

# Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på [www.ivo.se](http://www.ivo.se)

Artikelnr | IVO 2020-11

Foto | 15127606

Utgiven | Oktober 2020, [www.ivo.se](http://www.ivo.se)

# Förord

Uppdraget för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är omfattande och ökar i komplexitet i takt med att hälso- och sjukvården och omsorgen förändras och utvecklas. Med ett ökat behov av välfärdstjänster följer också ett ökat behov av en effektiv tillståndsprövning och tillsyn för att ytterst trygga kvalitet och säkerhet för patienter och brukare.

Det är väl känt att det finns en fortgående och utbredd problematik vad avser verksamheter med personlig assistans där assistansersättningen används på ett felaktigt sätt och i kriminellt syfte. Om vinster går före lagar och regler och brukaren ses som en inkomstkälla drabbar det brukaren samt kvaliteten på insatsen.

IVO har en central roll i arbetet med att utreda att de anordnare som får och har tillstånd att bedriva personlig assistans är seriösa och har för avsikt att utföra en insats av god kvalitet samt att främja en sund konkurrens. Vi kan dock konstatera att myndigheten i nuläget inte har de verktyg som krävs för att vi på ett effektivt och träffsäkert sätt ska kunna förhindra oseriösa verksamheter inom personlig assistans.

För att nå ett ökat genomslag i vår tillståndsprövning och tillsyn av anordnare av personlig assistans, föreslår därför IVO ett paket av författningsförslag till regeringen som syftar till ökad datatillgång på ett mer automatiserat sätt samt förstärkt samverkan med andra berörda myndigheter.

Vi vill rikta ett varmt tack till de organisationer som har tagit sig tid till att delta i intervjuer och som har varit ett värdefullt underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

*Stockholm den 26 oktober 2020*

*Sofia Wallström  
Generaldirektör*

# Sammanfattning

IVO har ett viktigt uppdrag i arbetet med att säkerställa att assistansanordnare har för avsikt att utföra personlig assistans av god kvalitet samt att förhindra oseriösa verksamheter. Inte minst inom tillståndsprövningen har IVO möjlighet att i ett tidigt skede innan en anordnare etablerar sig på marknaden avvisa oseriösa aktörer och genom denna skapa en sund konkurrens.

IVO har inom ramen för ett regeringsuppdrag analyserat vad som främst utmärker kvaliteten för brukare som har personlig assistans och hur denna påverkas när assistansanordnare bedriver oseriös verksamhet.<sup>1</sup> I denna rapport lämnar IVO följande förslag på författningsändringar i syfte att ge myndigheten bättre förutsättningar att säkerställa kvaliteten för brukare genom att snabbare, enklare och mer träffsäkert identifiera oseriösa verksamheter:

- IVO bör omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet, LUS.
- IVO bör ges direktåtkomst till belastnings- och misstankeregister. Anmälningsskyldighet för Polismyndigheten bör även införas i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.
- Anmälningsskyldigheten i 10 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen, bör utökas till att omfatta start och förändringar av verksamhet. När anmälningsskyldigheten inte följs bör IVO få lagstadgad möjlighet att förelägga tillståndshavaren att åtgärda bristen. IVO bör även få rätt att återkalla tillstånd som inte utnyttjas. IVO vill även kunna förbjuda samt i vissa fall med Polismyndighetens hjälp genomföra inspektioner av verksamheter som bedrivs utan att tillstånd har meddelats för verksamheten (olovlig verksamhet).
- I utlänningslagen (2005:716), UtlL, bör införas en skyldighet för Migrationsverket att till IVO anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter.

---

<sup>1</sup> Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg, Socialdepartementet, 2019-12-19

- Sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket bör införas i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet så att IVO kan få tillgång till uppgifter om enskildas skattekonton.
- Försäkringskassan och kommuner bör få möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning till brukare som anlitat anordnare utan tillstånd från IVO, genom en författningsändring i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, och i 9 d § LSS.
- Försäkringskassan bör genom en författningsändring i 110 kap. 14 § SFB ges möjligheten att hämta uppgifter även om andra än den försäkrade.

IVO vill genom dessa författningsförslag minska glappet mellan metoderna som används av oseriösa verksamheter för att utnyttja ersättningen för personlig assistans och IVO:s möjligheter att förhindra dessa. På så vis kan IVO mer effektivt bidra till en god omsorg för brukare med personlig assistans, oavsett valet av assistansanordnare. För att lyckas med sitt uppdrag behöver IVO få möjlighet till ett utökat samarbete med andra myndigheter, särskilt med Försäkringskassan, kommunerna, Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket. Behovet av en närmare samverkan och större informationsutbyte mellan myndigheter ökar eftersom de oseriösa verksamheterna använder sig av allt mer systematiska metoder som oftast berör flera myndigheter samtidigt.<sup>2</sup>

IVO behöver även ändra interna arbetssätt och utredningsmetoder så att myndigheten arbetar mindre manuellt och mer databaserat. Detta är nödvändigt för att IVO ska kunna öka sin förmåga att förutse risker, identifiera avvikelser och vidta åtgärder i verksamheter med störst risk för bristande kvalitet. Tillståndsprocessen för seriösa verksamheter kan därmed också genomföras snabbare och mer rättssäkert. Omställningen till digitala arbetssätt kommer att vara tids- och resurskrävande för IVO men är helt avgörande för att myndigheten ska nå framgång i uppdraget att förhindra oseriösa verksamheter.

I arbetet med regeringsuppdraget har IVO även identifierat att myndigheten behöver utöva en mer samlad tillsyn i de verksamheter som anordnar sin egen assistans (egenanordnare).

---

<sup>2</sup> Se Nationellt underrättelsecentrum, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>8</b>
Uppdraget .....	8
Förtroendet för välfärdssystemen behöver stärkas .....	8
Arbetsätt för analysen .....	9
Avgränsningar .....	9
<b>IVO:s arbete med att säkra god kvalitet och förhindra oseriösa verksamheter</b> .....	<b>10</b>
IVO:s befintliga arbetsmetoder vid tillståndsprovning och tillsyn .....	10
Komplexa utredningar ställer höga krav och förutsätter bra verktyg .....	11
IVO behöver arbeta med datadrivet .....	11
<b>God kvalitet och seriösa verksamheter går hand i hand</b> .....	<b>12</b>
God kvalitet inom personlig assistans .....	12
Assistansanordnare ansvarar för kvaliteten .....	12
Kriminalitet inom personlig assistans .....	14
Assistansanordnare används i brottsliga upplägg .....	14
Arbetsstillstånd utnyttjas av oseriösa assistansanordnare .....	15
Oseriösa assistansanordnare skapar en osund konkurrens .....	16
<b>Överväganden och förslag till författningsändringar</b> .....	<b>17</b>
Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet .....	17
Författningsförslag .....	17
Överväganden till förslaget .....	18
<i>Varför ska IVO omfattas av LUS?</i> .....	18
<i>Vad är syftet med LUS?</i> .....	19
Direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren och anmälningsplikt för Polismyndigheten .....	19
Författningsförslag .....	19
Överväganden till förslagen .....	21
<i>Direktåtkomst i misstanke- och belastningsregistren</i> .....	21
<i>Anmälningsplikt för Polismyndigheten</i> .....	22
Förebyggande av att vilande tillstånd används i brottsliga upplägg och behov av att kunna förbjuda olovlig verksamhet .....	23
Författningsförslag .....	23
Överväganden till förslagen .....	25

<i>Utökat anmälningsansvar för verksamheterna</i> .....	25
<i>Förebyggande av att vilande tillstånd används i brottsliga upplägg</i> .....	26
<i>Behov av att kunna förbjuda olovlig verksamheter</i> .....	28
<i>Ytterligare behov av författnings- och förordningsändringar</i> .....	28
<b>Anmälningsplikt för Migrationsverket</b> .....	<b>29</b>
Författningsförslag .....	29
Överväganden till förslaget .....	29
<b>Behov av sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket</b> .....	<b>31</b>
Författningsförslag .....	31
Överväganden till förslaget .....	32
<i>Ytterligare behov av förordningsändringar</i> .....	33
<b>Säkerställande av att brukare anlitar anordnare med tillstånd</b> .....	<b>34</b>
Författningsförslag .....	34
Överväganden till förslaget .....	34
<b>Försäkringskassans möjligheter att hämta in uppgifter</b> .....	<b>35</b>
Författningsförslag .....	35
Överväganden till förslaget .....	36
<i>Försäkringskassans utredningsmöjligheter påverkar anmälningar till IVO</i> .....	37
<i>Uteblivna anmälningar får allvarliga konsekvenser</i> .....	37
<i>Antalet anmälningar från kommuner varierar</i> .....	38
<b>Konsekvensanalys</b> .....	<b>39</b>
Konsekvenser för brukare .....	39
Konsekvenser för assistansbranschen .....	40
Konsekvenser för IVO .....	40
Personuppgifter och proportionalitet .....	40
Behov av ytterligare sekretessbestämmelse finns inte .....	41
Överföring av sekretess .....	41
Sekretess inom socialtjänst och därmed jämställd verksamhet .....	42
Konsekvenser för andra myndigheter, kommuner och regioner .....	42
<b>Tillsyn över egenanordnad personlig assistans</b> .....	<b>43</b>
Egenanordnad assistans skiljer sig från andra assistansanordnare .....	43
Risker som kan finnas i egenanordnad assistans .....	44
IVO ser behov av en samlad tillsyn över egenanordnad assistans .....	45
<b>Referenser</b> .....	<b>46</b>

# Inledning

## Uppdraget

IVO har av regeringen fått i uppdrag att göra en analys av arbetet med tillsyn och prövning av tillstånd för assistansanordnare i syfte att öka kvaliteten för brukarna med insatsen personlig assistans samt ge förslag till åtgärder för att hindra assistansanordnare att bedriva oseriös verksamhet. I uppdraget ska IVO samråda med Försäkringskassan.<sup>3</sup>

Inom ramen för regeringsuppdraget redovisar IVO förslag på författningsändringar som ska ge myndigheten bättre förutsättningar att identifiera oseriösa verksamheter inom personlig assistans. Förslagen syftar till att öka tillgången till information och med hjälp av denna stärka IVO:s förmåga att hindra att oseriösa verksamheter beviljas och fortsätter ha tillstånd att bedriva personlig assistans. Med författningsändringarna som föreslås kan även IVO:s förmåga att utbyta information med andra myndigheter förbättras och vår förmåga att bedriva riskbaserad tillståndsprövning och tillsyn kan stärkas.

För att klara utmaningarna som myndigheten står inför med att identifiera oseriösa verksamheter behöver digitaliseringens och teknikutvecklingens möjligheter utnyttjas i mycket större utsträckning än vad IVO gör i nuläget. IVO har ett återstående arbete att göra för att kunna använda data som en strategisk resurs och identifiera de områden där data saknas. Detta är ett resurskrävande arbete som behöver göras på både kort och lång sikt.<sup>4</sup> Personlig assistans är ett av de områden där IVO ser att myndigheten behöver stärka förmågan till att utföra datadrivna analyser med hjälp av både interna och externa datakällor.

## Förtroendet för välfärdssystemen behöver stärkas

Ett felaktigt användande av assistansersättning och oseriösa verksamheter riskerar enskildas möjligheter att få sina behov av personlig assistans tillgodosedda med en insats som är av god kvalitet. Det skapar även en osund konkurrens och urholkar välfärdssystemen.<sup>5</sup> IVO vill därför inom ramen för myndighetens uppdrag mer effektivt bidra till en sund konkurrens och förvaltning av offentliga medel, statens trovärdighet i stort och förtroendet för välfärdssystemen. Detta kan möjliggöras bland annat genom de författningsförslag som IVO redogör för i denna rapport. Avsaknad av kraftfulla verktyg för IVO utgör annars en risk för att överutnyttjande av ersättning för personlig assistans fortsätter och att oseriösa verksamheter slår ut de seriösa verksamheterna.

<sup>3</sup> Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg, Socialdepartementet, 2019-12-19

<sup>4</sup> Se IVO:s budgetunderlag 2021-2023

<sup>5</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 s.12



## Arbetsätt för analysen

Denna rapport baseras på analyser av IVO:s egna ärenden, förarbeten, regelverk och forskning inom insatsen personlig assistans. IVO har även fört samtal om begreppen god kvalitet och oseriös verksamhet med Intressegruppen för assistansberättigade (Ifa), Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR), Neuroförbundet, Autism- och aspergerförbundet, Föreningen Jämlikhet Assistans Gemenskap (JAG), Riksförbundet för rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Arbetsgivarföreningen KFO, Branchorganisationen Sobona samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

IVO har inom ramen för regeringsuppdraget vid tre tillfällen haft samrådsmöten med Försäkringskassan. Därutöver har myndigheten även samrått med Polismyndigheten, Bolagsverket, Tullverket, Migrationsverket och Skatteverket.

