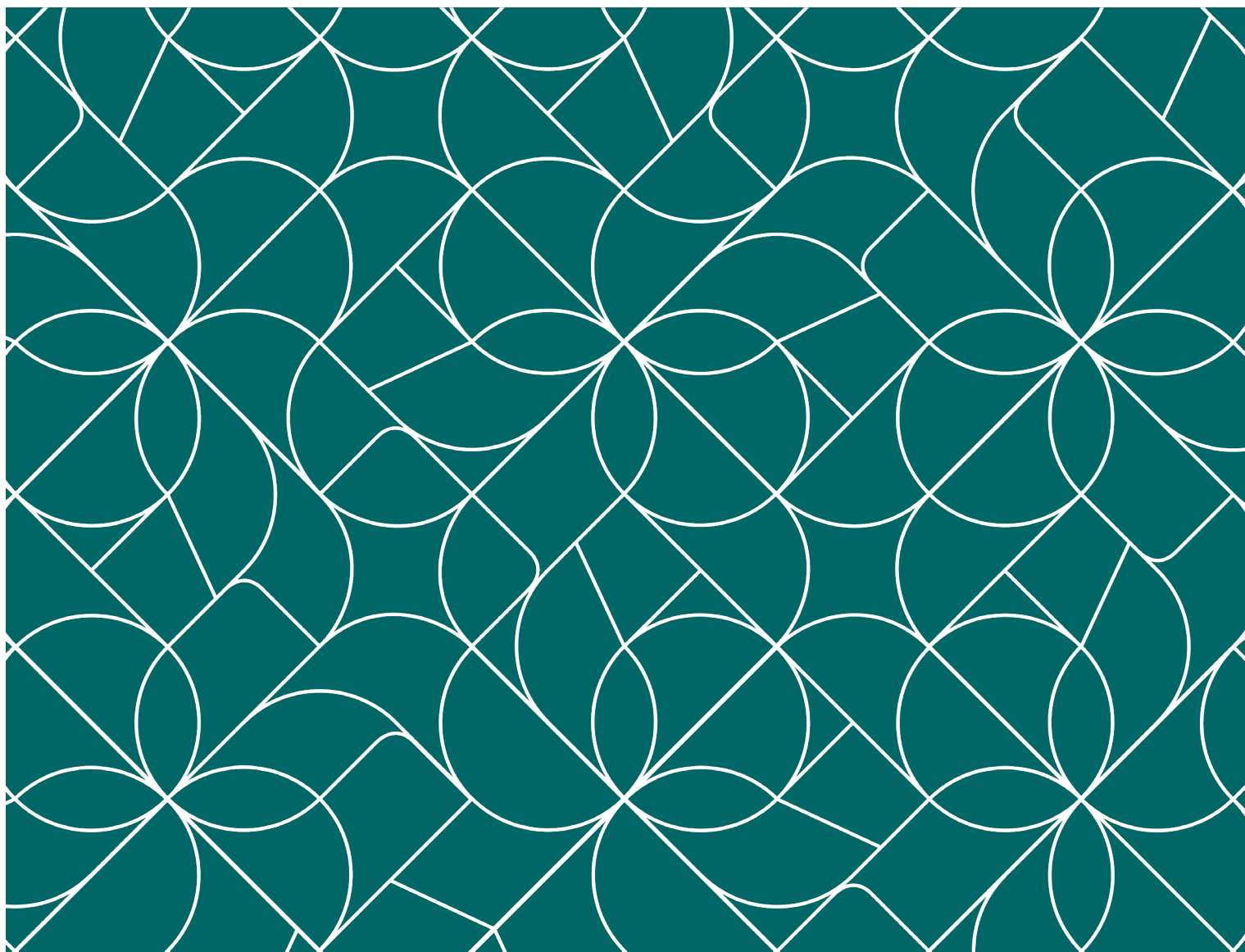


Bidrag till att utveckla det brottsförebyggande arbetet

Redovisning av regeringsuppdrag (Ju 2024/02612)



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

Rapporten finns publicerad på www.ivo.se

Artikelnr • IVO 2025-11

Utgiven • Augusti 2025, www.ivo.se

Sammanfattning

IVO bedriver sedan en tid ett förstärkt och fokuserat arbete mot oseriösa och kriminella aktörer inom vård och omsorg. Arbetet utgår från ett flertal pågående regeringsuppdrag inom området. Sedan mars 2025 har IVO genom myndighetens instruktion ett uttalat ansvar att förebygga och motverka brottslighet inom verksamhetsområdet. Denna rapport besvarar ett särskilt regeringsuppdrag från december 2024 om att IVO för det brottsförebyggande arbetet ska analysera och påbörja genomförande av åtgärder, redogöra för pågående och planerade åtgärder samt eventuella hinder i författningar för att vidta brottsförebyggande åtgärder och behov av förändringar av myndighetens ansvar.

IVO:s tillståndsprövning och tillsyn visar sedan flera år att problematiken med oseriösa och kriminella aktörer är återkommande och växande. Aktörerna försöker etablera sig eller är redan verksamma på områden som ger möjlighet till ekonomisk vinning samtidigt som upptäcktsrisken är låg. De saknar som regel förmåga och avsikt att bedriva en god och säker vård och omsorg. Den aktuella situationen innebär att offentliga medel inte används för avsedda ändamål och att enskilda drabbas. Tillsynen har visat att patienter inte får rätt behandling, att placerade barn och unga inte ges de insatser de behöver eller riskerar att rekryteras till kriminalitet.

Myndighetens fokus i det brottsförebyggande arbetet är förstärkt tillsyn och tillståndsprövning, utvecklad förmåga samt fördjupad samverkan med andra myndigheter och aktörer på området. IVO:s beslut om avslag för bolag i tillståndsprövningen inom omsorgen, verksamhetstillsyner som leder till återkallelser och förbud samt granskning och prövning av olämplig legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal utgör tillsammans verkningsfulla medel för att hindra och förebygga brott.

