



Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen

Fenomenrapport

Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen

Sammanfattning

Personlig assistans i Sverige utförs i stor utsträckning av privata företag, med finansiering från stat och kommuner. Idag finns cirka 850 aktiva tillstånd till företag och föreningar att utföra assistans, varav cirka 700 tillstånd innehas av aktiebolag.

Enligt RUC Västs bedömning utifrån den här undersökningen, används lite mer än hälften av aktiebolagen med nu aktiva tillstånd i brottslighet av sina bolagsledningar. Bland aktiebolag som har fått sina tillstånd de senaste fyra åren, bedöms omkring 70 procent mest troligt användas i brottslighet av sina bolagsledningar. I de allra flesta fall styrs dessa bolag av grupperingar inom välkända kriminella nätverk, och vi bedömer att bolagen primärt existerar i syfte att användas i kriminalitet.

Av detta drar vi slutsatsen att det, för att effektivt bekämpa den välkända omfattande brottsligheten i stora delar av assistansbranschen, sannolikt inte räcker inte med ökade kontroller av enskilda assistenter och brukare. Det krävs sannolikt också utförliga och närgångna kontroller av de ansvariga företagen, vid tillståndsgivning och därefter kontinuerligt.

Möjligen aktualiseras också samtidigt frågan om hur många assistansbolag som bör finnas på marknaden, för att en lämplig balans mellan valmöjligheter för brukare, brottsprevention och statlig och kommunal ekonomi ska vara möjlig att uppnå.

1 – Bakgrund

Personlig assistans ges till vissa funktionshindrade som behöver hjälp i vardagen. Den betalas av brukarens (den som får assistans) kommun och/eller av Försäkringskassan. Den kan utföras av assistenter som brukaren själv anställer, av kommunen, eller av företag eller föreningar.

Sedan 2011 behöver företag och föreningar tillstånd för att få utföra assistans. Tillståndsgivningen hanteras idag av Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). Totalt har tillstånd utfärdats till cirka 1 300 olika aktörer sedan 2011. Av dessa har knappt 150 tillstånd återkallats, ytterligare 300 avser verksamheter som sedan har lagts ner, och 846 tillstånd är nu aktiva (avser april 2025 när informationen togs ut). Av de nu aktiva tillstånden innehas 703 (83%) av aktiebolag. Andelen aktiebolag har ökat de senaste åren: av alla 110 nu aktiva tillstånd som utfärdades 2021–24 innehas 106 (96%) av aktiebolag.

Ansvaret för att följa upp regelefterlevnad och kvalitet i personlig assistans delas mellan Försäkringskassan, IVO och – i de fall där brukarens så kallade ”grundläggande behov” uppgår till maximalt 20 timmar per vecka – brukarens kommun. Försäkringskassan, eller kommunen, ska kontrollera att utbetalad ersättning används till rätt sak, och IVO ska kontrollera anordnarnas lämplighet och assistansens kvalitet. Myndigheterna upplever att verksamheten är svår att kontrollera.

Det har flera gånger rapporterats att det förekommer omfattande fusk och brott inom assistansbranschen i Sverige. Vanliga typer av brott inkluderar att assistans som rapporteras och

betalas för inte faktiskt utförs, och att behov av assistans överdrivs eller till och med (mer sällan) helt fingeras. Därtill har flera fall förekommit där personer har fått uppehållstillstånd i Sverige för att arbeta inom assistans, men inte har fått ut den på pappret angivna lönen; organiserad invandring av funktionshindrade i syfte att tjäna pengar på assistansersättning; liksom fall med omfattande penningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott. I några fall har det funnits underrättelseuppgifter om att stora summor pengar från assistansersättning kan ha förts ut ur landet för att finansiera välkända terrororganisationer.

När sådan brottslighet kan bevisas, kan tillstånd att utföra assistans återkallas och brottsanmälningar upprättas. Konstaterad brottslighet är en stor del av anledningen till att statistiken ovan visade att drygt 10 procent av alla utfärdade tillstånd har återkallats. I ett fåtal fall har ansvariga också dömts för brott i domstol. Därtill har trovärdiga indicier som inte har räckt för återkallelse, och andra underrättelseuppgifter om brott, funnits i långt fler fall än de där tillstånd har återkallats eller brottsanmälningar upprättats.

