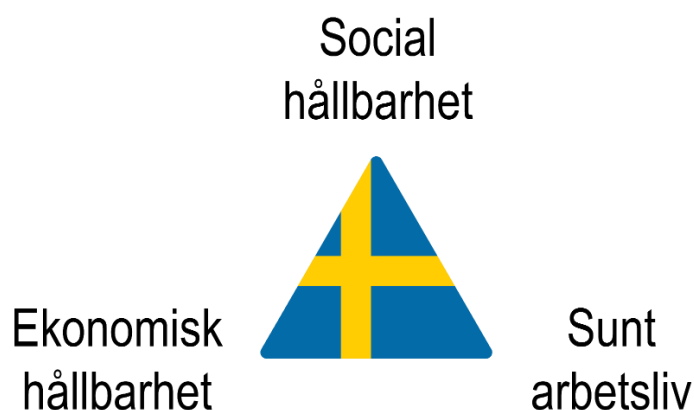


Lägesrapport 2020

För det myndighetsgemensamma arbetet
mot fusk, regelöverträdelser
och brottslighet i arbetslivet



En rapport framtagen i samarbete mellan:



Innehållsförteckning

1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	4
2. INLEDNING.....	5
2.1 Kriterier för myndighetssamverkan	5
2.2 Avgränsningar och angränsade uppdrag	6
3. PRIORITERADE RISKMILJÖER OCH EFFEKTER.....	8
4. PANDEMINS PÅVERKAN PÅ DET MYNDIGHETSGEMENSAMMA ARBETET OCH FÖRÄNDRAD RISKBILD	10
4.1 Pandemin och dess påverkan på arbetsmarknaden.....	11
Tillfälliga anstånd.....	11
Omställningsstöd.....	11
Korttidsarbete	11
Anställningssubventioner	12
Ökad risk på grund av pandemin.....	12
5. FÖRÄNDRINGAR I RISKBRANSCHER	13
6. HINDER OCH MÖJLIGHETER FÖR MYNDIGHETSSAMVERKAN.....	13
6.1 Potential i myndighetssamverkan begränsas av sekretessproblematik.....	13
6.2 Utredningar som kan påverka myndighetssamverkan	14
6.3 Regeringsuppdrag som kan påverka myndighetssamverkan	14
6.4 Rättslig prövning visar att oseriösa aktörer kan uteslutas vid offentlig upphandling	15
7. ERFARENHETER AV SAMVERKAN I METODUTVECKLINGSUPPDRAGET	16
7.1 Resurser	16
7.2 Återkoppling och uppföljning av RMS-grupperna	16
7.3 Digitala verktyg i det operativa samverkansarbetet saknas.....	16
7.4 Nationella kontroller 2020	16
Kontroller av flera riskbranscher.....	16
Kontroller av byggarbetsplatser	16
Kontroller av transporter	17
Myndighetsgemensam uppföljning.....	18
7.5 Kommunikation för ett sunt arbetsliv.....	18
8. RISKMILJÖER.....	19
8.1 Människoexploatering och människohandel.....	19
8.2 Genomförda utbildningsinsatser och fortsatt behov av utbildning om människoexploatering och människohandel	21
8.3 Ökat behov av samverkan för att stoppa människoexploatering och människohandel	21
8.4 Bidragskriminalitet inom personalintensiva branscher	23
9. FOKUSOMRÅDEN OCH RISKMILJÖER INFÖR 2021	24
9.1 Byggbranschen	24
Planering inför verksamhetsåret 2021	27
9.2 Restaurangbranschen	27

Planering inför verksamhetsåret 2021	28
9.3 Städbranschen	28
Planering inför verksamhetsåret 2021	29
9.4 Bilverkstäder och bilservice	29
Planering inför verksamhetsåret 2021	30
9.5 Skönhetsbranschen.....	30
Planering inför verksamhetsåret 2021	32
9.6 Transportbranschen.....	32
Planering inför verksamhetsåret 2021	34
9.7 Gröna näringar	35
Planering inför verksamhetsåret 2021	36
9.8 Vård och omsorgsområdet	36
Tandvård.....	36
Assistansersättning.....	38
Planering inför verksamhetsåret 2021	39