I takt med att oseriösa aktörer träder in på nya områden och förfinar tillvägagångssätt krävs också mer av IVO och andra myndigheter för att upptäcka och förhindra brott. För att lyckas behöver IVO fortsätta att utveckla informationshantering, riskanalyser och tillsynsmetoder som gör det möjligt att tidigt ingripa. Genomförande av de författningsändringar som IVO och andra myndigheter har efterfrågat för ändamålsenliga verktyg, informationstillgång och samarbete mellan myndigheter skulle ge effektivare tillsyn och tillståndsprövning. Det gäller bland annat mer effektiv granskning av att kraven på registerkontroll av personal efterlevs och tillgång till nya tillsynsmetoder.

IVO konstaterar att myndighetens framgång är beroende av att andra aktörer tar sin del av ansvaret för kontroll och uppföljning. Det gäller bland annat att fler kommuner ansluter sig till och använder IVO:s e-tjänst vid placeringar av barn och unga. Etablering av verksamheter inom hälso- och sjukvården regleras fortfarande i huvudsak av anmälningsplikt i stället för krav på tillstånd, vilket innebär en lägre möjlighet till kontroll. IVO har idag varken ensamt eller tillsammans med andra myndigheter samtliga verktyg som krävs för att kontrollera såväl välfärdsbrottslighet som att vården och omsorgen är säker för patienter och brukare.

Innehåll

Sammanfattning	3
Innehåll	4
Inledning	5
IVO:s uppdrag är alltmer brottsförebyggande	5
Välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg	6
Analys av åtgärder i det brottsförebyggande arbetet	7
Stödja och ta emot stöd	7
Kunskapsspridning	7
Informationsdelning och samverkan	8
Åtgärder i operativ verksamhet	9
Tillståndsplikt och prövning av tillståndsinnehavare	9
Tillsyn	10
Verktyg för dataanalys och riskvärdering	10
Förebygga otillåten och otillbörlig påverkan	11
Hinder och behov i IVO:s brottsförebyggande arbete	11
Utökad tillståndsplikt inom vården och omsorgen	12
Förbättrade förutsättningar för tillsyn	13
Begränsad information om antalet verksamheter	13
Otillräckliga krav på registerkontroll	14
Förutsättningar att stoppa den kriminella ekonomin i vården	14
Tillgång till information	16
Tillgång till domar och beslut	16
Begränsad möjlighet till kontroll av ägarkrets	17
Referenser	18

Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) redovisar här uppdraget om att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet (Ju2024/02612). IVO ska för det brottsförebyggande arbetet analysera, påbörja genomförande av åtgärder, redogöra för pågående och planerade åtgärder samt bedöma behov av rättsliga hinder och förändringar av myndighetens ansvar.

IVO har i tillämpliga delar utgått från en analysmodell för brottsförebyggande arbete framtagen av Brottsförebyggande rådet (Brå). Rapportens analys av pågående och planerade åtgärder samt beskrivning av några av de hinder i det brottsförebyggande arbetet är disponerade med utgångspunkt i modellen.

IVO:s uppdrag är alltmer brottsförebyggande

IVO ansvarar för tillsyn och tillståndsprövning inom socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹ IVO ansvarar också för tillsynen över hälso- och sjukvården och dess personal.² Med hälso- och sjukvård avses bland annat verksamhet som lyder under hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt lagen om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar.³ Tillståndsprövningen och tillsynen ska bidra till att vården och omsorgen är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och ska därvid genomsyras av ett patient- och brukarperspektiv.⁴

Som tillsynsmyndighet ska IVO förebygga och motverka brister i kvalitet inom vården och omsorgen. Utvecklingen och utmaningarna med oseriösa och kriminella aktörer inom vården och omsorgen har lett till att myndighetens verksamhet i ökad utsträckning verkar brottsförebyggande. Sedan den 1 mars 2025 regleras IVO:s brottsförebyggande uppdrag i myndighetens instruktion.⁵

¹ 26 kap. 1 § och 28 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), SoL; 23 och 25 §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

² 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. Verksamhet på hälso- och sjukvårdens område kräver i de flesta fall inte tillstånd för att få bedrivas. Tillstånd krävs för vissa särskilt reglerade verksamheter, se exempelvis 5 § andra stycket abortlagen (1974:595), 2 § lagen (2006:323) om utbyte av sprutor och kanyler, 9 § lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler samt 6 § lagen (2006:496) om blodsäkerhet. När sådan verksamhet kräver tillstånd ansvarar IVO också för tillståndsprövningen.

³ Av 1 kap § 2 PSL framgår att det med hälso- och sjukvård avses verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL; tandvårdslagen (1985:125), TvL; lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, LEKEI; samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Lag (2021:366).

⁴ 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

⁵ 2 a § förordningen (2013:176) om instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Välfärdsbrottslighet inom vård och omsorg

IVO:s tillståndsprövning och tillsyn visar på återkommande och växande problem med oseriösa och kriminella aktörer inom omsorgen och hälso- och sjukvården. Förekomsten av oseriösa och kriminella aktörer innebär att allmänna medel kommer i orätta händer. Det får allvarliga konsekvenser för enskilda när patienter och brukare riskerar att inte ges den vård eller insatser de har behov av och rätt till. Många gånger rör det sig om barn eller personer med omfattande behov, vilket gör dem extra sårbara och i utsatt ställning mot utförande personal eller verksamhet.

