Juli 2026

Assistansen och miljardmyten

STIL
Personlig assistans och politisk påverkan

STIL

Utgivare: Stiftarna av independent living i Sverige, STIL
Bearbetning och sakkunniga: Jonas Franksson, Annika Taesler, Erika Wermeling, Jessica Smaaland och Pernilla Becker
Författare: Jenny Lindahl
Grafisk form: Herman Hammarström
© STIL och författaren, Stockholm 2026

Förord

På en studentmottagning möter jag en läkare som visar intresse när jag berättar att jag arbetar med personlig assistans. Jag tänker att han kanske har mött en del i sitt yrke som är i behov av personlig assistans, men han säger, *”Då arbetar du mot kriminaliteten?” Lite trött svarar jag, ”Nej, jag arbetar med mänskliga rättigheter”.*

På ett tåg möter jag en medpassagerare. Jag och en styrelsekollega har precis träffat en person som har förlorat all sin personliga assistans. Större delen av sin vakna tid är han tvungen att ligga i sin säng. Han är oförmögen att ta sig ur sin lägenhet och göra aktiviteter med sin son. Vi är såklart upprörda och medpassageraren har hört vårt samtal och verkar också upprörd, men han säger: *”Har ni inte förstått att den personliga assistansen har tagits över av kriminella, då har ni inte förstått någonting. Personer med funktionsnedsättning behöver omvårdnad, inte LSS”.*

Det var just för att slippa omvårdnad som STIL började kämpa för personlig assistans. Samhället ville beskydda oss, men vi ville inte ha beskydd, vi ville leva våra liv. Samhället såg oss som vårdobjekt, men vi ville bli sedda som medborgare. Tack vare den personliga assistansen fick vi rätten att leva det liv vi ville leva. Bo var vi ville, klä oss som vi ville, äta det vi ville, studera, arbeta och till och med bli föräldrar om vi ville det.

Men strax startade en kostnadsdiskussion, som de senaste femton åren har intensifierats. Det blev allt svårare att få rätt till personlig assistans. Den politiska berättelsen kom att handla om fusk och överutnyttjande, som på senare år blivit brott och kriminalitet. Nu sägs det att det är gängkriminella som anordnar personlig assistans.

STIL ser allvarligt på att det förekommer oseriösa anordnare, och välkomnar alla politiska initiativ för att få bort dem. Men det är samtidigt viktigt hur vi väljer att prata om en rättighet. Om personlig assistans bara nämns i samma kontext som fusk och kriminalitet är det en bild som sätter sig hos allmänheten. Det är precis det som har hänt. Läkaren och medpassageraren är inte udda exempel. Så här ser allmänheten på personlig assistans idag. Det undergräver legitimiteten för hela reformen.

Därför är det viktigt hur politiker beskriver våra rättigheter. Likaså vilka fakta man stöder sig på när man pratar om fusk och kriminalitet. Så långt det är möjligt ska de vara korrekta och väl underbyggda. Så har det inte varit. Tvärtom har den politiska diskussionen varit slängig. Siffror som är höftade och saknar belägg i verkligheten används som fakta. Resultatet är en utbyggd kontrollapparat – här finns det tydligen ingen brist på ekonomiska resurser – som inte har gett några stora resultat när det gäller att komma till rätta med kriminaliteten. Det debatten främst åstadkommit är att den fått assistansanvändare att betraktas som fuskare istället för medborgare.

Med denna rapport kan vi visa att det slängiga sättet att beskriva verkligheten även går igen i de politiska utredningar och rapporter som har fått legitimera denna politik. Det duger inte. Seriös politik behöver en seriös beskrivning av verkligheten. De avarter som bidragit till att smutsa ner bilden av reformen måste självklart bort. Men personlig assistans som sådan får aldrig reduceras till ett färgstarkt exempel på välfärdskriminalitet, för att plocka poäng i den politiska debatten. Det är våra liv det handlar om.

Jonas Franksson, Ordförande STIL, juli 2026

Innehåll

Inledning 7

Kapitel 1. Frihetsreformen som blev ett kostnadsproblem 11
1.1 Assistansens ursprungliga idé: att kunna leva, inte bara överleva 11
1.2 När de faktiska behoven blev större än kalkylerna 12
1.3 Från högre kostnader till krav på styrning och kontroll 13

Kapitel 2. Mörkertalen skapas 15
2.1 FUT-delegationen: miljardmytens startpunkt 15
2.2 Expertbedömningar i stället för empiri 16
2.3 Olämplig metod 16
2.4 Stor skillnad mellan verklighet och mörkertal 18
2.5 Felaktiga utbetalningar som systemproblem 19
2.6 Kontrollarkitekturen byggs upp 20
2.7 Försäkringskassans reservationer mot sitt underlag 20
2.8 ESV 2011:11: samma metod, nya miljardbelopp 21

Kapitel 3. Från kontrollbrister till brottsnarrativ 23
3.1 SOU 2012:6: assistansen som brottsupplägg 23
3.2 Miljardbeloppen ökar ytteligare 24
3.3 Det stora gapet 25
3.4 Enskilda fall som systemrisk 25
3.5 2013 års regeländringar: kontrollen formaliseras 28

Kapitel 4. Brottsnarrativet blir politik 29
4.1 SOU 2017:37: assistansen uppgraderas till kvalificerad välfärdsbrottslighet 30
4.2 Brotten kopplas till invandring 30
4.3 Försäkringskassans handläggare misstror assistansen 32
4.4 Analys av en kvasimarknad: miljardbilden saknar stöd 32
4.5 Den rättsligt konstaterade omfattningen förblir låg 33

Kapitel 5. Assistansen som motor i den kriminella ekonomin 35
5.1 OB-satsningen: assistansen blir en del av kampen mot organiserad brottslighet 36
5.2 KUT-delegationen: ny miljardnivå genom antaganden 38
5.3 Olle: assistans, arbetstillstånd och organiserad brottslighet kopplas ihop 40
5.4 Utbetalningsmyndigheten: kontrollapparaten får en ny institution 41
5.5 Fokus skiftar till kriminella bolag 43
5.6 Parallellt växer kritiken mot miljardbeloppen 43

Kapitel 6. De nya hotbilderna: bolag, nätverk och terror 45
6.1 Cura: vård och omsorg placeras i ramen kriminell ekonomi 46
6.2 Utbetalningsmyndighetens kunskapsrapporter: assistansföretag blir kontrollområde 46
6.3 RUC Väst/MGS: assistansbolag som brottsverktyg 47
6.4 Ansatz: nätverkskopplingar som bild av assistansen 48
6.5 Socialstyrelsen: riskramen flyttas in i kommunal LSS 49

Kapitel 7. Kontrollapparaten blir självständig 51
7.1 Flera samverkanssystem, samma misstankelogik 52
7.2 OB-satsningen: nationella insatser i industriell skala 52
7.3 A-krim: arbetslivskriminalitet kopplas till assistans och välfärd 53
7.4 Utbetalningsmyndigheten: dataanalys, granskning och kommunspår 54
7.5 MUR, kraftsamling och finansiell underrättelsesamverkan 54
7.6 Kraftsamling mot organiserad brottslighet i välfärden 55
7.7 Finansiellt underrättelsecentrum och privat-offentlig samverkan 55
7.8 Kommunerna förs in i kontrollkedjan 55
7.9 Fler relevanta initiativ 56
7.10 Omfattning: miljardbelopp 56

Kapitel 8. Från frihetsreform till brottsplats 58
8.1 Vad rapporterna inte visar 59
8.2 Tillbaka till Martin: när assistansens idé går förlorad 59

Källor och underlag 62

1987 STIL startar pilotprojekt för personlig assistans med Stockholms stad.

1989 STIL-modellen blir permanent i kommunal form genom entreprenadavtal med Stockholm och andra kommuner.

1991 Det ursprungliga förslaget till personlig assistans formuleras i 1989 års handikapputredning och SOU 1991:46 *Handikapp – Välfärd – Rättvisa* .

1993 Riksdagen antar proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

1994 LSS och LASS träder i kraft den 1 januari 1994.

Inledning

Martin är fjorton år. Sedan 2018 har han haft personlig assistans. Martin har cerebral pares. För honom är assistansen inte ett extra stöd, utan en förutsättning för att vardagen ska fungera. Den gör det möjligt att vara elev, son, vän och tonåring: att träna, utvecklas, och delta i sammanhang som annars skulle stängas. Den minskar beroende och ökar självbestämmande.

Hösten 2025 beslutade Uppsala kommun att Martin inte längre tillhörde LSS personkrets tre. Därmed drogs hans personliga assistans in. Kommunens bedömning byggde bland annat på att Martin, genom långvarig träning, hade lärt sig att stå utan stöd under en kort stund, att han i vissa situationer kunde föra en sked till munnen och att handläggaren uppfattade delar av hans kommunikation med hjälp av hans mammas tolkning.

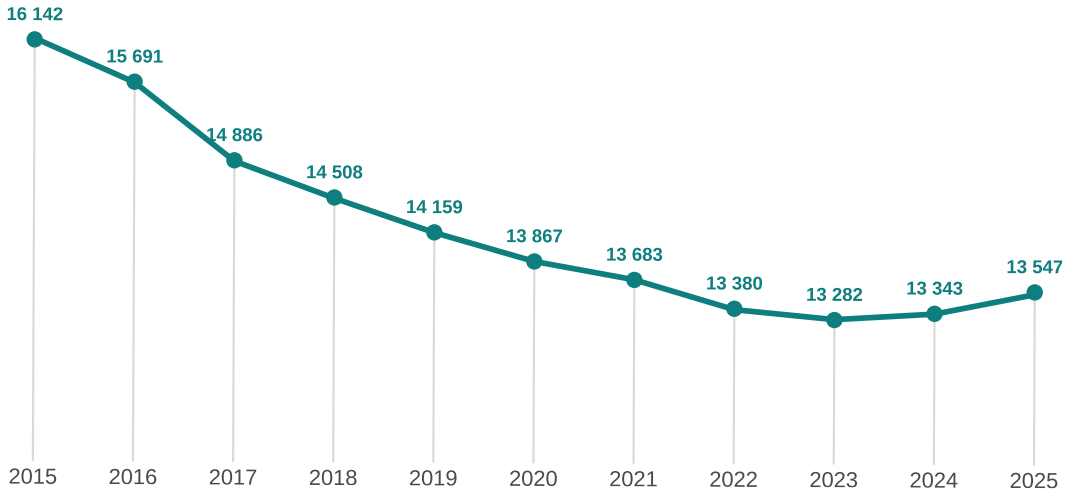
Martins åratal av träning, anhörigas arbete, medicinska insatser och personlig assistans hade gett resultat. I kommunens ögon blev resultaten ett argument för att ta bort stödet. En funktionsnedsättning som enligt medicinsk expertis är permanent behandlades som övergående, eftersom Martin hade gjort framsteg i träningen.

Beslutet överklagades, och förvaltningsrätten stoppade kommunens beslut under den fortsatta rättsprocessen.

Martins fall är inte ett exempel på kriminalitet. Hans ersättning drogs inte in på grund av fusk, bedrägeri eller felaktig timredovisning. Och han är inte ensam.

Mellan 2015 och 2025 har antalet personer som har statlig assistansersättning minskat från 16 142 till 13 547 personer.

Antal personer som fått statlig assistansersättning från och med 2015



En del har fallit bort genom lagändringar, prejudikat och snävare behovsbedömningar. Men det är inte bara formell rätt som avgör hur den enskildes möte med myndigheten kommer att sluta. Inga beslutsfattare verkar i ett neutralt landskap. Alla påverkas av de återkommande beskrivningarna i nyhetsinslag, utredningar, budgetunderlag, myndighetsrapporter och politiska uttalanden.

Den personliga assistansen infördes som en frihetsreform. Den byggde på en enkel men radikal princip om självbestämmande i vardagen. Att slippa vara hänvisad till institutioner, anhörigberoende eller ett liv där andra bestämmer. Att du ska kunna leva som andra, med stöd som utgår från den egna vardagen, den egna viljan och det egna livet. Assistansen handlade om mycket mer än att bara hålla människor vid liv. Den skulle göra det liv du ville leva möjligt.

Synen på assistansen har gradvis förändrats. Förskjutningen har förändrat i vilket fack man placerar assistansanvändare, assistenter och anordnare, och i förlängningen också besluten i riksdag, regering och vid kommunal handläggning.

Berättelsen hoppade inte omedelbart från ”frihets- och rättighetsreform” till “grundförsörjning för grovt kriminella”. Det skedde stegvis. Först blev reformen ett kostnadsproblem. Därefter blev den ett kontrollproblem. Sedan blev den ett brottsproblem. Under många år har utredningar, myndighetsrapporter och politiska initiativ återkommit till samma tema: assistansersättningen påstås vara särskilt utsatt för felaktiga utbetalningar, organiserade upplägg och kriminellt utnyttjande. Nya myndighetskonstellationer har tagit stafettpinnen med mörkertalen vidare, återanvänt dem, justerat dem och byggt nya antaganden ovanpå dem. Allt högre miljardskattningar, som i sig ger näring åt föreställningen att assistansen är en central del av den kriminella ekonomin.

Det politiska och administrativa klimatet kring assistansen präglas av att reformen under lång tid har beskrivits som dyr, svårkontrollerad, utsatt för systematiskt missbruk och genomsyrad av kriminalitet. En reform där kostnadsökningar, timredovisning, anhörigas uppgifter, anordnares upplägg och assistansanvändares behov antas rymma stora dolda fel. Allt oftare skildras och tolkas assistanssektorn genom tänkbara brottsupplägg och spekulativa uppskattningar av kriminell infiltration.

Det konkreta underlaget kan bestå av en enskild uppgift i en intervju, som en anekdot om ”brukarimport”, med tveksamt bevisvärde. Historierna upprepas sedan som om de vore rättsligt prövade fall.

Myndighetsrapporterna från 2025 års samverkansmöten är fyllda med tvärsäkra påståenden om miljardrullning till kriminella. Uppgifterna bygger inte på data eller empiri, utan på återanvända expertbedömningar och äldre antaganden som förts vidare mellan rapporter.

Dagens diskussioner om assistansen formuleras ofta med ett språk hämtat från polisseriernas värld. Det är ”strategiska personer”, ”brottsverktyg” och “go-before-the-money”.

Självklart förekommer felaktigheter. Självklart finns det brott. Offentliga medel ska inte betalas ut på felaktiga grunder, och människor med funktionsnedsättningar ska inte utnyttjas av oseriösa aktörer. Men detta är inte samma sak som att förstå hela assistansen genom brottslogik, mörkertal, riskbedömningar och underrättelsebaserade antaganden.

Den berättelsen har inte bara förändrat synen på reformen, utan också på människorna.

Anhöriga blir inte i första hand de människor som kliver in där samhället inte räcker till, utan personer vars uppgifter måste kontrolleras och samköras. Assistenter blir inte i första hand löntagare som möjliggör självbestämmande, utan potentiella delar av ett kriminellt upplägg. Anordnare blir inte i första hand utförare av en rättighetsinsats, utan kriminella aktörer på en svartmålad marknad. Användaren, som reformen var till för, blir inte i första hand en person med rätt till stöd, utan en möjlig felkälla, en misstänkt eller ett brottsverktyg.

Den här rapporten handlar om hur förskjutningen har gått till i praktiken. Hur en frihetsreform blev till ett prioriterat objekt för kontroll, myndighetssamverkan och brottsbekämpning.

Rapporten granskar hur skattningar av felaktiga utbetalningar i miljardomfattning har vuxit fram, hur dessa osäkra mörkertal sedan behandlats som etablerad kunskap och hur antagandena därefter har motiverat nya regler, kontrollsystem, myndighetsuppdrag och en alltmer omfattande administrativ apparat.

Rapporten visar också avståndet mellan de två verkligheter som löper parallellt genom alla utredningar, lägesbilder och myndighetsrapporter. På den ena sidan finns de återkommande skattningarna av miljardbelopp. På den andra sidan det man faktiskt vet, i form av konstaterade återkrav, domar och rättsligt prövade fall.

Vi har jämfört dessa båda belopp, och där mörkertalen drar iväg ligger den konstaterade omfattningen kvar på en betydligt lägre och relativt stabil nivå.

Verklighetens omfattning verkar vara i stort sett opåverkad av de kontrollinsatser, lagändringar och sekretessbrytningar som genomförts. År efter år upptäcks och lagförs liknande antal fall. Inte heller andra mått visar på någon förändring. De landar grovt räknat i storleksordningen 100 miljoner kronor årligen.

Skillnaden mellan dessa nivåer kan tolkas på olika sätt. Den spontana slutsatsen borde leda till större försiktighet i antagandena. Men skillnaden har istället använts som argument för att larma om det stora mörkertalet, och att kontrollen behöver byggas ut ytterligare.

”Verklighetens omfattning verkar vara i stort sett opåverkad av de kontrollinsatser, lagändringar och sekretessbrytningar som genomförts”

För Martin är denna utveckling inte abstrakt. Den märks i vardagen. Den märks när en livslång funktionsnedsättning omprövas som om det vore övergående. Den märks när korta ögonblick av framsteg blir argument för att dra bort det stöd som gjort dem möjliga.

Det märks för alla användare: i urholkningen av ersättningens värde, i frånvaron av politiska åtgärder som säkerställer att ersättningen täcker lönekostnaderna och i allt krångligare regler.

Därför har vi gått tillbaka till den allra första början. Från de första utredningarna har vi följt siffrorna och de tolkningar som gjorts av siffrorna, hela vägen fram till idag.

Mellan reformens löfte och den verklighet som många assistansanvändare möter finns ett avstånd. Det avståndet börjar i gapet mellan myndighetsrapporternas mörkertal och deras uppgifter om konstaterad omfattning. När berättelsen om osynliga miljardbelopp får bära all politisk tyngd, förändras också rättstillämpningen, prioriteringarna, kontrollsystemen och synen på människorna i reformen.

Schablonersättningen införs.

1997

FUT-delegationen tillsätts för att undersöka felaktiga utbetalningar.

2005

En särskild bidragsbrottslag föreslås.

2007

Reglerna för redovisning skärps och kontrollmöjligheter stärks.

2008



KAPITEL 1.

Frihetsreformen som blev ett kostnadsproblem

1.1 Assistansens ursprungliga idé: att kunna leva, inte bara överleva

Assistansersättningen är en av de mest långtgående frihetsreformer som Sverige har genomfört. Den bygger på en enkel men avgörande insikt: en del människor behöver omfattande praktiskt stöd för att kunna leva ett liv som andra tar för givet. Den skiljer sig i mål och syfte från vård. Omsorgs- och vårdinsatser från samhället fanns även innan reformen. Då var det antingen hemtjänstliknande omsorg eller att bo på institution som var alternativen. De grundläggande överlevnadsbehoven kunde tillgodoses i den kommunala omsorgen.

Assistansen var annorlunda – den syftade till självbestämmande. Den skulle göra det möjligt för en person med omfattande funktionsnedsättning att bo i ett eget hem, arbeta eller studera, träffa vänner, vara förälder, delta i samhällslivet och forma sitt liv på egna villkor. En rättighetslagstiftning som skapade förutsättningar att leva, och inte bara nöja sig med att överleva.

Det gör assistansen till en banbrytande frihetsreform. I stället för att hänvisas till institutioner, anhörigberoende eller ett liv präglat av isolering och passivitet, kan samma person bli arbetsgivare, kollega, partner, vän, samhällsmedborgare och deltagare i det gemensamma. Skillnaden handlar om att gå från att vara föremål för omsorg till att vara subjekt i sitt eget liv.