I rapporten presenteras en samlad analys av samtliga inhämtade informationskällor.

## Avgränsningar

Denna rapport har, i enlighet med regeringsuppdraget, avgränsats till att omfatta IVO:s arbete med tillståndsprovning och tillsyn av verksamheter som bedriver personlig assistans enligt LSS. Därmed omfattar inte rapporten andra verksamheter som bedrivs enligt LSS eller socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Förslagen som presenteras inom ramen för detta regeringsuppdrag kommer att hjälpa IVO att utveckla sina arbetsätt, utredningsmetoder och verktyg även inom andra verksamhetsområden och insatser som omfattas av myndighetens tillståndsprovning och tillsyn.

# IVO:s arbete med att säkra god kvalitet och förhindra oseriösa verksamheter

IVO har en central roll i kvalitetssäkringen av assistansanordnare. Uppdraget är omfattande, resurskrävande och många gånger svårt. I detta avsnitt beskrivs hur IVO arbetar idag i tillståndsprovningen och tillsynen samt behovet av ett mer datadrivet arbetssätt för att få en effektivare tillståndsprovning och tillsyn.

## IVO:s befintliga arbetsmetoder vid tillståndsprovning och tillsyn

IVO har utvecklat olika arbetssätt för att kunna identifiera bland annat oseriösa assistansanordnare. I sitt riskanalysarbete arbetar IVO kontinuerligt, i så väl tillståndsprovning som i den fortlöpande tillsynen, med att identifiera vilken information som visar om den som söker eller har tillstånd har förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet. IVO:s mål är att rikta in sig på att pröva rätt saker på rätt sätt och öka träffsäkerheten i tillståndsprovningen och tillsynen.

För att säkerställa att assistansanordnaren vill bedriva och bedriver seriös verksamhet av god kvalitet begär IVO i tillståndsprovningen och i den fortlöpande tillsynen in uppgifter från andra myndigheter, exempelvis från Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, kommuner, Migrationsverket, Bolagsverket med flera. IVO samverkar även med dessa och andra myndigheter i olika forum. Därtill kontrollerar IVO i ägar- och ledningsprovningen att de som företräder assistansanordnaren har rätt kompetens och/eller erfarenhet samt att det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten.

IVO arbetar riskbaserat, vilket innebär att myndigheten med hjälp av olika risksignaler identifierar och bedömer var de största riskerna för oseriösa verksamheter finns. Hanteringen av den information IVO får in sker dock i de flesta fall på myndighetens egen begäran och på förekommen anledning. Informationsinhämtningen sker manuellt, det vill säga när ett ärende aktualiseras hos IVO. Uppgifterna begärs in när en assistansanordnare har lämnat in en ansökan om att bedriva personlig assistans eller när IVO har aktualiserat ett tillsynsärende. I tillsynen begärs uppgifterna oftast in efter att IVO har fått signaler om att det förekommer brister i en viss verksamhet. Anmälningar från myndigheter och enskilda görs också manuellt där en tjänsteman eller enskild aktivt behöver ta kontakt med eller skicka in en handling till IVO.

## Komplexa utredningar ställer höga krav och förutsätter bra verktyg

IVO prövar årligen 80-100 tillståndsansökningar gällande personlig assistans. Det finns i nuläget cirka 980 privata assistansanordnare med tillstånd och drygt 820 personer som anordnar sin egen assistans.<sup>6</sup> Därtill tillhandahåller landets alla kommuner assistans på ett eller annat sätt. IVO:s uppdrag är därmed med hänsyn till antalet assistansanordnare omfattande.

En utredning av oseriösa verksamheter ställer höga krav på IVO:s utredare och inspektörer, exempelvis företagsekonomisk kompetens, att kunna se komplexa företagsstrukturer, otydliga ägandeförhållanden och bolagsupplägg. I takt med att oseriösa verksamheter förändras och hittar nya sätt att utnyttja välfärdssystemen ökar IVO:s uppdrag och blir än mer omfattande. För att IVO ska kunna effektivisera sitt riskbaserade arbetssätt behöver IVO ha systematiskt och bredare informationsflöde genom automatiska och datadrivna risk signaler från bland annat andra myndigheter.

## IVO behöver arbeta mer datadrivet

Ett datadrivet arbete innebär att IVO får tillgång till data, om till exempel assistansanordnare och dess företrädare, från andra myndigheter som sedan lagras och analyseras digitalt på myndigheten. Det kan röra sig om uppgifter som finns hos exempelvis kommuner, Försäkringskassan, Skatteverket, Migrationsverket, Polis myndigheten med flera. Med hjälp av den data som lagras, kan statistiska analyser göras i IVO:s datasystem som visar var det finns störst risk för oseriösa verksamheter till exempel inom personlig assistans.

IVO kommer med datadrivna arbetsmetoder att kunna gå ifrån att i huvudsak manuellt hantera ärende efter ärende till att istället arbeta utifrån alltmer omfattande statistiska analyser. Dessa analyser kommer att kunna identifiera kluster av verksamheter med särskilt hög risk för att vara oseriösa likväl som att enklare finna de verksamheter och företrädare för dessa som är seriösa. Informationen kommer även hjälpa IVO att se mönster och trender, vilket är en förutsättning för att IVO ska kunna förstå komplexiteten i den prövning som behöver göras för att förhindra oseriösa verksamheter. Med ett mer datadrivet arbetssätt kommer IVO kunna rikta sina resurser mot de verksamheterna med flest risk signaler både på system- och enhetsnivå samt möjliggöra att tillstånds- processen för seriösa verksamheter genomförs snabbare och mer rättssäkert. Därtill kan databaserade analyser stärka IVO:s tillsynsarbete, till exempel i form av förmåga att förutse risk och identifiera avvikelser, men även kunna ligga till grund för en mer omfattande lärandetillsyn för verksamheter inom personlig assistans. Många datakällor och register som avser personlig assistans kommer även ha flertalet användningsområden för IVO.

<sup>6</sup> Slagning i IVO:s omsorgsregister 2020-09-03

# God kvalitet och seriösa verksamheter går hand i hand

Brukare som har beviljats personlig assistans har rätt till en insats av god kvalitet samt att känna sig trygga med de assistansanordnare som har tillstånd att bedriva insatsen. I detta avsnitt beskrivs vad som kännetecknar god kvalitet och hur denna påverkas när assistansen utförs av oseriösa verksamheter.

## God kvalitet inom personlig assistans

Det finns inte någon entydig definition i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, av vad som avses med god kvalitet. IVO har inom regeringsuppdraget fördjupat analysen om vad god kvalitet innebär utifrån insatsen personlig assistans. Efter samtal med brukarorganisationer och inhämtandet av information från lagstiftningen, förarbeten och forskning om god kvalitet kan IVO konstatera att bilden av den i stort sett är samstämmig.

Det huvudsakliga syftet med personlig assistans är att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva ett självständigt liv samt tillförsäkras goda levnadsvillkor. Stommen för alla insatser enligt LSS är respekt för den enskildes självbestämmanderätt, integritet och inflytande.<sup>7</sup> Vid insatser som rör barn ska barnets bästa beaktas och barnet ska få relevant information samt ges möjlighet att framföra sina åsikter.<sup>8</sup>

Det är i första hand den enskildes önskemål, kunskaper och erfarenheter som avgör vad som är god kvalitet. Uppfattningen av god kvalitet kan därför variera då det påverkas av människors olika behov, intressen och förväntningar. Det som framförallt i forskning har visat sig ge upplevelsen av god kvalitet för brukare med personlig assistans är att kunna framföra sin vilja, valmöjligheterna i utförare av assistansen, medverka vid anställning av assistenter, en fungerande arbetsledning samt en god relation till de anställda.<sup>9</sup>

## Assistansanordnaren ansvarar för kvaliteten

Det är assistansanordnaren som har ansvaret för kvaliteten i verksamheten och att den enskilde genom den personliga assistansen tillförsäkras goda levnadsvillkor. I

<sup>7</sup> 5 och 7 §§ LSS

<sup>8</sup> 6 a § LSS och 8 §§ LSS

<sup>9</sup> Se Lottie Giertz, En studie av inflytande och självbestämmande med personlig assistans, Forskning om personlig assistans – en antologi (2018), kap. 9.; Erkännande, makt och möten: En studie av inflytande och självbestämmande (2012)

verksamheten ska det bland annat finnas ett systematiskt kvalitetsarbete som fortlöpande ska utveckla och säkra verksamhetens kvalitet via utarbetade och fastställda rutiner.<sup>10</sup> Det är även assistansanordnarens ansvar att följa kraven i samtliga lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.<sup>11</sup>

Av de ärenden IVO har analyserat i regeringsuppdraget samt det myndigheten ser i sin tillståndsprövning och tillsyn framgår att det i tillsynen kan framkomma uppgifter om bristande kvalitet, i flertalet fall allvarliga. Dessa har IVO i vissa fall kunnat härleda till att assistansanordnaren inte har varit seriös och återkallat tillståndet att bedriva insatsen. Kvalitetsbrister och oseriösa verksamheter kan därmed höra ihop. En oseriös assistansanordnare kan dock också, till en början, utföra insatsen med god kvalitet där brukaren i stort är nöjd med utförandet. Om assistansersättningen inte används till det lagstadgade ändamålet, exempelvis till kostnaderna för assistenterna eller brukarens omkostnader, drabbar det dock alltid brukaren på ett eller annat sätt. Det kan till exempel visa sig i IVO:s tillsyn att de personliga assistenterna inte har tillräcklig kunskap med anledning av bristande kompetensutveckling, vilket kan leda till en dålig utförd assistans eller i värsta fall skador hos brukaren.

Brukaren blir även drabbad, i vart fall på sikt, om en assistansanordnare inte sköter sina skyldigheter till det allmänna, sin privatekonomi eller sin näringsverksamhet i stort. Det kan exempelvis visa sig i att assistansanordnaren inte sköter ekonomisk redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter, går i konkurs eller att företrädarna får näringsförbud.<sup>12</sup>

Enligt de organisationer IVO har samtalat med inom ramen för regeringsuppdraget kan oseriösa verksamheter utnyttja brukare för egen vinning genom t.ex. dåliga avtalsvillkor. De kan erbjuda ekonomisk ersättning, kapitalvaror eller andra ekonomiska förmåner för att brukaren ska stanna i verksamheten. Assistansanordnaren kan även låna ut pengar till brukaren som sedan krävs tillbaka när avtalet sägs upp av brukaren. Långa uppsägningstider som avtalas mellan brukaren och assistansanordnaren är ett annat sätt att försvåra brukarens möjligheter att byta assistansanordnare. Detta påverkar brukarens lagstadgade rätt till självbestämmande och inflytande över vilken assistansanordnare som ska utföra assistansen.

Assistansanordnaren ska även som arbetsgivare följa arbetsrättsliga regler och ansvara för arbetsmiljön och personalens kompetensutveckling. Organisationer som IVO samtalat med menar att oseriösa verksamheter inte bara utnyttjar brukaren för egen vinning utan även de personliga assistenterna. Detta kan ske genom att de personliga

<sup>10</sup> Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

<sup>11</sup> Prop. 2017/18 158 s. 117 f.

<sup>12</sup> A.a.

assistenterna inte får anställningsavtal, erbjuds låga löner eller att de ofta byts ut. Det kan även märkas i att arbetsmiljön negligeras. Vidare kan assistansanordnare bestämma vem som ska vara personlig assistent samt fastställa schema, arbetsuppgifter och budget utan brukarens godkännande. Andra exempel som organisationerna uppger är att assistanstimmar rapporteras felaktigt till Försäkringskassan och kommunerna samt att arbetstidsregler inte följs.