IVO:s erfarenheter är ett viktigt bidrag till helhetsbilden av välfärdsbrottslighet inom vården och omsorgen. Oseriösa och kriminella inslag kommer till uttryck på flera sätt:⁶

- Avsaknad av förmåga eller avsikt att bedriva god och säker vård och omsorg i verksamheter leder till allvarliga vårdskador och missförhållanden som drabbar patienter och brukares liv.
- Oseriösa och kriminella aktörer försvårar och undviker tillsyn och tillståndsprövning.
- Verksamheter bedrivs utan nödvändiga tillstånd och ansvariga fortsätter att bedriva verksamhet trots förbud.
- Personer som begått grova brott anställs och arbetar med barn och unga placerade på HVB, stödboenden eller i bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS.
- Brott och ekonomisk misskötsamhet förekommer bland bolagsföreträdare som äger och driver tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänst och LSS.
- Personal utan legitimation eller rätt kompetens utför hälso- och sjukvård.
- Läkare skriver ut och beställer läkemedel på patientfarliga sätt och möjliggör att narkotika säljs vidare illegalt.
- Legitimerad personal begår bedrägerier genom fusk med exempelvis det statliga tandvårdsstödet och möjliggör andras välfärdsbrottslighet genom att skriva ut medicinska underlag (intyg) på felaktiga grunder.

⁶ IVO har i delredovisningar i pågående regeringsuppdrag och i andra publikationer lämnat mer omfattande redogörelser av välfärdsbrottsligheten inom vården och omsorgen, se exempelvis IVO (2025b) Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrott inom hälso- och sjukvården och tandvården, IVO 2025-1; IVO (2025c) Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen. IVO 2025-2; IVO (2025e) Vad har IVO sett? IVO 2025-5; IVO 2025-2; IVO (2025f) Årsredovisning 2024. IVO 2025-4.

Analys av åtgärder i det brottsförebyggande arbetet

Sedan 2024 pågår ett intensifierat arbete med att stärka myndighetens förmåga mot välfärdsbrottslighet och därmed även det brottsförebyggande arbetet.⁷ Detta fokus genomsyrar i allt högre utsträckning all tillsyn och tillståndsprövning.

Utgångspunkten är pågående särskilda regeringsuppdrag tillsammans med förändrad lagstiftning och ökade möjligheter till informationsutbyte. Myndigheten har prioriterat tillsynsinsatser inom området och utvecklar löpande förmågan genom anpassningar i organisationen och utvecklade riskanalyser med insamling och analys av stora mängder information. Förmågan stärks också av utvecklade tillsynsmetoder och ökning av personella resurser med breddad kompetens. Centralt i förmågehöjningen är insatser för att förebygga otillåten påverkan och infiltration samt att säkra medarbetarnas trygghet och arbetsmiljö, liksom en mer systematiserad myndighetssamverkan.

I takt med oseriösa aktörers ökade förmåga till avancerade brottsupplägg ställs högre krav på IVO:s utredningsarbete i omfattning och tid för att myndighetens beslut ska vara väl underbyggda och rättssäkra. En förstärkt rättstillämpning tillsammans med utvecklad praxis på flera områden och analys av utfall i domstolsprocesser stärker rättssäkerheten och förutsättningarna för att agera skyndsamt, enhetligt och med rätt typ av sanktion.

Stödja och ta emot stöd

Kunskapsspridning

Myndigheten har de senaste åren gått från en decentraliserad ordning till nationellt sammanhållna tillsynsinsatser, där genomförande och bedömningar sker mer enhetligt. Det möjliggör bland annat att tillsynsresultat kan aggregeras och presenteras i rapporter och andra publikationer. På så sätt bidrar IVO till att sprida kunskap om läget inom vården och omsorgen och i förlängningen även till en ökad regelefterlevnad.

IVO sprider erfarenheter från tillståndsprövning och tillsyn på konferenser och andra mötesarenor och deltar till exempel i Socialstyrelsens uppdrag om ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet och i nätverk som Sveriges Kommuner och Regioner leder. Tillsammans med myndighetens rapporter och redovisningar bidrar detta till att öka andra aktörers kunskap och förmåga att förebygga brott inom vården och omsorgen.

⁷ För en närmare beskrivning av IVO:s utvecklingsarbete, se: IVO (2025b); IVO (2025c); IVO (2025d) Förstärkt säkerhetsarbete inom myndigheten. IVO 2025-7.

Kommuner och regioner har genom sitt uppföljningsansvar av privata utförare en central roll i arbetet mot välfärdsbrott.⁸ IVO har en pågående tillsynsinsats där inledande granskning visar brister i uppföljning och kontroll av placering av barn och unga hos privata utförare i landets kommuner. Iakttagelser från tillsynsinsatsen ska bidra till att identifiera utvecklingsbehov i kommunernas uppföljningsarbete.

För att göra placering av barn och unga säkrare finns e-tjänsten IVO:s Placeringsstöd som stöd till placerande kommuner. Under 2025 har IVO förbättrat tjänsten så att den ger kommuner mer information om verksamheternas tillstånd, resultat från IVO:s tillsyn samt anmälningar och upplysningar till myndigheten. E-tjänsten har nu cirka 230 anslutna kommuner. Fortsatt utveckling av tjänstens innehåll och funktioner är angelägen, liksom att fler kommuner ansluter sig till tjänsten.

Informationsdelning och samverkan

Det myndighetsgemensamma arbetet är nödvändigt för att framgångsrikt motverka välfärdsbrottslighet. Informations- och kunskapsutbyte utgör underlag i IVO:s bedömningar och beslut i enskilda ärenden, men bidrar också i myndighetens löpande och övergripande riskanalyser. I vissa fall har underrättelser från andra myndigheter varit avgörande för att identifiera och dokumentera aktuella brister. Myndighetsgemensamma tillsynsinsatser är ibland en förutsättning för att kunna genomföra inspektioner i verksamheterna.

IVO har prioriterat de myndigheter med vilka samverkan bedöms ge störst effekt mot välfärdsbrottslighet i vård och omsorg, särskilt Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Läkemedelsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Sedan flera år deltar IVO i MUR-samarbetet som leds och samordnas av Försäkringskassan och som nätverksmyndighet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.⁹ IVO har under en längre period medverkat i flera av landets regionala underrättelsecentrum (Ruc) och kommer inom kort att delta i samtliga. Inom ramen för lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS) sker ytterligare samverkan med andra myndigheter.¹⁰

IVO:s förmågehöjande åtgärder och informationsutbyte ger ökad kunskap om andra aktörers uppdrag och arbete. Det bidrar inte bara till att IVO utvecklar

⁸ 10 kap. 8 § kommunallagen (2017:725). Av 4 kap 1 § och 5 kap 1-2 §§ SoL framgår vidare att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser de behöver och att verksamheten är av god kvalitet.