1. Slutsatser och rekommendationer

- De branscher som identifierats som riskbranscher i tidigare rapporter behöver fortsatt prioriteras nationellt för myndighetsgemensamma kontroller:
 - Byggbranschen
 - Restauranger
 - Städbranschen
 - Bilverkstäder
 - Skönhetssalonger
 - Transportnäringen
- Arbetsmarknadskriminalitet där företagens/branschens utsatthet är i fokus, är ett ökande problem i samtliga identifierade riskbranscher.
- Regionala problemområden som exempelvis grön näring behöver kunna ges utrymme när behov av kontroller i branschen uppstår.
- Covid-19 har påverkat förutsättningarna för de myndighetsgemensamma kontrollerna.
- Tidigare påpekade sekretessproblem kvarstår och förhindrar effektiv samverkan och utnyttjande av samtliga myndigheters verktyg.
- Det framtida arbetet förväntas påverkas av resultaten i utredningen som genomförs av Mikael Sjöberg på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet samt i Riksrevisionens granskning av regeringens och myndigheternas arbete mot arbetskraftsexploatering. Resultaten från utredningen och granskningen publiceras under december 2020.
- Det finns nu ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Under 2021 behöver samverkan fortsätta och metoderna för samverkan fortsatt utvecklas.
- Samverkan i de större nationella myndighetsgemensamma kontrollerna behöver fortsatt utvecklas.

Det är viktigt att uppdraget fortsätter och att samverkan, samarbetet och samsynen om åtgärder kring fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet fortsätter att utvecklas. Trots de hinder som idag finns i form av exempelvis informationsutbyte och digital samverkan samt den pågående pandemin erfar myndigheterna att uppdraget är viktigt för att stödja den sunda konkurrensen och motverka arbetsmarknads- och arbetslivskriminaliteten.



Bild 1. Myndighetsgemensam kontroll av en byggarbetsplats.

2. Inledning

Regeringen gav 2017-12-18 i uppdrag åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (diarienummer vid Regeringskansliet A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM). En del i myndighetssamarbetet är att ta fram en årlig lägesrapport. Detta är den tredje rapporten som beslutats av den myndighetsgemensamma samordningsgruppen för metodutvecklingsuppdraget.

2.1 Kriterier för myndighetssamverkan

Beslutade kriterier för myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet är:

- Företag inom riskmiljöer
- Allvarlig¹ och identifierad företeelse
- Misstanke finns om pågående felaktigheter som, direkt eller indirekt, rör arbetskraften
- Kontroll och tillsyn genom samverkan ger väsentligt² mervärde hos en eller flera myndigheter

¹ "Allvarlig" innebär att konkurrenssituationen påverkas direkt eller indirekt. Exempel på detta kan vara att skyddsregler i arbetsmiljön inte följs som innebär fara för allvarliga skador/liv, arbetskraft inte redovisas korrekt vad gäller till exempel arbetstid (jobbar långt utöver tillåtet) löner (eller löner som är så låga att det indikerar brottslig verksamhet som människoexploatering eller liknande), rapportering till myndigheter. Risk för att arbetskraft utnyttjas felaktigt eller vistas illegalt i landet.

² "Väsentligt" innebär att detta arbete/samverkan gör att myndigheten eller annan myndighet kan fatta ett annat eller ett mer underbyggt och bättre beslut än vad som hade varit fallet om myndigheten jobbar utanför myndighetssamverkan.

2.2 Avgränsningar och angränsade uppdrag

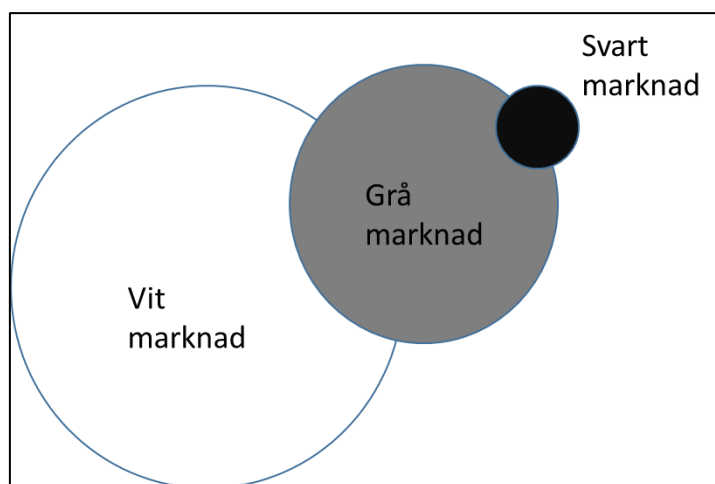
De flesta av de samverkande myndigheterna samarbetar i två större myndighetsgemensamma uppdrag. Utöver metodutvecklingsuppdraget med regionala myndighetsgemensamma samordningsgrupper (så kallade RMS-grupper) som beskrivs i den här rapporten, finns även samverkan mot den organiserade brottsligheten. Uppdraget avseende samverkan mot organiserad brottslighet är sedan den 31 mars 2020 inskrivet i de deltagande myndigheternas³ instruktioner.

