

Personlig assistans

En granskning av arbetet mot välfärdsbrott

Stadsrevisionen
Dnr RVK 2026/70



Stockholms
stad

Till

Enskede-Årsta-Vantörs
stadsdelsnämnd
Järva stadsdelsnämnd
Skärholmens stadsdelsnämnd
Socialnämnden

Personlig assistans

Revisorsgrupp 1 har den 29 september 2026 behandlat bifogad revisionsrapport.

Personlig assistans bedöms vara en riskbransch för ekonomisk brottslighet enligt flera myndigheter. Staden har påbörjat ett arbete för att motverka välfärdsbrottslighet inom området. Sedan juli 2024 har endast fem misstänkta fall av välfärdsbrottslighet hos assistansanordnare rapporterats från staden till Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) och/eller Polismyndigheten. Vår granskning visar att kontroller inte genomförs i tillräcklig omfattning. Vi revisorer bedömer därför att stadens arbete för att motverka felaktiga utbetalningar till oseriösa aktörer behöver förstärkas.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Järva och Skärholmen. Rapporten skickas även för kännedom till kommunstyrelsen och övriga stadsdelsnämnder.

Beslutat yttrande och protokollsutdrag ska ha inkommit till revisorsgrupp 1, revision.rvk@stockholm.se, senast den 12 januari 2027.

På revisorernas vägnar.

Björn Jansson
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

1.	Samlad bedömning.....	1
2.	Granskningens upplägg.....	4
2.1	Motiv till granskning	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod	7
3.	Stadens arbete med att förebygga välfärdsbrott.....	8
3.1	Socialnämndens arbete	8
3.2	Granskade stadsdelsnämnders arbete.....	8
3.3	Väsentlighets- och riskanalys	9
3.4	Revisionskontorets slutsats	9
4.	Handläggning av personlig assistans	10
4.1	Organisation.....	10
4.2	Utredning.....	10
4.3	Uppföljning	11
4.4	Egenkontroller	12
4.5	Revisionskontorets slutsats	12
5.	Utbetalning av ersättning.....	14
5.1	Information till brukaren eller dess ombud	14
5.2	Assistansanordnare och dess anställda	14
5.3	Ekonomisk ersättning.....	15
5.4	Sjuklöner	16
5.5	Revisionskontorets slutsats	18
6.	Informationsdelning mellan nämnder och myndigheter	20
6.1	Revisionskontorets slutsats	22

1. Samlad bedömning

Personlig assistans räknas enligt flera myndigheter som en riskbransch för ekonomisk brottslighet. Enligt myndigheter finns en utbredd problematik där assistansersättning används på ett felaktigt sätt eller i kriminellt syfte. Under 2024 beslutade kommunfullmäktige om riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar inom personlig assistans.

Revisionskontoret har granskat arbetet för att motverka välfärdsbrott inom insatsen personlig assistans. Granskningen har omfattat socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Järva och Skärholmen. Socialnämnden ansvarar för samordning av stadens arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Stadsdelsnämnderna ansvarar för myndighetsutövning och utbetalning av ersättning för personlig assistans.

Granskningen visar att socialnämnden och granskade stadsdelsnämnder har påbörjat ett arbete för att minska risken för välfärdsbrott inom personlig assistans i enlighet med fullmäktiges intentioner. Revisionskontoret bedömer att socialnämnden och Järva stadsdelsnämnd i huvudsak lever upp till både lagkrav och fullmäktiges riktlinjer.

Vidare bedömer revisionskontoret att Enskede-Årsta-Vantörs och Skärholmens stadsdelsnämnder behöver stärka arbetet, bland annat genom att utveckla sina kontroller inför utbetalning av ersättning för personlig assistans i enlighet med fullmäktiges riktlinjer. Båda stadsdelsnämnderna behöver utveckla kontroller avseende tidrapporter och Enskede-Årsta-Vantör behöver även utveckla handläggningen av ersättning för sjuklöner.

I fullmäktiges riktlinjer framgår inte hur ofta en insats om personlig assistans ska följas upp. Dock anges att antal uppföljningar under en beslutsperiod ska bedömas i varje enskilt fall. För övriga insatser som ges till individer med funktionsnedsättning anges att uppföljning ska ske årligen. Granskningen visar att granskade stadsdelsnämnder inte genomför uppföljning under pågående beslut i ärenden om personlig assistans. Det innebär att det kan dröja flera år innan nämnderna säkerställer att brukaren får sina behov tillgodosedda och har ett fortsatt behov av det beviljade stödet. Det medför även en risk att eventuella felaktiga utbetalningar fortgår och att välfärdsbrottslighet inte upptäcks i tid. Revisionskontoret bedömer därför att socialnämnden behöver förtydliga hur ofta uppföljning bör ske. Stadsdelsnämnderna bör också överväga att följa upp insatser om personlig assistans under pågående beslut.

Vidare visar granskningen att socialnämnden behöver förtydliga hur ansökan, handläggning och kontroller inför utbetalning av ersättning för sjuklöner bör ske. I granskningen framkommer att kontrollen av ansökningar för ersättning ser olika ut i de granskade stadsdelsnämnderna samt att hanteringen är personberoende. I intervjuer lyfter stadsdelsförvaltningarna ett behov av stadsgemensamma mallar för ansökan och beslutsfattande avseende ersättning för sjuklöner.