⁹ För mer information om satsningen: Polismyndigheten (u.å). Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/> [hämtad 2025-08-18].

¹⁰ Enligt 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet omfattas IVO av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

förmågan att planera och prioritera tillsynsinsatser, utan stärker även förutsättningar att lämna relevant information i rätt skede till andra myndigheter.

Åtgärder i operativ verksamhet

Tillståndsplikt och prövning av tillståndsinnehavare

Privata utförare av de flesta verksamhetsformer inom socialtjänsten och LSS omfattas av tillståndsplikt. Kommuner och regioner omfattas inte av tillståndsplikt men ska anmäla verksamheten till IVO innan den startar.¹¹

Tillståndsplikten ska säkerställa att verksamhetens utförare är seriös och har förutsättningar att leva upp till de krav som ställs på en omsorg av god kvalitet. Brukare i dessa verksamheter tillhör ofta utsatta grupper som kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter. Lagstiftaren har därför bedömt att det allmänna har ett särskilt ansvar för att garantera kvalitet i verksamheten.¹² Enligt Brå är tillståndsplikt det medel som ger störst möjlighet att stänga ute oseriösa aktörer från välfärden.¹³

Utfärdade tillstånd inom omsorgen har hittills varit utan tidsbegränsning, vilket innebär att de kan vara utfärdade under 1990-talet. Idag är till exempel en majoritet av tillstånden för att bedriva HVB och personlig assistans utfärdade innan krav på ägar- och ledningskretsens insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet infördes 2019. Många företrädare med gällande tillstånd har därför inte prövats enligt dagens ordning.¹⁴

Prövningen av ägar- och ledningskretsen i bolag som söker nya tillstånd eller har befintliga tillstånd är alltmer komplex och resurskrävande. IVO fattade under 2024 cirka 430 beslut i ärenden om ansökningar att starta ny verksamhet och drygt 1 400 beslut om ändringar i verksamhetens innehåll. Antalet privata utförare som bedriver tillståndspliktig verksamhet inom omsorgen är omfattande; idag finns drygt 5 700 tillstånd utfärdade. IVO har inlett ett utvecklingsarbete av ägar- och ledningsprövningen vid nyansökan om tillstånd och av befintliga tillståndsinnehavare i syfte att den ska bli mer brottsförebyggande, bland annat inom ramen för ett pågående särskilt regeringsuppdrag att utöka omfattningen av en regelbunden ägar- och ledningsprövning av företrädare som bedriver HVB och stödboenden för barn och unga. Myndigheten har även stärkt förutsättningarna för kontroll, genom att i ökad utsträckning verifiera information som lämnas in av den sökande, samt

¹¹ 26 kap. 1-2 §§ SoL, 23 § fjärde stycket LSS.

¹² Prop. 2017/18:158. Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, s. 39.

¹³ Brottsförebyggande rådet (2022). Valfärdsbrott mot kommuner och regioner. Rapport 2022:1.

¹⁴ Utredningen om HVB för barn och unga har i betänkande SOU 2025:84 föreslagit en ny placeringsform som innebär att alla verksamheter som omfattas av den placeringsformen kommer att behöva ansöka om tillstånd hos IVO.

utvecklat samverkan mellan tillståndsprövningen och tillsynen. IVO erfar också problem med att bolag med befintliga tillstånd säljs till nya företrädare, som därigenom kan undgå den ägar- och ledningsprövning som görs vid ansökan om nytt tillstånd. Det gäller både gamla inaktiva verksamheter och bolag som har startas enbart i syfte att senare kunna säljas. Med utgångspunkt i en så kallad crime proofing-analys¹⁵ av ändringar i befintliga tillstånd planerar IVO för åtgärder som ska stärka kontrollen inom området.¹⁶

Regeringen har föreslagit att en tillståndsplikt för tandvård ska införas från den 1 januari 2026 och har gett IVO i uppdrag att förbereda myndigheten på en sådan förändring.¹⁷ IVO planerar inom ramen för tillståndsprövningen därför särskilda insatser för att hindra att oseriösa och kriminella aktörer tar sig in på marknaden.

Tillsyn

I tillsynen upptäcks och hindras aktörer som saknar lämplighet, avsikt eller förmåga att bedriva en vård eller omsorg som lever upp till kraven på kvalitet och säkerhet. Genom att stoppa oseriösa och kriminella aktörer som vill använda omsorgsverksamheter som ett medel för att exempelvis utnyttja barn och unga bidrar IVO också till att stoppa rekrytering till kriminalitet.

Inom hälso- och sjukvården räcker det inte att stoppa vårdbolag. För att hindra att legitimationer för hälso- och sjukvårdspersonal används som brottsverktyg ligger IVO:s tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal till grund för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds (HSAN) beslut om bland annat återkallelse av legitimation eller begränsningar i förskrivningsrätten.

Verktyg för dataanalys och riskvärdering

IVO fick under 2024 in ungefär 50 000 tips och upplysningar om förhållanden inom vården och omsorgen. Dessa hanteras och klassificeras idag manuellt utifrån risker för patienter och brukare. Myndigheten har under 2025 påbörjat ett arbete med ett digitalt analysverktyg som kommer ge möjlighet till proaktiv analys av större datamängder för att upptäcka misstänkta beteenden som är svåra att upptäcka genom manuell hantering. Samma verktyg kommer kunna användas för att värdera information som inkommer till IVO och på sikt kombinera informationen med exempelvis finansiella eller geografiska data. Det gör det möjligt att upptäcka mönster i aktörers tillvägagångssätt och därigenom kunna agera innan skador uppstår.

