen*. Stockholm: Atlas

Polismyndigheten, Nationellt underrättelsecentrum (2020). *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*. Rapport 2020-09-23. Stockholm: Polismyndigheten

Polismyndigheten, Nationellt bedrägericentrum (2023). *Assistansbedrägerier*. Tematisk rapport 2023-10-16.(2020). Stockholm: Polismyndigheten

Polismyndigheten (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2023*. Stockholm: Polismyndigheten.

Socialdepartementet (2018). *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. Stockholm: Regeringskansliet

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet fr att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Statens offentliga utredningar.

SOU 2023:52. *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*. Slutbetänkande av 2021 års bidragsbrottsutredning. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2023:9. *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Åklagarmyndigheten. *Bidragsbrott inklusive assistansbedrägerier*. Rättslig vägledning 2021:8. Utvecklingscentrum. Uppdaterad oktober 2023.