### Kriminalitet inom personlig assistans

Den allvarligaste formen av oseriösa verksamheter är de kriminella verksamheterna. En förklaring till att kriminell verksamhet kan bedrivas inom personlig assistans är att det i Sverige finns en stark näringsfrihet och att det är förhållandevis lätt att starta ett bolag inom vård- och omsorg samt att använda dessa som brottsverktyg.<sup>13</sup>

Det finns inte några fastslagna siffror på antalet assistansanordnare som bedriver oseriös eller kriminell verksamhet med personlig assistans. Försäkringskassan uppger att mörkertalet är stort. Mellan den 1 januari och den 19 oktober 2020 har Försäkringskassan gjort 199 polisanmälningar och ställt återkrav eller begärt skadestånd med drygt 310 miljoner kronor rörande assistansersättning. Enligt Försäkringskassan fortsätter impulserna och anmälningar till myndigheten om felaktigt användande av assistansersättning att öka.<sup>14</sup>

### Assistansanordnare används i brottsupplägg

Det finns enligt Åklagarmyndigheten två huvudtyper av assistansbedrägerier:<sup>15</sup>

1. *Simulantfallet* där den som får assistansersättning överdriver eller låtsas ha ett hjälpbehov och funktionshinder. I dessa fall finns därmed inte någon kvalitetsaspekt att beakta.
2. *Utnyttjandefallet* där brukaren i regel har ett funktionshinder och ett hjälpbehov, men används som ett brottsverktyg för att få assistansersättning. Detta möjliggörs genom att brukaren inte får den assistans som denne har rätt till samtidigt som till exempel assistansanordnaren med hjälp av osanna eller falska assistansräkningar och tidsredovisningar vilseleder Försäkringskassan att felaktigt betala ut stora summor assistansersättning. I dessa fall är bristen på kvalitet central.

Samverkande myndigheter i Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) skriver i rapporten ”Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019” att assistansanordnare används av kriminella kluster och nätverk för att utföra

<sup>13</sup> Ernesto U. Savona and Michele Riccardi (eds), 2018, Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses – Final report of the MORE Project.

<sup>14</sup> Uppgifter från Linus Nordenskiöld, nationell samordnare på Försäkringskassan, 2020-10-21

<sup>15</sup> Åklagarmyndigheten, RättsPm 2015:5 s. 5.

brottsupplägg mot utbetalande välfärdsmyndigheter.<sup>16</sup> Såväl privata bolag som stiftelser, föreningar och trossamfund används för brottsliga syften. Företrädarna gör på kort tid stora ekonomiska vinster på sina upplägg, som går ut på att överdriva assistansbehovet, utföra mindre assistans än vad det har begärts ersättning för, alternativt inte utföra någon assistans överhuvudtaget. Vidare har enligt samma rapport flera samverkande myndigheter uppgett att brotten mot välfärdssystemen är den allvarligaste formen av brottslighet just nu.<sup>17</sup>

Nuc beskriver även att de kriminella assistansanordnarna ofta ger sken av legal verksamhet.<sup>18</sup> I vissa upplägg är assistansbolag centrala brottsverktyg. Dessa bolag säljs ofta vidare inom de kriminella nätverken för att försvåra upptäckt av brottsupplägget. Bolagen används även för att felaktigt intyga inkomster som grund för att begära utbetalningar från välfärdssystemen. Flera myndigheter, bland annat Kronofogden och Försäkringskassan, beskriver att den organiserade brottsligheten vanligen blandar vit, grå och svart verksamhet i näringsverksamheten. Delar av verksamheten kan utföras helt lagligt men syftet är att använda den lagliga delen som en del av brottsligheten.<sup>19</sup> Det finns även kopplingar mellan brottslighet inom assistansersättningen och konfliktrelaterade skjutningar, terrorfinansiering och ekonomisk brottslighet.<sup>20</sup>

### Arbetsstillstånd utnyttjas av oseriösa assistansanordnare

År 2018 beviljades 482 ansökningar om arbetsstillstånd för personliga assistenter, jämfört med 116 år 2009. Arbetskraftsinvandringen inom assistansområdet har därmed fyrdubblats under perioden 2009 – 2018.<sup>21</sup> Nuc beskriver i en nyligen utgiven rapport en kartläggning av vilken framgår att det förekommer organiserade upplägg där funktionsnedsatta personer hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning, så kallad brukarimport, och att det möjliggör migration för exempelvis brukarens familj och anhöriga genom att de får arbetsstillstånd för att arbeta som assistenter.<sup>22</sup>

Försäkringskassan har under de senaste åren upptäckt flertalet fall med så kallade ”pappersassistenter” där personliga assistenter lånar ut sin identitet till assistansanordnare och brukare för att redovisa arbetad tid medan de samtidigt har haft andra arbeten, studerat eller vistats utomlands. Löner betalas ut av assistansanordnaren till assistenternas konton och skatter och sociala avgifter betalas i enlighet med gällande regler. Större delen av lönerna betalas sedan tillbaka till assistansanordnaren och/eller

<sup>16</sup> s. 7-10

<sup>17</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 s. 7-10

<sup>18</sup> A.a s. 10

<sup>19</sup> A.a.

<sup>20</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetsstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet s. 3

<sup>21</sup> Nationellt underrättelsecentrum Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 s. 8

<sup>22</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetsstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet, 2020-09-23

till brukaren och dennes familj. Nyanlända kan tvingas till att acceptera uppläggen under hot om att annars tvingas lämna landet.<sup>23</sup>

### Oseriösa verksamheter skapar en osund konkurrens

Skatteverket och Arbetsmiljöverket menar att de kriminella aktörernas bolag riskerar att konkurrera ut de bolag som följer regler och lagstiftning och driva dessa bolag i konkurs, vilket leder till osund konkurrens. Alternativt tvingas bolag som tidigare varit seriösa att även de börja göra avkall på efterlevnad av regler och lagstiftning.<sup>24</sup> IVO har i tillståndsprövningen och tillsynen uppmärksammat att vissa oseriösa assistansbolag använder sig av lönebidrag. Dessa assistansanordnare får då en lägre kostnad för sina assistenter och därmed en ökad lönsamhet, vilket direkt påverkar marknadsförhållandena då de konkurrerar på andra villkor än andra anordnare. Det skapar en konkurrensnackdel att följa reglerna, vilket drabbar både seriösa anordnare och brukare.<sup>25</sup>

En osund konkurrens bland assistansanordnare drabbar ytterst brukarna på ett negativt sätt. Slås de seriösa verksamheterna ut är brukarna helt i händerna på oseriösa och kriminella aktörer. Brottsligheten kan skilja sig åt men handlar alltid om ekonomisk vinning för företrädarna som inte har något egentligt intresse i att bedriva en god omsorg. Brukare ses då som handelsvaror och hamnar i en utsatt situation.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Nationellt underrättelsecentrum Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019. s. 9

<sup>24</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 s. 12; <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2019/10/myndigheter-i-gemensamt-arbete-mot-valfardsbrottslighet->

<sup>25</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden, s. 103

<sup>26</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet s. 2



# Överväganden och förslag till författningsändringar

I detta avsnitt lämnas förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att ge IVO bättre förutsättningar att hindra assistansanordnare som har för avsikt att bedriva eller bedriver oseriös verksamhet och genom större träffsäkerhet kunna säkerställa att endast assistansanordnare som har för avsikt att utföra insatsen med god kvalitet har tillstånd.

## Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

Eftersom förekomsten av organiserad brottslighet förekommer inom området personlig assistans ser IVO det som nödvändigt att myndigheten får bättre förutsättningar att samverka med andra myndigheter kring organiserad ekonomisk brottslighet, vilket kan uppnås genom att IVO omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid viss organiserad brottslighet, LUS.

## Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 2 § i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet:

### *Nuvarande lydelse*

**2 §** Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogde myndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Tullverket.

### *Föreslagen lydelse*

**2 §** Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Tullverket och *Inspektionen för vård och omsorg*.

## Överväganden till förslaget

IVO har uppmärksammat att så kallade bolagskaruseller förekommer bland assistansanordnare.<sup>27</sup> Företrädare som utreds eller är misstänkta för brott ansöker om tillstånd för nya vård- och omsorgsbolag i takt med att befintligt bolag utreds av ansvariga myndigheter. I samband med att ett bolag avvecklas, aktiveras ett nytt bolag som sedan används i syfte att utnyttja välfärdssystemet.

Det förekommer att brukare flyttas över till det nya assistansbolaget där de brottsmisstänkta företrädarna är involverade. Med anledning av att Polismyndighetens förundersökning samt en eventuell efterföljande straffrättslig process ofta tar lång tid kan de brottsmisstänkta företrädarna med detta upplägg fortsätta sin verksamhet under lång tid hos den nya assistansanordnaren.

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) har alla myndigheter viktiga uppgifter och roller i arbetet med att motverka organiserad brottslighet. Välfärdssystemet hänger ihop, men trots det agerar enligt Brå många myndigheter i hög grad utifrån det egna uppdraget och ser inte sin del i helheten eller har inte de rättsliga förutsättningarna att vidta åtgärder. Därför är det inte ovanligt att samma uppgifter och personer återkommer hos flera myndigheter utan att de upptäcks.<sup>28</sup>

Genom tillståndsprövningen och tillsynen har IVO en central roll i samhällets arbete mot den organiserade brottsligheten som begås inom personlig assistans. Ett effektivt sätt att stoppa oseriösa verksamheter och aktörer är, enligt Polismyndighetens mening, att överhuvudtaget inte låta de komma in på marknaden. I propositionen 2015/16:167, som handlar om informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet, uttalas att samarbetet mellan myndigheterna inte bara omfattar de brottsbekämpande myndigheterna utan även de utbetalande myndigheterna samt andra myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner. Enligt propositionen behöver riskfaktorer och brottsplaner identifieras så snabbt som möjligt i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka sådan brottslighet redan på underrättelsestadiet.<sup>29</sup>

### *Varför ska IVO omfattas av LUS?*

LUS möjliggör ett snabbare och mer formaliserat informationsutbyte med flera myndigheter samtidigt och synliggör fler risker som IVO idag inte kan se. Det kommer leda till en nödvändig utveckling av utredningsmetoder och verktyg och myndigheten får därmed förutsättningar att bli mer träffsäker i sin riskanalys. Genom att arbeta mer systematiskt och strukturerat med andra myndigheter kan IVO stärka sin egen kompetens. IVO kan också bidra med brottsförebyggande information som andra myndigheter behöver för att gå vidare med sina utredningar. Försäkringskassan och

<sup>27</sup> SOU 2020:35 s. 141-143

<sup>28</sup> Brå, Intyg som dörröppnare mot välfärdssystemet till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg s. 10 ff.

<sup>29</sup> s. 20

Polismyndigheten, som IVO har samrått med i fråga om LUS, har båda ställt sig bakom förslaget att IVO bör omfattas av lagstiftningen.

#### *Vad är syftet med LUS?*

Syftet med LUS är att effektivisera informationsutbytet för myndigheter som samverkar mot viss organiserad brottslighet. Lagen reglerar myndigheters uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Den innebär också en sekretesslättning vid myndighetsöverskridande samverkan som syftar till att i ett så tidigt skede som möjligt förebygga, förhindra eller upptäcka organiserad brottslig verksamhet.

Samverkan ska vara särskilt beslutad mellan myndigheter, med vilket menas att två eller flera myndigheter arbetar tillsammans. Minst en behörig brottsbekämpande myndighet som bedriver underrättelseverksamhet måste dock delta i samverkan. Lagen är inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring en specifik fråga.

Att samverkan sker i underrättelsestadiet betyder att det handlar om uppgifter som uppkommer innan det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts. Uppgifterna ska inom samverkan lämnas ut och tas emot trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Behovet av ett effektivt informationsutbyte ska vara starkt och särskilt motiverat för att uppgiften ska lämnas ut och tas emot. Detta gäller dock inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Därmed ska alltid en intresseavvägning göras innan uppgiften lämnas ut.

### Direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren och anmälningsskyldighet för Polismyndigheten

För att IVO skyndsamt ska kunna få information om verksamheter som bedriver personlig assistans där dess företrädare är misstänkta eller dömda för brott behöver myndigheten ha direktåtkomst till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister. Polismyndigheten bör även ha en lagstadgad skyldighet att underrätta IVO när verksamheter och dess företrädare är misstänkta för brottslighet.

#### Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 19 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister:

*Nuvarande lydelse*

19 § Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket, allmänna domstolar och får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller denna förordning.

*Föreslagen lydelse*

19 § Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket, allmänna domstolar och *Inspektionen för vård och omsorg* får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller denna förordning.

IVO föreslår även att en ny punkt, 22, införs i 4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister med följande lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 § 22. *Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om tillstånd och tillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, i fråga om den som ärendet gäller.*

IVO föreslår följande ändring i 6 § förordningen om misstankeregistret:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 § Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket och får ha direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:621) om misstankeregister eller denna förordning.

6 § Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket och *Inspektionen för vård och omsorg* får ha direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:621) om misstankeregister eller denna förordning.