Reformen uttrycker också en stark välfärdsprincip: många bidrar med lite för att ge en enorm förbättring av livskvalitet för den som föds med, eller råkar ut för en olycka som leder till, enfunktionsnedsättning eller får ett barn med stora behov. Det är en trygghet för alla att veta att om livet skulle ta en plötslig vändning, och förmågor man tagit för givna försvinner, betyder det inte nödvändigtvis att vardagen, familjen eller arbetet tas ifrån en.

Det är också en ovanligt rättfärdig form av omfördelning. Den kompenserar människor som annars skulle få sin frihet kraftigt begränsad, och fördelas utifrån medicinskt bedömd förmåga, för en kostnad som utslagen på alla skattebetalare är låg. Nästan hela beloppet som utbetalas omsätts direkt i arbete med minimala administrativa förluster, och sysselsätter uppemot 100 000 personer i 54 000 heltidsekvivalenter i Sverige 2026, enligt Assistanskoll.

Det är därmed märkligt att beskriva assistansen som för kostsam, eller ett kontrollproblem. Felaktigheter och fusk ska självklart motverkas, men de får inte tillåtas definiera reformen.

Personlig assistans är något Sverige ska vara stolt över. Den visar vad politik kan vara när den är som bäst: inte bara administration av nödvändighet, utan ett medvetet beslut att utvidga människors frihet. Välfärd i konkret form, omsatt i händer, tid, relationer och självbestämmande. Ett gemensamt samhälleligt åtagande för att var och en som har omfattande funktionsnedsättningar ska kunna leva ett fritt och värdigt liv på egna villkor.

1.2 När de faktiska behoven blev större än kalkylerna

Att assistansreformen genomfördes under 1990-talet gör den ännu mer anmärkningsvärd. Det tidiga 1990-talet präglades av ekonomisk kris, snabbt stigande arbetslöshet, sanering av offentliga finanser och hård press på välfärdsstaten. Den politiska huvudriktningen var inte expansion, utan åtstramning. Andra reformer som genomfördes motiverades med behovet av besparingar, effektiviseringar, ökad kontroll eller anpassning till en ny ekonomisk verklighet. Offentliga verksamheter skulle hålla tillbaka kostnader, ersättningssystem stramas åt och kommuner och stat förväntades göra mer med mindre.

Den personliga assistansen var ett undantag. Den genomfördes inte för att spara pengar. Den genomfördes inte därför att ett system hade kollapsat och måste räddas. Inte heller som en teknokratisk effektivisering, där försämringar paketerades som modernisering eller som ett led i att minska den offentliga sektorns del av ekonomin. Reformen byggde i stället på en politisk vilja att förbättra livet för en grupp människor vars frihet tidigare varit starkt begränsad. Den visar att välfärdspolitik inte enbart behöver handla om att administrera knapphet eller fördela minskade resurser. Politik kan också användas för att utvidga människors handlingsutrymme.

Med det sagt förutsågs ingen större kostnadsökning som konsekvens av införandet. Man såg det som att kostnaderna för hemtjänstformatet som föregick LSS gjordes om till en individuell ersättning, där användaren själv fick styra över assistansen.

Beräkningarna visade sig stämma dåligt med verkligheten.

- behovet av timmar var högre än kalkylerat redan från start,
- antalet användare ökade år för år,
- genomsnittstiden per person steg kontinuerligt.

Regering och myndigheter såg problem med träffsäkerhet, kontroll och långsiktig hållbarhet. Assistansreformen kom att behandlas som ett kostnadsproblem redan från start.

Ett skäl till skillnaden mellan beräkningar och verklighet är att den ursprungliga förväntan byggde på en annan typ av stöd än det reformen kom att skapa. Vid införandet beräknades

behovet till knappt sex timmar per dygn och person, med kommunal hemtjänst som utgångspunkt. Redan 1994 hade mottagarna i genomsnitt behov av drygt nio timmar per dygn. Försäkringskassan förklarar i *Stöd till personer med omfattande funktionsnedsättningar. 30 år med personlig assistans, korta analyser 2024:3 FK nr 116-44* att beräkningarna underskattade att många tidigare hade fått stöd av familjemedlemmar. Kostnaden för att frigöra både användare och anhöriga från den situationen ifrågasätts inte som onödig idag, och tas inte upp i utredningar. Men förstår man inte det sambandet blir det svårt att förstå varför kostnaderna steg så snabbt.

Assistansreformen hade också en betydligt högre ambitionsnivå än hemtjänsten. Det var ju själva poängen, men hade inte lagts in i budgeten.

Kostnadsproblemet uppstod alltså inte bara för att ”fler fick assistans”. Försäkringskassans längre utvecklingsanalys visar att antalet mottagare ökade sedan ersättningen infördes, men att den mest kraftfulla kostnadsdrivaren var timmarna: genomsnittet var 67 timmar per vecka 1994 och 124 timmar 2014. Det totala antalet timmar ökade från 21 till 100 miljoner timmar på tjugo år, alltså ungefär en femdubbling, enligt 30-årsrapporten.

Antalet mottagare ökade fram till 2010, låg stabilt till 2015, och började därefter minska. Timantalet och därmed den genomsnittliga ersättningen per mottagare fortsatte att öka. Från 920 000 kronor år 1994, räknat i 2023 års priser, till 2,2 miljoner kronor år 2023.

Ett skäl är att reformen och andra faktorer gjorde att fler personer överlevde i högre ålder. Likaså överlevde fler för tidiga födslar eller svåra olyckor, för att ta ett par exempel.

Ett annat skäl är att även personer med mindre omfattande funktionsnedsättning fick assistans i början. Eftersom de fick få timmar drogs snittet ner. De flesta som får statlig assistansersättning idag är människor som behöver stöd antingen dygnet runt, eller alla vakna timmar.

1.3 Från högre kostnader till krav på styrning och kontroll

Den första åtgärden för att dämpa kostnadsutvecklingen var att begränsa ersättningen per timme. Schablonersättningen infördes 1997, inte bara på grund av kostnaderna, utan också för att förenkla administrationen. Den innebar att ersättningen lämnades med ett fast belopp per timme, fastställt årligen av regeringen. Det hade effekt på kostnadsökningen, konstateras senare i *Kommittédirektiv, Översyn av ersättningen för personlig assistans Dir. 2013:34*, från Socialdepartementet. Det löste dock inte den större kostnadsfrågan, eftersom den fortsatta ökningen framför allt låg i antalet beviljade timmar, inte i timbeloppet.

Nästa steg var att assistansen började beskrivas som ett problem i avseende styrning, kontroll och ändamålsenlig användning. I *SOU 2005:100, På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning* föreslogs tydligare och mer aktiv tillsyn samt ökad uppföljning och kontroll.

Det konkretiserades i *SOU 2007:73 Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* och den efterföljande propositionen 2007/08:61. Förslagen innebar bland annat att hela ersättningen skulle

användas för att köpa assistans eller för att själv vara arbetsgivare, att användningen skulle kunna redovisas, att överskott i vissa fall skulle betalas tillbaka och att Försäkringskassan skulle få kontrollera hur ersättningen använts.

I propositionen beskrivs rapporter om felaktigt använd assistansersättning, men att det var svårt att bedöma omfattningen. Problemen formulerades dessförinnan i termer av bristande kunskap, svag uppföljning och osäkerhet om hur ersättningen faktiskt användes.

Staten ville ta reda på om ökningen berodde på fel, bristande kontroll, ändrade behov eller på att reformen helt enkelt användes på det sätt den var avsedd att användas.

Förklaringarna landade i att systemet var för generöst, svårkontrollerat och sårbart för överutnyttjande. Högre kostnader blev ett problem som krävde bättre redovisning, tydligare regler, mer uppföljning och ökade kontrollmöjligheter.

Det var inte en självklar slutsats. En annan tolkning som föreslogs var att reformen synliggjorde behov som tidigare hade varit dolda.

”En annan tolkning som föreslogs var att reformen synliggjorde behov som tidigare hade varit dolda”

Den ursprungliga kalkylen utgick från en ambitionsnivå som liknade hemtjänsten. Men assistansen synliggjorde de kostnader som legat dolda i institutioner, i familjers obetalda omsorgsarbete eller i begränsat livsutrymme.

Till skillnad från hemtjänstens avgränsade praktiska insatser i hemmet, bygger assistansen på rätten att bestämma över sitt liv och sin vardag. Det betyder fler situationer, fler timmar och större variation än ett traditionellt vård- eller omsorgssystem. Det krävdes fler timmar för att tillgodose behov av sådant som kommunikation, arbete, studier, fritid, föräldraskap och deltagande i samhällslivet.

Det hade bara inte tidigare räknats, ersatts eller erkänts som ett samhälleligt ansvar. Personlig assistans var nytt och hade inte prövats på nationell nivå, och i beräkningarna såg man inte hur mycket assistansen skulle komma att förändra.

När man i stället valde att se kostnadsökningen framför allt som ett kontrollproblem hamnade fokus på att begränsa, följa upp och misstänkliggöra användningen av ersättningen. Därmed lades grunden för den senare utvecklingen. Det fanns i botten en rimlig oro över kostnader över budget, men den blev så småningom till kontrollkrav, till mörkertal och till slut till brottsnarrativ.

2008 Den första skattningen av mörkertal görs av FUT-delegationen på 1,2 miljarder kronor.

2010 Försäkringskassan gör en skattning på 1,7 miljarder kronor.

2011 Tillståndsplikt för enskilda anordnare införs.

2011 Starten på brottsnarrativet med rapport från ISF/Brå.

2011 Ny skattning av mörkertal, ESVs samverkansuppdrag, 2,1 miljarder kronor.

KAPITEL 2.

Mörkertalen skapas

När kostnadsökningen hade börjat tolkas som ett kontrollproblem uppstod nästa fråga: hur stort var det här problemet? Staten hade börjat se assistansersättningen som ett system där uppföljningen var otillräcklig, där användningen behövde redovisas tydligare och där Försäkringskassan behövde bättre möjligheter att kontrollera vad ersättningen gick till. Men det fanns inget svar på hur omfattande felen faktiskt var.

Det var då den första miljardnivån för de så kallade mörkertalen uppstod.

2.1 FUT-delegationen: miljardmytens startpunkt

FUT-delegationen var Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Den tillsattes av regeringen den 12 maj 2005 och slutredovisade sitt arbete sommaren 2008 i *SOU 2008:74 Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Bakgrunden var inte personlig assistans specifikt, utan en generell politisk oro för att stora offentliga utbetalningssystem kunde läcka pengar genom fel, bristande kontroll, missbruk eller medvetna oriktiga uppgifter. Delegationen skulle samordna myndigheternas arbete, ta fram metoder för att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar och föreslå mål för att minska dem.

Delegationens övergripande mål formulerades som att rätt ersättning skulle gå till rätt person.

I arbetet deltog totalt 16 myndigheter och organisationer. Det var både utbetalande aktörer och myndigheter i kontroll- och rättskedjan.

En del av uppdraget gick ut på att kartlägga orsakerna till felaktiga utbetalningar, uppskatta omfattningen av felen, inklusive mörkertal, samt föreslå och prioritera åtgärder.

Hur bedömer man det som man inte vet och inte kan mäta? För att få en bild trots bristen på data och empiri, använde man en metod som heter Expert Elicitation.

Man lät ett antal myndighetsexperter sätta en siffra på hur mycket det kan handla om.

Det blev startpunkten för den moderna mörkertalsberättelsen och den myndighetsgemensamma politiken mot felaktiga utbetalningar.

2.2 Expertbedömningar i stället för empiri

För att uppskatta omfattningen av okända och oupptäckta fel – mörkertalen – byggde delegationen upp en orsaksbild och använde den som grund för bedömningen.

Konkret gjordes bedömningar av de 16 djupstuderade systemen under tio expertseminarier våren 2007. Varje seminarium omfattade två heldagar med cirka två veckors mellanrum. Vid varje seminarium deltog fem till sju experter, och totalt medverkade 45 experter.

Med hjälp av en rad underlag, och sin egen expertis, gjorde experterna där och då en bedömning av vad de ansåg vara en sannolik siffra för mörkertalen. Det var ingen hemlighet att man inte visste. Själva idén var att efter bästa förmåga gissa.

”Assistansens första miljardgissning var FUT-delegationens 1,2 miljarder kronor”

Assistansersättningen var ett av de 16 djupstuderade systemen. I delrapport 7, *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, redovisas resultatet av Expert elicitation-arbetet. Expertseminarierna landade i bedömningen att man trodde att assistansersättningen hade en särskilt hög andel felaktiga utbetalningar, 10,9 procent av utbetalt belopp 2005. Det motsvarade 1 241 miljoner kronor.

Osäkerhetsintervall anges på 6–19 procent av utbetalt belopp. I kronor motsvarar det 681–2 156 miljoner kronor. Rapporten anger att intervallet svarar mot 90,4 procent av ”experternas aggregerade sannolikhetsfördelningar”.

Assistansens första miljardgissning var FUT-delegationens 1,2 miljarder kronor.

2.3 Olämplig metod

STIL gav 2017 ut rapporten *Det handlar om miljarder*, av Niklas Altermark och Hampus Nilsson på Lunds universitet, om Expert elicitation-metoden, och hur den tillämpades på bedömningar av välfärdssystemen.

Altermark och Nilssons slutsatser var:

1. Det saknas helt evidens för att metoden går att använda för att undersöka omfattningen av felaktiga utbetalningar inom personlig assistans. Faktum är att metoden inte ens är beprövad för att besvara samhällsvetenskapliga frågeställningar
2. Tillämpningen av metoden för att uppskatta felaktiga utbetalningar inom personlig assistans bryter mot centrala metodologiska rekommendationer för hur expertuppskattningar ska utformas och genomföras.

De fyra viktigaste skattningarna av mörkertal.

Publiceringsår	Namn	Avser år	Expertskattning, SEK	Egen redovisad omfattning
2007	**FUT-delegationen rapport 7**	2005	1 241 000 000	150 000 000*
2011	**ESV 2011:11**	2010	2 147 000 000	Redovisar enbart typfall
2012	**SOU 2012:6**	2010	2 800 000 000	89 200 000
2019	**SOU 2019:59**	2018	3 309 000 000	94 600 000

*stickprovsbaserad skattning

Det här är de fyra utredningar som huvudsakligen satt bilden av miljardrullningen från assistansen.

FUT-delegationen gjorde 2007 den första Expert Elicitation-bedömningen och den första skattningen av mörkertal. De verkliga, konstaterade felaktiga utbetalningarna i utredningen landade på 150 miljoner kronor, men myndighetsbedömningen var att omfattningen kunde vara 1,2 miljarder kronor.

Den följdes av ett samverkansuppdrag lett av ESV som 2011 redovisade 2,1 miljarder. De gjorde ingen egentlig genomgång av konstaterad omfattning, utan redovisade några fall.

SOU 2012:6 gjorde en ny bedömning baserad på skillnaden mellan verklighetens kostnadsutveckling och den ursprungliga prognosen från 1994, som hade räknat med en kostnadsökning på 1,1 miljard. SOU:n landade i 2,8 miljarder i fusk och fel, efter att ha konstaterat en verklig omfattning på 89 miljoner.

KUT-delegationen gjorde 2019 en justerad historisk skattning som kom upp i hela 3,3 miljarder kronor, samtidigt som man trots förbättrade kontrollmöjligheter och regelskärpningar konstaterade verkliga fall motsvarande 94 miljoner kronor.

Den konstaterade omfattningen av felaktiga utbetalningar har legat kvar på 100-miljonersnivån oavsett vilka insatser som genomförts, men myndigheternas gissningar av mörkertalet har följt den alltmer dramatiska berättelsen om assistansen som finansieringskälla för de kriminella gängen, och höjt miljardskattningarna baserat på den bilden.

I samband med FUT-delegationens nyss nämnda delrapport 7, lämnade Brå ett remissyttrande där myndigheten uttryckligen kritiserade att delegationens prioriteringar byggde på skattade felstorlekar i procent och belopp.

Brå skriver att metoden fungerar väl för kvalitativa faktorer, som att identifiera brister i handläggning och kontroll, men sämre när ambitionen är att ta fram kvantitativa uppgifter om omfattning. När uppgifter saknas blir resultatet, enligt Brå, i bästa fall sammanvägda rimlighetsbedömningar och i sämsta fall rena gissningar. Brå kritiserar också att beloppen anges med decimaler, vilket de beskriver som en orimligt hög precisionsgrad.

Det som var den första bedömningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar var inte bara en gissning utan data och fakta i botten, utan ett omdöme gjort med en olämplig metod.

Ändå fördes siffrorna vidare i nya utredningar som ”tidigare skattningar”, liksom den antagna procentandelen av det totala utbetalade beloppet. Utredningarna som tillsatts efter FUT-delegationen har återanvänt och återpublicerat varandras skattningar och byggt vidare på samma metoder. Den kritiserade metoden blev en mall för de bedömningar som kom efter. Det har bidragit till att skapa en skenbar stabilitet: siffrorna ser bekräftade ut, trots att de vilar på samma antaganden eller upprepningar av samma experiment.

2.4 Stor skillnad mellan verklighet och mörkertal

FUT-delegationen stod inför samma problem som varje kommande utredning – att konstaterade återkrav, domar och skadestånd inte var i närheten av att motsvara det antagande om omfattning som gjorts i skattningen.

I FUT-utredningen fanns dock ingen sådan sammanställning. Istället gjorde man även här en bedömning, baserad på Försäkringskassans slumpmässiga kontroller av utbetalningar.

Bedömningen för assistansersättningens 151 105 gjorda utbetalningar var att 100–213 miljoner kronor kunde vara felaktiga utbetalningar. Anmärkningen till tabellen säger att intervallet är en skattning av omfattningen per förmån utifrån de slumpmässiga kontroller som genomförts under 2006.

Långt under rapportens andra skattning genom expertseminarier på 1,2 miljarder. Men Försäkringskassans bedömningsintervall ligger högre än senare utredningars konstaterade omfattning, trots lägre totalbelopp för statlig assistansersättning.

Ett skäl till det höga beloppet kan ha varit ett konkret och mycket allvarligt fall av internbedrägeri som uppmärksammades i rapporten. I maj 2007 upptäcktes att en tidigare anställd vid Försäkringskassan under två år felaktigt hade betalat ut assistansersättning till sig själv och familjemedlemmar med närmare 36 miljoner kronor. Enligt Försäkringskassans egna utredningar möjliggjordes detta av att flera viktiga interna kontrollåtgärder inte fungerade som avsett.

Problemet med den stora skillnaden kunde redan i detta skede behandlats med större respekt och föranlett mer försiktighet i hur man använder siffrorna.

Regeringen och myndigheterna valde inte försiktighet, de valde att utgå ifrån mörkertalet som om miljardbeloppet vore ett faktum.

I och med det förvandlades en stor del av assistansersättningen till ett fel som ännu inte upptäckts. Bristen på bevis blev ett bevis på otillräcklig kontroll och sårbarhet.

Den omfattning vi vet om består av återkrav, upptäckta fel, polisanmälningar och domar. Den antagna omfattningen består av skattningar, riskbedömningar och expertbedömningar. Men i den fortsatta politiska och administrativa utvecklingen glider de verklighetsbaserade beloppen och skattningar av okända belopp in i varandra och börjar betraktas som lika sanna.

De väsentliga felorsaker som rapporten anger för assistansersättning är

- fel i tidredovisningar och räkningar,
- överdrivet funktionshinder och hjälpbehov,
- otydligt definierade boendeformer såsom korttidsboende och gruppboende,
- utebliven anmälan om ändrade förhållanden, och
- att tvåårsomprövning inte genomförs.