Under 2025 betalade staden ersättning för personlig assistans till över 150 assistansanordnare. Dessa anordnare kan även vara verkssamma inom andra insatser, exempelvis hemtjänst. Lagstiftning samt fullmäktiges budget ställer tydliga krav på att ersättning endast får betalas ut till assistansanordnare som bedöms vara seriösa aktörer. Tillstånd ska finnas från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och särskilda krav ska vara uppfyllda avseende assistenter. I granskningen framkommer att kontroller av assistansanordnarens IVO-tillstånd inte har dokumenterats fullt ut av stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Skärholmen.

IVO genomför riskbaserad tillsyn av assistansanordnare. Det kan medföra att vissa assistansanordnare sällan eller aldrig omfattas av tillsyn. Revisionskontoret anser därför att det är viktigt att stadsdelsnämnderna löpande och systematiskt genomför ytterligare seriositetskontroller för att säkerställa att medel inte betalas ut till oseriösa aktörer. Vidare att socialnämnden behöver förtydliga vilka seriositetskontroller stadsdelsnämnderna bör genomföra, utöver kontroll av IVO-tillstånd.

Sedan juli 2024 har staden rapporterat fem misstänkta fall av välfärdsbrottslighet hos assistansanordnare till IVO och/eller Polismyndigheten. Granskningen visar att det finns en osäkerhet kring vilken allvarlighetsgrad i misstanken som behöver finnas för att stadsdelsnämnderna ska agera och anmäla enligt de olika lagkraven. Revisionskontoret bedömer att det därmed finns risk för att stadsdelsnämnderna inte uppmärksammat förekomsten av välfärdsbrott i tillräcklig utsträckning.

Socialnämnden rekommenderas att:

- Tydliggöra hur ofta insatsen personlig assistans bör följas upp.
- Tydliggöra hur ansökan, handläggning och kontroller inför utbetalning av ersättning för sjuklöner bör ske.
- Tydliggöra hur seriositetskontroller av assistansanordnare bör genomföras.

Stadsdelsnämnderna rekommenderas att:

- Säkerställa att det för respektive brukare görs en bedömning av antal uppföljningar under en beslutsperiod i enlighet med riktlinjerna.

Stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Skärholmen rekommenderas att:

- Säkerställa att kontroller inför utbetalning av ersättning för personlig assistans genomförs och dokumenteras i enlighet med riktlinjerna.

2. Granskningens upplägg

2.1 Motiv till granskning

Personlig assistans är enligt Åklagarmyndigheten och Nationellt underrättelsecentrum ett riskområde för välfärdsbrott. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, uppger att mer än två tredjedelar av ansökningarna om nytt tillstånd för assistansanordnare avslogs år 2025. Avslagen beror på att IVO bedömer bolagen som oseriösa aktörer eller att de har bristande kompetens inom vård och omsorg.

Nationellt underrättelsecentrum beskriver hur brottsligheten inom personlig assistans skapas genom att bland annat överdriva vårdbehov för brukaren, assistenter som inte utför sitt arbete, assistenter som tvingas återbetala sin lön, brukare och assistenter som saknar rätt att vistas i Sverige samt falska dokument från arbetsterapeuter, läkare och andra professioner. Många brukare är närstående till aktiva kriminella, eller med koppling till dem och nästan alla brukare har anhörigassistans.

Stockholms stad och Försäkringskassan delar på ansvaret för personlig assistans för kommunens invånare. Vem som är huvudman beror på omfattningen av brukarens grundläggande behov, det vill säga behov av stöd för att kunna andas, äta och sköta den personliga hygien. Stadsdelsnämnderna ansvarar för myndighetsutövning för brukare som har ett grundläggande behov som bedöms vara mindre än 20 timmar i veckan.

I staden hade år 2025 175 vuxna och 81 barn beslut om insatsen personlig assistans enligt LSS. Under 2025 betalade staden ut totalt 176 mnkr för ersättning för personlig assistans till runt 160 assistansanordnare. Under 2024 beslutade fullmäktige om riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar inom personlig assistans. Riktlinjerna syftar till att ge vägledning om vilka kontroller som ska utföras för att minska risken för välfärdsbrott.

En assistansanordnare kan ses som en leverantör till kommunen eftersom den levererar en social välfärdstjänst. Dock är det juridiska förhållandet annorlunda i och med att brukaren tecknar avtal med anordnaren. I fullmäktiges budget 2026 framhålls att i arbetet för att motverka välfärdsbrottslighet är det viktigt att kontroll och uppföljning av leverantörer ingår i nämndernas internkontrollarbete. Detta ska bedrivas strategiskt och systematiskt. Om en leverantör har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter såsom korruption, mutbrott eller annan form av brottslighet, ska staden använda alla tillgängliga medel för att utesluta dessa leverantörer från att utföra uppdrag åt staden.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna beslutat att granska stadens handläggning inför beslut om insatsen personlig assistans samt kontroller vid utbetalning av ersättning till assistansanordnaren.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Järva och Skärholmen har ett förebyggande, upptäckande och åtgärdande arbete för att minska risken för felaktiga utbetalningar inom personlig assistans.