IVO föreslår även att en ny bestämmelse införs i 26 j § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med följande lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*26 j § Polismyndigheten ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg vid misstanke om sådan brottslighet som avses i 16 b § första stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister när det gäller den som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 23 § denna lag och de fysiska personer som anges i 23 § andra stycket 1-4.*

**Överväganden till förslagen***Tillgång till misstanke- och brottsregistren*

I 23 § tredje stycket LSS stadgas att IVO i lämplighetsprövningen ska beakta laglydnad. Det framgår vidare av förarbetena att IVO ska beakta brottslighet och motverka att kriminella aktörer ska etablera sig inom välfärdssektorn.<sup>30</sup> Varken i lag eller i förarbeten förekommer någon uttömmande uppräknings av vilken slags brottslighet som ska beaktas. Relevanta exempel på brottstyper som har betydelse för bedömningen finns dock både i författning och i förarbeten. I 16 b § förordningen om belastningsregister finns en uppräknings av vilka uppgifter ur registret som IVO får tillgång till. I förarbeten framhålls att IVO vid lämplighetsprövningen ska beakta brott av förmögenhetsrättslig karaktär samt t.ex. begångna vålds- och sexualbrott.<sup>31</sup>

Med de bestämmelser som finns idag i 16 b § och 18 § förordningen om belastningsregister får IVO tillgång till uppgifterna efter en begäran som upprättas i samband med att en ansökan om tillstånd har lämnats in till IVO, eller när ett tillsynsärende har inletts av myndigheten. En sådan begäran hanteras brevldeles, vilket innebär en manuell hantering som är ineffektiv.

IVO behöver bättre förutsättningar att få tillgång till uppgifterna för att bli mindre beroende av att andra myndigheter och/eller kommuner anmäler misstanke om brott till myndigheten. Uppgifterna är nödvändiga såväl inom tillståndsprövning som inom tillsynsverksamheten då de är av betydelse för IVO:s bedömning av verksamhetens och dess företrädares lämplighet. Informationen behöver komma IVO till del skyndsamt för att myndigheten ska kunna agera innan den eventuella olämpligheten hinner drabba kvaliteten på insatsen. IVO ser därför behov av att få direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistret. För att det ska vara möjligt behöver IVO omfattas av 19 § i

<sup>30</sup> Prop. 2017/18:158 s. 118 och prop. 2012/13:1, uo9, s. 215 f.

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:158 s. 49

förordningen om belastningsregistret samt 4 och 6 §§ förordningen om misstankeregistret.

#### *Anmälningsskyldighet för Polismyndigheten*

IVO kan idag inte tillämpa någon sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheten tillgång till uppgifter om personer som förekommer i Polismyndighetens misstankeregister enligt förordningen om misstankeregister. Det finns heller inte någon skyldighet eller möjlighet för Polismyndigheten att på eget initiativ anmäla till IVO när assistansanordnare eller dess företrädare är misstänkta för brott.

Jämförelse kan göras med till exempel 9 kap. 8 § andra stycket alkohollagen (2010:1622), AL. Det är en sekretessbrytande regel gällande serveringstillstånd där bl.a. Polismyndigheten ska lämna uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. Det handlar om en skyldighet för Polismyndigheten att utan särskild begäran underrätta tillståndsmyndigheterna om förhållanden som avser ordning och nykterhet på serveringsstället, men omfattar även information om tillståndshavarens vandel, det vill säga den allmänna och ekonomiska skötsamheten.<sup>32</sup> En ansökan om stadigvarande serveringstillstånd får inte heller bifallas utan att tillståndsmyndigheten har inhämtat Polismyndighetens yttrande enligt 8 kap. 11 § AL. Av paragrafens andra stycke framgår att Polismyndigheten särskilt ska yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten. I alkohollagens förarbeten framgår att redan misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslig verksamhet bör kunna leda till att en ansökan om serveringstillstånd vägras och att det vid sådana förhållanden ankommer på sökanden att företa den utredning som behövs för att ändra en sådan ordning.<sup>33</sup>

IVO behöver få bättre förutsättningar att samarbeta med Polismyndigheten då samarbetet är av vikt för myndighetens uppdrag att förhindra oseriösa verksamheter. Polismyndigheten bör därför ha en lagstadgad skyldighet att anmäla till IVO när det finns misstanke om brottslighet. Genom anmälningarna kan IVO få reda på om den misstänkte är delgiven brottsmisstankarna, om åtal är väckt eller om anmälan om brott är nedlagt. Detta ser IVO som avgörande uppgifter för att kunna utföra sitt tillstånds- och tillsynsarbete på bästa sätt.

<sup>32</sup> Statens Folkhälsoinstitut (2009) Handbok för alkohollagen, (reviderad upplaga) s. 99

<sup>33</sup> Prop. 1994/95:89 s. 103

## Förebyggande av att vilande tillstånd används i brottsliga upplägg och behov av att kunna förbjuda olovlig verksamhet

IVO behöver bättre förutsättningar för att förebygga att vilande tillstånd används i brottsliga upplägg. Myndigheten behöver också kunna föra korrekta uppgifter om aktiva verksamheter i IVO:s omsorgsregister. Därför föreslår IVO att anmälningsskyldigheten i 10 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrad, LSS-förordningen, utökas så att det även införs en skyldighet för den som har ett tillstånd att anmäla när verksamheten startar och när det görs tillfälligt avbrott i den. Vidare bör IVO få möjligheten att förelägga företrädarna att åtgärda bristen när anmälningsskyldigheten inte följs samt få en uttrycklig lagstadgad möjlighet att återkalla tillstånd när det inte utnyttjas.

Idag finns det inte någon möjlighet för IVO att förbjuda en pågående verksamhet som omfattas av tillståndsplikt, men som bedrivs utan att tillstånd har meddelats för verksamheten. En sådan verksamhet bedrivs olovligen och det kan förekomma missförhållanden i verksamheten som IVO inte får kännedom om. Det är en brist att IVO inte har någon möjlighet att vidta åtgärder mot verksamheten. En bestämmelse behöver införas i LSS som ger IVO sådan möjlighet. När en verksamhet bedrivs utan tillstånd kan IVO i vissa fall behöva få hjälp av Polismyndigheten för att kunna genomföra en inspektion av verksamheten. För att det ska vara möjligt behöver det införas en sådan bestämmelse i LSS.

### Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 10 § andra stycket LSS-förordningen:

#### *Nuvarande lydelse*

**10 §** Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet ska sökas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet ska omedelbart göras till Inspektionen för vård och omsorg.

#### *Föreslagen lydelse*

**10 §** Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet ska sökas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Anmälan om att *påbörja, göra avbrott i och* lägga ned en enskild verksamhet ska omedelbart göras till Inspektionen för vård och omsorg.

IVO föreslår vidare följande ändring i 26 f § första stycket LSS:

*Nuvarande lydelse*

**26 f §** Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheter att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, eller att en sådan förändring som avses i 23 b § inte har anmälts får inspektionen förelägga den som har beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

*Föreslagen lydelse*

**26 f §** Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheter att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, eller att en sådan förändring som avses i 23 b § *och 10 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade* inte har anmälts får inspektionen förelägga den som har beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

IVO föreslår även att nya stycken införs i 26 g § LSS med följande lydelse:

*Nuvarande lydelse*

**26 g §** Om ett missförhållande enligt 26 f § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att utan föregående föreläggande helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället

*Föreslagen lydelse*

**26 g §** Om ett missförhållande enligt 26 f § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att utan föregående föreläggande helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället



besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte tillhandahåller assistans enligt 24 §.

Ett tillstånd får återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a §.

besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte tillhandahåller assistans enligt 24 §.

Ett tillstånd får återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a §.

*Tillstånd för att bedriva verksamheter enligt 23 § får återkallas när tillståndet inte utnyttjas.*

*En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt 23 § första stycket och som bedrivs olovligt utan tillstånd eller utöver meddelat tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg får omedelbart förbjudas.*

*Vid sådan verksamhet som avses i sjätte stycket har Inspektionen för vård och omsorg rätt att av Polismyndigheten få den hjälp som behövs för att en inspektion ska kunna genomföras.*

*Sådan hjälp får endast begäras om*  
*1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller*  
*2. det annars finns synnerliga skäl.*

## Överväganden till förslagen

### *Utökad anmälningsansvar för verksamheterna*

Enligt 10 § andra stycket LSS-förordningen ska en anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet omedelbart göras till IVO. Något krav att anmäla när verksamheten ska påbörjas eller då avbrott i verksamheten sker finns däremot inte. I lagstiftningen föreskrivs heller inte uttryckligen att ett tillstånd kan återkallas när verksamheten inte bedrivs eller då tillståndsinnehavaren har anmält att verksamheten ska läggas ned. IVO anser att det inte bör vara möjligt för assistansanordnare att fortsatt ha tillstånd att bedriva personlig assistans för en verksamhet som under en längre tid är vilande, det vill

säga där det inte bedrivs någon verksamhet. Detta kräver dock en uttryckligt lagstadgad möjlighet för IVO att återkalla tillstånd när tillstånden inte används.

IVO ska enligt 11 b § LSS-förordningen och 4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, föra ett register över dem som har tillstånd och har anmält att bedriva verksamhet enligt LSS och socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Registret ska utgöra underlag för IVO:s tillsynsverksamhet. Att IVO har uppgifter om vilka verksamheter som är aktiva är därför även viktigt för att myndigheten ska ha riktiga uppgifter i omsorgsregistret. När omsorgsregistret endast innehåller verksamheter som faktiskt är aktiva behöver IVO:s resurser inte gå till att ta reda på om en verksamhet ens bedrivs eller inte. Det är också av betydelse för de externa aktörer som efterfrågar uppgifter från IVO:s omsorgsregister för att kunna bedriva sina verksamheter.

Jämförelse kan göras med bestämmelser avseende andra tillståndspliktiga verksamheter som t.ex. i spel- och alkohollagstiftningen. I regleringen om serveringstillstånd är tillståndshavare enligt 9 kap. 11 § AL skyldiga att anmäla till tillsynsmyndigheten när verksamheten ska påbörjas, läggs ner eller om avbrott sker i verksamheten. Enligt 9 kap. 18 §, 1, AL ska en kommun återkalla ett tillstånd om det inte längre utnyttjas. I 18 kap. 14 § spellagen (2018:1138) föreskrivs att en licens bör återkallas om den inte har utnyttjats under viss tid eller om företaget har förklarat sig avstå från licensen.

#### *Förebyggande av att vilande tillstånd används i brottsliga upplägg*

Det finns i dagsläget 329 verksamheter som har status vilande i IVO:s omsorgsregister, varav 10 avser verksamhet med personlig assistans.<sup>34</sup> Därtill finns det ytterligare vilande verksamheter som IVO inte har vetskap om där tillståndsinnehavaren utan att meddela IVO låter tillståndet vara vilande. Att ett tillstånd blir vilande kan ha flera orsaker, exempelvis att en assistansanordnare ännu inte har skrivit avtal med brukare och därför inte kommit igång med verksamheten. IVO har dock även sett att aktörer med befintliga verksamheter som visat sig vara kriminella söker tillstånd hos IVO för nya verksamheter med personlig assistans eller för andra vård- och omsorgsverksamheter som sedan blir vilande. De kriminella aktörerna har inte för avsikt att initialt bedriva verksamhet i de vilande bolagen. Verksamheten startas upp först när företrädarnas ursprungliga tillståndshavande bolag får problem med myndigheterna.

Syftet med vissa vilande tillstånd är att assistansanordnare utan verksamhet fungerar som en form av reservbolag som aktiveras vid behov, exempelvis först när Försäkringskassan stoppar utbetalningen av assistansersättningen, bolaget meddelas återkrav eller företrädarna blir brottsanmälda för bidragsbrott. Vid problem med myndigheterna i den ursprungliga verksamheten flyttas brukarna över till det nya tidigare inaktiva verk-

<sup>34</sup> Slagning i IVO:s omsorgsregister 2020-09-23

samheten där de kriminella aktörerna därefter kan fortsätta sin verksamhet (se även avsnittet om LUS som beskriver bolagskaruseller).

Försäkringskassan och kommunerna har inte någon upparbetad rutin eller en teknisk möjlighet att följa strömmar av brukare, till exempel efter att Försäkringskassan stoppat utbetalningar av assistansersättning till assistansanordnare eller när IVO återkallar tillstånd. Detta leder till att förflyttningar av brukare ofta kan ske samordnat mellan bolag som kontrolleras av samma kriminella företrädare. Det vilande tillståndet används då som ett verktyg för att kunna utöva brottslig verksamhet.

Det finns även exempel på att företrädare som i samband med en ny ansökan om tillstånd bedömts som olämpliga att bedriva till exempel verksamhet med personlig assistans behåller tidigare beviljade tillstånd, även om de inte bedriver någon verksamhet, eftersom de har vetskap om att IVO inte kommer att bevilja nya tillstånd under en längre tid framöver.