2.5 Felaktiga utbetalningar som systemproblem

I FUT-delegationens slutbetänkande, *SOU 2008:74, Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, var huvudslutsatsen att felaktiga utbetalningar inte skulle förstås som enstaka avvikelser, utan som ett systemproblem i välfärdsstaten.

Delegationen drog slutsatsen att kontrollsystemen inte räcker. De planerade kontrollerna hos myndigheterna skulle enligt delegationen inte komma åt många av de bakomliggande felorsakerna. Delegationen skrev om det stora gapet mellan bedömda och upptäckta felaktiga utbetalningar. Slutsatsen de drog var att upptäckterna behövde bli fler och metoderna för att bedöma omfattningen behövde bli säkrare.

Bland åtgärderna som föreslogs fanns bättre inkomstuppgifter, månadsvisa individuppgifter, gemensam funktion för utbetalningskontroll före utbetalning, bättre bosättningskontroll, underrättelseskyldighet, kontroll av personuppgifter, administrativa sanktioner, utvecklad riskhantering, effektivare kontroll och fortsatt samordning efter delegationens avslut.

Delegationen föreslog att en tidsbegränsad beredning mot felaktiga utbetalningar skulle inrättas i Regeringskansliet från september 2008 till juni 2011, med uppgift att samordna, analysera och driva kommunikationsinsatser. Problemet ansågs kräva en mer permanent statlig kontroll- och samordningskapacitet.

2.6 Kontrollarkitekturen byggs upp

Åren efter FUT-delegationen byggdes ett lagrum och en mer permanent myndighetsstruktur för kontroll upp.

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar bildade tillsammans en ny rättslig bas för att upptäcka, anmäla och dela information om misstänkta fel. I propositionen *2007/08:61 Kostnader för personlig assistans* skärptes reglerna om hur assistansersättning fick användas, för att säkerställa att assistansberättigade väljer anordnare utifrån kvaliteten i stödet och att ersättningen används ändamålsenligt.

LSS-kommitténs slutbetänkande *SOU 2008:77, Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* föreslog flera förändringar: staten skulle få samlat ansvar för personlig assistans och reglerna för behovsbedömning skulle bli tydligare. Regeringens sammanfattning beskrev hur kommittén såg behov av en omreglering av systemet, inte bara en ekonomisk justering.

En åtgärdslinje var tillstånd och tillsyn av assistansmarknaden. Genom propositionen *2009/10:176, Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet,* infördes en ny kontroll- och tillsynsstruktur. Regeringen föreslog tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare och åtgärder för att stärka kvalitet, tillsyn och kontroll inom personlig assistans och LSS. Staten tog kontroll över vilka aktörer som fick verka i systemet.

Samtidigt tillsattes särskilda utredningar och kontrolluppdrag om assistansersättningen. *SOU 2012:6 Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* tillsattes just för att analysera fusk, oegentligheter och överutnyttjande samt föreslå åtgärder för att förhindra dessa och stärka uppföljning och kontroll. Den skulle också analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen, bland annat övervältring mellan huvudmän.

2.7 Försäkringskassans reservationer mot sitt underlag

I Försäkringskassans rapport Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen från 2010, som redovisade ett uppdrag i regleringsbrevet för 2009, finns tydliga reservationer mot metoderna och skattningarna.

Uppdraget var att redovisa en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen.

För assistansersättningen bedömde Försäkringskassan att de felaktiga utbetalningarna uppgick till 1 681 miljoner kronor. Det motsvarade 10,5 procent av de totala utbetalningarna inom assistansersättningen.

Metoden var återigen Expert Elicitation, det vill säga sannolikhetsbedömningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar, inklusive mörkertal.

Försäkringskassan bedömde att det finns få realistiska alternativa metoder om syftet är att redovisa mörkertal. Ett alternativ skulle vara omfattande djupstudier av varje system eller förmån, men detta bedömdes vara alltför resurskrävande om det ska göras återkommande. Dessutom skulle även sådana djupstudier behöva kompletteras med någon form av bedömning av mörkertal.

Rapporten var samtidigt tydlig i kritiken av metoden. Om det saknas riktade studier, statistik, kvalitetsmätningar eller riskanalyser blir osäkerhetsintervallen stora, och myndigheten anser att metoden inte är ett optimalt instrument för att mäta förändringar över tid.

2.8 ESV 2011: samma metod, nya miljardbelopp

Efter att nya regler och kontrollsystem var på plats genomfördes en ny utredning av felen. I ett regeringsuppdrag den 5 mars 2009 gavs elva myndigheter i uppdrag att tillsammans utveckla metoder för och redovisa resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar. Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens tjänstepensionsverk.

Ekonomistyrningsverket, ESV, skulle vara sammankallande myndighet och leda och fördela arbetet, som skulle rapporteras årligen till regeringen i en gemensam skrivelse.

Uppdraget hade flera delområden: myndighetsgemensamma risker, statistik och indikatorer, kostnadseffektivitet, elektroniskt informationsutbyte, underrättelseskyldighet, omfattningsstudier och informationsinsatser. Uppdraget redovisades som *ESV 2011:11, Gemensam skrivelse, Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*.

Under delområdet ”omfattningsstudier” görs en förnyad uppskattning av mörkertalen i assistansersättningen.

Omfattningsstudierna genomfördes i form av nya Expert Elicitation-bedömningar. Rapporten anger att man valde expertbedömningar eftersom tillförlitliga data saknades för att beräkna omfattningen.

Samverkansuppdraget byggde tydligt vidare på FUT-delegationens ramverk, definitioner, riskarbete och metodval.

Omkring 115 experter deltog i omfattningsstudierna, med fem till nio experter per förmån. Experterna deltog i metodföreläsning och förmånsspecifika seminarier. Därefter gjorde de först en egen bedömning utifrån kompetens och utskickat underlag, och lämnade sedan en ny bedömning efter seminariet.

För assistansersättningen landade ESV:s expertbedömning på 12,2 procent.

Det motsvarade 2 147 miljoner kronor, alltså drygt 2,1 miljarder kronor.

Men siffran angavs som mycket osäker. Experterna bedömde att de felaktiga utbetalningarna kunde vara så låga som 1,8 procent och så höga som 27,6 procent av det totalt utbetalda beloppet. Den ofta citerade siffran 2,1 miljarder kronor var expertgruppens sammanvägda punktskattning inom ett osäkerhetsintervall från cirka 309 miljoner till 4,9 miljarder kronor.

I ESV:s tabell delades de 2 147 miljonerna upp i tre kategorier.

- Avsiktliga fel från allmänheten siffersattes till 1 235 miljoner kronor, motsvarande sju procent av det totalt utbetalda beloppet.
- Oavsiktliga fel från allmänheten till 302 miljoner kronor, eller 1,7 procent.
- Oavsiktliga fel från myndigheter 610 miljoner kronor, eller 3,5 procent av hela assistansersättningen.

Felorsakerna experterna lyfte fram för assistansersättningen var

- att behovet av assistans kan överdrivas av assistansanordnare på grund av vinstintresse
- att kommuner kan ha incitament att bedöma behovet som över 20 timmar för att flytta ekonomiskt ansvar
- att användaren kan överdriva behovet
- att tidrapporter kan fyllas i så att de täcker beviljade timmar trots att så mycket assistans inte utförts
- att det saknades formella krav på läkarutlåtanden vid ansökan och att tvåårsomprövningar inte alltid genomfördes i tid eftersom nyansökningar prioriterades.

Statskontoret bygger sedan sin bedömning på ESV:s antaganden, i granskningen som kom samma år, *2011:16, Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. Vid denna tid hade cirka 40 procent av användarna undantag från kravet att lämna tidredovisning som underlag för utbetalning. Statskontoret bedömer att detta försämrar efterkontrollen och föreslår att möjligheten att ge undantag från tidredovisning ska avskaffas.

Tvåårsomprövningar har enligt rapporten länge varit nedprioriterade inom Försäkringskassan. Statskontoret framhåller att dessa är viktiga eftersom de ofta är det enda sättet att upptäcka förändrat stödbehov. Det förekommer olika rutiner mellan lokala försäkringscenter vad gäller hembesök och inhämtande av nya medicinska underlag. Statskontoret föreslår därför tydligare riktlinjer för mötesformer och när nya medicinska underlag ska begäras in.

Statskontoret föreslår att Försäkringskassan i princip alltid ska genomföra personligt möte vid utredning av rätten till assistansersättning, ta fram en mall för medicinska intyg, utarbeta en strategi för information till vården och andra intygsutfärdare, utveckla introduktionsutbildning och fortbildning, samt ge tydligare vägledning i centrala bedömningsfrågor.

För efterkontrollen föreslås att Försäkringskassan ser över tidsramarna i processbeskrivningen, koncentrerar kontrollerna av tidredovisningar och räkningar, avskaffar undantag från tidredovisning, förtydligar rutinerna för tvåårsomprövningar, stärker överlämningen till kontrollutredare vid misstankar och följer upp åtgärder som ska säkerställa att attestreglerna följs.

Statskontoret föreslår också en informationsstrategi riktad till sökande, användare, ombud och gode män. Syftet är att tydliggöra vad personlig assistans är, vilka grundvillkor som gäller, vilka skyldigheter den assistansberättigade har och vilka ändrade förhållanden som måste anmälas.

Redan de första skattningarna från 2008 och 2011 fick stora konsekvenser. Dels i de åtgärder som genomfördes under åren som följde, och dels i att de etablerade en mall för kommande utredningar och början till den berättelse som skulle bli inramningen för assistansen under de närmsta tjugo åren.

Ny skattning av mörkertal, SOU 2012:6, på 2,8 miljarder kronor.

2012

Reglerna om redovisning, uppföljning och kontroll skärps.

2013

KAPITEL 3.

Från kontrollbrister till brottsnarrativ

Åren efter FUT-delegationen skedde ett tydligt skifte i synen på assistansersättningen. Problembeskrivningen rörde sig från bristande kontroll, svaga beslutsunderlag, regionala skillnader, svårigheter att bedöma behov, överutnyttjande och felaktiga utbetalningar till ett kriminalitetsnarrativ. Systemet beskrevs ofta som särskilt sårbart. Det som först formulerades som fel i ett komplext välfärdssystem började beskrivas som brott, kriminellt utnyttjande och organiserad exploatering av assistansersättningen.

Det förändrade hela reformens politiska laddning. Fel kan hanteras med bättre handläggning, tydligare regler, bättre beslutsunderlag och mer ändamålsenlig uppföljning. Brott kräver något annat: kontroll, misstanke, underrättelser, polisanmälningar, myndighetssamverkan och brottsbekämpning. Assistansersättningen började förstås främst genom brottsnarrativet, och som politisk fråga hamnade assistansen i kontrollstatens och kriminalpolitikens logik.

Den här förändringen byggde helt på de så kallade ”mörkertalen”.

3.1 SOU 2012:6: assistansen som brottsupplägg

En större statlig utredning som enbart handlade om fusk med assistansersättning var *SOU 2012:6, Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*

Den presenterade en ny skattning av mörkertalen rörande fusk och felaktiga utbetalningar som hamnade på omkring 12 procent av assistansersättningens kostnader 2010, motsvarande cirka 2,8 miljarder kronor.

Utredningen identifierade tre huvudfaktorer bakom att kostnaderna ökat:

- antalet personer som beviljades assistansersättning
- antalet assistanstimmar per person
- ersättningen per assistanstimme

Slutsatsen var att både antalet personer och antalet timmar per person har ökat, medan den genomsnittliga ersättningen per timme i reellt värde snarare hade minskat något.

I kapitel 5, ”Beskrivning av konstaterat fusk m.m. inom assistansersättningen”, förekommer olika material. Utredningen anger att den har kartlagt nio domar, sju stämningsansökningar, 35 polisanmälningar eller pågående utredningar, fem ärenden från allmän förvaltningsdomstol, 115 återkravsakter och underhandsinformation från Skatteverkets revisioner.

Vidare beskrivs ett särskilt brottsupplägg där assistansanordnare kopplade till grov organiserad brottslighet ska ha sökt upp personer med funktionsnedsättning i andra länder och hjälpt dem till Sverige. Utredningen anger också att anordnare aktivt ska ha letat användare på flyktingförläggningar och utnyttjat deras utsatta situation. Dessa beskrivningar bygger inte på konstaterade eller öppet redovisade fall. Inga målnummer, domar, belopp eller detaljerade fallbeskrivningar redovisas för dessa upplägg.

Det konkreta stöd som redovisas består i stället av att en polis i intervju ska ha uppgett att polisen vid sms-kontroll av en assistansanordnare sett sms där anordnaren skrev att han hade hämtat personer med funktionsnedsättning i ett annat land, och visst stöd i en journalanteckning från aktgranskningen, där det antecknats att anordnaren uppgett att han träffade brukaren första gången på en flyktingförläggning.

SOU:n beskriver därefter hur sådana upplägg kan skapa beroendeställning och hot, till exempel om utvisningshot har förekommit.

När det gäller faktiska rättsfall redovisar SOU 2017:37 ett assistansmål från Södertälje, Svea hovrätts dom i mål B 5912-14, blir till ett typfall som beskriver hur det går till: Assistansanordnare söker upp brukare utomlands eller på flyktingförläggningar och utnyttjar deras beroendeställning och låga kunskap om löner och arbetsrätt.

3.2 Miljardbeloppet ökar ytterligare

För sin bedömning av omfattningen utgår utredningen från vad Handikapputredningen och propositionen ursprungligen beräknade att kostnaden skulle bli.

1,1 miljarder kronor år 1994 angavs som prognos i utredningen. Det blev sedan 2,4 miljarder i propositionen, med efterfrågeökningsprognos på som högst 0,7 miljarder. Det faktiska utfallet blev väsentligt högre. År 2010 uppgick kostnaderna till 23,7 miljarder kronor. Det motsvarade en ökning med 485 procent sedan 1994, räknat i 2010 års prisnivå.

Utredningen jämförde utfallet med en tänkt nivå om 9,4 timmar per person och dygn, vilket den använde som ett rimligt referensscenario utifrån reformens första år och de ursprungliga antagandena. Med denna utgångspunkt borde kostnaden år 2010 ha varit omkring 10 miljarder kronor i stället för nära 24 miljarder kronor. Ökningen av timmar per person

beräknas ha bidragit med 9,4 miljarder kronor till kostnadsnivån 2010, vilket utredningen anger som 38 procent av den konstaterade kostnadsökningen.

SOU 2012:6 genomförde ingen ny Expert Elicitation. Utredningen utgick från FUT-delegationens och ESV:s tidigare skattningar och gjorde därefter en samlad bedömning av omfattningen. Utredningens antagande ligger på 12 procent, eller 2,8 miljarder kronor, med ett intervall på 9–15 procent av totalt utbetalt belopp år 2010.

Intervallet är en justering av ESV:s tidigare bredare osäkerhetsintervall, där SOU 2012:6 anser att det lägre värdet bör justeras upp på grund av många konstaterade handläggningsproblem, medan det högre värdet sannolikt även innehåller sådant som bör klassificeras som överutnyttjande snarare än fusk. Skattningen innebär en tydlig höjning både i belopp och procent, och etablerar motivet som rent brottsligt. Denna bedömning får stor betydelse för problembilden. Den skapar intrycket av ett mycket omfattande systemfel.

”I stället för att skillnaden leder till metodologisk försiktighet, eller till frågan om skattningen faktiskt fångar brott, fel, överutnyttjande och osäkerhet på rimligt sätt, blir den ett argument för mer kontroll”

3.3 Det stora gapet

Precis som i tidigare utredningar är den konstaterade omfattningen, i samma utredning, av en helt annan storleksordning. Den egna kartläggningen av kända ärenden, domar, stämningsansökningar, polisanmälningar, pågående utredningar och återkravsakter visar felaktig assistansersättning på 89,2 miljoner kronor i de fall där belopp kunde beräknas. Det är mycket pengar, men det är inte 2,8 miljarder.

I stället för att skillnaden leder till metodologisk försiktighet, eller till frågan om skattningen faktiskt fångar brott, fel, överutnyttjande och osäkerhet på rimligt sätt, blir den ett argument för mer kontroll.

3.4 Enskilda fall som systemrisk

Brottsförebyggande rådets (Brå) och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tog 2011 fram rapporten *ISF/Brå 2011:12 Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet.* Den bidrog till att konkretisera bilden av brottsupplägg. Rapporten beskriver några allvarliga fall av fusk, med belopp som 2,4 miljoner kronor i skadestånd, tre miljoner kronor i felaktigt utbetald assistansersättning och 6,5 miljoner kronor i återbetalning.

Underlaget är 90 ärenden hos Försäkringskassans kontrollenheter där det fanns tecken på skattebrott vid sidan av bidragsbrottet, samt 99 intervjuer med bland annat kontrollutredare, skattebrottsutredare och gärningspersoner. Urvalet är kvalitativt och explorativt, inte statistiskt representativt.

Ett fall gäller en organisatör som redovisade för många assistanstimmar och dömdes till två års fängelse för grovt bokföringsbrott och grovt bidragsbrott. Han skulle betala 2,4 miljoner kronor i skadestånd till Försäkringskassan. Assistansbolaget skulle dessutom betala 0,5 miljoner kronor i företagsbot.

Ett annat fall gäller en mottagare som under fyra år haft assistansersättning på nästan 90 000 kronor i månaden. Familjemedlemmar hade anställts som assistenter genom ett bolag men inte utfört något arbete. Mottagaren dömdes till tre års fängelse för bidragsbrott, och rapporten anger ersättningsanspråk på tre miljoner kronor i felaktigt utbetald assistansersättning. Familjemedlemmarna dömdes dessutom att betala tillbaka 400 000 kronor i sjukpenning, eftersom deras sjukpenninggrundande inkomst byggde på inkomsterna som assistenter.

Ett tredje fall gäller en mottagare som haft assistansersättning i sex år för mer än 90 timmar per vecka, med familjemedlemmar som assistenter. Mottagaren dömdes till fyra års fängelse och skulle betala tillbaka 6,5 miljoner kronor till Försäkringskassan.

I övrigt bygger slutsatserna och exemplen på intervjuer.

Rapporten hänvisar till det tidigare materialet. ESV bidrar också med en statistikdel. Den redovisar inte konstaterad omfattning enligt måttet återkrav, kvittning och eftergift. Däremot redovisas misstänkta bidragsbrott. För 2009 handlar det om tolv ärenden och 33 miljoner kronor, där beloppet dessutom avser både felaktig utbetalning och bedömd framtida besparing genom avslag, indragningar och nedsättningar. Lagföringarna är få:

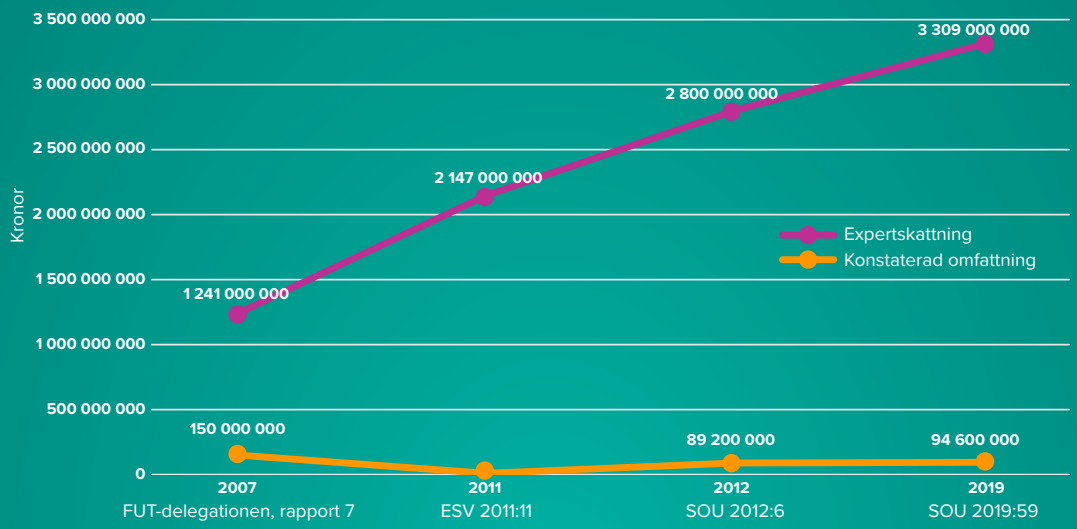
För assistansersättning redovisas

År	Antal lagföringar
2006	0
2007	0
2008	2
2009	0

Precis som i alla andra utredningar är avståndet stort mellan den dramatiserade problembilden och den rättsligt konstaterade omfattningen.