¹⁵ Crime proofing är en analysmodell som kan användas när en verksamhet har identifierat risker för brott eller överutnyttjande kopplat till ett regelverk. För mer information se Brottsförebyggande rådet. Crime proofing – regelverksanalys för att förebygga välfärdsbrott, <https://bra.se/kunskapsstod/metodstod-och-verktyg/crime-proofing> [hämtad 2025-07-16].

¹⁶ Utredningen om HVB för barn och unga har i betänkande SOU 2025:84 föreslagit att IVO ska göra en lämplighetsprövning vid anmälan av ändringar i personkretsen som tillståndet baseras på.

¹⁷ Regeringen (2025). Lagrådsremiss. Stärkt kontroll över tandvårdssektorn.

Förebygga otillåten och otillbörlig påverkan

Ett ändamålsenligt internt säkerhetsarbete är grundläggande för att kunna verka brottsförebyggande. Under 2025 har IVO stärkt det interna säkerhetsarbetet och genomför eller planerar att genomföra en rad säkerhetshöjande åtgärder. Det handlar bland annat om fysisk säkerhet vid IVO:s kontor, stärkt medarbetarskydd samt kompetensutvecklingsinsatser inom exempelvis informationssäkerhet. Säkerhetsarbetet minskar risken för att aktörer kan infiltrera verksamheten för att ta del av information eller påverka tillsynens inriktning och beslut. Det är också en förutsättning för att medarbetare på myndigheten ska kunna genomföra sitt arbete på ett tryggt och säkert sätt.¹⁸

Hinder och behov i IVO:s brottsförebyggande arbete

Kriminella aktörer inom såväl omsorgen som hälso- och sjukvården är ett ökande problem. IVO:s befintliga tillsynsverktyg är utvecklade främst för att säkra verksamheternas kvalitet samt enskilda patienters och brukares säkerhet. Verktygen är inte alltid fullt ut anpassade för att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet riktad mot välfärden.

Oseriösa och kriminella aktörer har förmåga att snabbt anpassa sitt tillvägagångssätt för att utnyttja välfärdssystemet och kringgå myndighetens kontroll. IVO behöver därför kontinuerligt utveckla effektiva metoder i tillsynen och tillståndsprövningen.

Välfärdsbrottsligheten behöver mötas med dels regelförändringar och nya arbetssätt och fokuserade insatser inom enskilda områden, dels genom att välfärdssystemet som helhet anpassas utifrån behovet av stärkt kontroll och samarbete mellan offentliga aktörer.

IVO har fem pågående regeringsuppdrag som kopplar till arbetet mot oseriösa och kriminella aktörer.¹⁹ I delredovisningar av uppdragen och i andra publikationer beskriver myndigheten förutsättningar och behov för att genom tillståndsprövningen och tillsynen ytterligare bidra i arbetet mot välfärdsbrottslighet.²⁰ Flera av

¹⁸ För en närmare beskrivning av IVO:s förstärkta säkerhetsarbete, se: IVO (2025d).

¹⁹ Utöver aktuellt regeringsuppdrag: Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottsligheten inom hälso- och sjukvården och tandvården (S2024/00037). Stockholm: Regeringskansliet 2024-01-11; Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottsligheten inom omsorgen (S2024/00041). Stockholm: Regeringskansliet 2024-01-11; Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag att stärka tillsynen av stödboende och hem för vård eller boende som tar emot barn och unga (S2024/01643). Stockholm: Regeringskansliet 2024-09-19; Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet inom välfärden (S2025/01085). Stockholm: Regeringskansliet 2025-05-28.

²⁰ Se bland annat IVO (2020a). Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare. IVO 2020-11; IVO (2020b). Mot ett datadrivet arbetssätt. IVO 2020-12; IVO (2021). Analys av regelverket för tillståndsprövning, slutrapport av regeringsuppdrag. IVO 2021-4; IVO (2022a). Budgetunderlag 2023-2025. IVO 2022-3; IVO (2022b). Förebyggande tillsyn. IVO 2022-9; IVO (2023) Budgetunderlag 2024-

de åtgärder som IVO har föreslagit till regeringen utreds för närvarande, medan andra bereds eller har genomförts. IVO följer utvecklingen noga och analyserar kontinuerligt behovet av förändrad lagstiftning, liksom hur ny lagstiftning möter myndighetens behov och förutsättningar. IVO betonar igen vikten av att de föreslagna författningsändringar som ska ge ändamålsenliga verktyg, informationstillgång och förenkla samarbetet mellan myndigheter genomförs och åtföljs av förstärkta resurser.

Utökad tillståndsplikt inom vården och omsorgen

Inom tillståndspliktiga områden med ägar- och ledningsprövning finns förutsättningar att hindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden. Med de senaste årens utveckling är fokus i ökande grad även på att förebygga och stoppa välfärdsbrottslighet på områden som inte omfattas av tillståndsplikt. IVO bedömer att en utökad tillståndsplikt, med krav på ägare och lednings insikt och lämplighet, till fler områden inom omsorgen men särskilt till hälso- och sjukvården skulle vara ett viktigt bidrag i det brottsförebyggande arbetet.

IVO ser samtidigt en risk för att ny tillståndsplikt inom vissa områden riskerar leda till att områden som är undantagna tillståndsplikt, blir attraktiva för kriminella aktörers verksamhet. Syftet kan vara att undgå prövning av ansvarigas insikt, lämplighet eller ekonomiska förutsättningar för den aktuella verksamheten. IVO har i myndighetens ärenden bland annat funnit att familjehem, som idag saknar tillståndsplikt, bedrivs yrkesmässigt som ett HVB eller LSS-boende genom avtal med placerande kommun. Det förekommer också att barn och unga med omfattande problematik hålls kvar i samma krets av bolag och individer. Det finns exempel på att individer som har bedömts vara olämpliga att vara familjehemsföräldrar ändå har fått barn och unga placerade hos sig genom att ett konsultföretag²¹ i samma bolagssfär intygar deras lämplighet.