Granskningen har besvarats med följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna i sina riskanalyser beskrivit hur de förebygger, upptäcker och hanterar välfärdsbrott inom personlig assistans?
- Har nämnderna en handlägningsprocess inför beslut som förebygger välfärdsbrott?
- Följer nämnderna löpande upp hur beviljad assistans används för att säkerställa att den enskilde har ett fortsatt behov av beviljat stöd?
- Finns en tillräcklig intern kontroll avseende utbetalning av ersättning för personlig assistans samt sjuklöner?
- Finns samordning av information inom Stockholms stad när assistansanordnare har anmälts till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eller Polismyndigheten?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar stadsdelsnämndernas ansvar för individ och ekonomi avseende insatsen personlig assistans. Granskningen omfattar inte kvaliteten i utförandet av personlig assistans samt om insatserna tillgodoser den enskildes behov.

De tre stadsdelsnämnder som omfattas av granskningen är, enligt 2024 års socialtjänstrapport, de nämnder där flest antal personer fått beslut om personlig assistans enligt LSS. Stadsdelsnämnderna Järva och Skärholmen har även en större andel personer med insatsen personlig assistans jämfört med övriga stadsdelsnämnder.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- 6 kap. 6§ Kommunallagen. Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Där beskrivs bland annat vilka krav som ställs på assistansanordnare och assistenter. Även anmälningsplikt till myndigheter beskrivs i lagen.
- Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheter är skyldiga att informera varandra vid misstanke om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.
- Reglemente för socialnämnden (KFS 2024:16). Socialnämnden ansvarar för kommunövergripande frågor rörande funktionsnedsättning samt samordning av stadens arbete med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.
- Reglemente för stadsdelsnämnder (KFS 2024:18). Ansvarar för myndighetsutövning av insatser för personer med funktionsnedsättning.
- Stockholms stads budget 2026. Anger krav på att nämnderna ska ha en intern kontroll som fångar upp och motverkar oseriösa leverantörer.
- Riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar inom personlig assistans (Dnr. KS 2023/1333).
- Riktlinjerna för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (Dnr. KS 2023/1333).
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9). Anger att egenkontroller ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att den som bedriver verksamhet enligt LSS ska kunna säkra verksamhetens kvalitet.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). Anger dokumentationskrav vid myndighetsutövning.

2.5 Metod

Revisionskontoret genomförde granskningen under perioden mars till augusti 2026. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision. Rapporten har faktakontrollerats av de granskade nämndernas förvaltningar.

I granskningen har revisionskontoret intervjuat cirka 30 tjänstepersoner som arbetar inom området personlig assistans vid de granskade nämnderna. Tjänstepersonerna har olika roller såsom avdelningschef, områdeschef, gruppleddare, enhetschef, biståndshandläggare, ekonomiadministratörer samt utredare.

Revisionskontoret har tagit del av skriftliga rutiner, verksamhetsplaner samt verksamhetsberättelser. Vidare har en stickprovsgranskning genomförts av stadsdelsnämndernas sociala dokumentation av insatser i enlighet med LSS, både för ärenden som berör barn och som berör vuxna. Granskningen har omfattat journalanteckningar, utredning, beslut och dokument som härrör till assistansordnaren. Ekonomiska transaktioner för så kallade sjuklöner har granskats avseende beslut och faktura.

3. Stadens arbete med att förebygga välfärdsbrott

Fullmäktige har under flera år betonat vikten av att motverka välfärdsbrott, bland annat inom personlig assistans.

3.1 Socialnämndens arbete

Kommunstyrelsen har under de senaste åren arbetat för att motverka välfärdsbrott inom området personlig assistans. Socialnämnden har ett övergripande ansvar att samordna arbetet. Arbetet mynnade år 2024 ut i fullmäktiges beslut om särskilda riktlinjer inom området, Riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar inom personlig assistans, vilka fortsättningsvis i rapporten benämns riktlinjerna. Till dessa finns även tillhörande stödmaterial.

Inom området finns även ett stadsövergripande nätverk. Via nätverket, där socialförvaltningen och samtliga stadsdelsförvaltningar ingår, bedrivs det fortsatta arbetet gällande att motverka välfärdsbrott inom personlig assistans.

3.2 Granskade stadsdelsnämnders arbete

Det lokala arbetet är framförallt intensivt vid Järva stadsdelsnämnd. Nämnden har sedan några år en tjänsteperson med uppgift att kontrollera och utreda misstankar om välfärdsbrott inom personlig assistans. Tjänstepersonen arbetar nära handläggarna och ger stöd. De intervjuade berättar att utredningarna i flera fall medfört att nämnden både stoppat redan beviljad ersättning för personlig assistans samt fattat beslut om avslag. Vid intervjuer framhålls att utredning av misstankar om välfärdsbrott inom personlig assistans är komplext och att grundliga kontroller måste göras för att fånga upp risker och uppmärksamma välfärdsbrott. Det understryks att det är viktigt att ge konkret stöd till handläggarna för att möjliggöra att dessa ska kunna upptäcka risker för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

I Enskede-Årsta-Vantörs och Skärholmens stadsdelsnämnder finns det tjänstepersoner på central nivå som har i uppdrag att samordna det förvaltningsövergripande arbetet mot välfärdsbrott. Däremot finns det inte några specifika tjänstepersoner utsedda att utreda misstankar om välfärdsbrott inom personlig assistans.