Uppfattningen att existerande regelverk inte ger tillräckliga möjligheter att komma åt den omfattande brottsligheten i branschen, har i flera år varit utbredd bland lagstiftare och myndigheter. I april 2025 tillsatte regeringen en utredning med ett relativt omfattande uppdrag att föreslå förändringar (se Direktiv 2025:40 "Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans"). Men i vad som hittills har uppmärksammat offentligt, liksom i regeringens utredningsdirektiv, har fokus i första hand varit på fusk och brott som utförs av enskilda assistenter eller brukare. När Sverige nu försöker utveckla bättre sätt att kontrollera assistansen, är det en avgörande fråga om det perspektivet är tillräckligt, eller om det också krävs ett större fokus på företagen som utför assistansen och de som leder dem. Flera tänkbara åtgärder mot enskilda assistenters eller brukares brottslighet förutsätter att de som leder företagen står på lagstiftarens och den kontrollerande myndighetens sida och vill bidra till att lagar och regler följs. Om brottsligheten däremot organiseras av de som leder företagen, behövs andra verktyg.

Vi ser därför ett behov av ökad kunskap om i vilken utsträckning som brottslighet inom assistansbranschen organiseras av de som leder och kontrollerar företag som utför assistans, och vi vill bidra till den kunskapen med den här undersökningen.

2 – Frågeställningar och metod

Vi vill med undersökningen försöka besvara följande två frågor:

I hur stor utsträckning används aktiebolag, som 2021–24 fick nu aktiva tillstånd att utföra personlig assistans, i brottslighet av sina bolagsledningar?

I hur stor utsträckning används aktiebolag, som före 2021 fick nu aktiva tillstånd att utföra personlig assistans, i brottslighet av sina bolagsledningar?

Begränsningen till aktiebolag görs för att sådana är starkt dominerande bland organisationer som vi tidigare har sett användas i organiserad brottslighet. Granskning av aktörer med andra organisationsformer bedöms inte vara lika självklart motiverad.

Uppdelningen i två tidsperioder görs av framför allt två skäl:

- Brottslighet inom assistansbranschen har blivit särskilt uppmärksammas de senaste åren, vilket möjliggör en misstanke om att den kan vara särskilt vanlig i nyare företag.
- Det är svårare att hitta relevant underrättelseinformation om företag som bara har existerat i några få år. Osäkerheten bör därmed vara större i bedömningen av nyare företag.

Metod

Vi försöker besvara frågorna genom att gå igenom polisiär underrättelseinformation för aktiebolag och deras företrädare. Följande antal aktiebolag har gåtts igenom:

- För de som fick sina tillstånd utfärdade under perioden 2021–24: samtliga 106 aktiebolag med nu (april 2025) aktiva tillstånd.
- För de som fick sina tillstånd utfärdade tidigare än 2021: ett slumpmässigt urval om 10% av alla aktiebolag med nu aktiva tillstånd (60 av totalt 595).

Vid genomgången klassificeras bolagen enligt följande:

- *Tydliga indikationer*: I den här kategorin placeras bolag där underrättelsebilden bedöms tala tydligt till fördel för bedömningen att bolagsledningen använder bolaget i brottslighet.
- *Ej tydliga indikationer*: I den här kategorin placeras övriga bolag.

Vi kan inte öppet redovisa exakt på vilka premisser som bolag placeras i kategorin *tydliga indikationer*. Ibland görs det baserat på trovärdiga underrättelseuppgifter som direkt avser just att bolagsledningen använder bolaget i brottsupplägg. I andra fall är det sammanvägda bedömningar av underrättelsebilder som kan innehålla saker som att ledande personer i bolagen är eller har varit involverade i brottslighet i ledande funktion i andra bolag, eller att de spelar aktiva roller i eller används som bolagsmålvakter av kända kriminella nätverk. Ledstjärnan är att den samlade bilden *tydligt* (i bemärkelsen *med viss marginal*) gör det *mer troligt* att bolagsledningen använder bolaget i brottslighet, än att det inte är så.

Andelen bolag som placeras i kategorin *tydliga indikationer*, avses utgöra en underskattning av andelen bolag som faktiskt används i brottsupplägg på det sättet. Detta delvis på grund av att det ska vara *tydliga* indikationer för att ett bolag ska placeras i den kategorin, medan mer osäkra fall placeras i kategorin *ej tydliga indikationer*. Men framför allt på grund av att underrättelseinformationen är gles och garanterat missar mycket.