IVO har tidigare ställt sig bakom förslag om utökad tillståndsplikt för bland annat vårdcentraler och inom tandvård. För att hindra att kriminella aktörer flyttar verksamhet när nya områden omfattas av tillståndsplikt, kan det finnas anledning att överväga ett mer samlat grepp över regleringen av hela hälso- och sjukvården.

2026. IVO 2023-7; IVO (2024a). Budgetunderlag 2025–2027. IVO 2024-3; IVO (2024b). Hemställan om åtgärder i syfte att förstärka IVO:s befogenheter i arbetet mot oseriösa och kriminella aktörer inom vården och omsorgen. Dnr 1.5.2–26472/2024; IVO (2024c). Tillsyn av verksamheter som utför estetiska ingrepp och behandlingar. IVO 2024-10; IVO (2025a). Budgetunderlag 2026-2028. IVO 2025-6; IVO (2025b); IVO (2025c).

²¹ Verksamhet som föreslår familjehem och jourhem för barn till socialnämnden och som lämnar stöd och handledning till dessa familjehem och jourhem. En sådan verksamhet är tillståndspliktig enligt 26 kap. 1 § 5 punkten SoL.

Förbättrade förutsättningar för tillsyn

Myndigheten konstaterar att tillgängliga metoder inte alltid räcker till för att bedriva en tillräcklig och effektiv tillsyn och tillståndsprövning. IVO har föreslagit att den statliga tillsynen bör få möjlighet att använda andra metoder för en mer effektiv kontroll och därmed säkra patienters rätt till en god vård. Förslagen handlar bland annat om möjlighet till dolda testköp, utökade möjligheter att genomföra tillsyn i bostäder och att ge IVO ökad åtkomst till belastnings- och misstankeregistren.

IVO ser också att oseriösa och kriminella aktörer i hög utsträckning och på olika sätt försvårar och drar sig undan tillsyn vilket hindrar IVO i utförandet av myndighetens uppdrag. Det förlänger tiden innan IVO kan vidta åtgärder. Myndigheten ser kontinuerligt över möjligheten att stoppa aktörer som medvetet håller sig undan eller försvårar tillsynen. IVO har också påtalat att det vid införande av tillståndsplikt inom tandvården bör tydliggöras att systematiskt undanhållande av tillsyn medför att företrädarna anses vara olämpliga och att tillstånd därmed kan återkallas på denna grund.²²

Vidare har IVO hemställt till regeringen om tillgång till åtgärder till följd av ökade säkerhetskrav. Bland annat har myndigheten efterfrågat och fått möjlighet att kunna besluta om placering av personal i säkerhetsklass.²³ IVO har också efterfrågat möjligheten att under vissa förutsättningar ersätta inspektörers eller beslutsfattares namn med spårbar tjänstebeteckning som en del i ett stärkt medarbetarskydd.²⁴

Begränsad information om antalet verksamheter

IVO:s register över omsorgsverksamheter respektive vårdgivare är centrala verktyg för en översikt över de verksamheter som omfattas av myndighetens tillsynsansvar. Kännedom om verksamheter är emellertid begränsad eftersom omsorgsregistret enbart omfattar tillstånds- och anmälningsskyldig verksamhet inom omsorgen²⁵ och vårdgivarregistrets täckningsgrad är beroende av att vårdgivare inom hälso- och sjukvården efterlever krav på att anmäla uppgifter till registret.²⁶ IVO ser därför ett

²² IVO (2024e). Remissvar över SOU 2023:82 Ökad kontroll över tandvårdssektorn. Dnr 6.1.1-01424/2024.

²³ I enlighet med 5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

²⁴ IVO (2024b).

²⁵ IVO saknar stöd för att ställa krav på anmälan av placeringsformer inom omsorgen som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet, exempelvis familjehem och stödboenden för vuxna.

²⁶ IVO har möjlighet att förelägga den som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. Det finns ett mörkertal, men omfattningen är svår att estimeras. IVO gjorde 2023 en beräkning av täckningsgraden för vårdgivarregistret genom att jämföra vårdgivarregistret med registreringar i 1177.se. Beräkningen visade att täckningsgraden var 79 procent, det vill säga drygt var femte verksamhet var inte anmäld till IVO. Jämför Vård- och omsorgsanalys (2024), som uppskattar att mellan 8 och 24 procent av verksamheter som marknadsför estetiska behandlingar på internet inte är anmälda till IVO.

behov av åtgärder för ökad kännedom om verksamheter som bedriver omsorg och hälso- och sjukvård och som därmed står under myndighetens tillsynsansvar.

Otillräckliga krav på registerkontroll

Krav och innehåll på registerkontroll av personal som utför vissa insatser för barn enligt LSS respektive socialtjänstlagen varierar genom att registerutdragen omfattar olika brott och är giltiga olika lång tid. Det är också endast för personal i boenden som tar emot barn och unga enligt socialtjänstlagen som det finns krav på utdrag från misstankeregistret.²⁷

Arbetsgivaren har ett stort ansvar att göra en individuell bedömning av personens lämplighet inför anställning, där registerkontrollen är en del. Det saknas i delar dock närmare vägledning i hur bedömningarna ska göras och hur förekomst i register ska påverka bedömningen av lämplighet.²⁸

Registerutdrag måste enligt gällande regelverk bevaras i två år.²⁹ Tidsgränsen utmanar möjligheten till kontroll av anställningar som har gjorts längre tillbaka i tiden. IVO anser också att arbetsgivaransvaret borde innefatta att upptäcka och agera mot personal som döms eller misstänks för vissa brott under anställningstiden, till exempel genom krav på regelbunden registerkontroll.

En pågående statlig utredning har i uppgift att se över om IVO bör få tillgång till belastningsregistret och misstankeregistret avseende hälso- och sjukvård. IVO har tidigare framfört att åtkomsten även bör omfatta företrädare och personal inom omsorgen. IVO förutser att Polismyndigheten framöver kommer behöva bistå IVO med allt fler kontroller mot bakgrund av att både registerutdragen och äkthetsintyg kopplade till utdragen förfalskas.