3.3 Väsentlighets- och riskanalys

I kommunallagen anges att nämndernas interna kontroll ska vara tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. I samband med beslut om verksamhetsplan ska nämnderna genomföra och dokumentera en väsentlighets- och riskanalys med tillhörande internkontrollplan.

Som ett led i att stärka internkontrollarbetet reviderades under år 2025 stadsledningskontorets anvisningar för nämndernas arbete med intern kontroll. Nämnderna ska i väsentlighets- och riskanalysen beskriva hur de förebygger, upptäcker och hanterar välfärdsbrott. De granskade nämnderna beskriver processerna på övergripande nämndnivå i väsentlighets- och riskanalysen 2026. Däremot finns det inga dokumenterade risker inom området personlig assistans på övergripande nämndnivå. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har dock identifierat risker avseende hantering av sjuklöner på enhetsnivå och planerar åtgärder under 2026.

3.4 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att nämnderna behöver identifiera och dokumentera risker inom personlig assistans för att kunna förebygga, upptäcka och åtgärda välfärdsbrott i enlighet med kommunallagens krav och stadsledningskontorets anvisningar. Detta är av vikt i och med att verksamhetsområdet personlig assistans bedöms som ett högriskområde för välfärdsbrott, både av fullmäktige och av flera myndigheter.

4. Handläggning av personlig assistans

Fullmäktiges riktlinjer för att motverka felaktiga utbetalningar ska tillämpas under hela handlägningsprocessen.

4.1 Organisation

De granskade stadsdelsnämnderna har organiserat myndighetsutövningen av insatsen personlig assistans inom så kallade assistansgrupper. Assistansgrupperna består av ett antal handläggare samt den enhetschef, alternativt gruppledare, som har delegation att fatta beslut om insatsen. Stadsdelsnämnderna arbetar även med medhandläggarskap, vilket innebär att det oftast är flera handläggare som är involverade i ett ärende som rör personlig assistans. Assistansgrupperna träffas regelbundet för gemensamma möten där handläggarna får möjlighet att diskutera aktuella assistansärenden i så kallade ärendedragningar. Av intervjuer framgår att arbetet i assistansgrupperna upplevs bidra till en mer rättssäker handläggning.

4.2 Utredning

Riktlinjerna beskriver att mötet med den enskilde är en utgångspunkt i utredningen inför beslut om insatser inom personlig assistans. De intervjuade uppger att mötet utgör en viktig del i arbetet att förebygga och upptäcka risker för välfärdsbrott. Mötet med den enskilde, vid den första utredningen, bör enligt riktlinjerna ske genom hembesök. Hembesöket är ett tillfälle för handläggaren att göra egna observationer av den enskildes hjälpbehov. Vid intervjuerna framkommer att de granskade stadsdelsnämnderna inte har några dokumenterade rutiner för hembesök. Under utredningen så observerar även handläggaren den enskilde vid de aktiviteter den genomför under dagtid, exempelvis i förskolan, i skolan eller vid daglig verksamhet.

Revisionskontorets aktgranskning visar att Järva och Skärholmens stadsdelsnämnder efterlever riktlinjerna och alltid genomför hembesök. I Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd träffar handläggarna den enskilde initialt, dock inte alltid i hemmiljön. De intervjuade uppger att i sådana fall ska hembesök genomföras vid uppföljning av insatsen.

För att kunna utreda om den enskilde har rätt till personlig assistans behöver handläggaren ta del av läkarintyg och andra underlag rörande den enskildes funktionsnedsättning. Handläggarens egna observationer vid mötet med den enskilde och hemmiljön jämförs med uppgifter i inskickade intyg. Intervjuade beskriver hur de på

flera sätt arbetar med att granska inskickade intyg och att det generellt handlar om att ha ett kritiskt förhållningssätt till intyg och andra underlag. En viktig del i detta uppges att vara observant på hur informationen i intyget har inhämtats, om det skett via observationer av den enskilde eller om intyget endast bygger på uppgifter från den enskilde eller anhöriga. Intyg från skola och daglig verksamhet anses generellt tillförlitliga. Arbetssättet som beskrivs i intervjuer överensstämmer med riktlinjernas krav på att säkerställa att underlagen i utredningen är tillförlitliga.

4.3 Uppföljning

Både i riktlinjerna för handläggning av insatser enligt LSS och i riktlinjerna för att motverka felaktiga utbetalningar anges att stadsdelsnämnderna ska följa upp beviljade insatser för att säkerställa att de utförs och tillgodoser den enskildes behov. Det framgår inte av riktlinjerna hur ofta ett beslut om personlig assistans ska följas upp. Dock anges att antal uppföljningar under en beslutsperiod ska bedömas i varje enskilt fall. Antal uppföljningar under en beslutsperiod kan variera beroende på beslutets längd. För övriga insatser som ges till individer med funktionsnedsättning anges att uppföljning ska ske årligen.

I socialnämndens anvisningar för utredning av insatser till funktionsnedsatta, så kallad DUR-utredning, beskrivs att uppföljning kan ske av ett pågående beslut eller i samband med att ett beslut löper ut. I det första fallet så ställs frågor om brukarens situation och om hur insatsen fungerat. Däremot behöver inte handläggaren skriva en utredning. Om ett beslut däremot löper ut och en ny ansökan blir aktuell krävs en uppdaterad fullständig DUR-utredning.