Det finns bestämmelser som anger att ett tillstånd inte får överlåtas.<sup>35</sup> Det innebär att själva tillståndet inte får säljas eller på annat sätt överlåtas till en annan aktör. En seriös aktör som lägger ner sin tillståndspliktiga verksamhet bör därför inte ha något skäligt incitament att ha kvar tillståndet. När det inte finns några sanktioner kopplade till skyldigheten att anmäla att en verksamhet har lagts ned blir efterlevnaden av skyldigheten dock inte särskilt hög heller bland seriösa aktörer. Det faktum att det numera kostar att ansöka om ett tillstånd bidrar till en minskad följsamhet av anmälningsskyldigheten avseende nedlagd verksamhet.

IVO bedömer därmed att det inte är tillräckligt att enbart utöka anmälningsskyldigheten i 10 § andra stycket LSS-förordningen. För att ändringen ska ha önskad effekt behöver det finnas sanktioner kopplade till skyldigheten. En sådan sanktion som redan finns för IVO är föreläggande och föreläggande vid vite. Eftersom det är av stor vikt för IVO att anmälningsskyldigheten efterlevs är det rimligt att IVO ges möjlighet att även förelägga aktören vid vite om anmälningsskyldigheten inte efterlevs, varför en ändring i 26 f § första stycket LSS föreslås.

Ytterst behöver IVO en lagstadgad möjlighet i 26 g § LSS att återkalla ett tillstånd när det inte utnyttjas. Det inbegriper tillstånd där verksamheten inte påbörjas, då längre avbrott i verksamheten görs och när verksamheten läggs ned. Med en sådan möjlighet, då det står klart att verksamheten inte är aktiv, kan IVO återkalla utfärdade tillstånd som inte används och myndigheten får möjlighet till överblick av vilka verksamheter som bedrivs. Det skulle bidra till att öka IVO:s förutsättningar att ha ett omsorgsregister som

---

<sup>35</sup> 4 kap. 3 § 3 stycket socialtjänstförordningen resp. 9 § andra stycket LSS-förordningen

speglar vilka aktiva verksamheter som finns. Dessa ändringar skulle även minska risken för att utfärdade tillstånd för verksamheter ligger vilande under lång tid för att aktiveras vid behov i brottsliga upplägg.

#### *Behov av att kunna förbjuda olovlig verksamhet*

IVO har vid flera tillfällen erfarit att en aktör bedriver tillståndspliktig verksamhet utan att ha tillstånd för verksamheten. Att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd är olagligt och kan leda till böter efter en straffrättslig process.<sup>36</sup> IVO bedömer att risken att dömas till böter vid brott mot tillståndsplikten inte är en tillräckligt kraftfull åtgärd för att oseriösa aktörer ska avstå från att bryta mot tillståndsplikten.

IVO kan konstatera att myndigheten idag saknar självständiga rättsliga verktyg för att hantera de fall där tillståndspliktig verksamhet bedrivs utan tillstånd. Initierandet av en straffrättslig process genom polisanmälan ger inga möjligheter att förbjuda verksamheten. IVO har inte heller en tillräckligt bra möjlighet att genomföra en inspektion av verksamheten om en aktör som bedriver olovlig verksamhet inte frivilligt låter myndigheten få tillträde till verksamheten eller ger tillgång till dokumentation av insatserna som ges i verksamheten. Företrädare för en olovlig verksamhet kan till exempel hävda att någon verksamhet enligt LSS inte bedrivs och att den därför inte står under IVO:s tillsyn. Vid dessa lägen behöver IVO en tydligare reglering.

Bristen av självständiga verktyg för IVO innebär en risk för att en olovlig verksamhet kan fortsätta att bedrivas under lång tid utan att IVO kan kontrollera hur den bedrivs även när IVO väl fått kännedom om verksamheten. Detta får anses vara en allvarlig begränsning av IVO:s möjligheter att utföra sitt uppdrag. De enskilda som får sin personliga assistans utförd av dessa verksamheter blir särskilt utsatta då verksamheten undandragits IVO:s tillståndsprövning och tillsyn. En aktör som är benägen att starta en verksamhet utan att efterleva kravet på tillståndsplikt kan också vara benägen att bortse även från andra krav som ställs på verksamheten i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs med god kvalitet.

IVO anser därför att en möjlighet att förbjuda olovliga verksamheter bör införas i LSS. IVO bedömer att bestämmelsen bör vara utformad som en fakultativ regel för att myndigheten ska ges utrymme att bedöma vilken åtgärd som ger den mest ändamålsenliga effekten i det enskilda fallet.

#### *Ytterligare behov av författnings- och förordningsändringar*

Motsvarande ändring av bestämmelserna kan behöva införas även i SoL och SoF. IVO avser att återkomma med förslag på lag- och förordningsändringar i SoL och SoF vid

---

<sup>36</sup> Se 28 § LSS och 16 kap. 6 § 3 SoL

redovisning av regeringsuppdraget där IVO ska göra en analys av ägare- och ledningsprövning samt upprätta omsorgsregister.<sup>37</sup>

## Anmälningsskyldighet för Migrationsverket

IVO behöver få uppgifter om när Migrationsverket har avslagit ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Uppgifterna kan ha avgörande betydelse för IVO:s bedömning av en verksamhets och dess företrädares lämplighet, varför en anmälningsskyldighet för Migrationsverket till IVO bör införas.

### Författningsförslag

IVO föreslår att en ny bestämmelse införs i 17 kap. 4 § i utlänningslagen (2005:716), UtlL, med följande lydelse:

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

*4 § Migrationsverket ska snarast underrätta om och lämna ut beslut till Inspektionen för vård och omsorg där Migrationsverket har avslagit ansökningar om arbetstillstånd på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter när det gäller verksamheter som har tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).*

### Överväganden till förslaget

Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) beskriver att arbetstillstånd utnyttjas systematiskt för assistansbedrägerier, illegal migration, arbetskraftsexploatering, brukarimport och annan ekonomisk vinning.<sup>38</sup> Brukare blir då handelsvaror och arbetstagare riskerar exploatering samt hamnar i en beroendeställning till arbetsgivaren.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg, Socialdepartementet, 2019-12-19

<sup>38</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet, 2020-09-23.

<sup>39</sup> A.a. s. 2

Det rapporteras om att bolag som tidigare utfört assistans har gått över till kommunala insatser. Detta för att kontrollen vad gäller kommunala insatser bedöms vara mindre utvecklad.<sup>40</sup> Det finns därför en risk att oseriösa verksamheter, som en följd av att den statliga ersättningen kontrolleras noggrannare, kommer att migrera från stat till kommun och använda kommunal ersättning i kriminellt syfte i större omfattning. Därmed kan arbetstillstånd komma att utnyttjas även i andra vård- och omsorgsverksamheter. Av denna anledning föreslås att bestämmelsen rörande Migrationsverkets anmälningsskyldighet till IVO omfattar samtliga tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS och SoL.

IVO behöver bättre tillgång till uppgifter från Migrationsverket när myndigheten har avslagit ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Uppgifter som IVO behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn rör assistansanordnare och de personer som söker arbetstillstånd för att arbeta hos assistansanordnare. Enligt IVO:s bedömning indikerar signaler om skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter att det finns risk för att assistansanordnaren är oseriös.

I nuläget tar Migrationsverket kontakt med IVO i de fall där det finns en misstanke om att det är fråga om till exempel skenanställningar hos en viss assistansanordnare. I praktiken går det till på så sätt att en handläggare på Migrationsverket kontaktar en utredare eller inspektör på IVO för att lämna uppgifterna. Förfaringssättet är sårbart eftersom IVO är beroende av att Migrationsverkets handläggare kommer ihåg att informera IVO. Det finns heller inte någon skyldighet för Migrationsverket att göra en sådan anmälan till IVO. Därför ser IVO behov av att det införs en bestämmelse om anmälningsskyldighet i UtL för att säkerställa att IVO alltid får tillgång till de uppgifter myndigheten behöver för sin verksamhet. Migrationsverket har stor kännedom om uppgifter som är väsentliga för IVO:s prövning och som kan ha avgörande betydelse för bedömningen om en assistansanordnare är oseriös.

Som exempel kan nämnas ett ärende där IVO tog del av ett flertal avslagsbeslut från Migrationsverket avseende en assistansanordnare där assistansanordnaren angetts som arbetsgivare i flera ansökningar om arbetstillstånd. Av besluten framgår att Migrationsverket gjort bedömningen att den aktuella assistansanordnarens erbjudanden om anställningar inte har varit seriösa och att det inte gått att fästa tilltro till att arbetsvillkoren skulle infrias samt att anställningserbjudandena bedömdes ha upprättats i syfte att möjliggöra uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige. De omständigheter som legat till grund för Migrationsverkets avslag var bland annat att de som har sökt arbetstillstånd saknat kännedom om arbetet, arbetsgivaren och arbetsvillkoren, att de har saknat tillräckliga språkkunskaper eller arbetslivserfarenhet eller så har

---

<sup>40</sup> Nationellt underrättelsecentrum, Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 s. 8

förutsättningarna för tidigare arbetstillstånd hos berörd assistansanordnare inte varit uppfyllda. Det förekommer också ytterligare omständigheter så som att Migrationsverket angett att det funnits andra ärenden där assistansanordnarens seriositet ifrågasatts och att det är fråga om konkreta omständigheter som enligt Migrationsverket talar för att det är fråga om en skenanställning.

IVO föreslår därför att en ny bestämmelse införs i UtilL som innebär att Migrationsverket ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en assistansanordnares lämplighet kan ifrågasättas på grund av skenanställningar, falska intyg eller andra oegentligheter.

## Behov av sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket

IVO behöver få tillgång till enskildas skattekonto för att kunna fullgöra sina tillstånds- och tillsynsuppdrag. Uppgifterna omfattas enligt Skatteverkets bedömning av sekretess och lämnas inte längre ut till IVO. Därmed behöver en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet införas som ger IVO tillgång till uppgifterna.

### Författningsförslag

IVO föreslår att en ny bestämmelse införs i 8 h § i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med följande lydelse:

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

*8 h § Till Inspektionen för vård och omsorg ska uppgifter avseende fysiska och juridiska personer lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för prövning av om en enskild som ansöker om eller har tillstånd enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfyller kraven enligt 7 kap. 2 § tredje stycket resp. 23 § tredje stycket i dessa lagar.*

*De uppgifter som ska lämnas ut till Inspektionen för vård och omsorg med stöd av första stycket är uppgifter från skattekontot avseende betalningsuppsättningar, betalningskrav samt utdrag som visar underskott.*

## Överväganden till förslaget

IVO har identifierat behov av en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Detta för att IVO i sin tillståndsprövning och tillsyn ska kunna genomföra en lämplighetsprövning som uppnår lagstiftningens syfte. Avsaknaden av en sådan bestämmelse innebär att IVO inte får tillgång till de uppgifter från Skatteverket som IVO behöver för att fullgöra sina tillstånds- och tillsynsuppdrag. IVO ska med sin tillståndsprövning och fortlöpande tillsyn tillse att oseriösa aktörer inte ska finnas inom välfärdssektorn. Det är i detta arbete väsentligt för IVO att få tillgång till uppgifter från skattekontot avseende betalningsuppsmaningar, betalningskrav samt utdrag som visar underskott.

Efter ett rättsligt ställningstagande av Skatteverket den 6 mars 2019 omfattas en enskild persons<sup>41</sup> skattekonto av sekretess.<sup>42</sup> Det innebär att uppgifter från skattekontot avseende betalningsuppsmaningar, betalningskrav samt utdrag som visar underskott inte längre lämnas ut av Skatteverket. Dessförinnan inhämtade IVO dessa uppgifter inom myndighetens lämplighetsprövning av enskilda som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS och SoL. IVO inhämtade även uppgifterna inom ramen för sin tillsyn av dessa verksamheter för att säkerställa att tillståndshavare fortsatt uppfyller kravet på lämplighet.

Skatteverkets bedömning avseende sekretess för dessa uppgifter har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen som konstaterade att de aktuella uppgifterna omfattas av databassekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.<sup>43</sup>

Dessa uppgifter har tidigare beaktats och legat till grund för en betydande andel av IVO:s beslut i tillståndsärenden och har i flera domstolsavgöranden från både förvaltningsrätt och kammarrätt varit relevanta för bedömningen av företrädares lämplighet.<sup>44</sup> Uppgifterna är av stor vikt för att myndigheten ska kunna göra ändamålsenliga och mer träffsäkra bedömningar. I dagsläget får IVO inte tillgång till uppgifterna eftersom de omfattas av sekretess. IVO har i ett tillståndsärende begärt ut uppgifterna med hänvisning till 10 kap. 27 § OSL, men nekats dessa.<sup>45</sup>

IVO är i stort behov av att på ett enkelt och tidseffektivt sätt få åtkomst till uppgifterna utan hinder av sekretess. Även om det skulle kunna vara möjligt att få tillgång till uppgifterna efter en manuell bedömning i varje enskilt fall, enligt 10 kap. 27 § OSL, bedömer IVO att det inte är en framkomlig väg. IVO måste kunna agera snabbt på

<sup>41</sup> Med enskilda avses inte enbart enskilda individer utan även privaträttsliga subjekt som aktieföretag.