Det som växer fram är en berättelse där konstaterade fall, misstänkta ärenden, kvalitativa exempel och skattade mörkertal gradvis glider in i varandra. De konkreta fallen visar att brott förekommer. Skattningarna antyder att omfattningen kan vara mycket större. I den politiska kommunikationen tenderar skillnaden mellan dessa nivåer att suddas ut. Det som är uppskattat börjar behandlas som om det vore konstaterat. Det som är möjligt börjar beskrivas som systematiskt. Och det som från början var en diskussion om fel, kontrollbrister och överutnyttjande är nu en berättelse om kriminalitet.

Myndigheternas expertskattningar jämfört med redovisad omfattning, kronor.



Kommentar till diagrammet

Trots invändningar från Socialdepartementet, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten valde KUT-delegationen att 2018 använda den starkt kritiserade expertmetoden för att på nytt göra en uppskattning av mörkertalen.

Kansliet gjorde även en bedömning av hur förändringar i regelverk, handläggning, kontroll, IVO-tillsyn, Försäkringskassans kontrollarbete och inflöde/utflöde i ärendestocken kan ha påverkat nivån.

Utredningen redovisade en omfattning av upptäckta fel som fortfarande låg under 100 miljoner kronor.

Skattningen blev trots detta rekordhög: 3,3 miljarder.

Reformen placeras i ett brottsnarrativ, och alla aktörer blir potentiella riskobjekt: användare, anhöriga, assistenter och anordnare. Rättigheten blir ett sårbart utbetalningssystem. Självbestämmande blir kontrollproblem. Den administrativa frågan blir då inte längre hur staten bäst möjliggör ett självständigt liv för människor med omfattande funktionsnedsättningar, utan hur staten skyddar sig mot att bli lurad.

3.5 2013 års regeländringar: kontrollen formaliseras

Efter SOU 2012:6 följde en rad regeländringar som genomfördes 2013. De trädde i kraft den 1 juli 2013 och syftade uttryckligen till att motverka fusk och fel i utbetalningar av assistansersättning. ISF fick senare i uppdrag att följa upp vilka åtgärder Försäkringskassan och IVO vidtagit med anledning av ändringarna och vilka effekter de fått. Uppdraget redovisades i *ISF Rapport 2018:4 Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar.*

Det handlade om mer formaliserad kontroll: tydligare krav på månadsvis redovisning av utförd assistans, mer kontroll av tidrapporter och assistansräkningar, tydligare informations- och anmälningsflöden mellan Försäkringskassan och tillsynsmyndigheten, samt skärpt fokus på anordnare och assistenter som riskfaktorer. Högsta förvaltningsdomstolen har senare beskrivit kravet på månadsvis redovisning som en del av ett lagstiftningsärende vars huvudsakliga syfte var att motverka fusk och felaktigheter inom assistansersättningen.

Försäkringskassan byggde successivt upp mer riskbaserat kontrollarbete, särskilda kontrollutredningar, riktade kontroller och samverkan med polis, åklagare, Skatteverket och senare IVO. I SOU 2012:6 beskrivs flera av de kontrollproblem som skulle hanteras: tidredovisning, tvåårsomprövningar, medicinska underlag, utlandsvistelser, assistansanordnare, assistans utförd av närstående, kvaliteten på utförd assistans och samarbete med Skatteverket.

Assistansersättningen placeras i ramen för brottslighet i SOU 2017:37.

2017

STIL släpper en rapport som underkänner metoden för skattningar.

2017

Försäkringskassans handläggarenkät visar stor misstro

2017

En utredning på Socialdepartementet underkänner metoden.

2018

KAPITEL 4.

Brottsnarrativet blir politik

När nästa utredning kom 2017 hade assistansersättningen redan genomgått en avgörande förskjutning. Den hade börjat som en frihetsreform, därefter behandlats som ett kostnadsproblem och sedan alltmer placerats i ett brottsnarrativ. Samma mörkertal, samma expertbedömningar och samma berättelser gav intrycket av ett större brottsproblem.

Nästa steg var att denna problembild blev politik.

Det är en sak att beskriva ett ersättningssystem som svårt att kontrollera. Det är något annat att göra det till föremål för kriminalpolitisk styrning. Problemet kräver underrättelser, informationsutbyte, polisanmälningar, särskilda utredningsresurser, skärpta befogenheter och en helt annan sorts myndighetslogik – en omfattande myndighetssamverkan.

I den här fasen blir brottsnarrativet inte bara ett sätt att tala om assistansen, utan definierar hur man styr den. De stora antagna felbeloppen används som bakgrund till förslag om utvidgad bidragsbrottslag, bättre möjligheter för Försäkringskassan att hämta in uppgifter, starkare kontroll av juridiska personer och i vissa fall organisatoriska förändringar som närmar sig brottsbekämpande myndighetsutövning.

Problemet är att underlagen fortfarande inte stöder slutsatserna. De konstaterade fallen visar att brott förekommer. De visar också att vissa upplägg kan vara allvarliga, systematiska och ekonomiskt betydande. Men de visar inte att brottsligheten motsvarar de miljardbelopp som ligger i antagandena. Tvärtom blir avståndet mellan den rättsligt konstaterade omfattningen och den politiska problembilden allt större och allt tydligare.

Att mörkertalsskattningarna betraktas som sanningar leder till den politiska slutsatsen att assistansersättningen som område ska hanteras som ett system som ger upphov till omfattande och kvalificerad välfärdsbrottslighet.

4.1 SOU 2017:37: assistansen uppgraderas till kvalificerad välfärdsbrottslighet

SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, blev underlag för proposition *2018/19:132, Ett starkare skydd för välfärdssystemen*. I den vävs en berättelse som kopplar brottsnarrativet som omger assistansen till invandringen.

När det gäller konstaterad omfattning redovisas att Försäkringskassan rapporterat 88 brottsanmälningar om assistansersättning, varav 59 bedömdes avse kvalificerad välfärdsbrottslighet. Beloppen varierade från 12 400 kronor till 2,3 miljoner kronor; ytterligare 16 anmälningar låg mellan 126 000 kronor och 10,1 miljoner kronor.

Totalt uppgick det sammanlagda beloppet i anmälningar som bedömdes avse vad man kallade ”kvalificerad välfärdsbrottslighet” till 308 miljoner kronor, jämfört med 341 miljoner kronor för samtliga Försäkringskassans anmälningar i undersökningen. Försäkringskassans kontrollutredningar 2012–augusti 2017 räknade fram 299,3 miljoner kronor i återkrav/skadestånd och 546,2 miljoner kronor i besparingsbelopp. Perioden är fem år och åtta månader. Det ger ett snitt på cirka 52,8 miljoner kronor per år, och ett besparingsbelopp på cirka 96,4 miljoner kronor per år. Återkrav/skadestånd plus besparingsbelopp blir cirka 149,2 miljoner kronor per år.

Utredningen gjorde ingen egen skattning utan redovisade tidigare miljardbelopp. Gapet mellan konstaterad brottslighet och tidigare uppskattningar menade man huvudsakligen berodde på ett mycket stort mörkertal och på att upptäckta brott inte alltid anmäls.

4.2 Brotten kopplas till invandring

Utredningen återberättar historier från SOU 2012:6 och ISF/Brå 2011:12 som beskrivits tidigare: att assistansanordnare söker upp personer med funktionsnedsättning i andra länder och tar dem till Sverige, att anordnare letar användare på flyktingförläggningar, att användare hamnar i beroendeställning genom lån för resa till Sverige, att användare hotas med utvisning om de avslöjar upplägg eller byter anordnare, och att assistenter från länder utanför EU används som ”gångare”, det vill säga att de formellt får lön men tvingas betala tillbaka en del till anordnaren.

Att anordnare letar användare på flyktingförläggningar är hämtat från SOU 2012:6. Utredningens källa är ”signaler från polisen” om detta och att det har uppmärksammats i *ISF/Brå 2011:12*. Belägget är alltså begränsat. När det gäller faktiska rättsfall redovisar SOU 2012:6 ett assistansmål från Södertälje, *Svea hovrätts dom i mål B 5912-14*. Där finns en tydligt domstolsprövad brottskonstruktion: assistansersättning betalades ut på falska grunder till en assistansanordnare, oriktiga tidrapporter upprättades systematiskt, personer var anställda som personliga assistenter bara på papperet, och pengar återfördes via löneutbetalningar till bolagsägarna.

I den sammanfattande bedömningen lyfts detta upp som ett typfall: assistansanordnare söker upp brukare utomlands eller på flyktingförläggningar och utnyttjar deras beroendeställning och låga kunskap om löner och arbetsrätt. Där blir uppgiften en del av utredningens generella bild av fusk kopplat till grov organiserad brottslighet, trots att bevisningen redovisas som ”ett fåtal fall”, en polisuppgift och en journalanteckning.

Ordet ”flyktingförläggningar” förekommer inte i ISF/Brå-rapportens text. Det som förekommer är ett anonymiserat ärende som rör flyktingar. Där beskrivs hur en förälder, som var assistent åt sin dotter, uppgav att en organisatör utnyttjade dottern och behöll mer än hälften av assistansersättningen, som uppgick till omkring 100 000 kronor per månad. Föräldern hade enligt rapporten inte känt till ersättningens totala omfattning innan Försäkringskassan tog kontakt. Detta enskilda exempel är inte heller ett domstolsprövat fall. SOU:n anger också att det finns ”visst stöd” i en journalanteckning från utredningens aktgranskning, där det antecknats att assistansanordnaren uppgett att han träffade brukaren första gången på en flyktingförläggning.

Fortfarande i dagens myndighetsrapporter återberättas samma material som grund för politiska åtgärder och utökad myndighetssamverkan.

”Fortfarande i dagens myndighetsrapporter återberättas samma material som grund för politiska åtgärder och utökad myndighetssamverkan”

Trots bristen på konkreta bevis för de resonemang som fördes förstärkte utredningen brottsbekämpningsspåret. SOU 2017:37 använder assistansersättningen som exempel på kvalificerad välfärdsbrottslighet med avancerade upplägg, flera aktörer, företag som brottsverktyg, internationella kopplingar och svårkontrollerade beslutsunderlag.

Den konkreta förändringen som kommer av SOU 2017:37 är att bidragsbrottslagens tillämpningsområde föreslås utvidgas. Lagen skulle även omfatta ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, som avser en viss enskild person men inte betalas direkt till den enskilde. Det innebär att stöd som betalas till företag, enskilda näringsidkare eller juridiska personer skulle kunna omfattas av bidragsbrottslagen. Detta skulle kunna träffa även en företrädare för ett assistansbolag som lämnar oriktiga uppgifter till Försäkringskassan.

Ett annat förslag var att Försäkringskassan skulle få bättre möjligheter att inhämta uppgifter om juridiska personer och uppgifter från banker och andra penninginrättningar när uppgifterna behövdes för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Utredningen lyfte också ett behov av bättre försäkringsmedicinska utredningar. Den konstaterar att Försäkringskassan redan hade vissa utredningsbefogenheter, till exempel att fråga läkare, arbetsgivare, anordnare av personlig assistans eller andra som kan lämna uppgifter. Men de försäkringsmedicinska utredningar som fanns då var inte utformade för att bedöma behov av stöd i den dagliga livsföringen, vilket är centralt vid assistansersättning. Försäkringskassan hade också uppgett att de befintliga utredningarna inte var användbara vid bedömningen av rätten till assistansersättning.

Utredningen föreslog en ny brottsbekämpande enhet hos Försäkringskassan, efter modell av Skatteverkets skattebrottsenhet. Enheten skulle kunna utreda bidragsbrott, biträda åklagare, bedriva förutredningar och underrättelseverksamhet samt i vissa fall besluta om beslag och medverka vid husrannsakan.

4.3 Försäkringskassans handläggare misstror assistansen

2017 publicerade Försäkringskassan *PM 2017:2, Försäkringskassans administration av assistansersättningen. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?*

I en enkät fick handläggare som arbetade med assistansersättning bland annat bedöma hur stor del av den tid som redovisades i tidrapporterna som de trodde faktiskt hade utförts. I genomsnitt uppskattade handläggarna andelen utförd tid till cirka 80 procent.

I Socialdepartementets analys från 2018 påpekas också att de svarande inte hade fått den särskilda utbildning om överdrifter, generaliseringar och andra risker för snedvridning som ingår när Expert elicitation används enligt metodens principer.

Resultatet säger framför allt något om den problembild som vid denna tid fanns, och hur den påverkade Försäkringskassans administration: handläggarna uttryckte en betydande misstro mot om den redovisade assistanstiden motsvarade faktiskt utförd tid.

4.4 Analys av en kvasimarknad: miljardbilden saknar stöd

Ännu mer kritisk till miljardmyten är rapporten *S2018/00301/FST: Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet.* Stig Svensson och Daniel Johansson, ämnessakkunniga på Socialdepartementet, och Mattias Ossowicki, analytiker, lade motsvarande en och en halv årsarbetstid på en gedigen analys av brottsligheten inom assistansen. Redan då var mängden utredningar och rapporter om frågan så stor att de inte kunde gå igenom allt.

Rapporten påpekar att tidigare utredningar, med undantag för Försäkringskassans rapport 2017, avser tiden före 2011. Det vill säga tiden innan lagar och kontroller skärptes.

”Rapporten bedömer att brottslighetens omfattning har minskat efter 2011, eftersom tillståndsprövning infördes”

I sammanfattningen uttrycker rapporten sin egen substantiella slutsats så här: tidigare bedömningar om att brottsligheten skulle uppgå till cirka sju procent av utbetalningarna bedöms inte som osannolika för tiden före 2011. Sju procent motsvarar här närmast den del som i ESV-materialet klassificerades som avsiktliga fel från allmänheten, alltså den brottsnära

delen, inte hela mängden felaktiga utbetalningar. Rapporten bedömer att brottslighetens omfattning har minskat efter 2011, eftersom tillståndsprövning infördes. Risken anses dock fortfarande vara hög, eftersom det rör sig om mycket stora belopp per beslut och användare, i genomsnitt 1,8 miljoner kronor per år, samtidigt som kontrollsystemet har brister.

Rapporten betonar svagheterna med Expert Elicitation. Eftersom osäkerheten är stor går det inte att använda skattningarna för att säkert säga om felaktiga utbetalningar eller brottslighet har ökat eller minskat över tid. Rapporten framhåller också att metoden inte är okontroversiell. Den nämner STIL:s rapport från 2017 där Expert Elicitation kritiserades som metod för denna typ av bedömningar: *Det handlar om miljarder,* Niklas Altermark och Hampus Nilsson.

Socialdepartementet använder en annan metod. Den bygger på insamling och analys av data från SCB, Försäkringskassan, Bolagsverket, Skatteverket, IVO och Arbetsförmedlingen. Den bygger också på de brottmålsdomar från januari 2010 till maj 2017 som identifierades genom en sökning på ordet assistansersättning i Karnov. Författarna beskriver själva detta som ett helhetsgrepp om branschen, med både marknadsdata och brottmålsdata.

4.5 Den rättsligt konstaterade omfattningen förblir låg

Rapporten redovisar flera mått på upptäckt eller konstaterad omfattning. Det viktigaste administrativa måttet är Försäkringskassans kontrollutredningar av personlig assistans 2012–augusti 2017. Totalt redovisas 3 932 avslutade kontrollutredningar, 647 åtgärder, 374 polisanmälningar, 299,3 miljoner kronor i återkrav eller skadestånd och 546,2 miljoner kronor i besparingsbelopp. Med åtgärd avses indragning, nedsättning av ersättning, återkrav eller skadestånd.

Försäkringskassans kontrollutredningar av personlig assistans

År	Avslutade kontrollutredningar	Polis-anmälningar	Återkrav/ skadestånd, mnkr	Besparings-belopp, mnkr
2012	600	44	33,7	62,3
2013	1 050	104	77,6	94,2
2014	603	108	79,2	92,8
2015	621	38	38,9	110,7
2016	623	32	47,5	63,0
2017, jan–aug	435	48	22,4	123,2
Totalt	**3 932**	**374**	**299,3**	**546,2**

Kontrollutredningarnas uppkomst

Impulskälla	Avslutade kontrollutredningar	Polis-anmälningar	Återkrav/ skadestånd, mnkr	Besparings-belopp, mnkr
Allmänheten	**1 452**	60	65,2	121,9
Försäkringskassans egna impulser	**2 581**	270	184,9	311,1
Andra myndigheter	**233**	48	55,1	53,1
Övriga impulser	245	25	13,7	94,0

Uppgifterna kommer från Försäkringskassan, återgivna av Socialdepartementet i S2018/0031/FST.

IVO:s tillsyn av personlig assistans omfattade 438 ärenden 2013–september 2017. I materialet redovisas 18 återkallade tillstånd inom personlig assistans, samt ytterligare två som avsåg annan LSS-verksamhet. IVO hade också gjort tre polisanmälningar avseende assistansanordnare, samtliga under 2014. Två gällde verksamheter utan tillstånd och ett gällde personal som försett användare med droger.

Domstolsgenomgången ger ett annat mått på konstaterad omfattning. Rapporten bygger på alla domar från januari 2010 till maj 2017 som träffades av sökordet assistansersättning i Karnov (en juridisk söktjänst och referensdatabas som publicerar och tillhandahåller bland annat lagtext, rättsfall, propositioner, SOU:er, författningskommentarer och juridiska analyser). Efter bortsortering av dubbletter, tvistemål, irrelevanta ärenden och sammanslagning av deldomar återstod 36 ärenden.

”[...] det finns en stor diskrepans mellan skattad brottslighet, upptäckta misstankar, polisanmälningar och lagföring”

I samtliga 36 mål bedöms den utbetalda ersättningen ha omfattat knappt 300 miljoner kronor, och Försäkringskassan fick skadestånd eller återkrav på lite över 126 miljoner kronor.

Rapportens poäng är att det finns en stor diskrepans mellan skattad brottslighet, upptäckta misstankar, polisanmälningar och lagföring. Försäkringskassan gör omkring 40 polisanmälningar per år under normalår, och rapporten anger att ungefär 10 personer per år lagförs. Mellan 2010 och maj 2017 fanns 36 brottmålsdomar om personlig assistans där 147 personer dömdes, varav 75 till fängelse eller samhällstjänst. Av de 36 ärendena var 27 försäkrings- eller bidragsbedrägerier, vilket motsvarar i genomsnitt tre ärenden per år. Rapporten bedömer detta som lågt i förhållande till antalet aktörer på området.

KUT-delegationen kommer med ny skattning på 3,3 miljarder kronor.

2019

Flera myndigheter kritiserar öppet metoden.

2019

OB-satsningen prioriterar brott rörande assistans.

2019

NUC-rapporten Olle kopplar assistans till organiserad brottslighet.