De granskade stadsdelsnämnderna följer upp brukarnas insatser inför att ett beslut löper ut. I de ärenden som revisionskontoret granskat är samtliga tidsbegränsade, beslutstiden varierar mellan några månader upp till tre år. Samtliga intervjuade framhåller att denna typ av uppföljning är tidskrävande på grund av att en ny DUR-utredning upprättas och i vissa fall inhämtas nya intyg. De framhåller även att detta blir en stressfylld och otrygg situation för brukaren som kan vara orolig för att insatsen ska förändras.

Stockholms stads funktionshindersinspektörer har under våren 2026 granskat handläggningstider. I rapporten anges att stadsdelsnämndernas ansvar att följa upp beslutet i syfte att försäkra sig om att den enskilde får sina behov tillgodosedda inte ska förväxlas med tidsbegränsning av ett beslut. Inspektörerna framförde att stadsdelsnämnderna behöver ha rutiner som säkerställer att uppföljning sker kontinuerligt oavsett beslutets giltighetstid.

Socialstyrelsens föreskrifter 5 kap. 23§ SOSFS 2014 anger att en uppföljning ska dokumenteras. Revisionskontorets aktgranskning visar att Enskede-Årsta-Vantörs och Järva stadsdelsnämnder efterlever dokumentationskravet. Skärholmens stadsdelsnämnd efterlever inte dokumentationskravet fullt ut.

4.4 Egenkontroller

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) anger att egenkontroller ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att den som bedriver verksamhet enligt LSS ska kunna säkra verksamhetens kvalitet. Egenkontrollerna kan exempelvis innefatta granskning av journaler, personakter och annan dokumentation.

I Järva stadsdelsnämnd arbetar handläggarna i assistansgruppen med kollegial granskning av ärenden två gånger per år. Utifrån ett frågeformulär granskas kvaliteten i den sociala dokumentationen. Bland annat kontrolleras att det finns dokumentation huruvida handläggaren har träffat den enskilde i samband med utredningen, om hembesök genomförts samt vilken information handläggaren har lämnat till den enskilde. Motsvarande arbetssätt finns inte för närvarande i Skärholmens och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnder. I intervjuer uppges att utvecklingsarbete kring bland annat aktgranskning pågår och ska genomföras under året.

4.5 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att stadsdelsnämnderna i huvudsak har en handläggningsprocess inför beslut som förebygger oegentligheter och välfärdsbrott. Det finns till exempel etablerade arbetssätt att träffa den enskilde och för att granska intyg och andra underlag.

I fullmäktiges riktlinjer framgår inte hur ofta en insats om personlig assistans ska följas upp. Dock anges att antal uppföljningar under en beslutsperiod ska bedömas i varje enskilt fall. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte genomför uppföljning under pågående beslut. Det innebär att det kan dröja flera år innan nämnderna säkerställer att brukaren får sina behov tillgodosedda och har ett fortsatt behov av det beviljade stödet. Det medför även en risk att eventuella felaktiga utbetalningar fortgår och att välfärdsbrottslighet inte upptäcks i tid. Revisionskontoret bedömer att socialnämnden behöver förtydliga hur ofta uppföljning bör ske för att på ett bättre sätt vägleda stadsdelsnämnderna i individuppföljningen. Vidare att stadsdelsnämnderna bör överväga att följa upp insatser om personlig assistans under pågående beslut.

Uppföljning av beslut ska dokumenteras. Revisionskontoret bedömer att Skärholmens stadsdelsnämnd bör stärka dokumentationen för att efterleva kravet i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

5. Utbetalning av ersättning

I LSS framgår vilka krav som måste vara uppfyllda för att kommunerna ska betala ut ersättning för kostnad för personlig assistans. Dels måste assistansanordnaren ha tillstånd från IVO, dels ska assistansen utföras av en person som fyllt 18 år, är bosatt inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt ha förmåga att utföra arbetet. Arbetstidslagen måste också uppfyllas.

I riktlinjerna anges att om stadsdelsnämnden bedömer att assistansanordnaren är en oseriös aktör kan betalningar stoppas. Det kan även finnas skäl att stoppa utbetalningen till en assistansanordnare som har fått sitt tillstånd indraget av IVO eller då en anmälan gjorts till Polismyndigheten eller IVO.

5.1 Information till brukaren eller dess ombud

Riktlinjerna beskriver att handläggaren ska informera brukare eller eventuellt ombud om de krav som anges i LSS. Information ska även lämnas om bidragsbrottslagen. Där anges att om oriktiga uppgifter lämnas till staden, exempelvis felaktiga tidrapporter, kan det bedömas som ett brott. I riktlinjerna anges att stadsdelsnämnderna ska dokumentera i journalanteckning när informationen lämnats till den enskilde eller dess ombud. De intervjuade anger att information lämnas, men revisionskontorets aktgranskning visar att dokumentationskravet inte efterlevs fullt ut.

5.2 Assistansanordnare och dess anställda

När en brukare fått beslut om insatsen personlig assistans får hen själv välja vem som ska utföra assistansen. I granskningen framkommer att det är vanligast att brukaren väljer ett assistansbolag som anordnare och där brukarens anhöriga anställs som assistenter. Avtal tecknas mellan brukaren och assistansanordnaren. Assistansanordnaren tecknar anställningsavtal med assistenterna.