Vi följer därför också upp genomgången med bedömningar av *hur kraftigt* de beräknade andelarna mest troligt underskattar de verkliga sökta andelarna. Dessa bedömningar blir osäkra, men vi anser att de behövs för att vi ska kunna rapportera så relevanta resultat som möjligt. Bedömningarna baseras framför allt på:

- Bedömningar av, för sådan information som får oss att bedöma att *tydliga indikationer* finns i vissa fall, i hur stora andelar av alla fall där sådan information faktiskt finns, som det är troligt att vi också har den.
- Förekomst av gränsfall där klassificeringen *tydliga indikationer* övervägdes men valdes bort.
- Förekomst av företag med tydliga indikationer på att de *inte* används i brottsupplägg av sina bolagsledningarna (relativt uppenbara fall, som när ett företag drivs av ett föräldrapar och verksamheten uteslutande består av att organisera assistans till ett barn till paret).

3 – Resultat

Genomgången producerar följande resultat:

- För aktiebolag som fick sina nu aktiva tillstånd utfärdade under perioden 2021–24, bedöms *tydliga indikationer* finnas i 56 procent av fallen.
- För aktiebolag som fick sina nu aktiva tillstånd utfärdade tidigare än 2021, bedöms *tydliga indikationer* finnas i 43 procent av fallen.

Vi bedömer vidare att de resultaten i sin tur *relativt kraftigt* underskattar de verkliga andelarna som används i brottsupplägg av sina bolagsledningarna. Det beror främst på den första av de tre punkterna i listan ovan över bedömningsgrunder i den frågan. I en hög andel av de fall där vi ser *tydliga indikationer*, bedömer vi att dessa indikationer är av typer som är relativt svåra för underrättelsetjänsten att upptäcka. Det bör i sin tur innebära att de relativt ofta finns också utan att vi ser det. Gränsfall (den andra punkten) är relativt sällsynta för de bolag som har funnits längre tid, men vanligare bland de som fick sina tillstånd 2021–24. Därför bedömer vi att underskattningen mest troligt är något större för de bolag som fick sina tillstånd senare.

Specifikt bedömer vi det som mest troligt att omkring 70 procent av alla aktiebolag som fick nu aktiva tillstånd att bedriva personlig assistans 2021–24 används i brottslighet av sina bolagsledningarna, och att detsamma gäller för lite drygt 50 procent av de som fick dem tidigare än så.

Vidare ser betydande majoriteter av de bolag som vi tror används i brott, ut att kontrolleras av grupperingar inom flera olika välkända multikriminella nätverk. Det ser alltså till allra största delen ut att röra sig om att personlig assistans har blivit en inkomstgren inom den storskaligt organiserade brottsligheten i Sverige. Och vi bedömer att bolagen ifråga primärt existerar i syfte att användas i kriminalitet.

4 – Slutsatser

Vi bedömer alltså att *mycket höga* andelar av aktiebolagen inom assistansbranschen används i brottsupplägg som organiseras från toppen av respektive organisation, och då oftast av större kriminella nätverk. Vi bedömer därtill att situationen successivt blir allt värre, då detsamma mest troligt gäller i ännu högre andelar av nya aktiebolag som kommer in på marknaden; vilka dessutom i sin tur utgör nästan 100 procent av alla nya aktörer på marknaden, alla organisationsformer inräknade. Och detta sker trots att IVO avslår höga andelar av alla nya tillståndsansökningar som kommer in.

Utöver dessa bolag med nu aktiva tillstånd, har som tidigare nämnts drygt en tiondel av alla tillstånd som har delats ut sedan 2011 senare dragits tillbaka, oftast på grund av konstaterad brottslighet. I en del av de fall där verksamhet har lagts ner på huvudmännens egna initiativ, bedöms det också ha skett för att förekomma återkallande av tillstånd och vidare utredningsprocesser. Och slutligen har vår granskning bara omfattat bolag som har aktiva tillstånd. Utöver dem finns ytterligare bolag som i praktiken anordnar assistans: så kallade *servicebolag*. De sköter assistansanordning i en del fall där brukaren formellt anordnar sin egen assistans, men i praktiken lejer ut hela uppgiften till servicebolaget. Detta är idag oreglerat. I flera fall är servicebolagen bolag som tidigare formellt var assistansanordnare men fick sina tillstånd återkallade, men som alltså på det sättet fortsätter sin verksamhet.