2020

KAPITEL 5.

Assistansen som motor i den kriminella ekonomin

När brottsnarrativet väl hade blivit politik blev nästa steg att placera assistansen i en ännu större problembild. Det handlade inte längre bara om felaktiga utbetalningar, bidragsbrott eller bristande kontroll inom ett enskilt ersättningssystem. Assistansen började beskrivas som en del av den kriminella ekonomin.

”Assistansen började beskrivas som en del av den kriminella ekonomin”

Om felaktiga utbetalningar ses som ett problem för socialförsäkringen och bidragsbrott som ett problem för rättsväsendet och de utbetalande myndigheterna – så är den kriminella ekonomin något annat. Plötsligt beskrevs välfärdssystemen inte bara som utsatta för brott, utan som en primär finansieringskälla för organiserad brottslighet. Staten framställdes inte bara som en aktör som riskerar att betala ut pengar felaktigt, utan som en ekonomisk resurs vars sårbarhet gav upphov till kriminella nätverk.

Assistansersättningen antogs nu omsättas i brottsvinster, arbetskraftsexploatering, penningtvätt, uppehållstillstånd, falska anställningar och annan kriminalitet. Assistansanordnare, assistenter och användare placerades i samma kartbild som gäng, strategiska personer, utsatta områden och organiserade nätverk.

Det var också här myndighetssamverkan fick en ny roll. Tidigare handlade kontrollen främst om att Försäkringskassan skulle kunna upptäcka felaktiga uppgifter, felaktig tidsredovisning eller bristande underlag. Nu började assistansen i stället hanteras genom

den bredare myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Polisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten och andra aktörer dras in i en gemensam problembild där assistansersättningen blir en del av arbetet mot kriminella nätverk.

Det gör att bevisfrågan återigen förändras. De tidigare kapitlen kretsar kring skillnaden mellan konstaterad omfattning och skattade mörkertal. I detta kapitel tillkommer ytterligare en nivå: underrättelsebilden. När assistansen förs in i arbetet mot organiserad brottslighet blir problembilden i större utsträckning beroende av riskanalyser, underrättelser, kluster, nätverkskopplingar och myndighetsgemensamma lägesbilder. Fortfarande inte domstolsprövade fall.

Kapitel 5 handlar om hur assistansen steg för steg fördes in i den kriminella ekonomins ram. Först genom myndighetsgemensamma rapporter där välfärdsbrott blir ett sätt att ”gå på pengarna”. Därefter genom KUT-delegationens nya miljardbedömningar. Sedan genom rapporter som Olle, där personlig assistans och arbetstillstånd kopplas till organiserad brottslighet. Slutligen genom inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, där kontrollen av välfärdsutbetalningar får en ny systemövergripande institution.

Frågan är inte om assistansersättningen kan utnyttjas brottsligt. Det kan den, och det finns dokumenterade exempel på allvarliga upplägg. Frågan är hur långt dessa exempel räcker när assistansen börjar beskrivas som en del av den kriminella ekonomins infrastruktur.

2020-talets rapporter målar ut assistansbolag, assistenter och användare som viktiga delar av den kriminella ekonomins infrastruktur, med kopplingar till gäng, multikriminella nätverk, arbetskraftsexploatering, penningtvätt och i vissa rapporter även terrorism.

En successiv semantisk och analytisk förskjutning har tagit assistansen från rättighet och frihetsreform till riskutsatt ersättningssystem, och därefter till att beskrivas som bas, intäktskälla, brottsverktyg eller rent av motor inom den organiserade brottsligheten. Från andra hållet är det också tydligt. Följer man den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, OB-satsningen, syns utvecklingen genom dess årliga lägesrapporter.

5.1 OB-satsningen: assistansen blir en del av kampen mot organiserad brottslighet

Totalt 14 statliga myndigheter arbetar i en gemensam satsning mot organiserad brottslighet: OB-satsningen. Satsningens egen historieskrivning illustrerar skiftet: ”Den startades 2009 och var inledningsvis inriktad mot lagföring av centrala kriminella individer och nätverk med fokus på narkotikabrott, våldsbrott och penningtvätt. Efterhand har inriktningen förskjutits mer mot kriminell ekonomi och ett brottsförebyggande angreppssätt.”

I *Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2017* är huvudspåren fortfarande strategiska personer, särskilda brottsområden och utsatta områden. Den organiserade brottsligheten förstås ännu inte främst genom välfärdssektorerna.

Det som händer nu är att assistansen förs in i den myndighetsgemensamma problembilden om organiserad brottslighet, för att i detta arbete till sist bli en huvudfråga som tar prioritet över skjutningar, vapen, extremt våld och narkotikahandel.

”[...] assistansen förs in i den myndighetsgemensamma problembilden om organiserad brottslighet, för att i detta arbete till sist bli en huvudfråga som tar prioritet över skjutningar, vapen, extremt våld och narkotikahandel”

2018 sker ett första tydligt skifte. Den myndighetsgemensamma satsningen beskrivs som att den rör sig från ”go-for-the-money” till ”go-before-the-money”: inte bara återta brottsvinster efteråt, utan stoppa felaktiga utbetalningar innan de sker. I samma årsrapport kopplas arbetet både till narkotika- och våldsbrottslighet och till angrepp på välfärds- och skattesystemen.

Rapporten anger att de insatser inom välfärdsområdet som dittills krävt mest resurser och gett mest utfall var assistansbedrägerier och hemtjänstbedrägerier. Den tar upp Södertäljeärenden och ett ärende i södra Sverige där personer utomlands utlovades arbete som assistenter, där användare saknade eller överdrev hjälpbehov och där tidrapporter undertecknades in blanco. I det sydsvenska ärendet räknade Försäkringskassan samman skadestånd, återkrav och förhindrade felaktiga utbetalningar till 85 miljoner kronor. Efterkontroller av användare hos bolaget ledde till indragningar och ett besparingsbelopp på 76 miljoner kronor.

Försäkringskassan citeras med att ”Assistansärenden bör prioriteras” eftersom assistansbolag ofta används som brottsverktyg. En ny ramberättelse uppstår: problemet är inte bara enskilda felaktiga ansökningar, utan bolag som instrument i brottslig verksamhet.

År 2019 formuleras bilden ännu tydligare. Då kommer den myndighetsgemensamma lägesbilden 2019, som togs fram av Nationellt underrättelsecentrum och som skulle fungera som beslutsunderlag för strategiska åtgärder. Årsrapporten beskriver att NUC under året till stor del arbetade med just lägesbilden, vars syfte var att ge en uppdaterad myndighetsgemensam bild, belysa sårbarheter och föreslå strategiska åtgärder.

I lägesbilden står det att brott mot välfärdssystemen är fortsatt omfattande och allvarligt, och att flera samverkande myndigheter bedömer detta som en av de allvarligaste brottsproblematikerna. För assistansersättningen beskrivs huvuduppläggen som överdrivna assistansbehov, mindre utförd assistans än vad ersättning begärts för, eller ingen utförd assistans alls. Huvudmännen sägs kunna göra stora ekonomiska vinster på kort tid.

Här kommer också kopplingar till arbetstillstånd, osanna intyg, oriktig folkbokföring och identitetsupplägg. Lägesbilden anger vissa konkreta siffror: att arbetskraftsinvandringen inom assistansområdet fyrdubblades 2009–2018, från 116 beviljade ansökningar 2009 till 482 år 2018 för tredjelandsmedborgare.

Därifrån går den vidare till att utan konkreta fall beskriva hur assistenter lånat ut identitet, haft andra arbeten, studerat eller varit utomlands, medan löner formellt betalats och sedan återförts till bolag, användare eller familj.

Det finns ingen redovisning av ärenden, domar, målnummer eller öppna fall som visar hur många av dessa arbetstillstånd som ingick i brottsupplägg. Steget från ”antal arbetstillstånd har ökat” till ”arbetstillstånd används i organiserade upplägg” är myndigheternas bedömning.

Rapporten säger också att det kan handla om nyanlända som tvingas acceptera upplägg under hot om att annars tvingas lämna landet.

Lägesbilden bygger huvudsakligen på inhämtat material där samverkansmyndigheterna, RUC och nätverksmyndigheterna beskrivit sin bild av organiserad brottslighet, på workshops med specialistfunktioner och på relevanta rapporter och andra underlag. Ett slags storytelling-variant av Expert elicitation-metoden.

När lägesbilden kommer till personlig assistans säger den att arbetstillstånd för personlig assistans bedöms vara ett riskområde. Den beskriver att huvudmän gör stora vinster genom överdrivna stödbehov, mindre utfört stöd än vad ersättning begärts för eller inget utfört stöd alls. Den anger också att det förekommer organiserade upplägg där personer med funktionsnedsättning hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning och att anhöriga får arbetstillstånd som assistenter.

För företag som verktyg är bevisnivån ungefär densamma. Lägesbilden säger att myndigheterna i det inkomna materialet beskriver att företag systematiskt används för att begå brott mot välfärdssystemen, och att företag i vissa upplägg är centrala, exempelvis vid assistansersättning eller anställningar med stöd från Arbetsförmedlingen. Den säger också att flera myndigheter, bland annat Kronofogden och Försäkringskassan, beskriver att organiserad brottslighet ofta blandar vit, grå och svart verksamhet i näringsverksamhet.

Utvecklingen visar att den nu allmänt utbredda uppfattningen om mörkertal i miljardnivå, i kombination med den berättelse som formulerats med brottsmotiv, kommit att bli en officiell sanning, som gör det möjligt att fritt spekulera fram ytterligare detaljer kring den tänkta systemhotande organiserade brottslighetens infiltrering och exploatering av den personliga assistansen.

5.2 KUT-delegationen: ny miljardnivå genom antaganden

KUT-delegationen, Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, tillsattes av regeringen 2016. Den var en kommitté under Finansdepartementet med uppdrag att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen skulle fungera som ett samlande organ, ta fram faktaunderlag till regeringen, bidra till metodutveckling och göra omfattningsstudier där det fanns väsentliga risker för felaktiga utbetalningar.

På så sätt tog KUT-delegationen vid efter den tidigare FUT-delegationen. FUT hade etablerat den första stora mörkertalsramen för felaktiga utbetalningar. KUT fick i uppgift att återvända till samma problem, men i ett nytt politiskt läge där felaktiga utbetalningar redan hade kopplats till välfärdsbrott, organiserade upplägg och behovet av mer samordnad kontroll. Delegationens slutbetänkande, med titeln *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)*, överlämnades 2019.

”Trots att delegationen i delar av arbetet betonade behovet av bättre empiriska metoder kom assistansbedömningen att bygga på justeringar av tidigare skattningar. Därmed förs den äldre mörkertalslogiken vidare: nya kontrollpolitiska slutsatser dras med stöd av antaganden som i hög grad vilar på tidigare antaganden”

KUT-delegationen etablerade en ny, ännu högre, siffra för miljardmyten. Trots att delegationen i delar av arbetet betonade behovet av bättre empiriska metoder kom assistansbedömningen att bygga på justeringar av tidigare skattningar. Därmed förs den äldre mörkertalslogiken vidare: nya kontrollpolitiska slutsatser dras med stöd av antaganden som i hög grad vilar på tidigare antaganden.

Relevanta publikationer från KUT-delegationen i det här sammanhanget är de som kallas Rapport 4 och 6, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 och 2*.

I del 1 markerar delegationen att äldre totalbedömningar byggt på Expert Elicitation med stora osäkerhetsintervall och att man därför vill använda empiriska metoder. Men i del 2 återkommer delegationen ändå med en egen kanslibedömning för assistansersättningen. Den bedömer felaktiga utbetalningar år 2018 till 11,4 procent, motsvarande 3,3 miljarder kronor.

Osäkerhetsintervallet anges till 8,6–14,3 procent, vilket i 2018 års utgifter motsvarar 2 496–4 150 miljoner kronor.

Man använder inte någon ny empiri, utan en justerad historisk skattning som utgår från den senaste bedömningen i SOU 2012:6. Kansliet bedömer hur senare förändringar i regelverk, handläggning och kontroll kan ha påverkat nivån, med stöd av två promemorior från Försäkringskassan.

Därefter gör kansliet en bedömning av hur senare förändringar i regelverk, handläggning, kontroll, IVO-tillsyn, Försäkringskassans kontrollarbete och inflöde/utflöde i ärendestocken kan ha påverkat nivån.

Rapportens egen justering bygger på en stock- och flödeslogik. Kansliet antar att andelen fel i den befintliga stocken av äldre assistansärenden låg kvar på 12,2 procent, medan andelen fel i inflödet av nya ärenden 2016–2018 hade halverats till 6 procent. Skälet är att flera förändringar antas ha minskat risken i nya beslut, bland annat bättre medicinska underlag, bättre rättslig kvalitet, fler avslag och förstärkta kontroller. Samtidigt får detta begränsad effekt på totalen eftersom inflödet av nya assistansberättigade är litet i förhållande till hela ärendestocken.

Kansliet gör också antaganden om utflödet. De som lämnar assistansersättningen med orsakskoden ”Anledning okänd” antas i efterhand ha varit felaktiga. Det innebär att samtliga assistanstimmar som betalats ut för dessa användare betraktas som felaktiga. Gruppen anges vara liten, 3,8 procent av utflödet, men ändå viktig att beakta.

Rapporten prövar också känsligheten i antagandena. Om kansliet i stället antar att det inte finns några fel alls i inflödet, sjunker andelen felaktiga utbetalningar bara från 11,4 till 11,2 procent. Om man antar att de strukturella förändringarna i arbetssätt och regler började ge effekt redan 2012 sjunker nivån till 10,8 procent. Stocken av äldre ärenden väger tungt.

Allt detta förutsätter naturligtvis att den tidigare uppskattningen på 12,2 procent stämmer.

5.3 Olle: assistans, arbetstillstånd och organiserad brottslighet kopplas ihop

Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet 2020, från NUC, Nationellt underrättelsecentrum, är en viktig milstolpe i den utveckling som pågår. Den handlar uttryckligen om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.

Rapporten bygger på 39 granskade kluster och djupgranskning av sex kluster. Av 39 kluster påträffades företag i brottslig verksamhet i 31, felaktiga kontrolluppgifter i 12, skenanställning eller konstruerad anställning i 11, arbetskraftsexploatering i nio, social shopping i nio, brukarimport eller försök till brukarimport i åtta, koppling till kända kriminella nätverk i åtta, och hot mot rikets säkerhet i åtta.

Olle stabiliserar flera begrepp från tidigare rapporter och introducerar några nya. Rapporten skriver om: brukarimport, pappersassistenter, återbetalning av lön, arbetskraftsexploatering och arbetstillstånd som del av assistansupplägg. Den beskriver de tre ”brukarimportärenden” som prövats i domstol och fällts.

Rapporten bygger en delvis ny berättelse där assistansen beskrivs som en arena där organiserad brottslighet kan kombinera välfärdsutbetalningar, migration, företag, arbetskraft och familjenätverk. Assistansersättningen framstår i rapporten främst som ett slags ekonomisk infrastruktur för kriminella snarare än ett ersättningssystem för att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna bestämma över sitt eget liv.

5.4 Utbetalningsmyndigheten: kontrollapparaten får en ny institution

SOU 2020:35, Kontroll för ökad tilltro, menar att den förändrade problembilden (med assistansen som motor i den kriminella ekonomin) motiverar en ny systemövergripande kontrollmyndighet. Utredningen anger att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppskattats till cirka 18 miljarder kronor och att även en mindre minskning skulle kunna motivera kostnaderna för en ny myndighet.

Personlig assistans beskrivs som riskområde med överdrivna behov, falska tidrapporter, vanvård, återbetalning av lön, påhittade assistenter och upplägg där andra stödformer väljs bort för att hålla assistanstimmarna uppe. Utredningen föreslår Myndigheten för utbetalningskontroll, senare Utbetalningsmyndigheten, som ska kunna göra systemövergripande analyser och använda uppgifter från bland annat Försäkringskassan, Bolagsverket, Skatteverket, Migrationsverket och IVO.

Vid samma tid kom fler rapporter på samma tema.

Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) rapport *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet* från 2021 beskriver ett växande och mer systematiskt problem, i ökande grad kopplat till organiserad brottslighet. Rapporten beskriver utvecklingen som ett samhällsproblem som kan undergräva tilliten till samhällsinstitutionerna och i förlängningen bli systemhotande.

”Assistansersättningen framstår i rapporten främst som ett slags ekonomisk infrastruktur för kriminella snarare än ett ersättningssystem för att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna bestämma över sitt eget liv”

ESV 2023:22 Vinstdrivande brottslighet i den legala samhällssfären förstärker den ekonomiska ramen. För assistansersättningen skattas felaktiga utbetalningar 2021 till 1 979 miljoner kronor, motsvarande 8,2 procent av nettoutgifterna.

Regeringens skrivelse *2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, publicerades den 1 februari 2024.

I avsnittet ”Slå sönder den kriminella ekonomin” skriver regeringen att brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för organiserad brottslighet, både genom att aktörer tillskansar sig bidrag och ersättningar på felaktiga grunder och genom att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel.

Assistansersättningen nämns uttryckligen som en av de välfärdsförmåner som regeringen anser vara ”särskilt utsatta för angrepp från personer och nätverk inom organiserad brottslighet”. Skrivelsen säger att regelverken och kontrollmöjligheterna för dessa stöd behöver ses över för att stoppa utflödet av pengar till kriminella aktörer. För assistansersättningen anges särskilt att regeringen avser att se över vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra oskälig kostnadsutveckling, brottslighet och felaktiga utbetalningar.

Skrivelsen tar upp Utbetalningsmyndigheten som inrättades den 1 januari 2024. En ny statlig myndighet med uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Bakgrunden var den kontrollpolitiska linje som utvecklats under lång tid: att felaktiga utbetalningar inte längre skulle hanteras enbart inom varje enskild myndighet, utan genom en mer samordnad, systemövergripande kontrollfunktion.

Utbetalningsmyndigheten inrättades med tre centrala uppgifter: att göra dataanalyser och urval, genomföra inledande och fördjupade granskningar samt administrera ett system med transaktionskonto för vissa statliga utbetalningar. Regeringen har därefter föreslagit att transaktionskontot avvecklas och att myndigheten renodlas till dataanalys, urval och granskning. Dataanalyserna är kärnan i verksamheten. Genom att samla in och samköra uppgifter från flera aktörer ska myndigheten identifiera urvalsträffar som kan tyda på felaktiga utbetalningar. Dessa träffar kan sedan granskas närmare.

Myndigheten är också en kunskapsmyndighet. Den ska samla, analysera och förmedla erfarenheter från arbetet mot felaktiga utbetalningar. Från juli 2026 omfattar detta uttryckligen även kommuner, utöver den statliga förvaltningen och arbetslöshetskassorna. Det innebär att Utbetalningsmyndighetens roll successivt breddas från statliga välfärdsutbetalningar till ett större kontrollfält.

Tidigare låg huvudansvaret för kontrollen hos de utbetalande myndigheterna själva, som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Med Utbetalningsmyndigheten skapas en separat myndighet vars huvuduppgift är att analysera, sortera och identifiera risker på tvärs av systemen. Kontrollfunktionen lyfts därmed ut ur de enskilda välfärdssystemen och görs till en egen institution.

Utbetalningsmyndigheten bygger på antagandet att felaktiga utbetalningar bäst upptäcks genom samordnade dataflöden, registeruppgifter, urval och systemövergripande analyser. Den enskilda handläggningen kompletteras, risker identifieras genom mönster i stora datamängder. Myndigheten är ett uttryck för att kontrollen har blivit en permanent och självständig del av välfärdsstatens organisation.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden 2021 är rubriken *”Brott mot välfärdssystemet – staten som bankomat”* ett bra exempel. Välfärdssystemen beskrivs som en lukrativ inkomstkälla för organiserad brottslighet. Företag lyfts fram som viktiga brottsverktyg för att tillskansa sig stora ekonomiska belopp.