Assistansanordnaren måste ha tillstånd av IVO. Vid ansökan om nytt tillstånd utreds och bedöms alla verksamhetens delar. IVO prövar om aktörens företrädare har insikt och är lämpliga, om aktören har de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bedriva verksamhet samt om verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet. IVO genomför ingen återkommande uppföljning av assistansanordnarens tillstånd. Om assistansanordnaren anmäler ändringar av exempelvis ägar- och ledningskretsen omprövar IVO den delen av tillståndet. Däremot genomför IVO riskbaserad tillsyn samt riktade tillsynsinsatser vid misstankar om missförhållanden

eller brister. Därav framhåller IVO att det är viktigt att anmälningar inkommer vad gäller brister hos assistansanordnare.

Riktlinjerna anger att det är av vikt att handläggarna kontrollerar att assistansanordnaren och assistenterna uppfyller de krav som ställs i LSS. De intervjuade anger att kontroller utförs, men revisionskontorets aktgranskning visar att eventuella kontroller generellt inte dokumenteras. Dock framgår i aktgranskningen att Järva stadsdelsnämnd har dokumenterat och kontrollerat att assistansanordnaren har IVO-tillstånd.

I granskningen framkommer vidare att de granskade stadsdelsnämnderna inte genomför någon ytterligare systematisk och löpande seriositetskontroll av assistansanordnare. Exempelvis kontroller av att bolaget betalar skatter korrekt, vilka som är verkliga huvudmän för bolaget, vilka övriga verksamheter som bedrivs i bolaget och ekonomiska förutsättningar.

I riktlinjerna för handläggning anges att det är obligatoriskt att genomföra registerkontroll ur belastningsregistret för assistenter som arbetar med barn. Föräldrar som anställs som assistenter behöver inte kontrolleras. Av intervjuer framgår att handläggarna inte genomför sådana kontroller. De granskade stadsdelsnämnderna förutsätter att kontrollerna genomförs av utföraren, men underlag inhämtas inte för att kontrollera efterlevnad av reglerna.

5.3 Ekonomisk ersättning

Brukaren får välja om hen vill ha ersättning för personlig assistans utbetalad till sig själv eller till sin assistansanordnare. I intervjuer framkommer att brukaren som regel väljer att utbetalning ska ske till assistansanordnaren, vilket i de flesta fall är ett bolag. Bolaget ska i dessa fall skicka in en tidrapport för utförd tid och en faktura.

Stadsdelsnämnderna ska kontrollera fakturan och underlaget. I riktlinjerna anges att granskning av tidrapporter är ett viktigt verktyg för att uppmärksamma eventuell feldebitering.

I granskningen framkommer, via intervjuerna, att det finns olika syn på huruvida kontrollen av tidrapporterna kan fånga in misstankar om välfärdsbrott. Vissa intervjuade uppger att detta är ett viktigt kontrollmoment för att fånga upp signaler på välfärdsbrott. Medan vissa intervjuade anger att kontrollerna inte har någon funktion i och med att tidrapporterna upplevs vara fabricerade, inte visa på verklig utförd tid och inte heller vem som verkligen utfört assistansen.

Stadsdelsnämnderna har organiserat och utför kontroller av tidrapporter på olika sätt. Järva stadsdelsnämnd har en dokumenterad rutin medan Enskede-Årsta-Vantörs och Skärholmens stadsdelsnämnder inte har dokumenterade rutiner för hur tidrapporter ska granskas.

I Skärholmen kontrolleras tidrapporter av ekonomienheten. Ekonomienheten kontrollerar övergripande att totalt utförda timmar motsvarar timmarna enligt beslutet samt att det är rätt assistansanordnare som anges på tidrapporten. Kontrollen dokumenteras inte i journalanteckning i personakterna.

I Enskede-Årsta-Vantörs och Järva stadsdelsnämnder genomförs biståndshandläggarna fördjupade kontroller av tidrapporterna gällande utförd tid. Exempelvis uppges i Järva stadsdelsnämnd att assistenternas ålder, anställningsavtal och folkbokföring kontrolleras. Vidare granskas utförda tider och dagar samt att den lagstadgade rätten till veckovila uppfylls. Handläggarna i Järva och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnder ska, enligt de intervjuade, dokumentera sitt godkännande av tidrapport i journalanteckning. I revisionskontorets granskning av den sociala dokumentationen noteras dock att detta inte efterlevts vid Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd.

5.4 Sjuklöner

Vid ordinarie personlig assistents sjukdom väljer brukaren om hen vill begära bistånd med personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans (fortsatt beskrivs detta som ersättning för sjuklön). En ansökan ska göras av brukaren för varje tillfälle den ordinarie personlige assistenten är sjuk. Brukaren kan också genom fullmakt uppdra åt någon annan, exempelvis assistansanordnaren, att ansöka hos stadsdelsnämnden. Vid intervjuerna framkommer att det som regel alltid är assistansanordnaren som ansöker om ersättning för sjuklön. När ansökan inkommit ska kommunen utreda begäran och fatta beslut om insats enligt 9 § 2 LSS.