Förutsättningar att stoppa den kriminella ekonomin i vården

IVO bedömer att hälso- och sjukvården sannolikt är attraktivt för kriminella aktörer eftersom det saknas viktiga förutsättningar för effektiv kontroll. De fåtal områden inom hälso- och sjukvården som regleras av tillståndsplikt saknar krav på ägare och lednings insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet. För stora delar av hälso- och sjukvård saknar IVO följaktligen de verktyg som tillståndsplikten ger i arbetet med att förhindra olämpliga företrädare.

²⁷ Lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder; Lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

²⁸ IVO har fattat beslut om att tillfälligt förbjuda eller återkalla tillstånd för verksamheter som anställt personal tidigare dömda för allvarliga brott. Besluten har överklagats och prövas för närvarande av domstol.

²⁹ 3 § lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

Möjligheten att agera mot verksamhetsföreträdare som är dömda för allvarliga brott eller på annat sätt är olämpliga är begränsad, så länge verksamheten uppnår krav på kvalitet och säkerhet. IVO:s beslut om verksamhetsförbud kan också kringgås genom att ägarna flyttar verksamheten till ett annat bolag.

Tillsynen utmanas också av att enskilda individer med legitimation inom hälso- och sjukvårdsyrken inte behöver vara knutna till en vårdgivare eller en verksamhet för att använda de befogenheter som en legitimation ger. Särskilt läkare har en omfattande rätt att förskriva läkemedel eller utfärda intyg utan koppling till en vårdgivare eller verksamhet.

IVO:s tillsyn har identifierat att oseriösa läkare gör det möjligt för andra att begå bidragsbrott genom att utfärda medicinska underlag på felaktiga grunder, så kallade falska intyg. Underlaget ligger till grund för Försäkringskassans beslut om sjukpenning och ger möjlighet till felaktiga utbetalningar. IVO:s tillsyn visar också förekomst av läkare som systematiskt beställer (rekvirerar) läkemedel till verksamheter som inte uppfyller krav kring läkemedelshantering. När läkare beställer läkemedel till dessa verksamheter möjliggör de exempelvis att läkemedel ges utan individuell medicinsk bedömning eller att de administreras av obehörig personal, vilket är patientfarligt.

Det är svårt för IVO att utreda felaktig förskrivning och rekvirering av vissa läkemedel.³⁰ IVO är beroende av uppgifter från E-hälsomyndigheten, vars skyldighet att lämna uppgifter om förskrivning och rekvirering på en viss arbetsplatskod eller av enskilda yrkesutövare är begränsad till vissa läkemedel.³¹ Uppgiftsskyldigheten omfattar exempelvis inte läkemedel som innehåller botulinumtoxin (Botox) som används vid bland annat estetiska injektionsbehandlingar. Skyldigheten omfattar inte heller läkemedel som innehåller semaglutid, som bland annat finns i diabetes- och viktminskningsläkemedlet Ozempic. Det innebär att IVO vid kontroll av förskrivning och rekvirering inte alltid får tillgång till nödvändig information.

Vidare är kontroller för korrekta utbetalningar inom hälso- och sjukvården svåra och komplexa att genomföra. Riskerna för välfärdsbrottslighet blir särskilt påtagliga när aktörer begår bedrägerier mot flera beställare eller finansörer – exempelvis regioner, försäkringsbolag eller patienter – som inte kan dela uppgifter med varandra och därmed inte kan upptäcka om samma tjänst otillåtet debiterats till flera finansörer.

³⁰ IVO följer utredningen som tillsatts utifrån regeringens direktiv En översyn av vissa frågor om dokumentation, begränsningar och tillsyn avseende läkemedelsförskrivningar (Dir 2024:82) och som har i uppdrag att utreda vissa av dessa frågor.

³¹ 6 kap. 6 § lag (2018:1212) om nationell läkemedelslista.

Tillgång till information

IVO är beroende av information från andra myndigheter. Vissa sekretessbrytande bestämmelser har genomförts³² och en regleringsändring i offentlighets- och sekretesslagen³³ har föreslagits.³⁴ Mot bakgrund av myndighetens uppdrag att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom både omsorgen och hälso- och sjukvården gör IVO fortsatt bedömningen att hälso- och sjukvården inte heller bör vara undantagen den föreslagna regleringen.³⁵

IVO behöver uppgifter från andra myndigheter för att dels verifiera uppgifter som kommer från tillsynsobjekt mot andra källor, dels granska förhållanden utan tillsynsobjektets kännedom. Uppgifter från Skatteverket om månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå är ett exempel på information som är särskilt viktig för IVO att få tillgång till. Detta för att kunna kontrollera om arbetsgivaren betalar lön och skatt för arbetstagare som exempelvis tidsredovisar arbete inom HVB, hemtjänst eller personlig assistans. Uppgifterna kan även behövas vid granskning om kraven på registerkontroll av personal uppfyllts, då de visar vilka som varit anställda i verksamheten och alltså ska ha kontrollerats mot misstanke- och belastningsregistret. IVO har haft svårt att få tillgång till vissa uppgifter från andra myndigheter men utreder om förutsättningarna förändras i och med ny lagstiftning.

Tillgång till domar och beslut

Domstolarnas underrättelseskyldighet till IVO avseende legitimerade yrkesutövare som dömts för vissa brott är ett viktigt underlag för att inleda tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal.³⁶ Det kan dock gå flera år från en brottsmisstanke till att en dom vinner laga kraft. IVO ser behov av att utöka domstolarnas underrättelseskyldighet till att omfatta beslut om häktning av hälso- och sjukvårdspersonal misstänkta för brott kopplade till yrkesutövningen. Om omständigheterna visar att yrkesutövaren skulle kunna vara uppenbart olämplig skulle IVO kunna utreda om det finns skäl att hindra fortsatt yrkesutövning i avvaktan på en dom. IVO efterfrågar också en bredare definition av vilka brott som ska ingå i underrättelseskyldigheten, eftersom samma tillvägagångssätt kan utredas som olika brott, till exempel att patientfarlig förskrivning av narkotiska läkemedel kan utredas antingen som narkotikabrott eller

³² Se exempelvis lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet; lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS; Prop. 2024/25:65. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

³³ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

³⁴ Prop. 2024/25:180. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse.