Staten själv framställs som en primär finansiell källa för organiserad brottslighet genom beviljanden av assistansersättning.

”Staten själv framställs som en primär finansiell källa för organiserad brottslighet genom beviljanden av assistansersättning”

5.5 Fokus skiftar till kriminella bolag

2022 års myndighetsgemensamma rapport är fortfarande delvis inriktad på arbete mot det vi uppfattar som kriminella gäng när man prioriterar strategiska personer, utsatta områden och aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet. Samverkansrådet fastställer då rekommendationen framåt att snarare prioritera vinstdrivande brottslighet inom den legala samhällssfären. Det passar bättre för den aktuella myndighetssamverkan, anges som ett av skälen.

Assistans nämns främst inom välfärdsbrott och företag i brottslig verksamhet. Försäkringskassans återkrav var 83 miljoner kronor 2022, vilket anses vara ett högt utfall som kopplas till flera assistanshärvor. En nationell insats i Bergslagen med strategiska personer stod för cirka 36 miljoner kronor, och ett underrättelseärende i södra Sverige med koppling till utsatt område stod för nästan 14 miljoner kronor.

2023 blir kriminell ekonomi överordnat ramverk i det myndighetsgemensamma arbetet då lägesbilden präglas av aktörer kopplade till dödligt våld samt kriminell ekonomi. Rapporten beskriver att den organiserade brottsligheten utvecklar angrepp mot välfärdssystemen och att myndighetsnätverken behöver stärkas och vidgas.

2024 års myndighetsgemensamma årsrapport visar att Utbetalningsmyndigheten ansluts som ny samverkansmyndighet och att arbetet rör sig mot strategisk brottsreduktion: att begränsa den organiserade brottslighetens handlingsutrymme genom repressiva, administrativa och brottsreducerande åtgärder.

Assistans blir till sist prioriterat problemområde i kampen mot de kriminella gängen. Under OB 2.0 pekas tre problemområden ut: välfärden, hamnarna och avfallssektorn. Förordet kopplar arbetet till en kriminell ekonomi som uppskattas omsätta minst 352 miljarder kronor per år. Välfärden är nu ett av huvudspåren i arbetet mot organiserad brottslighet.

I 2025 års rapport finns ett eget avsnitt: ”Mycket har handlat om assistansbedrägerier – fokus mot bolagen”. Rapporten säger att flera rapporter under året pekar ut assistansbranschen som fortsatt brottsutsatt i hög grad, och att arbetet i hög grad rör bolagen snarare än enbart användare eller assistenter. Den anger att de samlade operativa utfallen i satsningen på assistansområdet översteg 100 miljoner kronor i återkrav och besparingar, fortfarande beskrivet som en framgång, men håller fast vid de stora skattningarna av mörkertalen.

5.6 Parallellt växer kritiken mot miljardbeloppen

I SOU 2019:59 går det att läsa ett antal särskilda yttranden. Där uttalar sig tre av de myndigheter som ingått i delegationen, och vill svära sig fria från utredningens resultat.

Det är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Försäkringskassan publicerade 2018 *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning med undertiteln Vad kan vi säga om omfattningen av felaktiga utbetalningar av assistansersättning?* Där delade man helt den kritik som framförts mot metoden. Försäkringskassan menade att metoden är olämplig för att beräkna omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen.

I Försäkringskassans *PM 2019:4* och *PM 2019:6* finns en rak motargumentation till de höga skattningarna. Myndigheten säger att det saknas förutsättningar att tillförlitligt uppskatta andelen felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Den kritiserar både Expert Elicitation och slumpmässiga stickprov som otillräckliga för just assistans, eftersom de centrala frågorna inte säkert kan kontrolleras i efterhand: om behovet faktiskt motsvarar beviljade timmar och om redovisad assistans faktiskt utförts.

”Försäkringskassan menade att metoden är olämplig för att beräkna omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen”

Försäkringskassan avstår från en total skattning, men beskriver ett svårkontrollerat system där det fortfarande finns fel att hitta utöver de konstaterade fallen.

Försäkringskassan tog konsekvenserna av kritiken och slutade använda *Expert Elicitation* i sina egna rapporter för dessa specifika beräkningar.

Myndigheten betonade att fusk och felaktiga utbetalningar fortfarande existerar, men menade att mörkertalet måste ringas in på mer träffsäkra och vetenskapliga sätt.

De beskrev också hur de skiftat fokus från osäkra statistiska uppskattningar till handfasta kontrollsystem, it-stöd och samarbete med andra myndigheter för att stävja fusk.

Cura-rapporten placerar assistansen i den kriminella ekonomins ram.

2024

Utbetalningsmyndigheten bildas. Assistansföretag och assistansersättning görs till prioriterade kontrollområden.

2025

RUC Väst/MGS bedömer att 70 procent av bolagen används i brottslighet av bolagsledningen.

2025

KAPITEL 6.

De nya hotbilderna: bolag, nätverk och terror

När assistansersättningen som politisk fråga blev stabilt placerad i den kriminella ekonomins ram förändrades också sättet att beskriva den. Berättelsen har kommit att handla om bolag, nätverk, kopplingar mellan aktörer och om assistansen som möjligt verktyg för annan kriminalitet, eller ekonomisk motor för de kriminella gängen.

Assistansanordnaren framträder som en juridisk person som kan användas för att anställa personer, skapa inkomstunderlag, ordna arbetstillstånd, flytta pengar, dölja faktisk kontroll och ge legitimitet åt kriminella aktörer. Assistansanvändarna blir samtidigt mer osynliga i problembeskrivningen. Fokus förskjuts från den enskildes rätt till stöd, till företagets ägarstruktur, transaktioner, personkopplingar och plats i olika underrättelsebilder.

Berättelsen formulerad på detta sätt har till skillnad från de tidigare statliga utredningarna en egen typ av självgenererad kunskapsproduktion. Den bygger inte på domar, återkrav eller prövade bidragsbrott. Inte ens på expertseminarier med redovisad metod. De nya hotbilderna formas i stor utsträckning genom rapporter, lägesbilder, myndighetssamverkan och underrättelsematerial. De använder begrepp som riskaktörer, nätverk, strategiska personer, möjliggörare, målvakter, bolagsstrukturer och angrepp mot välfärdssystemen.

Assistansbolag beskrivs som brottsverktyg eller en del av en kriminell struktur. Det är sällan tydligt vad beskrivningen baseras på. När det redovisas är det ofta underrättelsebaserad information och polisens register över vilka de bedömer som aktiva och kopplade till kriminella nätverk som anges.

6.1 Cura: vård och omsorg placeras i den kriminella ekonomins ram

Myndighetsgemensam rapport om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg 2024, kallad Cura-rapporten, beskriver välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg som ett växande problem och en betydande inkomstkälla för organiserad brottslighet. Den kopplas uttryckligen till den kriminella ekonomin. Rapporten beskriver hur utbetalningssystem inom personlig assistans, hemtjänst och hälso- och sjukvård är utsatta för angrepp från organiserad brottslighet och andra kriminella aktörer.

”Användare (brukare i rapporten) sägs kunna användas som ”handelsvaror” eftersom de genererar stora ekonomiska vinster”

För personlig assistans används ett betydligt hårdare språk än i äldre rapporter. Användare (brukare i rapporten) sägs kunna användas som ”handelsvaror” eftersom de genererar stora ekonomiska vinster. Upplägg där användaren eller anordnaren är central sägs kunna generera tiotals miljoner kronor i brottsvinster per användare. Brottsvinsterna sägs kunna användas till konsumtion, överföringar utomlands och annan kriminell verksamhet.

Rapporten återger också två huvudtyper: simulantfallet och utnyttjandefallet. I utnyttjandefallet har användaren ett verkligt funktionshinder men används som brottsverktyg.

6.2 Utbetalningsmyndighetens kunskapsrapporter: assistansföretag blir kontrollområde

Utbetalningsmyndighetens *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen. Kunskapsrapport 2025:1*, gör assistansföretag och assistansersättning till ett prioriterat kontrollområde. Den definierar avancerade angrepp mot välfärdssystemen som angrepp med exempelvis falska handlingar, identitetsmissbruk och bolagskonstruktioner. Ett av riskområdena är välfärdsföretag som brottsverktyg. För personlig assistans beskrivs fusk med tidsredovisning som ett sätt att tillskansa sig offentliga medel. Rapporten beskriver att oseriösa välfärdsföretag kan sätta i system att inte utföra vård eller omsorg i den omfattning som beslutats, men ändå fakturera fullt. För personlig assistans och hemtjänst anges att ersättningen ofta baseras på antalet beviljade timmar och att fusk med tidredovisningen kan användas för att tillskansa sig offentliga medel.

Utbetalningsmyndigheten tar även upp arbetskrafts- och lönestödsdimensionen. Den anger att personal i välfärdsföretag kan utnyttjas, särskilt arbetskraft från andra länder. Rapporten beskriver även att arbetslösa kan kvalificera sig till lönestöd och sedan återgå till tidigare arbetsgivare inom hemtjänst eller personlig assistans. Den noterar att dubbelfinansiering genom både lönesubvention och assistansersättning inte i sig är olagligt, men att det snedvrider konkurrensen mellan assistansbolag.

Prioriterat är assistansföretag och assistansersättning. Myndigheten ska bygga en generell modell för att upptäcka företag, inledningsvis med fokus på felaktigt utnyttjande av anställningsförmåner från Arbetsförmedlingen. De har också börjat utveckla en bosättningsmo-

dell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här, enligt *Miljoner till personer som inte har rätt att vistas i Sverige, 2025:3*.

6.3 RUC Väst/MGS: assistansbolag som brottsverktyg

Den mest långtgående rapporten när det gäller bolagsbilden är *Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen, RUC Väst/MGS Väst 2025*. (RUC står för Regionalt underrättelsecentrum och MGS står för Myndighetsgemensam samverkan).

Det är en underrättelsebaserad bedömning av hur stor andel av aktiebolagen med aktiva tillstånd att bedriva personlig assistans som används i brottslighet av sina bolagsledningar. Bedömningen görs genom samkörning av register- och underrättelseuppgifter.

Rapporten anger att det i april 2025 fanns 846 aktiva tillstånd att bedriva personlig assistans. Av dessa innehades 703, alltså 83 procent, av aktiebolag. Totalt hade cirka 1 300 tillstånd utfärdats sedan 2011. Av dessa hade knappt 150 återkallats, ytterligare 300 avsåg verksamheter som lagts ned och 846 var alltså fortfarande aktiva. Rapporten anger också att av de 110 aktiva tillstånd som utfärdades 2021–2024 innehades 106, alltså 96 procent, av aktiebolag.

För aktiebolag som fick sina nu aktiva tillstånd 2021–2024 granskades samtliga 106 bolag. För aktiebolag som fått sina tillstånd före 2021 granskades ett slumpmässigt urval om 10 procent, det vill säga 60 av totalt 595 bolag. Bolagen klassificerades i två kategorier:

- ”tydliga indikationer” på att bolagsledningen använder bolaget i brottslighet, eller
- ”ej tydliga indikationer”.

Rapporten säger att den inte öppet kan redovisa exakt vilka underrättelsepremisser som använts.

”Tydliga indikationer” bedömdes finnas i 56 procent av de aktiebolag som fick sina nu aktiva tillstånd under 2021–2024. För äldre bolag, alltså de som fått tillstånd före 2021, bedömdes tydliga indikationer finnas i 43 procent av fallen.

Rapporten bedömer också att dessa andelar är underskattningar, och bestämmer sig för en högre siffra, omkring 70 procent. Så stor andel av alla aktiebolag som med nu aktiva tillstånd att bedriva personlig assistans givna 2021–2024 används mest troligt i brottslighet av sina bolagsledningar, enligt rapporten. För aktiebolag som fått tillstånd före 2021 bedöms motsvarande andel vara lite drygt hälften. Rapporten bedömer också att de flesta sådana bolag kontrolleras av grupperingar inom välkända multikriminella nätverk och att bolagen primärt existerar för att användas i kriminalitet.

När rapporten talar om konstaterad brottslighet gör den det främst via tillståndsåterkallelser. Den anger att drygt 10 procent av alla tillstånd som utfärdats sedan 2011 senare har återkallats och att konstaterad brottslighet är en stor del av förklaringen till detta. Den anger också att ansvariga i ett fåtal fall har dömts i domstol, men bedömer att brott finns i långt fler fall än där tillstånd återkallats eller brottsanmälningar upprättats.

Brottstyperna har vid det här laget utvecklats från de tidiga utredningarnas bedömningar

om assistans som rapporteras och betalas men inte utförs, och assistansbehov som överdrivs.

Nu har man lagt till:

- att personer får uppehållstillstånd för arbete inom assistans men inte får ut den lön som redovisas
- organiserad invandring av personer med funktionsnedsättning i syfte att tjäna pengar på assistansersättning
- penningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott

Rapporten nämner också underrättelseuppgifter om att stora summor från assistansersättning kan ha förts ut ur landet för att finansiera terrororganisationer.

Denna underrättelserapport utgör underlag för 2025 års myndighetsgemensamma lägesbild, som nämndes tidigare.

Här bedöms de insatser som gjorts för att komma åt kriminaliteten som framgångsrika, eftersom de har lett till återkrav och besparingar på över 100 miljoner kronor (även om det beskrivs som en mindre del av den brottslighet som organiserad brottslighet står för). Detta trots att belopp kring 100 miljoner för upptäckta fel är det som förändrats minst över tid. Det förefaller stabilt oavsett vilka insatser som görs.

Ett underrättelsecenter beskriver att förekomsten av målvakter och bulvanupplägg försvårar IVO:s tillsyn och tillståndsprövning, och att tillståndsplikten kan kringgås genom administrationsbolag, vilket flyttar ansvaret till assistansanvändaren.

Den kanske mest illustrativa formuleringen för samverkansmaskinens självbild finns i citatet från Regionalt underrättelsecenter Väst. Där beskrivs företag som nödvändiga för nästan allt som ger stora inkomster till organiserad brottslighet, samtidigt som myndigheternas kontroller av företag beskrivs som få och grunda. Ramen är inte assistansspecifik, men den ligger direkt före assistansavsnittet och sätter tonen för bolagsanalysen.

Dessutom har terrorism blivit en del av den övergripande myndighetsram där välfärdsfrågorna nu placeras.

Det anges nu som ett av satsningens särskilda beaktanden, bredvid penningtvätt och brott mot välfärdssystemen. Rapporten skriver att arbetet särskilt ska ta fasta på möjligheterna att stödja samhällets samlade åtgärder mot våldsbejakande extremism och terrorism, bekämpa penningtvätt samt förebygga, förhindra och upptäcka brott mot välfärdssystemen.

6.4 Ansatz: nätverkskopplingar som bild av assistansen

Nationellt underrättelsecentrum kommer 2025 med *Delanalys 1, Tecken på missbruk av Försäkringskassans förmåner hos den organiserade brottsligheten och hur den verkar inom assistansersättning.* Rapporten kallas ”Ansatz”, utan att någon förklaring till detta inte framkommer.

Rapporten utgår från Polismyndighetens grupper med cirka 14 000 aktiva i kriminella nätverk och cirka 47 000–48 000 kopplade individer. I Försäkringskassans register kunde 13 804 aktiva och 46 940 kopplade matchas. Därtill inkluderas cirka 240 000 nära familjemedlemmar.

I assistansdelen anger Ansatz att drygt 2 000 aktiva eller kopplade individer och 7 349 familjemedlemmar redovisat tid som personliga assistenter 2022–2023. Den redovisade tiden motsvarar cirka 1,8 miljarder kronor per år. Aktiva, kopplade eller deras familjemedlemmar hade redovisat assistanstid för 6 359 användare, motsvarande 43 procent av de 14 633 användare som fått redovisad assistanstid under perioden. Rapporten formulerar detta som att ”fyra av tio brukare” kommit i kontakt med personliga assistenter med mer eller mindre direkt koppling till organiserad brottslighet.

Rapporten gör också en bolagsanalys. Av 946 assistansbolag eller anordnare hade nära hälften aktiva eller kopplade personliga assistenter. Bland bolag med minst fyra användare var andelen 72 procent, och bland bolag med minst 20 användare 95 procent. De 62 största bolagen, som omfattade 50 procent av brukarna, hade alla minst tre aktiva eller kopplade personliga assistenter och i genomsnitt 22 sådana assistenter per bolag. I kontrollutredningar kopplade till dessa bolag hade 756 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar upptäckts.

Ansatz kan sägas fullborda den berättelse som blivit rådande. Assistansen beskrivs inte ens som ett område där organiserad brottslighet förekommer. Den beskrivs som en bransch där personer i och kring kriminella nätverk arbetar, där bolag kontrolleras av multikriminella nätverk, där användare är brottsverktyg, och där brottsvinster stödjer eller möjliggör annan kriminalitet.

6.5 Socialstyrelsen: riskramen flyttas in i kommunal LSS

Socialstyrelsens rapport *Välfärdsbrott på agendan, 2026*, är en kartläggning av riskområden inom socialtjänst och LSS där ekonomiska flöden används som riskindikator. Den utgår från antagandet att stora utbetalningsflöden till externa aktörer kan indikera var välfärdsbrott är ekonomiskt attraktiva. För kommunernas socialtjänst- och LSS-verksamhet identifieras tre ersättningssystem där välfärdsbrott kan uppstå: köp av insats, ekonomiskt bistånd och föreningsstöd. Gemensamt är att pengar betalas ut från kommunen till en extern aktör, exempelvis privat utförare, förening eller enskild person.

När rapporten kommer till LSS och personlig assistans redovisas kommunala ekonomiska flöden. För insatser enligt LSS/SFB anges en total bruttokostnad på 86 047 miljoner kronor och köp av huvudverksamhet på 16 202 miljoner kronor, motsvarande 18,8 procent. För personlig assistans enligt LSS/SFB anges bruttokostnaden till 19 153 miljoner kronor. Av detta avser 4 312 miljoner kronor köp av huvudverksamhet, vilket motsvarar 22,5 procent av bruttokostnaden och 26,6 procent av de totala köpen inom LSS/Socialförsäkringsbalken. Rapporten markerar samtidigt att personlig assistans som finansieras genom statlig assistansersättning inte ingår i de kommunala kostnadssiffrorna på samma sätt som kommunernas egna kostnader.

Som brottslighetsrelaterad siffra återger Socialstyrelsen Brå:s uppgifter om nätverkskriminella i omsorgsföretag. Brå hade identifierat 153 nätverkskriminella med formella engagemang i 137 företag som bedrev verksamheter som HVB, stödboenden och LSS-insatser.

Rapportens assistansrelaterade brottsupplägg beskrivs kvalitativt och hänvisar till tidigare rapporter. Det rapporten främst visar är att kriminalitetsramen för assistansersättningen nu har flyttat in i socialtjänst- och LSS-diskussionen. Rapporten använder ekonomiska flöden som riskindikator och pekar på personlig assistans som ett område där stora kommunala köp av huvudverksamhet skapar riskexponering. Den återger också Brå:s uppgifter om nätverkskriminella med formella engagemang i omsorgsföretag.

Detta är inte lika dramatiskt som Ansatz eller RUC Väst, men det visar att problemformuleringen är helt normaliserad.



KAPITEL 7.