Stadsdelsnämnderna är även ansvariga för att hantera ansökningar om ersättning för sjuklöner för de brukare som Försäkringskassan ansvarar för. Ersättningar för sjuklöner uppgår till relativt låga belopp, men är en transaktionsintensiv process i och med att många fakturor inkommer. Exempelvis uppgår Järva stadsdelsnämnd att under år 2025 betalades över 570 fakturor uppgående till ett totalt belopp om 3,3 mkr, dvs. en faktura uppgår till ett snitt runt 5 000 kr. Beloppen per faktura kan variera från ca 100 kr till 15 000 kr.

Det finns inga stadsgemensamma mallar för ansökan eller beslutsfattande av ersättning för sjuklöner. Vid intervjuerna lyfts att det finns ett behov av sådana, bland annat i syfte att handläggningen ska bli mer likvärdig. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram en rutin för hur ansökningar om ersättning av sjuklöner kan kontrolleras. I riktlinjerna anges att stadsdelsnämnderna rekommenderas att följa SKRs rutin, vilket de intervjuade uppger att så sker.

Stadsdelsnämnderna har organiserat handläggning av sjuklöner på liknande sätt, de har en tjänsteperson inom stadsdelsnämnden som hanterar sjuklöner. Handläggarna av sjuklöner uppger att de känner sig ensamma i sin roll och det lyfts ett behov av stadsövergripande stöd för området. Vid intervjuerna informeras att stadsdelsförvaltningarna därför har startat ett eget sjuklönenätverk där de kan diskutera olika frågeställningar. I intervjuerna framgår även att under hösten 2025 bjöd socialnämnden in stadsdelsnämnderna, via det stadsövergripande nätverket, till ett digitalt seminarium där Eslövs kommun informerade om deras arbete med att motverka välfärdsbrott kopplat till sjuklöner.

Vid intervjuer med handläggare för sjuklöner framkommer att dessa ofta ser risker för välfärdsbrott i samband med utredning av ansökningarna. Vid en stadsdelsnämnd har det uppmärksamats i handläggningen att cirka en tredjedel av ansökningarna inte är kompletta eller misstänks vara felaktiga. Det uppges vara av vikt att avslå alternativt stoppa betalning av fakturor när misstanke om oegentligheter finns. Vid fördjupade kontroller kan handläggarna identifiera olika typer av fel som kan indikera på välfärdsbrott. Exempel som ges kan vara att:

- Anordnaren är registrerad för F-skatt men har det facto inte betalat eller deklarerat arbetsgivaravgifter till Skatteverket.
- Läkarintygen är maskade. Vid kontroller av innehållet kan det framkomma att sjukskrivning avser annat arbete som personen utfört. Sjukskrivningen bedöms inte påverka arbetet som personlig assistent.
- Anordnare misstänks kringgå reglerna för sjukintyg. Vid färre antal sjukdagar så krävs inte sjukintyg. Dock kan den sammanlagda tiden för sjukdagar för en assistent under ett års tid vara omfattande till antal.
- Efterkonstruerade tidscheman.
- Tidrapporter som inte stämmer mot vikarielista.
- Angiven timlön är högre än vad som framgår i anställningsavtalet.

- Brukaren kringgår reglerna för IVO-tillstånd. Brukaren uppger att den har anställda assistenter, men i verkligheten utförs assistansen av ett bolag som inte har tillstånd från IVO.

Revisionskontoret har genomfört stickprov av sjuklönefakturor. Granskningen visar att Järva och Skärholmens stadsdelsnämnder har tydliga beslutsformuleringar där beslutat belopp och sjuklöneperiod framgår. Beslutat belopp stämmer mot fakturan. Fakturan är betald efter beslut är taget.

Stickprovsgranskningen av Enskede-Årsta-Vantörs hantering av sjuklöner visar på brister. Det framkommer att brukarna har årlånga beslut som ligger till grund för utbetalning av sjuklöner. Beslut har således tagits långt innan eventuell ansökan har inkommit. Det framgår inte beloppsnivåer i beslutsformuleringarna. Det framkommer att fakturor betalats innan ansökningar av sjuklöner har handlagts. I enhetens verksamhetsplan 2026 anges att förvaltningen ska åtgärda hanteringen och påbörja ett utvecklingsarbete för att stärka kontrollerna.

5.5 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att Järva stadsdelsnämnd i huvudsak har en tillräcklig intern kontroll avseende utbetalning av ersättning för personlig assistans inklusive sjuklöner utifrån gällande riktlinjer.

Skärholmens och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnder behöver utveckla den interna kontrollen. När det gäller Skärholmen behöver granskning av tidrapporter stärkas samt kontroller av IVO-tillstånd dokumenteras. Enskede-Årsta-Vantör behöver utveckla kontroller av ersättning för sjuklöner samt dokumentera kontroller av IVO-tillstånd och tidrapporter för att säkerställa att riktlinjerna efterlevs.

Under 2025 betalade staden ersättning för personlig assistans till över 150 assistansanordnare. Dessa anordnare kan även vara verksamma inom andra insatser inom staden, exempelvis hemtjänst. I granskningen framkommer att stadsdelsnämnderna inte kan förlita sig på IVO:s kontroller fullt ut eftersom dessa är riskbaserade och det därmed finns en risk att vissa assistansanordnare inte kommer omfattas av IVO tillsyn under flera år. Revisionskontoret bedömer därför att det är viktigt att stadsdelsnämnderna löpande och systematiskt genomför ytterligare seriositetskontroller för att säkerställa att medel inte betalas ut till oseriösa aktörer. Revisionskontoret bedömer vidare att socialnämnden behöver förtydliga vilka övriga seriositetskontroller som bör göras.