³⁵ Se även IVO (2024d). Remissvar över delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter, behov och föreslagna förändringar, SOU 2024:63. Dnr 6.1.1- 29725/2024.

³⁶ Av förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål framgår en skyldighet att underrätta IVO om legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal döms för vissa brott.

ekonomisk brottslighet, men endast en narkotikabrottsdom omfattas av underrättelseskyldigheten. Inte heller bedrägeribrott omfattas av underrättelseskyldigheten.³⁷

IVO behöver i både tillsynen och tillståndsprövningen tillgång till domar från domstolar som underlag i bedömningen av företrädares lämplighet för tillståndspliktig verksamhet. IVO utreder nuvarande möjligheter och eventuella behov av åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig tillgång till domar.

Begränsad möjlighet till kontroll av ägarkrets

IVO har möjlighet att kontrollera ledningskretsen för ett bolag, men inte samma bolags ägarkrets. Detta eftersom den typ av ägande och inflytande som IVO ska göra en ägar- och ledningsprövning av inte korresponderar mot de uppgifter som Bolagsverket registrerar. Ett ägarskap av mer än 25 procent av aktierna ska registreras³⁸, samtidigt ska IVO pröva de ägare som representerar mer än tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet.³⁹ Mot bakgrund av detta ser IVO behov av åtgärder som säkerställer tillgång till information om hela den ägarkrets som ska omfattas av prövning.

³⁷ Brottsförebyggande rådet (2022).

³⁸ Enligt lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän ska juridiska personer registrera verklig huvudman hos Bolagsverket vid kontroll över 25 procent av aktierna.

³⁹ Prop. 2017/18:158. Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, s 48.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet. Crime proofing – regelverksanalys för att förebygga välfärdsbrott. <https://bra.se/kunskapsstod/metodstod-och-verktyg/crime-proofing> [hämtad 2025-07-16].
- Brottsförebyggande rådet (2022). Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Rapport 2022:1.
- IVO (2020a). Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare. IVO 2020-11.
- IVO (2020b). Mot ett datadrivet arbetssätt. IVO 2020-12.
- IVO (2021). Analys av regelverket för tillståndsprövning, slutrapport av regeringsuppdrag. IVO 2021-4.
- IVO (2022a). Budgetunderlag 2023–2025. IVO 2022-3.
- IVO (2022b). Förebyggande tillsyn. IVO 2022-9.
- IVO (2023). Budgetunderlag 2024-2026. IVO 2023-7.
- IVO (2024a). Budgetunderlag 2025–2027. IVO 2024-3.
- IVO (2024b). Hemställan om åtgärder i syfte att förstärka IVO:s befogenheter i arbetet mot oseriösa och kriminella aktörer inom vården och omsorgen. (2024). Dnr 1.5.2-26472/2024.
- IVO (2024c). Tillsyn av verksamheter som utför estetiska ingrepp och behandlingar. IVO 2024-10.
- IVO (2024d). Remissvar över delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter, behov och föreslagna förändringar, SOU 2024:63. Dnr 6.1.1-29725/2024.
- IVO (2024e). Remissvar över SOU 2023:82 Ökad kontroll över tandvårdssektorn. Dnr 6.1.1-01424/2024.
- IVO (2025a). Budgetunderlag 2026-2028. IVO 2025-6.
- IVO (2025b). Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrott inom hälso- och sjukvården och tandvården. IVO 2025-1.
- IVO (2025c). Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen. IVO 2025-2.
- IVO (2025d). Förstärkt säkerhetsarbete inom myndigheten. IVO 2025-7.
- IVO (2025e). Vad har IVO sett? IVO 2025-5.
- IVO (2025f). Årsredovisning 2024. IVO 2025-4.
- Polismyndigheten (u.å). Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet>.

[brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/](#) [hämtad 2025-08-18].

Prop. 2024/25:180. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse.

Prop. 2024/25:65. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

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

Regeringen (Socialdepartementet). En översyn av vissa frågor om dokumentation, begränsningar och tillsyn avseende läkemedelsförskrivningar (Dir 2024:82). Regeringsbeslut 2024-09-12.

Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottsligheten inom hälso- och sjukvården och tandvården (S2024/00037). Regeringsbeslut 2024-01-11.

Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottsligheten inom omsorgen (S2024/00041). Regeringsbeslut 2024-01-11.

Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag att stärka tillsynen av stödboende och hem för vård eller boende som tar emot barn och unga (S2024/01643). Stockholm: Regeringskansliet 2024-09-19.

Regeringen (Socialdepartementet). Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet inom välfärden (S2025/01085). Stockholm: Regeringskansliet 2025-05-28.

Regeringen (2025). Lagrådsremiss. Stärkt kontroll över tandvårdssektorn.

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

SFS 1982:117 Förordning om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål.

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

SFS 2018:1212 Lag om nationell läkemedelslista.

SFS 2007:171 Lag om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

SFS 2010:479 Lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

SFS 2017:631 Lag om registrering av verkliga huvudmän.

SFS 2024:307 Lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

SFS 2016:774 Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

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

SFS 2017:725 Kommunallagen.

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag.

SFS 2010:659 Patientsäkerhetslag.

SFS 2025:400 Socialtjänstlag.

SOU 2025:84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård.
Socialdepartementet.

Vård- och omsorgsanalys (2024). Erfarenheter av estetisk kirurgi och
injektionsbehandlingar. Delredovisning av uppdrag om uppföljning av lagen om
estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar. Vård- och
omsorgsanalys 2024:6.