Kontrollapparaten blir självständig

Historien om assistansersättningen började som frihetsreform, och fortsatte som kostnads-risk, som ett system med stora mörkertal, som ett område för bidragsbrott, som en del av kvalificerad välfärdsbrottslighet och till sist som en avgörande komponent i den kriminella ekonomin. I varje steg har lösningen formulerats på ungefär samma sätt: mer kontroll, mer informationsutbyte och mer samverkan.

Kapitel 7 handlar om när denna kontroll inte längre är en reaktion, utan en permanent men växande myndighetsstruktur.

Kontrollapparaten består idag inte av en enstaka myndighet eller enstaka system. Dagens struktur har växt fram genom flera parallella processer: den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, regionala underrättelsecentrum, nationella operativa insatser, A-krim-samverkan (om arbetslivskriminalitet), Utbetalningsmyndighetens dataanalyser, MUR-samverkan (MUR står för ”Motståndskraft hos utbetalande och rättsvår-dande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen”), finansiell underrättelse-samverkan och nya uppdrag till kommuner och statliga myndigheter. Var för sig kan dessa system beskrivas som svar på de risker rapporter och bedömningar visar på. Tillsammans skapar de en massiv apparat där välfärdens utbetalningar, företag, arbetsgivare, användare, assistenter och kommunala beslut kan analyseras som delar av samma risklandskap.

Tidigare var kontrollen underordnad ersättningssystemet. Den skulle säkerställa att rätt person fick rätt stöd och att offentliga medel användes korrekt. I den nya ordningen får kontrollen en mer självständig funktion. Den ska inte bara reagera på fel i enskilda ären-den, utan identifiera risker, upptäcka samband, förebygga angrepp, kartlägga aktörer och bidra till brottsbekämpning.

För assistansersättningen får detta särskild betydelse. Assistansen är fortfarande en rättighetsbärande reform som ska göra det möjligt för människor med omfattande funktionsnedsättningar att leva som andra. Men i kontrollapparatens logik framträder den samtidigt som ett flöde av offentliga pengar, ett arbetsgivarsystem, en bolagsmarknad, ett migrationsspår, ett skatteunderlag och inte minst en arena för kriminalitet.

Detta kapitel följer hur kontrollkedjan byggs ut och hur flera myndighetssystem börjar förstärka varandra. Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet ger välfärdsbrott en plats i den bredare kampen mot kriminella nätverk. A-krim-samverkan kopplar samman arbetslivskriminalitet, skatter, migration och välfärdsutbetalningar. Utbetalningsmyndigheten tillför en systemövergripande modell för dataanalys och urval. Kommunerna förs successivt in i kontrollkedjan genom nya uppdrag, underrättelseskyldigheter och förväntningar på att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Självklart behövs kontroller. Felaktiga utbetalningar, brottsupplägg och oseriösa aktörer ska upptäckas och stoppas. Det är inte ifrågasatt. Frågan är dock vad konsekvenserna blir när myndighetsresurserna alltmer tas i anspråk av samverkansorganisationerna. Var finns överblicken över vad som händer när kontrollsystemen växer snabbare än kunskapen om problemets faktiska omfattning, när mörkertal, riskindikatorer och underrättelsebilder får bära allt större delar av politiken, och kontrollapparaten är självförstärkande? Den producerar sina egna underlag som innehåller fler träffar, fler riskbilder och fler skäl för ytterligare kontroll, utan att det alltid blir tydligare hur stor den konstaterade brottsligheten faktiskt är.

Från början handlade personlig assistans om att flytta makt från institutioner och kommunala omsorgssystem till den enskilde. I den utveckling som följt har makten i allt högre grad flyttats tillbaka till institutionerna, myndigheterna och kontrollsystemen. Frågan är om assistansens rättighetsidé kan överleva när den omgivande infrastrukturen alltmer utgår från misstanke.

7.1 Flera samverkanssystem, samma misstankelogik

Den samlade bilden är att Sverige nu har flera parallella samverkanssystem kring brott, välfärd, arbetslivskriminalitet och kriminell ekonomi. De överlappar delvis, men de redovisas var för sig. Det är omöjligt att i denna rapport gå till botten med hur stort detta myndighetssystem är, men vi vet att det förutom själva samverkan omfattar en stor mängd tjänster inom socialtjänst, polis, Försäkringskassan och liknande verksamheter som är en förlängning av samverkansorganen, men som inte redovisas i samverkansrapporterna.

Vi kan dock titta på minsta kända omfattning i tid, pengar, myndigheter, kontroller och organisatorisk struktur. Det vi ser är permanentade samverkansstrukturer som samverkar med varandra och äter upp en stor del av just de resurser som annars skulle kunna användas till att utreda fel och brott.

7.2 OB-satsningen: nationella insatser i industriell skala

Den äldsta och mest etablerade strukturen är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, OB-satsningen. Den startade efter regeringsuppdrag 2008/2009 och omfattar 2025 fjorton statliga myndigheter: Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten,

Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Utbetalningsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Därtill finns tretton nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, CSN, Finansinspektionen, IVO, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Statens institutionsstyrelse, Trafikverket, Transportstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholm.

Satsningen redovisar främst operativ arbetstid i nationella insatser. Under 2025 rapporterades nästan 490 000 arbetstimmar i nationella insatser, vilket myndigheterna själva översätter till cirka 300 årsarbetskrafter. Det är den högsta nivån sedan satsningen inleddes. Till detta kommer lokalt och regionalt operativt arbete och arbete vid Nationellt underrättelsecentrum, som inte ingår i tidsredovisningen.

För perioden 2020–2025 redovisas följande arbetstid i nationella insatser: 390 000 timmar 2020, 425 000 timmar 2021, 415 000 timmar 2022, 390 000 timmar 2023, 430 000 timmar 2024 och 490 000 timmar 2025. Det blir 2,54 miljoner timmar under sex år, motsvarande ungefär 1 494 årsarbetskrafter om man använder rapportens egen schablon om 1 700 timmar per årsarbetskraft. Polismyndigheten står för huvuddelen, men andra myndigheters redovisade tid har ökat från 55 000 timmar 2020 till 105 000 timmar 2025.

Det operativa utfallet 2025 var drygt 800 miljoner kronor i återtaganden av brottsutbyte, ersättningskrav, återkrav och framtida besparingar för satsningens samtliga verksamhetsområden. I det ingår bland annat skadestånd, förverkat brottsutbyte samt återkravs- och besparingsbelopp från utbetalande myndigheter. SMOB (Sverige mot organiserad brottslighet) och ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) bedömer att den kriminella ekonomin omsätter minst 352 miljarder kronor per år.

OB-satsningen har övergått till att kalla sig OB 2.0, med tre prioriterade problemområden: välfärdsbrott som inkomstkälla, brott i hamnmiljöer samt miljö- och avfallsbrott. Polisen beskriver välfärdsbrott, främst assistansen, som en grundförsörjning för grovt kriminella och som finansieringskälla för annan grov brottslighet.

7.3 A-krim: arbetslivskriminalitet kopplas till assistans och välfärd

Den andra stora strukturen är myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, A-krim. Den har pågått sedan 2018 och bedrivs numera genom sju regionala center mot arbetslivskriminalitet, placerade i Göteborg, Malmö, Norrköping, Stockholm, Umeå, Uppsala och Örebro. Nio myndigheter deltar: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Arbetsmiljöverket samordnar uppdraget.

I arbetstid motsvarade A-krim-samverkan 2025 ungefär 208 årsarbetskrafter i de redovisade myndigheternas egna uppgifter. Skatteverket stod för 73,9 årsarbetskrafter, Arbetsmiljöverket för 70, Polismyndigheten för 32, Migrationsverket för 9, Arbetsförmedlingen för 6,5, Ekobrottsmyndigheten för 6, Försäkringskassan för 5,5, Jämställdhetsmyndigheten för 3,4 och Åklagarmyndigheten för 1,5.

Det ekonomiska utfallet 2025 anges i *Årsrapport om arbetslivskriminalitet 2025* som drygt 187 miljoner kronor i återkrav, nekade utbetalningar, sanktioner, avgifter och höjda skatter. Bland posterna finns Arbetsmiljöverkets sanktionsavgifter om 30,8 miljoner kronor, Skatteverkets kontrollavgifter och höjda skatter/avgifter, Försäkringskassans återkrav och förhindrade utbetalningar samt Arbetsförmedlingens återkrav och nekade utbetalningar.

A-krim är särskilt relevant för välfärd och assistans eftersom den binder samman arbetskraftsexploatering, arbetstillstånd, falska anställningar, osanna löneuppgifter, subventionerade anställningar, skatteundandragande och bidragsbrott. Personlig assistans nämns också som en av de branschinriktningar där regionala insatser genomfördes 2025.

7.4 Utbetalningsmyndigheten: dataanalys, granskning och kommunspår

Utbetalningsmyndigheten (UBM) är den mest institutionaliserade nya kontrollstrukturen. Den inrättades den 1 januari 2024 för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska göra systemövergripande dataanalyser, urval och granskningar. Den fick ursprungligen även i uppdrag att bygga upp ett system med transaktionskonto, men regeringen har föreslagit att systemet avvecklas. Vid utgången av 2024 hade myndigheten 73 anställda och 23 konsulter. Årsredovisningen anger 52 årsarbetskrafter och ett medelantal anställda om 48 för 2024.

Kostnaden för UBM:s verksamhet 2024 var 163,7 miljoner kronor. Av detta fördelades 121,1 miljoner kronor på dataanalys och granskning och 42,6 miljoner kronor på betalningsförmedling. Anslaget i regleringsbrevet uppgick till 161,1 miljoner kronor, medan redovisade utgifter blev 163,3 miljoner kronor.

En väsentlig utvidgning är planerad, genom successiv anslutning av kommuner. Tre pilotkommuner har valts ut: Uppsala, Sala och Smedjebacken. Lagstiftningen ska enligt myndighetens information träda i kraft i två steg: från den 1 juli 2026 ska UBM kunna begära uppgifter från kommuner, och den 1 juli 2029 ska alla kommuner vara anslutna. Piloturvalet omfattar kommuner med utbetalningar inom både ekonomiskt bistånd och personlig assistans.

7.5 MUR, kraftsamling och finansiell underrättelsesamverkan

MUR, Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen, är ett annat brett samverkansnätverk. Försäkringskassan anger att nätverket består av 26 myndigheter som samarbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det startade 2019 som ett initiativ för att stärka det myndighetsövergripande arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen.

MUR har inte kvantifierat sitt arbete i timmar eller pengar. Nätverket binder samman utbetalande myndigheter, kontrollmyndigheter och rättsvårdande aktörer i frågor om välfärdsbrott, bidragsbrott, informationsutbyte, crime proofing (ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen, en analysmodell som går ut på att riskanalysera regelverk eller andra styrsystem) och gemensam metodutveckling. Brå har exempelvis haft uppdrag inom MUR att ta fram mall för crime proofing-analyser.

7.6 Kraftsamling mot organiserad brottslighet i välfärden

År 2025 kom ytterligare en välfärdsinriktad samverkansstruktur: regeringsuppdraget Kraftsamling mot organiserad brottslighet i välfärden. Det omfattar åtta myndigheter: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, IVO, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Uppdraget leds och samordnas av Försäkringskassan.

Uppdraget gäller hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst, LSS-verksamheter, socialförsäkring och arbetsmarknadspolitiska insatser. Det syftar uttryckligen till att bekämpa den kriminella ekonomin och stänga ute organiserad brottslighet från välfärdens mest brottsutsatta områden. Det ska bidra till fler och snabbare beslut om exempelvis återkallelse av tillstånd, stoppad ersättning, uppsagda avtal, nedstängda verksamheter och återkrav.

Det särskilt viktiga är att uppdraget ska utgå från Polismyndighetens lägesbild över aktiva gängkriminella och annan myndighetsinformation om hur organiserad brottslighet verkar inom välfärden. Genomförandet sker dels i varje myndighets ordinarie struktur, dels inom ramen för OB-satsningen och med stöd av Nationellt underrättelsecentrum.

Det betyder i praktiken, om man får tro polisens analyser, att assistansbolag nu är den prioriterade måltavlan i statens arbete mot organiserad brottslighet och kriminell ekonomi.

7.7 Finansiellt underrättelsecentrum och privat-offentlig samverkan

Utöver de statliga samverkansstrukturerna har regeringen beslutat att Polismyndigheten ska inrätta ett finansiellt underrättelsecentrum. Syftet är att fördjupa samverkan mellan Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och privata aktörer för att bekämpa den kriminella ekonomin. Ekobrottsmyndigheten anger att centret inrättas av Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket och att samverkan även omfattar aktörer inom den finansiella sektorn.

7.8 Kommunerna förs in i kontrollkedjan

Den lokala nivån har också formaliserats. Sedan den 1 juli 2023 gäller lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Brå beskriver lagen som att varje kommun ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete och säkerställa organisatoriska förutsättningar för det.

Det innebär i praktiken att alla 290 kommuner har förts in i en nationell brottsförebyggande struktur. Lagen är inte specifikt inriktad på välfärdsbrott, men den samspelar med utvecklingen där kommunerna samtidigt förväntas upptäcka välfärdsbrott i exempelvis ekonomiskt bistånd, personlig assistans, hemtjänst, föreningsbidrag och upphandlingar. OB-rapporten 2025 visar hur lokala kommunala samverkansformer byggs upp parallellt. Den största delen av samverkan sker på regional och kommunal nivå, därför är det svårt att få ett grepp om hur snabbt apparaten växer. Hur mycket resurser samverkanskraven tar i anspråk av exempelvis den kommunala socialtjänsten har ännu inte kartlagts.

7.9 Fler relevanta initiativ

Till ekosystemet av samverkan, underrättelser, data, kunskapsproduktion och privat-offentlig samordning kan man även räkna ytterligare myndighetssamordningsinitiativ.

Det viktigaste är Sverige mot organiserad brottslighet, SMOB. Det är ett partnerskap mellan Södertörns högskola, åtta myndigheter och fyra näringslivs- och arbetstagarorganisationer, med särskilt fokus på den kriminella ekonomin. I OB-rapporten 2025 anges att SMOB under 2025 beslutades bli en oberoende kunskaps- och utvecklingsresurs för den myndighetsgemensamma satsningen.

Ännu ett område är OB-satsningens inre strukturer: Samverkansrådet, Operativa rådet, Nationellt underrättelsecentrum, de regionala samverkansråden, regionala underrättelsecentrum, aktionsgrupperna och expertnätverken. Flera av de analyserade rapporterna, exempelvis Olle och Ansatz, kommer ur just underrättelse- och analysdelarna av denna struktur.

EMPACT är inte centralt för assistansfrågan, men OB-rapporten placerar EMPACT som den europeiska motsvarigheten till satsningen i avsnittet om samverkan i satsningens närhet. Polisen beskriver EMPACT som EU:s samarbete mot organiserad och grov brottslighet, där svenska brottsbekämpande myndigheter deltar aktivt i flera brottsprioriteringar i europeiska samverkansstrukturer.

Bob (myndighetssamverkan kring barn och unga i organiserad brottslighet) nämns i OB-rapportens avsnitt om samverkan i satsningens närhet. Bob etablerades 2023 som en samverkansstruktur på nationell, regional och lokal nivå, och omfattar bland annat Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, SiS, Skolverket och Åklagarmyndigheten.

De interna OB 2.0-initiativen, som kallas Cura, Municipal, Vital och Delilah, är också relevanta att nämna. I synnerhet Cura och Municipal. I OB-rapportens innehållsförteckning beskrivs Cura som strategiskt arbete mot välfärdsbrott inom vård och omsorg, och Municipal som fortsatt stärkt förmåga för kommuner att upptäcka och förhindra bidragsbrott. Delilah handlar om ideella föreningar, och Vital om intern kommunal samverkan.

Operation Tvättstugan är ett samarbete mellan Polisen och 25 kreditinstitut, startat 2025 som en del av OB-satsningen.

7.10 Omfattning: miljardbelopp

De kända, redovisade resurserna redan på denna begränsade grund är mycket stora. Bara OB-satsningens nationella insatser och A-krim-samverkan motsvarar tillsammans omkring 508 årsarbetskrafter under 2025. I *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2025*, utgiven av Polismyndigheten, står att antalet rapporterade arbetstimmar i de nationella insatserna under 2025 var nästan 490 000, vilket rapporten själv räknar om till cirka 300 årsarbetskrafter. Rapporten anger också att regionalt operativt arbete och arbetet vid Nationellt underrättelsecentrum inte ingår i den tidredovisningen.

Till det kommer A-krims cirka 208 årsarbetskrafter, enligt Arbetsmiljöverkets Årsrapport om arbetslivskriminalitet 2025.

Då ingår inte heller UBM:s 52 årsarbetskrafter, MUR, kommunernas arbete, rättsväsendets efterföljande ärendehantering eller myndigheternas ordinarie kontroll- och tillsynsarbete.

”Om vi utgår endast från de två nationella samverkansprojekt som redovisar arbetstid, blir den årliga kostnaden för alla myndighetspersoner som ska gå på samverkansmöten med varandra stor. A-krims och OB-satsningens registrerade 508 årsarbetskrafter som lagts ner bara i det centrala samverkansarbetet motsvarar miljardbelopp”

Om vi utgår endast från de två nationella samverkansprojekt som redovisar arbetstid, blir den årliga kostnaden för alla myndighetspersoner som ska gå på samverkansmöten med varandra stor. A-krims och OB-satsningens registrerade 508 årsarbetskrafter som lagts ner bara i det centrala samverkansarbetet motsvarar miljarbelopp.

Resurser som inte budgeteras utan tas från andra samhällsfunktioner i form av krav på arbetsinsatser. Det nationella arbetet är bara en mindre del. Den huvudsakliga samverkan sker i kommuner och regioner, och redovisas inte i lägesrapporterna. Det är en kostnad som är dold för skattebetalarna, vars totalbelopp skulle vara svårbedömt även med expertmetoden.

Denna diffusa verksamhet som försörjer så många växer ständigt. Bland annat genom att producera nya rapporter och lägesbilder som målar upp nya, ännu större hot mot samhället. Hotbilder som har gått från bristande kontroll och fusk i ersättningssystemen till fullskalig infiltration av assistansen såväl som själva myndigheterna av kända kriminella gäng. Lösningen är allt som oftast mer kontroll och mer myndighetssamverkan.

KAPITEL 8.

Från frihetsreform till brottsplats

Personlig assistans infördes som en frihetsreform. Den skulle bryta med institutionernas, hemtjänstens och familjeberoendets begränsningar och ge människor med omfattande funktionsnedsättningar möjlighet att leva som andra. Den handlade om självbestämmande, delaktighet och makt över det egna livet.

Den utveckling som följt har steg för steg förändrat denna utgångspunkt.

Rapporten har visat hur assistansersättningen först kom att beskrivas som ett kostnadsproblem. När reformen blev dyrare än de ursprungliga kalkylerna förutsåg tolkades kostnadsökningen i allt högre grad som ett tecken på bristande kontroll. Därefter växte mörkertalen fram som ett sätt att sätta siffror på det som inte hade upptäckts. Genom expertbedömningar, antaganden och uppskattningar skapades en bild av omfattande felaktiga utbetalningar, trots att den rättsligt konstaterade omfattningen var betydligt lägre.

Nästa steg var att kontrollproblemet blev ett brottsproblem. Enskilda fall av fusk, felaktiga tidrapporter, återförda löner och oseriösa anordnare användes för att beskriva assistansen som ett system med särskilda brottsrisker. Dessa fall var viktiga och allvarliga. Men i den politiska och administrativa utvecklingen kom de att bära mer än vad de faktiskt visade. Skillnaden mellan dokumenterade fall, misstänkta upplägg, riskbedömningar och skattade mörkertal blev allt mindre tydlig i myndigheternas beskrivningar.