<sup>42</sup> Dnr 202 116096-19/111

<sup>43</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 4959-19, meddelad i Stockholm 2020-05-25

<sup>44</sup> Bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 9734-18, meddelad 2019-09-05

<sup>45</sup> Se Skatteverkets beslut den 5 juli 2019 dnr. 209 301127—19/264



uppkomna riskindikatorer och det blir ineffektivt och tidsödande att behöva invänta manuella utlämnanden. Det är nu oförutsägbart om uppgifterna kommer att lämnas ut eller inte i varje enskilt fall och därigenom riskerar hanteringen av olika personer/juridiska personer att bli olika.

En sekretessbrytande bestämmelse är också en förutsättning för att IVO och Skatteverket ska kunna samverka genom att uppgifter på kontinuerlig basis överförs från Skatteverket till IVO.

I förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om utlämnanden av uppgifter till myndigheter. Förordningen innehåller bestämmelser som ger andra myndigheter, bland annat Försäkringskassan, Kronofogden och Migrationsverket rätt att få del av olika uppgifter som behövs för att fullgöra olika uppdrag som respektive myndighet har. Den föreslagna bestämmelsen behövs för att IVO ska kunna bedriva en ändamålsenlig, effektiv och träffsäker tillståndsprövning och fortlöpande tillsyn av aktörers lämplighet.

#### *Ytterligare behov av förordningsändringar*

Förutom uppgifter från skattekontot avseende betalningsuppsmaningar, betalningskrav samt utdrag som visar underskott har IVO identifierat ytterligare uppgifter som finns hos Skatteverket som myndigheten har behov av att få tillgång till för att kunna göra en ändamålsenlig och träffsäker prövning av lämplighet i sin tillstånds- och tillsynsverksamhet. Exempel på sådana uppgifter är beslut och redovisning av arbetsgivaravgifter och moms samt om inkomstdeklaration, kontrolluppgifter, revision, förelägganden och företrädaransvar. Andra uppgifter som IVO skulle behöva för att kunna göra en mer träffsäker bedömning och analys är arbetsgivardeklarationer på individnivå och brottsanmälningar.

Det anges i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg att IVO:s tillsyn ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser.<sup>46</sup> En förutsättning för att IVO ska kunna ta fram träffsäkra riskanalyser är att myndigheten får tillgång till för ändamålet nödvändiga uppgifter. IVO avser att återkomma med ytterligare förslag på de förordningsändringar som krävs för att IVO ska få tillgång till mer omfattande uppgifter vid redovisning av regeringsuppdraget där IVO ska göra en analys av ägare- och ledningsprövning samt upprätta omsorgsregister.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> 2 § 2 stycket

<sup>47</sup> Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg, Socialdepartementet, 2019-12-19

## Säkerställande av att brukare anlitar anordnare med tillstånd

Försäkringskassan och kommuner måste i dagsläget betala ut assistansersättningen till brukare som har anlitat en assistansanordnare utan tillstånd från IVO, vilket medför att IVO:s tillståndsprövning och tillsyn blir ineffektiv. För att motverka detta behöver en lagändring göras dels i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, dels i 9 d § LSS.

### Författningsförslag

IVO föreslår att det införs ett andra stycke i 9 d § LSS med följande lydelse:

#### *Nuvarande lydelse*

**9 d §** Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte ersättning för assistans som utförs av någon

1. som inte har fyllt 18 år,
2. som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
3. som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent, eller
4. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.

#### *Föreslagen lydelse*

**9 d §** Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte ersättning för assistans som utförs av någon

1. som inte har fyllt 18 år,
2. som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
3. som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent, eller
4. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.

*Om assistansen utförts utan att kravet på tillstånd eller anmälan enligt 23 § var uppfyllt när assistansen utfördes, betalas ekonomiskt stöd ut enligt 9 § 2 endast om det finns särskilda skäl.*

### Överväganden till förslaget

Ekonomisk ersättning för personlig assistans kan beviljas både av kommunen och av Försäkringskassan, vilket betyder att de har motsvarande ansvar i fråga om utbetalning av ersättning för personlig assistans. Försäkringskassan har lämnat in en hemställan till regeringen gällande lagändring i 51 kap. 16 § SFB.<sup>48</sup> Denna syftar till att

<sup>48</sup> Försäkringskassans hemställan den 25 oktober 2019 dnr 010885-2019

Försäkringskassan ska kunna stoppa utbetalning av assistansersättning för personlig assistans till brukare som har anlitat assistansanordnare utan tillstånd från eller anmälan till IVO. För att lagändringen ska ha önskad effekt på möjligheten att förhindra oseriösa verksamheter anser IVO att samma lagändring behöver göras i 9 d § LSS som är motsvarigheten till 51 kap. 16 § SFB när ersättning för personlig assistans betalas ut från kommunen. IVO har samrått med SKR:s jurister i denna fråga som ställer sig bakom förslaget.

Som huvudregel betalas assistansersättning ut till brukaren som i sin tur betalar assistansanordnaren. Brukaren kan dock begära att Försäkringskassan och kommunen i stället ska betala ut ersättningen direkt till anordnaren.<sup>49</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har bedömt att det varken i LSS eller SFB finns några föreskrifter som ger stöd för att assistansersättning får betalas ut till en försäkrad endast om den anordnare som denne har valt har tillstånd.<sup>50</sup> Försäkringskassan har mot bakgrund av domen ansett att det inte heller är möjligt att kräva att en brukare som anställer sina assistenter ska ha anmält det till IVO för att assistansersättning ska kunna betalas ut.<sup>51</sup>

Konsekvenserna av HFD:s dom blir att Försäkringskassan idag fortsatt kan stoppa utbetalningar till en anordnare utan tillstånd. Försäkringskassan måste dock betala ersättningen direkt till brukaren även om denne anlitat en anordnare utan tillstånd eller anmälan att hen anordnar sin egen assistans. Detta utnyttjas av vissa anordnare som ett sätt att komma runt regelverket genom att utnyttja den enskilde som en mellanhand.

## Försäkringskassans möjligheter att hämta in uppgifter

Försäkringskassans anmälningar till IVO om felaktiga utbetalningar, återkrav och misstänkta bidragsbrott inom personlig assistans är viktiga för IVO:s bedömning av en assistansanordnares och dess företrädares lämplighet. IVO anser därför att det är helt avgörande för myndighetens tillståndsprövning och tillsyn att Försäkringskassan kan hämta in uppgifter även om andra än den försäkrade för att därefter kunna göra en välgrundad anmälan till IVO.

### Författningsförslag

IVO föreslår att ett tillägg införs i 110 kap. 14 § SFB med följande lydelse:

<sup>49</sup> 51 kap 19 § SFB

<sup>50</sup> HFD dom den 21 februari 2020 mål nr. 6518-17

<sup>51</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2019:03

*Nuvarande lydelse*

**14 §** När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av denna balk får den handläggande myndigheten

1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,
2. besöka den försäkrade,
3. begära ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, samt
4. begära att den försäkrade genomgår undersökning enligt lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämningsmöte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbetsförmåga, behov av hjälp i den dagliga livsföringen samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

*Föreslagen lydelse*

**14 §** När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av denna balk får den handläggande myndigheten

1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,
2. besöka den försäkrade,
3. begära ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, samt
4. begära att den försäkrade genomgår undersökning enligt lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämningsmöte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbetsförmåga, behov av hjälp i den dagliga livsföringen samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

*En sådan förfrågan som avses i första stycket 1 får även göras om annan än den försäkrade om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse.*

**Överväganden till förslaget**

Utöver utökad tillgång till data och information från andra myndigheter har IVO identifierat att myndigheten behöver bättre förutsättningar för befintlig samverkan med Försäkringskassan och kommunerna.

IVO:s huvudsakliga källa till information gällande misstänkta bidragsbrott kommer i nuläget från Försäkringskassan och kommunerna. Detta för att särskilda sekretessbrytande bestämmelser finns som reglerar att Försäkringskassan och kommunerna ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att lämpligheten för en assistansanordnare kan ifrågasättas.<sup>52</sup>

Anmälningsskyldigheten infaller om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån från det allmänna har beslutats eller betalats ut felaktigt med ett för högt belopp. Av anmälningarna kan även framgå om företrädarna för en assistansanordnare är misstänkta för brott.<sup>53</sup> Reglerna är utformade så att utlämnande i form av anmälan från

<sup>52</sup> 110 kap. 42 a § SFB resp. 15 § 11 p. LSS

<sup>53</sup> Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 9, s. 233 ff.

Försäkringskassan och kommunerna ska ske på deras initiativ. Det underliggande syftet med regleringen är att myndigheterna ska bistå varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

#### *Försäkringskassans utredningsmöjligheter påverkar anmälningarna till IVO*

Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 13 mars 2020 kritiserat Försäkringskassan för att myndigheten har hämtat in uppgifter om andra än den försäkrade.<sup>54</sup> Det kan vara uppgifter från arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Försäkringskassan har därför skickat in en framställan om en lagändring i form av ett tillägg i 110 kap. 14 § SFB som ger Försäkringskassan rätt att vid behov fråga om andra än den försäkrade.<sup>55</sup>

Assistansanordnare har en lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter om assistenter både på eget initiativ och på begäran från Försäkringskassan.<sup>56</sup> När det är assistansanordnaren som misstänks för brott är det dock inte tillräckligt att informationen endast hämtas från assistansanordnaren. I de fallen behöver Försäkringskassan kunna utreda uppgifter om assistenterna för att kunna visa på att dessa inte kunnat utföra assistans till exempel genom att begära kontoutdrag för assistenterna. Försäkringskassan kan genom kontoutdragen få information om var assistenterna vistats när de egentligen skulle ha utfört assistans, om de har fått lön för utförd assistans, om assistenterna har fått lön från någon annan arbetsgivare samt olika transaktioner som kan vara av betydelse för utredningen.

IVO har inom ramen för regeringsuppdraget samrått med Försäkringskassan som har uppgett att begränsningar i att kunna hämta in uppgifter om andra personer än brukaren påverkar Försäkringskassans arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan menar att myndigheten då kommer upptäcka avsevärt färre felaktiga utbetalningar och göra färre polisanmälningar.<sup>57</sup> I förlängningen påverkar detta IVO:s tillståndsprovning och tillsyn då myndigheten inte kommer kunna få lika många signaler från Försäkringskassan. IVO anser därför att det är helt avgörande för myndighetens provning att Försäkringskassan kan hämta in så mycket information som möjligt för att sen kunna göra en anmälan till IVO.

#### *Uteblivna anmälningar från Försäkringskassan får allvarliga konsekvenser*

För att IVO ska kunna bedriva ett effektivt tillstånds- och tillsynsarbete är det av högsta betydelse att Försäkringskassan och kommuner anmäler felaktigheter och oegentligheter i enlighet med den lagstadgade skyldigheten.

<sup>54</sup> JO, dnr 7011-2018

<sup>55</sup> Försäkringskassans skrivelse till regeringen den 18 maj 2020 dnr. 6346-2020

<sup>56</sup> 51 kap. 24 § och 110 kap. 31 § första stycket SFB

<sup>57</sup> Uppgifter från Linus Nordenskår, nationell samordnare på Försäkringskassan, 2020-08-11

Det förekommer att IVO istället för att få information från andra myndigheter om att företrädare för till exempel en assistansanordnare är misstänkta eller dömda för brott har fått kännedom om detta genom till exempel media, vid granskning av bolagens årsredovisningar där stora återkrav framgått eller vid slagningar i privata juridiska rättsdatabaser. Informationen har i dessa fall nått IVO för sent och kan ha lett till att tillstånd har beviljats och verksamheter har kunnat fortsätta trots att företrädarna har varit misstänkta eller dömda för till exempel bidragsbrott. Detta är en ordning som inte är tillfredställande för IVO:s möjlighet att förhindra assistansanordnare att bedriva oseriös verksamhet. IVO har i dialog med Försäkringskassan framfört konsekvenserna av att inte alla anmälningar som ska göras kommer IVO tillhanda. Försäkringskassan arbetar på sina rutiner för att anmälningarna inte förbises framöver. IVO har även initierat ett förbättringsförslag för myndigheternas samverkan där en checklista har arbetats fram av IVO som ska hjälpa Försäkringskassan att anmäla relevant information till IVO.