Av den här samlade bilden drar vi följande slutsatser.

Avseende uppföljning och kontroll

Vi anser att bilden talar för att åtgärder för att begränsa enskilda assistenters och brukares fusk – som är vad som hittills har avhandlats mest i den svenska offentliga diskussionen – inte räcker för att komma åt den omfattande brottsligheten i branschen. Sådana åtgärder hade kunnat vara tillräckliga om brottsligheten i första hand hade utgjorts av många separata felaktigheter inom i grunden laglydiga företags verksamheter. Men de kan inte vara tillräckliga när brottsligheten så ofta – enligt vår bedömning till och med oftare än inte – ser ut att mest troligt vara själva syftet med de utförande företagens existens. Då krävs också system som effektivt kan upptäcka när så är fallet och få bort de företagen från marknaden och möjliggöra lagföring av de ansvariga.

Sådana system kan bara fungera om de bygger på kontroller som är omfattande och närgångna. Mindre omfattande och mindre närgångna åtgärder, som begränsas till sådant som att kontrollera formella företrädare (som mycket ofta är målvakter) mot brottsregistret, eller att på distans granska tidrapporter och ekonomiska redovisningar, är näst intill verkningslösa. Den organiserade brottsligheten är för skicklig för att fastna i den typen av kontroller. Granskaren behöver komma tillräckligt nära för att lära känna bolagen och deras företrädare i detalj och se att de är vad de utger sig för att vara, och kunna stämma av redovisad verksamhet och bokförda kostnader mot trovärdiga verifikat och andra källor.

Kontroll på den nivån är kostsam, men utan den ser det näst intill ut att kunna garanteras att den omfattande brottsligheten i branschen kommer att bestå – och fullt möjligt också fortsätta att förvärras.

Avseende nyttan av få respektive många aktörer på marknaden

Kostnaden för att ingående kontrollera många aktörer, och resultatet att andelen av aktörerna som används i brottslighet ser ut att successivt öka – trots hög andel avslag på nya ansökningar om tillstånd – kan också resa frågan om hur många aktörer som bör finnas på marknaden för personlig assistans i Sverige. Och vad som skulle ha varit annorlunda i en annan ordning där antalet aktörer hade varit mer begränsat.

Generellt finns det två nyttor av att ha många olika aktörer som bjuder ut en produkt på en marknad: köpare får ökad möjlighet att välja den variant av produkten som passar dem, och konkurrens leder till att priset pressas neråt. På assistansmarknaden har dock bara den förstnämnda av de nyttorna någon potential, eftersom leverantörer på den marknaden inte konkurrerar med varandra genom pris. Deras pris sätts istället efter statlig, eller ibland kommunal, schablon.

Nytan av många aktörer står därmed och faller helt med att dessa aktörer bjuder ut varianter av produkten som innehåller väsentligen olika värden för de som ska bruka den. Variationen kan med andra ord tänkas behöva vara betydande, för att ha potential att skapa en nytta som är stor nog för att kunna väga upp svårigheterna med att följa upp och kontrollera så många aktörer. Samtidigt som det också kan ifrågasättas om den betalande staten egentligen önskar att det ska finnas så mycket variation i leveransen av personlig assistans, att det ska behövas över 800 aktörer för att skapa den.

I realiteten ser vi dock inga större tecken på att aktörerna på assistansmarknaden erbjuder någon egentlig variation. Eller på att de försöker göra det. En belysande illustration kan vara assistansbolagens egna hemsidor, som får förmodas vara en huvudkanal för deras marknadsföring och presentation gentemot potentiella nya kunder. De innehåller mycket sällan någon konkret information alls om vad som skiljer bolaget som presenterar sig från alla andra bolag på marknaden.

Det kan därmed vara så att skillnaderna i en annan ordning där antalet aktörer hade varit lägre, i första hand skulle ha varit:

- Svårare för kriminella nätverk att komma in med nya bolag på marknaden för att ersätta de gamla som upptäcks och förbjuds att verka.
- Färre aktörer för kontrollmyndigheter att kontrollera och därmed lägre kostnader för (i praktiken: en rimlig chans) att göra den omfattande kontroll som oftast är nödvändig för att upptäcka kriminalitet i bolagens syfte och ledning.

Men att det däremot skulle ha varit endast liten, eller mycket liten, skillnad i olika brukares möjlighet att välja en assistans som passar dem.