När brottsnarrativet väl etablerats blev det också politik. Assistansen placerades i ramen för kvalificerad välfärdsbrottslighet, organiserad brottslighet och senare den kriminella ekonomin. Därmed förändrades både språket och lösningarna. Frågan handlade inte längre bara om rätt stöd till rätt person, utan om att skydda staten från angrepp, stoppa offentliga medel från att nå kriminella aktörer och bygga system för dataanalys, underrättelser, informationsutbyte och samordnad kontroll.

För dessa ändamål skapades myndighetsstrukturer som kom att bli självförsörjande på nya skattningar av kriminalitet, och ett allt färgstarkare språk för att beskriva den hotbild assistansutvecklingen utgjorde, baserat på allt mindre öppna källor.

Det finns brott inom assistansersättningen. Det finns oseriösa anordnare, felaktiga utbetalningar och exempel på allvarliga upplägg. Det behöver tas på allvar. Men det finns också ett annat problem: att dessa fall, tillsammans med osäkra skattningar och breda hotbilder, har använts för att omdefiniera hela assistansreformen.

Priset för detta betalas inte av de kriminella aktörerna i första hand. Det betalas av assistansanvändarna. Varje gång assistansen beskrivs som ett riskområde för brott, varje gång kostnadsökningar tolkas som misstänkta och varje gång kontrollen skärps utan tillräcklig precision, påverkas också de människor vars liv är beroende av stödet. Deras behov blir svårare att beskriva utan att samtidigt passera genom ett raster av kostnad, risk och kontroll.

Rapporterna visar också att staten under lång tid har byggt ut sin kontrollkapacitet. Det handlar om regeländringar, tillståndsprövning, tillsyn, informationsutbyte, riskmodeller, kontrollutredningar, myndighetssamverkan, underrättelsearbete och en ny myndighet. Assistansen har därmed blivit en del av en mycket större kontrollpolitisk infrastruktur, som kostar skattebetalarna betydligt mer än vad den antar att mörkertalen gör. Om vi antar att denna struktur också innebär en ökad kontrollkapacitet, så borde den uteblivna ökningen av rättsfall antyda att mörkertalen varit imaginära hela tiden.

Det går lika bra att anta att strukturerna inte alls lett till någon ökad kontrollkapacitet. De rapporter som produceras handlar om att göra nya ansatser till att öka hotbilden och allvarlighetsgraden. På senare år har många rapporter haft som utgångspunkt att välfärds- och demokratisektorn antagligen är infiltrerad och påverkad av kriminella gäng.

8.1 Vad rapporterna inte visar

Hur många rapporter och utredningar som än tas fram, framkommer inga nya bevis eller tecken på att de återkommande miljardbeloppen har grund i verkligheten.

De bygger fortfarande på expertbedömningar, antaganden, kanslibedömningar, underrättelsebaserade riskbilder och återanvända mörkertal.

Den rättsligt och administrativt konstaterade omfattningen ligger på en helt annan nivå än skattningarna. Ofta kring 100 miljoner kronor. Inga åtgärder tycks heller ha ändrat på den saken. De siffror som redovisas för konstaterad omfattning är de som myndigheterna och de statliga utredningarna själva tagit fram. Trots att de inom samma rapport konstaterar samma sak – att gapet mellan konstaterad brottslighet och gjorda antaganden i rapporten är enormt – drar de aldrig slutsatsen att det är gissningen som är fel.

8.2 Tillbaka till Martin: när assistansens idé går förlorad

Den 4 juni 2026 presenterade regeringen *Dir. 2026:41 Ett krav på att personer som bosätter sig i Sverige ska kvalificera sig till insatsen personlig assistans.* Syftet är att begränsa insatsen för vissa personer som kommer till Sverige, för att säkerställa att det finns en stark och varaktig anknytning till Sverige innan insatsen får lämnas.

Inget konstigt i sak. Men det visar vilken historia politikerna kommit att tro på, och att ett narrativ är inte samma sak som verklighet. Martins fall visar vad som står på spel. Det handlar inte bara om enskilda timmar eller en enskild kommunal bedömning.

Den här rapporten är inte sammanställd för att starta en ny diskussion om välfärdsbrottslighet eller myndigheternas roll. Syftet är att visa hur assistansen, som infördes för att människor med omfattande funktionsnedsättningar skulle kunna leva som andra, kommit att bli ett politiskt problem, genom narrativ och antaganden.

Det är här vi ska komma ihåg Martin, killen som hela rapporten började med. Han är ett exempel på vad som händer när ett system som skapades för frihet börjar styras av misstanke, begränsning och kontroll.

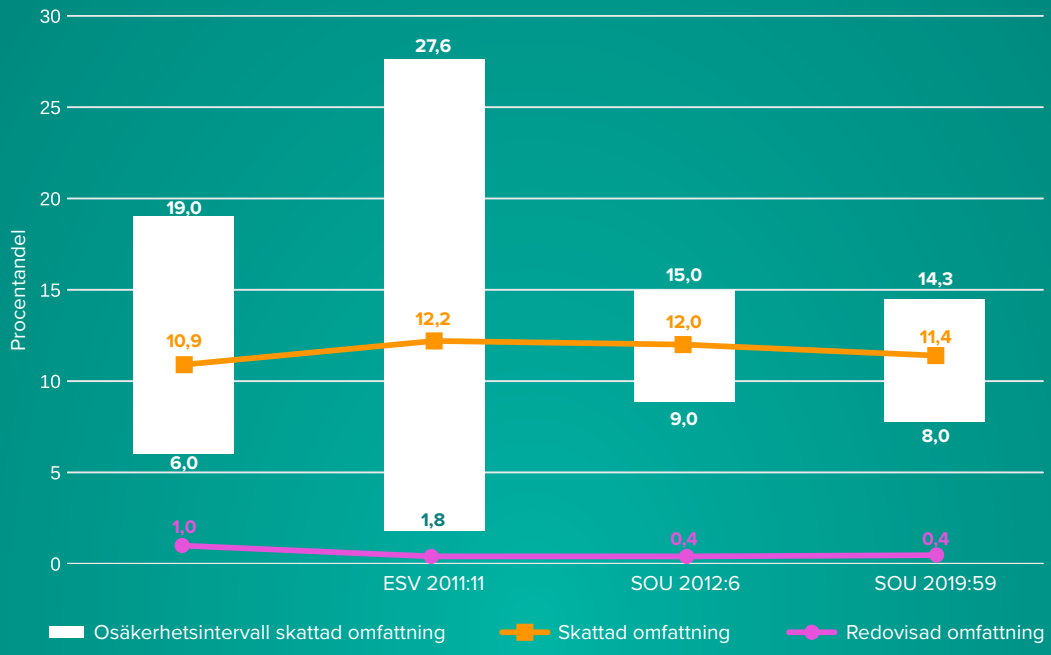
Genom assistansen har han kunnat gå i skolan, träna, kommunicera, äta, förflytta sig, delta i sammanhang och utvecklas.

När han kan stå en kort stund, äta med sked eller göra sig förstådd med hjälp av sin mamma tolkas det inte som resultatet av assistans, träning, närvaro och långvarigt stöd. Det tolkas som minskat behov.

Det är så narrativet manifesteras i den enskildes rättigheter. Inte genom att Martin själv prövas som brottslig, utan genom att hans behov prövas i ett system där stödet redan är omgivet av föreställningar om kostnad, risk och överutnyttjande. Rätten till assistans blir något som hela tiden måste försvaras mot frågan om den verkligen behövs. Varje förmåga riskerar att räknas som självständighet, även när den i själva verket bara är möjlig därför att stödet finns där.

Martins fall visar vad som står på spel. Assistansen blir inte längre det som gör livet möjligt, utan något som den enskilde måste bevisa att han fortfarande förtjänar. Vi tror att det i grunden finns ett starkt stöd för assistansens grundtanke om att kunna leva ett liv som andra, och vi hoppas att den här rapporten kan bidra till att föra tillbaka samtalet till hur vi kan säkerställa den rätten.

Myndigheternas expertskattningar jämfört med redovisad omfattning och osäkerhetsintervall i procent



Siffran från ESV:s expertbedömning beskrevs redan i utredningen som mycket osäker. Experterna bedömde att de felaktiga utbetalningarna kunde vara så låga som 1,8 procent och så höga som 27,6 procent av det totalt utbetalda beloppet. Den ofta citerade siffran 2,1 miljarder kronor var expertgruppens sammanvägda punktskattning inom ett osäkerhetsintervall från cirka 309 miljoner till 4,9 miljarder kronor.

Källor och underlag

Publikationer som utgjort underlag för denna rapport, efter publiceringsår

År	Titel	Utviven av	Serie/nummer
1991	Handikapp – Välfärd – Rättvisa	Socialdepartementet	SOU 1991:46
1993	Stöd och service till vissa funktionshindrade	Regeringen	Prop. 1992/93:159
2004	Assistansersättning – utvecklingen åren 1994–2003	Riksförsäkringsverket	Is-I 2004:2
2004	Personlig assistans till funktionshindrade	Riksrevisionen	RiR 2004:7
2005	På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning	Socialdepartementet	SOU 2005:100
2005	Assistansersättning åren 2000–2004	Försäkringskassan	
2005	När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring	Brottsförebyggande rådet	Brå rapport 2005:10
2005	Svartköp och svartjobb i Sverige, del 1: Undersökningsresultat	Skatteverket	
2006	Risk- och väsentlighetsanalys: Assistansersättning	Försäkringskassan	2006-06-28
2007	Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning	Socialdepartementet	SOU 2007:73
2007	Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen	FUT-delegationen	Rapport 7
2007	Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen	FUT-delegationen	Rapport 4
2007	Från risk till mål och resultat	FUT-delegationen	Rapport 1
2007	Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder och kontroller – en jämförelse mellan de nordiska länderna	FUT-delegationen	Rapport 8
2007	Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna	FUT-delegationen	Rapport 2
2007	Regionala skillnader i assistansersättningen	Försäkringskassan	Dnr 59566-2007
2007	Riskhantering inom trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen	FUT-delegationen	Rapport 3
2007	Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen	FUT-delegationen	Rapport 5
2007	Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige	FUT-delegationen	Rapport 6
2008	Kostnader för personlig assistans	Regeringen	Prop. 2007/08:61
2008	Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Finansdepartementet/ FUT-delegationen	SOU 2008:74
2008	Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning	Socialdepartementet	SOU 2008:77
2008	Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder	FUT-delegationen	Rapport 9

År	Titel	Utviven av	Serie/nummer
2008	**Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv**	Socialstyrelsen	Art.nr 2008-131-27
2010	**Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet**	Regeringen	Prop. 2009/10:176
2010	**Alltjämt ojämlikt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning**	Socialstyrelsen	
2010	**Uppdrag om ökad säkerhet i utbetalningar av assistansersättning**	Regeringen/ Socialdepartementet	S2010/7916/ST
2011	**Gemensam skrivelse. Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010**	Ekonomistyrningsverket	ESV 2011:11
2011	**Försäkringskassans handläggning av assistansersättning**	Statskontoret	2011:16
2011	**Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet**	ISF och Brottsförebyggande rådet	Brå rapport 2011:12
2011	**Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade**	Försäkringskassan	Social-försäkrings-rapport 2011:18
2011	**Utredning om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen**	Socialdepartementet	Dir. 2011:26
2012	**Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning**	Socialdepartementet	SOU 2012:6
2012	**Assistansersättning – pilotutredningar**	Skatteverket	
2013	**Översyn av ersättningen för personlig assistans**	Socialdepartementet	Dir. 2013:34
2015	**Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning**	Inspektionen för socialförsäkringen	ISF Rapport 2015:9
2015	**Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning**	Åklagarmyndigheten	RättsPM 2015:5
2016	**Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet**	Riksrevisionen	RiR 2016:11
2016	**Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk?**	Försäkringskassan	Social-försäkrings-rapport 2016:8
2016	**Ökade utgifter beror på fler timmar**	Försäkringskassan	Korta analyser 2016:3
2016	**Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen**	Socialdepartementet	Dir. 2016:40
2017	**Det handlar om miljarder**	STIL	
2017	**Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra**	Justitiedepartementet	SOU 2017:37
2017	**Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen 2016**	Försäkringskassan	
2017	**Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2017**	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2017	**Assistansersättning. Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis**	Försäkringskassan	Social-försäkrings-rapport 2017:14
2017	**Assistansersättningens utveckling**	Försäkringskassan	Social-försäkrings-rapport 2017:4
2017	**Försäkringskassans administration av assistansersättningen. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja en god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?**	Försäkringskassan	PM 2017:2

År	Titel	Utviven av	Serie/nummer
2017	Tilläggsdirektiv till LSS-utredningen	Socialdepartementet	Dir. 2017:92
2018	Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar	Inspektionen för socialförsäkringen	ISF Rapport 2018:4
2018	Proposition som i rapporten anges som följd av SOU 2017:37	Regeringen	Prop. 2017/18:145
2018	Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet	Socialdepartementet	S2018/00301/FST
2018	Myndighetsgemensam årsrapport 2018	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2018	Felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vad kan vi säga om omfattningen av felaktiga utbetalningar av assistansersättning?	Försäkringskassan	
2018	Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering	Finansdepartementet	SOU 2018:14
2018	Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Rapport 1
2018	Var femte personlig assistent är en nära anhörig	Försäkringskassan	Korta analyser 2018:2
2019	Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019	Nationellt underrättelsecentrum	
2019	Läckaget i välfärdssystemen, del 1	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Rapport 4
2019	Läckaget i välfärdssystemen, del 2	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Rapport 6
2019	Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem 2019	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	
2019	Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Finansdepartementet/KUT-delegationen	SOU 2019:59
2019	Felaktiga utbetalningar av assistansersättning	Försäkringskassan	PM 2019:4
2019	Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen	Försäkringskassan	PM 2019:6
2019	Bidragsmoralen i samhället. En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Rapport 2
2019	Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En kartläggning	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	Rapport 3
2019	Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program, regeringens skrivelse 2016/17:126	Försäkringskassan	Dnr 007097-2019
2020	Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet	Nationellt underrättelsecentrum	
2020	Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Finansdepartementet	SOU 2020:35
2020	Analys av minskat antal mottagare av assistansersättning	Försäkringskassan	Dnr 001381–2020

År	Titel	Utviven av	Serie/nummer
2020	Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen	Försäkringskassan	Dnr 001380–2020
2020	Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2019	Försäkringskassan	Dnr 001574–2019
2020	Uppföljning av lagändring om andning som grundläggande behov	Försäkringskassan	Dnr 1382–2020
2021	Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet	Sveriges Kommuner och Regioner	ISBN 978-91-7585-953-8
2021	Myndighetsgemensam lägesbild 2021	Nationellt underrättelsecentrum	
2021	Bidragsbrott – inklusive assistansbedrägerier	Åklagarmyndigheten	RäV 2021:08
2021	Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar	Försäkringskassan	Dnr FK 2021/010878
2021	Utredning av funktionsförmåga för assistansersättning	Försäkringskassan	Dnr FK 2021/000467
2022	Myndighetsgemensam rapport 2022	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2022	Användning av assistansersättningen	Försäkringskassan	Socialförsäkringsrapport 2022:3
2022	Felaktiga utbetalningar av assistansersättning – En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar	Försäkringskassan	ISF Rapport 2022:9; Dnr FK 2022/023705
2022	Framställning om tilläggsdirektiv till Huvudmannaskapsutredningen	Försäkringskassan	Dnr FK 2022/001008
2023	Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Ekonomistyrningsverket	ESV 2023:22
2023	Myndighetsgemensam rapport 2023	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2023	Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen	Finansdepartementet	SOU 2023:52
2023	Felaktiga utbetalningar av assistansersättning, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag	Försäkringskassan	PM 2023:11
2024	Stöd till personer med omfattande funktionsnedsättningar	Försäkringskassan	Korta analyser 2024:3
2024	Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet	Justitiedepartementet	Skr. 2023/24:67
2024	Myndighetsgemensam årsrapport 2024	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2024	Myndighetsgemensam rapport om välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg 2024	Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet	
2024	Utbetalningsmyndighetens årsredovisning 2024	Utbetalningsmyndigheten	
2024	Årsredovisningen för 2024 är nu klar	Södertörns högskola/SMOB	
2024	Framställan om förbättrade möjligheter att motverka infiltration och otillåten påverkan	Försäkringskassan	Dnr FK 2024/013846
2024	Framställan om översyn av bestämmelserna om personuppgiftshantering avseende uppföljning av insatser som finansieras av samordningsförbunden	Försäkringskassan	Dnr FK 2024/011019
2024	Stoppa fel och fusk med assistansersättning	Skatteverket	

År	Titel	Utviven av	Serie/nummer
2024	**Vilka får avslag på ansökan om assistansersättning?**	Försäkringskassan	Social-försäkrings-rapport 2024:1
2025	**Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen**	Utbetalningsmyndigheten	Kunskaps-rapport 2025:1
2025	**Miljoner till personer som inte har rätt att vistas i Sverige**	Utbetalningsmyndigheten	2025:3
2025	**Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen**	RUC Väst/MGS Väst	
2025	**Delanalys 1: Tecken på missbruk av Försäkringskassans förmåner hos den organiserade brottsligheten och hur den verkar inom assistansersättning**	Nationellt underrättelsecentrum	
2025	**Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2025**	Polismyndigheten/ Myndigheter i samverkan	
2025	**Årsrapport om arbetslivskriminalitet 2025**	Arbetsmiljöverket	
2025	**Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans**	Socialdepartementet	Dir. 2025:40
2025	**Utbetalningsmyndighetens årsredovisning 2025**	Utbetalningsmyndigheten	
2025	**Nya uppgifter för Utbetalningsmyndigheten och avveckling av Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen**	Finansdepartementet	Fi2025/01473
2025	**Resultat genom samverkan i Finansiellt underrättelsecentrum**	Polismyndigheten	
2025	**Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden**	Regeringen	S2025/01085
2025	**Initiativet MUR**	Försäkringskassan	
2025	**Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet**	Polismyndigheten	
2025	**Operativ samordnare till underrättelseenheten, Regionala underrättelsecentret**	Polismyndigheten	
2025	**Budgetunderlag 2026–2028**	Utbetalningsmyndigheten	
2025	**Framställning om en översyn av det högre timbeloppet, redovisning av utförd assistans och vissa regler som rör utbetalning av assistansersättning**	Försäkringskassan	Dnr FK 2025/015827
2025	**Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen**	Inspektionen för vård och omsorg	IVO 2025-02
2025	**Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet**	Finansdepartementet	SOU 2025:20
2025	**Konsekvenser av lagändringarna inom assistansersättningen**	Försäkringskassan	ISF Rapport 2025:1; Dnr FK 2023/006603
2025	**Kontrollutredningar vid misstänkta bidragsbrott**	Försäkringskassan	Dnr FK 2025/024514
2025	**Rättsliga brister i återkrav**	Försäkringskassan	ISF Rapport 2025:8; Dnr FK 2025/027931
2026	**Välfärdsbrott på agendan**	Socialstyrelsen	
2026	**Ett krav på att personer som bosätter sig i Sverige ska kvalificera sig till insatsen personlig assistans**	Socialdepartementet	Dir. 2026:41
2026	**Slutredovisning av Bob-samverkan**	Polismyndigheten m.fl.	
2026	**Brottsutvecklingen i Sverige 2006–2024. En analys av några centrala brottstyper**	Brottsförebyggande rådet	Brå rapport 2026:4
2026	**Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning**	Ekonomistyrningsverket	ESO 2026:1

STIL

Personlig assistans och politisk påverkan