I det framåtsyftande arbetet ser IVO också ett behov av en automatiserad digital datainhämtning från Försäkringskassan. Det kan handla om att IVO får en digital signal direkt när Försäkringskassan fattar beslut om till exempel återkrav samt upphörande av utbetald assistansersättning till en assistansanordnare eller när polisanmälan upprättats av Försäkringskassan mot en assistansanordnare. Genom automatisk digital datainhämtning skulle tillförlitligheten till att IVO får erforderlig information om oseriösa assistansanordnare öka, jämfört med att anmälningar görs manuellt av en tjänsteman på Försäkringskassan, vilket är sårbart med anledning av den mänskliga faktorn. Det är också ineffektivt att arbeta med dessa allvarliga signaler på ett manuellt sätt.

#### *Antalet anmälningar från kommuner varierar*

Vad gäller kommunernas anmälningar till IVO kan myndigheten konstatera att dessa inte fungerar tillfredsställande i dagsläget. Frekvensen på anmälningarna från kommunerna skiljer sig åt i stor uträkning. En del kommuner har en tät och återkommande kontakt med IVO medan andra gör få eller inte några anmälningar alls, trots att skyldigheten är lagstadgad. IVO har med anledning av detta svårt att få en inblick i de oegentligheter hos assistansanordnare som upptäckts på kommunal nivå. Ett stort mörkertal finns därför kring olämpliga assistansanordnare som får utbetald ersättning för personlig assistans från kommunerna, vilket försvårar IVO:s möjligheter att förhindra oseriösa verksamheter. Uppgifter från kommuner är av stor vikt för att IVO ska ha bra förutsättningar att förhindra oseriösa verksamheter med personlig assistans som bekostas av kommunerna. På samma sätt som gällande Försäkringskassans anmälningar ser IVO också ett behov av att anmälningarna hämtas digitalt för att säkerställa att IVO alltid får en signal från kommunerna när oegentligheter förekommer hos assistansanordnare.

# Konsekvensanalys

Behov av ökad tillgång till information, större informationsutbyte mellan myndigheter, digitalisering och datadrivna analyser genomsyrar samtliga författningsförslag som IVO har redogjort för i denna rapport. I följande analys redogör vi för de konsekvenser som förslagen kan tänkas medföra för brukare, assistansbranschen, IVO, andra myndigheter och kommuner.

## Konsekvenser för brukare

Förslagen i denna rapport syftar ytterst till att IVO ska säkerställa att de anordnare som bedriver assistans är lämpliga och kan bedriva verksamheten med god kvalitet och säkerhet. Enskilda brukare ska kunna garanteras att få sina behov av personlig assistans tillgodosedda med en insats som är av god kvalitet.

En utökad samverkan och ett ökat informationsflöde mellan myndigheter ställer dock krav på rättsliga och tekniska lösningar för att uppnå adekvat skyddsnivå för de aktuella informationsmängderna. En risk vid behandling av personuppgifter ur integritets-synpunkt är att den personliga integriteten kränks genom att informationen hamnar i orätta händer samt att den sprids till personer som inte har rätt att ta del av dem.

I förarbetena till lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid viss organiserad brottslighet, LUS, framför regeringen att det finns ett starkt samhälleligt intresse av att bekämpa organiserad brottslighet. Vissa begränsningar av en enskilds skydd mot intrång i den personliga integriteten kan därför göras för att uppnå detta ändamål. Då begränsningarna måste vara proportionerliga och godtagbara i förhållande till det ändamålet har LUS utformats så att lagen endast ska vara tillämplig om vissa förutsättningar är uppfyllda.<sup>58</sup>

IVO har förstärkt sin kompetens på informationssäkerhetsområdet och kommer att integrera arbetet med informationssäkerhet i myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation. I närtid kommer myndigheten fastställa regelverk och metoder för riskanalys och riskhantering i enlighet med den internationella informationssäkerhetsstandarden ISO/IEC27002:2017. IVO har även utarbetat regelverk och metoder för informationsklassning i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps kommande föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter.<sup>59</sup> Genomförda klassningar kommer att följas av ett systematiskt införande av

<sup>58</sup> Prop. 2015/16:167 s. 46

<sup>59</sup> <https://www.msb.se/sv/regler/gallande-regler/krisberedskap-och-informationssakerhet/msbfs-20206/>

säkerhetsåtgärder kopplade till aktuell klassning. Flertalet åtgärder kommer även vidtas inom IT-säkerhetsområdet.

## Konsekvenser för assistansbranschen

IVO bedömer att förslagen inte medför några negativa konsekvenser för assistansbranschen. En sund konkurrens mellan seriösa aktörer gynnas av en ökad träffsäkerhet och effektivitet i IVO:s tillståndsprövning och tillsyn av assistansanordnare. Som ett led i att öka digitaliseringen och arbeta mer datadrivet, förenklas även IVO:s interna processer. Detta kan medföra exempelvis kortare handläggningstider och att processerna och kontakterna med IVO i allmänhet kan komma att uppfattas som enklare.

## Konsekvenser för IVO

IVO:s förslag tar sitt avstamp i att vi har en central roll i arbetet med att utreda att assistansanordnare som får och har beviljats tillstånd att bedriva personlig assistans avser att utföra en insats av god kvalitet men även att främja en sund konkurrens mellan seriösa aktörer. Myndigheten har dock inte de verktyg som krävs för att vi på ett effektivt och träffsäkert sätt ska kunna lyckas med uppdraget. Förslagen bedöms därför ha stora positiva effekter på IVO:s förmåga och genomslag i arbetet med tillståndsprövning och tillsyn av assistansanordnare. Förslagen bedöms också vara en förutsättning för IVO:s långsiktiga behov av förnyelse och utveckling genom digitalisering och datadrivna analyser. Allt för att svara mot vår förmåga att arbeta strategiskt, effektivt och enhetligt över landet i enlighet med myndighetens instruktion.<sup>60</sup>

För att bedriva detta utvecklingsarbete och således utföra vårt uppdrag i takt med den utveckling som sker, krävs förutom författningsändringar, även ytterligare resurser av långsiktig karaktär.<sup>61</sup> IVO har identifierat utvecklingsbehov och ett internt utvecklingsarbete är påbörjat som kommer fortgå under lång tid där bland annat kompetensförstärkningar, inrättandet av en ny analysavdelning och investeringar i tekniska lösningar ingår. Här ingår även att förstärkta myndighetens kompetens på informations-säkerhetsområdet där arbetet med dessa frågor kommer integreras i myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation. Bland annat vidtas åtgärder för att arbeta proaktivt med säkerheten vid myndigheten (rutiner för behörighetshantering, säkerhetsloggning och logguppföljning samt intrångsdetektering).

## Personuppgifter och proportionalitet

De föreslagna författningsändringarna kommer leda till en väsentlig ökning av mängden personuppgifter som hanteras av IVO. Flera av dessa avser uppgifter om enskilda

<sup>60</sup> Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg

<sup>61</sup> IVO:s budgetunderlag 2021-2023



personliga och ekonomiska förhållanden och är integritetskänsliga. Särskilt känsliga är de uppgifter som IVO kommer att inhämta från Polismyndighetens misstankeregister samt de underrättelser om misstänkt brottslighet som Polismyndigheten inkommer med till IVO. Detta innebär att integritetshänsyn måste tas med i en bedömning av författningsförslagets konsekvenser.

Som framgår av denna rapport bedöms författningsförslagen vara av avgörande betydelse för att IVO ska kunna motverka att oseriösa aktörer bedriver verksamhet med personlig assistans. IVO:s begränsade möjligheter att med nuvarande lagstiftning hindra dessa aktörer leder till allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser. Det faktum att de grupper som är i behov av personlig assistans är särskilt utsatta bör ytterligare understryka vikten av att IVO ges tillräckliga rättsliga verktyg för att kunna utöva en ändamålsenlig tillståndsprövning och tillsyn. IVO gör därför bedömningen att förslagen är proportionerliga vid en avvägning av relevanta motstående intressen.

#### Behov av ytterligare sekretessbestämmelser finns inte

Alla de uppgifter som IVO genom förslagen får tillgång till är sekretessbelagda hos de utlämnande myndigheterna. IVO har därför utrett frågan om sekretessen kvarstår när uppgifterna inkommer till IVO och det eventuella behovet av kompletterande sekretessbestämmelser för att försäkra att detta sker. LUS syftar till att införa sekretessbrytande bestämmelser varför det enligt förarbetena till LUS inte krävs några ytterligare sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Detta för att de uppgifter som omfattas av informationsutbytet enligt LUS har fortsatt sekretesskydd hos den mottagande myndigheten.<sup>62</sup>

IVO bedömer att det inte heller avseende övriga författningsförslag finns något behov av ytterligare sekretessbestämmelser. Myndigheten omfattas av reglerna om överföring av sekretess och har vidare särskilda regler som skyddar uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Med undantag för de uppgifter som förekommer i IVO:s beslut finns därmed ett tillräckligt sekretesskydd med dagens reglering.<sup>63</sup>

#### Överföring av sekretess

Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.<sup>64</sup> Sekretessbelagda uppgifter som IVO får tillgång till genom de föreslagna författningsändringarna omfattas av sekundär sekretess.<sup>65</sup> IVO:s tillsynsverksamhet omfattas av skrivelsen i 11 kap. 1 § första stycket OSL ”*verksamhet som avser tillsyn*”. IVO bedömer att även tillståndsverksamheten bör omfattas av

<sup>62</sup> Prop. 2015/16:167 s. 37 ff.

<sup>63</sup> Se 11 kap. 1 § andra stycket OSL; p. 133 i bilaga till Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

<sup>64</sup> 11 kap. 1 § första stycket OSL

<sup>65</sup> 3 kap. 1 § OSL

begreppet. Tolkningen av vad som utgör tillsyn ska inte göras alltför snäv; begreppet får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet.<sup>66</sup>

### Sekretess inom socialtjänst och därmed jämställd verksamhet

De uppgifter om enskildas personliga förhållanden som inkommer till myndigheten omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Med ”*uppgifter om enskildas personliga förhållanden*” avses inte bara uppgifter om en enskilds sociala situation; även ekonomiska förhållanden innefattas av begreppet. IVO bedömer att skyddet enligt denna bestämmelse omfattar de uppgifter om enskilda som myndigheten får tillgång till genom de föreslagna bestämmelserna.

### Konsekvenser för andra myndigheter och kommuner

IVO bedömer att författningsförslagen kring en mer utvecklad samverkan och ett utökat informationsutbyte med andra myndigheter och kommuner innebär positiva effekter för alla berörda myndigheter och kommuners olika uppdrag med anknytning till personlig assistans. Som vi konstaterar tidigare i rapporten hänger välfärdssystemen ihop. Trots det agerar myndigheter i hög grad utifrån det egna uppdraget och ser inte sin del i helheten eller har inte de rättsliga förutsättningarna att gemensamt vidta åtgärder. Därför är det inte ovanligt att samma uppgifter och personer återkommer hos flera myndigheter och/eller utan att det upptäcks att det rör sig om oseriösa aktörer.

De författningsförslag som föreslås ovan möjliggör just detta gemensamma ägarskap och att det framöver kan undvikas att en myndighet missar värdefull information om aktörer som andra myndigheter har utredningar emot. Genom att myndigheter tar ansvar i att delge varandra information och sina beslut kan välfärdssystemets olika delar koordineras i högre utsträckning än i dag. Samtliga myndigheters utredningar och processer blir då mer effektiva och träffsäkra, vilket bidrar till ett gemensamt säkerställande av att statliga medel går till det lagstadgade ändamålet.

Men för att förslagen ska få full effekt innebär det en viss insats och ambitionshöjning från alla berörda myndigheter och kommuner att exempelvis möjliggöra en digital informationsöverföring och en intensifierad samverkan. Även med författningsändringar krävs det att samtliga aktörer ”står på tårna” för att nå ökat genomslag i det gemensamma arbetet mot oseriösa aktörer.

---

<sup>66</sup> Se Karl Lorentzons lagkommentar till 11 kap.1 § OSL, hämtad från [www.juno.se](http://www.juno.se) 2020-10-21; 1979/80:2 Del A, s. 235.

# Tillsyn av egenanordnad personlig assistans

Möjligheten för brukaren att själv få den ekonomiska ersättningen för att anställa sina assistenter har funnits sedan insatsen personlig assistans infördes. De som själva är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldiga att anmäla sin verksamhet till IVO. Syftet med anmälningsplikten är bland annat att garantera en tillsyn över verksamheterna.<sup>67</sup>

I detta avsnitt beskrivs på vilket sätt egenanordnare skiljer sig från andra assistansanordnare samt hur IVO genom tillsyn kan säkerställa kvaliteten även för denna grupp av anordnare.