I granskningen har framkommit att kontrollen av ansökningar för ersättning för sjuklöner är personberoende. Det finns inga stadsgemensamma mallar för ansökan eller beslutsfattande avseende ersättning för sjuklöner. Revisionskontoret anser att det är av vikt att socialnämnden tydliggör anvisningar avseende detta.

6. Informationsdelning mellan nämnder och myndigheter

Det finns flera lagar som beskriver hur informationsdelning ska ske mellan myndigheter. I lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen anges att om det "finns anledning att anta" att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet som har fattat beslutet.

I LSS anges att kommunen ska anmäla till IVO om det "finns anledning att anta" att en verksamhet bedrivs utan IVO-tillstånd eller om en tillståndshavares lämplighet kan ifrågasättas.

I bidragsbrottslagen anges att kommunen ska göra en polisanmälan om det "finns misstanke" om bidragsbrott. I riktlinjerna beskrivs att av förarbetena framgår att anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. I riktlinjerna anges att stadsdelsnämnderna ska utgå ifrån sitt befintliga material/utredning när de bedömer att det "finns anledning att anta" att ett misstänkt brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Några särskilda utredningsåtgärder ska alltså inte vidtas med anledning av det misstänkta brottet.

Det framkommer i intervjuer att det finns en osäkerhet kring allvarlighetsgrad i misstanken, när stadsdelsnämnden ska agera och anmäla enligt de olika lagkraven. Socialnämnden anger att de uppmanar stadsdelsnämnderna att anmäla vid misstankar. Vid intervjuerna med stadsdelsnämnderna anges att de ibland stämmer av med stadsledningskontorets juridiska avdelning när de överväger en anmälan till Polismyndigheten.

Handläggarna uppger att det är sällan det finns en hotbild från anordnare mot handläggare. Samtliga stadsdelsnämnder anger att det är chefer som har till uppgift att hantera eventuell anmälan. Vid intervjuerna med vissa chefer har det framkommit att det kan finnas en viss känsla av obehag att uppge sitt namn på anmälningar.

Socialnämnden har ansvar för att samordna information till stadsdelsnämnderna när anmälan har skett till IVO eller Polismyndigheten. Syftet med informationsdelningen är att uppmärksamma samtliga stadsdelsnämnder eftersom den anmälda assistansanordnaren kan vara verksam hos andra stadsdelsnämnder än den som anmält. De stadsdelsnämnder som har brukare som har avtal med anordnaren får själva överväga om de ska genomföra fördjupade kontroller med anledning av informationen.

Socialnämnden ansvarar även för att meddela stadsdelsnämnderna när IVO rapporterat till Stockholms stad att de återkallat en assistansanordnares IVO-tillstånd. Vid intervjuer framgår att denna informationsdelningsrutin fungerar.

Socialförvaltningen rapporterar årligen till socialnämnden antal anmälningar till IVO och Polismyndigheten kopplat till felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott inom personlig assistans. Sedan riktlinjernas införande har fem ärenden rapporterats.

I intervjuer framkommer att det finns ett behov av att dela information mellan stadsdelsnämnderna i ett tidigt skede, trots att anmälan ännu inte gjorts till exempelvis IVO eller Polismyndigheten. Intervjupersonerna är dock osäkra på om informationen omfattas av sekretess eller inte. Under 2026 kommer socialnämnden vidareutveckla arbetssätt tillsammans med stadsdelsnämnderna och vidta gemensamma åtgärder för att anordnare av personlig assistans ska kunna följas upp på ett samordnat och effektivt sätt.

6.1 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att det finns samordning av information inom Stockholms stad när assistansanordnare har anmälts till IVO eller Polismyndigheten.

Sedan juli 2024 har fem misstänkta fall av välfärdsbrottslighet hos assistansanordnare rapporterats till IVO och/eller Polismyndigheten. Det framkommer i granskningen att det finns en osäkerhet kring vilken allvarlighetsgrad i misstanken som behöver finnas för att stadsdelsnämnderna ska agera och anmäla enligt de olika lagkraven. Revisionskontoret anser att det därmed finns risk för att stadsdelsnämnderna inte uppmärksammat förekomsten av välfärdsbrott i tillräcklig utsträckning. Eftersom IVO:s tillsyn av assistansanordnare inleds i huvudsak utifrån inkomna anmälningar blir det särskilt viktigt att stadsdelsnämnderna anmäler misstankar om välfärdsbrott.

Granskningen visar att det finns behov att öka informationsdelningen när det misstänks välfärdsbrott hos en assistansanordnare, vilket även är ett arbete som socialnämnden enligt intervjuer kommer driva under 2026. Den 1 december 2025 trädde en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i kraft (10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen) som förenklar möjligheten för myndigheter att dela information med varandra i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Att dela information om en assistansanordnare torde dock inte vara att likställa med att dela information om en enskild brukare, vilket omfattas av sekretess. Det är därför viktigt att socialnämnden utreder vilken typ av information avseende en assistansanordnare som kan delas mellan nämnderna.