## Egenanordnad assistans skiljer sig från andra assistansanordnare

När det gäller egenanordnare ska IVO inte göra någon prövning vid anmälan om att anordna sin egen assistans. Till skillnad från tillståndspliktiga verksamheter ställs det inte några krav på den som anordnar sin egen assistans. En annan skillnad mellan egenanordnad assistans och övrig assistansverksamhet är att det som IVO normalt granskar i assistansverksamheter inte är reglerat i lag för dem som anordnar sin egen assistans. Det finns till exempel inte någon skyldighet att dokumentera insatsen, varför granskning av dokumentation inte kan göras. Det är inte heller reglerat att assistenter som är anställda av assistansanvändaren direkt behöver rapportera missförhållanden eller risk för missförhållanden i verksamheten (lex Sarah). Den som anställer sina egna assistenter behöver inte ha något ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete varför ledningssystemföreskriften inte heller gäller i dessa verksamheter.<sup>68</sup> För verksamhet som riktar sig till barn finns det inte någon skyldighet att inhämta registerutdrag ur polisens belastningsregister.<sup>69</sup>

De svårigheter IVO har identifierat när det gäller tillsyn av egenanordnare är att ett eventuellt ingripande från IVO riktar sig direkt mot den assistansberättigade. Ett föreläggande eller förbud att bedriva verksamheten kan därför riskera att inskränka den enskildes självbestämmande och integritet, vilket går emot intentionen med lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. En annan svårighet som IVO har identifierat är att cirka en tredjedel av samtliga anmälda till IVO:s anordnarregister är barn och personer med legala företrädare.<sup>70</sup> Det praktiska

<sup>67</sup> Prop. 2009/2010:176 s. 27 ff.

<sup>68</sup> SOSFS 2011:9

<sup>69</sup> Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

<sup>70</sup> IVO:s register över personer anmälda att de anordnar sin egen assistans. Av 821 anmälda personer är 138 under 18 år och ca 130 har god man eller förvaltare (IVO har sedan 2013 efterfrågat uppgift om god man eller förvaltare).

arbetsgivaransvaret och skötsel av verksamheten utförs i dessa fall av vårdnadshavaren eller den legala företrädaren för att brukaren själv inte kan sköta arbetsgivaruppgiften. Vårdnadshavare eller den legala företrädaren som också är anställd utövar då arbetsgivaransvar över sig själv. Liksom all assistans bedrivs hela verksamheten även för dem som anordnar sin egen assistans i assistansanvändarens bostad och IVO har endast tillträde till bostäder efter godkännande av den enskilde.<sup>71</sup>

### Risker som kan finnas i egenordnad assistans

IVO har konstaterat att det förekommer att personer som fått avslag på sin ansökan om tillstånd för verksamhet med personlig assistans istället anmäler verksamheten till IVO:s anordnarregister. Detsamma gäller för verksamheter som fått sitt tillstånd att bedriva personlig assistans återkallat.

Det finns exempel på legala företrädare och vårdnadshavare som av IVO inte har ansetts ha tillräckligt med kompetens eller inte är lämpliga för att få tillstånd att bedriva verksamhet, men som efter ett avslag på sin ansökan anmäler att brukaren anordnar sin egen assistans. I praktiken blir det sedan den som företräder brukaren som sköter verksamheten, dvs. samma legala företrädare eller vårdnadshavare som av IVO bedömts sakna insikt eller inte vara lämplig att bedriva tillståndspliktig verksamhet.<sup>72</sup> Det förekommer även att IVO har återkallat beviljat tillstånd för legala företrädare på grund av kvalitetsbrister eller bristande lämplighet som sedan anmäler brukaren som egenordnare. Dessa företeelser behöver inte per automatik innebära att verksamheten bedrivs med bristande kvalitet, men kan medföra vissa risker eftersom IVO inte får anmälningar eller andra signaler om brister i insatsen vid egenordnad assistans.

Forskning och tidigare rapporter från Socialstyrelsen visar att barn med funktionsnedsättning och personer med begränsad autonomi är särskilt utsatta och kan ha svårt att förmedla hur de egentligen har och vill ha det. Möjligheten att bygga upp en verksamhet utan hjälp från utomstående kan innebära att det blir en begränsad insyn i verksamheten, vilket i sin tur kan medföra risker för den assistansberättigade.<sup>73</sup>

Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag.<sup>74</sup> Det ställer krav på att barnrättsperspektivet alltid ska beaktas. Barnrättsperspektiv innebär att barn ses som rättighetsbärare och subjekt samt att barnets mänskliga rättigheter, så som det uttrycks ibland annat Barnkonventionen, tillgodoses.<sup>75</sup> Barn med funktionsnedsättning har rätt

<sup>71</sup> 26 d § och 9 c § LSS

<sup>72</sup> IVO:s anordnarregister

<sup>73</sup> Gierzt, L. (2012). Erkännande, makt och möten: En studie av inflytande och självbestämmande. Växjö: Linnéuniversitetet.; Socialstyrelsen (2014) "Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet"

<sup>74</sup> Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

<sup>75</sup> SOU 2018:88, sid 155

att bli hörda i alla förfaranden som berör dem.<sup>76</sup> I vissa fall kan barn ha svårt att framföra sina önskemål och synpunkter gällande utförandet av sin personliga assistans. Om IVO dessutom inte får yttre signaler om eventuella brister i insatsen, kan det innebära en risk att barnet inte ges möjlighet att vara delaktig och ha inflytande över sin assistans.

Egenanordnare kan anlita företag för sin bokföring och hantering av assistansersättningen, men har alltid eget arbetsgivaransvar för de personliga assistenterna.<sup>77</sup> IVO har uppmärksammat att konsultbolag kan, på uppdrag av en egenanordnare, anordna hela eller delar av assistansen. Vissa av dessa konsultbolag har tillstånd att bedriva personlig assistans medan andra inte har det. Dessa bolag erbjuder ofta konsulttjänster, paketlösningar eller liknande. Flera bolag anger även att deras uppdrag kan vara så omfattande den enskilde vill och har behov av. Det IVO ser som problematiskt är att vissa delar av dessa servicetjänster är tillståndspliktiga medan andra inte är det, varför det är svårt att göra en helhetsbedömning. De rättsliga åtgärder IVO skulle kunna vidta mot konsultbolag som bedriver en form av yrkesmässig assistansverksamhet har dock ännu inte prövats av myndigheten eller högre instans, varför IVO får återkomma om en författningsändring behöver göras i fråga om dessa bolag.

### IVO ser behov av en samlad tillsyn över egenanordnad assistans

IVO har inte utövat tillsyn över egenanordnare i någon större omfattning. Det beror främst på att myndigheten arbetar riskbaserat och resurserna har lagts på andra verksamheter där risken för brister har bedömts som större. De rättsliga ingripandemöjligheterna som IVO har gällande egenanordnare i form av till exempel förelägganden och förbud att bedriva verksamheten har därför ännu inte använts mot dessa verksamheter. IVO:s register över de personer som driver sin egen assistans har under det senaste året digitaliserats, vilket ger myndigheten bättre förutsättningar att utöva tillsyn över dessa verksamheter.

En av de största riskerna med all personlig assistans är att de individuella behoven inte tillgodoses och att den enskilde inte har något reellt inflytande över de insatser som ges. Dessa risker kan även finnas inom egenanordnad verksamhet. IVO ser därför ett behov att göra en mer samlad tillsyn över denna grupp av anordnare som kommer ge IVO möjlighet att få en fördjupad överblick över vilka regler som framförallt påverkar egenanordnare och hur reglerna eventuellt behöver förändras.

<sup>76</sup> Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 12 om barnets rätt att bli hörd (2009)

<sup>77</sup> SOU 2007:73 s. 36

# Referenser

Barnombudsmannen (2019): *Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 12 om barnets rätt att bli hörd (2009, reviderad 2019)*. Stockholm: Barnombudsmannen

Brottsförebyggande rådet (Brå) (2015) – *Intyg som dörröppnare mot välfärdssystemet till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg. Rapport 2015:8*. Stockholm: Brå.

Ekobrottsmyndigheten:

[https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2019/10/myndigheter-i-gemensamt-arbete-mot-valfardsbrottslighet-\(2019-10-17\)](https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2019/10/myndigheter-i-gemensamt-arbete-mot-valfardsbrottslighet-(2019-10-17)).

Ernesto U. Savona and Michele Riccardi (eds) (2018) - *Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses – Final report of the MORE Project*. Milano: Transcrime – Università Cattolica a del Sacro Cuore.

Försäkringskassans rättsliga ställningstagande, 19 juni 2019, dnr 007272-2019, serienummer 2019:03, *Utbetalning av assistansersättning när det försäkrade har anställt personliga assistenter*.

Försäkringskassans skrivelse till regeringen den 25 oktober 2019, dnr 010885-2019. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassans skrivelse till regeringen den 18 maj 2020 dnr. 6346-2020 Stockholm: Försäkringskassan.

Giertz, L. (2012). *Erkännande, makt och möten: En studie av inflytande och självbestämmande*. Växjö: Linnéuniversitetet.

Giertz, L. (2018) *Forskning om personlig assistans – en antologi*. Redaktion: Altermark, Knutsson, Svensson, Chowdhury.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 25 maj 2020 mål nr 4959-19.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 21 februari 2020 mål nr. 6518-17.

Inspektionen för socialförsäkringen (2017) - *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden, Rapport 2017:16*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för vård och omsorg (2020): *Anordnarregister*.

Inspektionen för vård och omsorg (2020): *Budgetunderlag 2021-2023*.

Inspektionen för vård och omsorg (2020): *Omsorgsregister*.

JUNO

[www.juno.se](http://www.juno.se), Karl Lorentzons lagkommentar till 11 kap. 1 § OSL, hämtad 2020-10-21

Justitieombudsmannens beslut den 13 mars 2020 dnr. 7011-2018.

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 september 2019 mål nr. 9734-18.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:

<https://www.msb.se/sv/regler/gallande-regler/krisberedskap-och-informationssakerhet/msbfs-20206/> (2020-09-18).

Polismyndigheten (2019) - *Myndighetsgemensamlägesbild om organiserad brottslighet 2019*. Stockholm: Polismyndigheten.

Prop. 1979/80:2: *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1994/95:89: *Förslag till alkohollag*.

Prop. 2004/05:39: *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m.*

Prop. 2009/10:176: *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

Prop. 2012/13:1: *Budgetproposition för 2013 Utgiftsområde 9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Prop. 2015/2016:167: *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.

Prop. 2017/18:158: *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1993:1090. *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS (1999:1134): *Förordningen om belastningsregistret.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS (1999:1135): *Förordningen om misstankeregister.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:454: *Socialtjänstlagen.* Stockholm. Socialdepartementet.

SFS 2001:937: *Socialtjänstförordningen.* Stockholm. Socialdepartementet.

SFS 2005:716: *Utlänningslagen.* Stockholm: Justitiedepartementet .

SFS 2009:400: *Offentlighets- och sekretesslagen.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2009:641: *Offentlighets- och sekretessförordningen.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2010:110: *Socialförsäkringsbalken.* Stockholm. Socialdepartementet.

SFS 2010:1622: *Alkohollagen.* Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2013:852: *Lag om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2013:176: *Förordning med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.*

Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2016:774: *Lagen om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2016:775: *Förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2018:1138: *Spellagen.* Stockholm: Finansdepartementet.

Skatteverkets rättsliga ställningstagande den 6 mars 2019, dnr. 202 116096-19/111:

*Uppgifter i beskattningsverksamheten om skattebetalning m.m. omfattas av absolut sekretess.*

Skatteverkets beslut den 5 juli 2019 dnr. 209 301127—19/264.

Socialdepartementet 2019-12-19: *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende*

*Inspektion för vård och omsorg.* Stockholm: Socialdepartementet.

SOSFS 2011:9: *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*

Västerås: Socialstyrelsen.



SOU 2005:100: *På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning.*

SOU 2007:73: *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning.*

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

Statens Folkhälsoinstitut (2003, reviderad upplaga 2009): *Handbok Alkohollagen.*  
Stockholm: Statens Folkhälsoinstitut

Åklagarmyndigheten (2015): *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning. Probleminventering och rekommendationer. RättsPm 2015:5.*  
Stockholm: Åklagarmyndigheten.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)  
Box 45184, 104 30 Stockholm  
Telefon: 010-788 50 00  
[registrator.vss@ivo.se](mailto:registrator.vss@ivo.se)  
[www.ivo.se](http://www.ivo.se)