Syftet med metodutvecklingsuppdraget är att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet för att minska de negativa effekterna på sysselsättning och produktivitet samt snedvridning av konkurrensen.

Syftet med samverkan avseende organiserad brottslighet är att bekämpa den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder samt lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden.

Samverkan mot organiserad brottslighet inkluderar en underrättelseverksamhet. Till detta arbete finns särskilda aktionsgrupper från Polisen knutna. Samverkan inom området har även särskild sekretessbrytande lagstiftning i form av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot organiserad brottslighet (LUS-lagstiftningen)⁴. Den samverkan som däremot drivs inom ramen för metodutvecklingsuppdraget ryms inte inom ramen för LUS-lagstiftningen och har därför inte denna möjlighet till sekretessbrytande regler.

Tillsammans ska dessa två uppdrag minska möjligheten för aktörer som verkar utanför lagen. Den "svarta marknaden" är beroende av affärer med den "grå marknaden". Genom att minska den "grå marknaden" ökar förutsättningarna för att krympa den "svarta marknaden". Förhållandena mellan dessa olika marknader illustreras nedan i figur 1. Båda uppdragen täcker kontroller av företag där störst fokus oftast är på redovisning av arbetskraften i företagen.



Figur 1. Förhållandena mellan den vita, grå och svarta marknaden i arbetslivet.

³ Deltagande myndigheter är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten

⁴ Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Det blir därför viktigt att såväl riksdag och regering som myndigheterna inser förutsättningarna för kontrollerna inom respektive uppdrag och att likartade uppdrag hålls samman samtidigt som en löpande dialog och avstämning sker om uppdraget. På samma sätt är det angeläget att andra initiativ, exempelvis olika lokala och regionala initiativ samordnas under rätt insats så att myndighetssamverkan inte splittras upp i för många grenar.

Metodutvecklingsuppdraget och samverkan avseende organiserade brottslighet är dessutom geografiskt avgränsade på olika sätt. Att uppdragen arbetar utifrån olika regioner försvårar gemensam planering och gränsdragning. Nedan är två figurer som visar på de båda uppdragens olika regionala indelning.

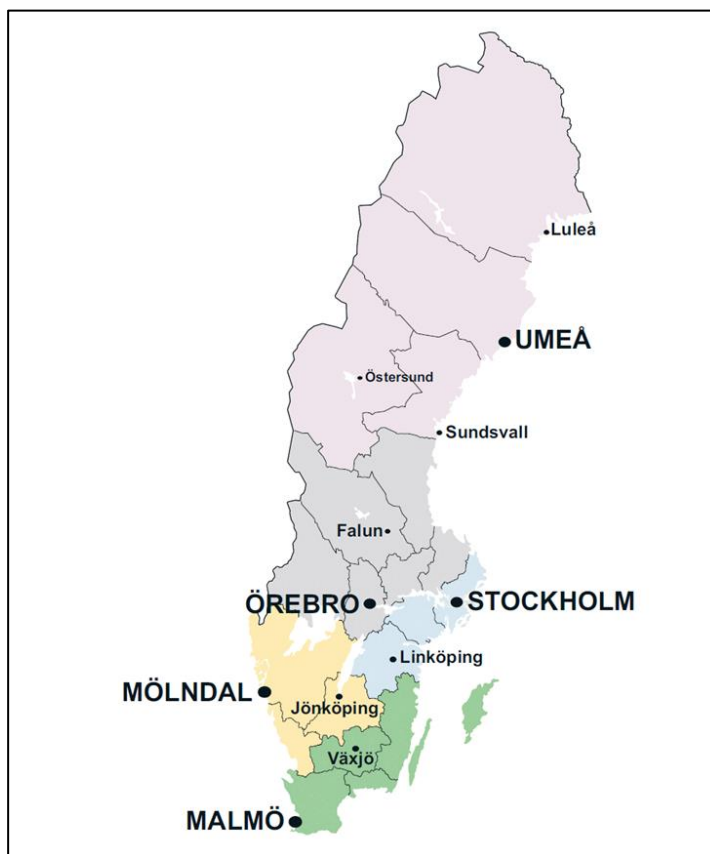
Samverkan inom metodutvecklingsuppdraget för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet följer Arbetsmiljöverkets fem regioner.

Huvudorterna är:

- Malmö
- Mölndal (Göteborg)
- Örebro
- Stockholm
- Umeå

Metodutvecklingsuppdraget är organiserat i fem regionala samordningsgrupper, så kallade RMS-grupper.

Den myndighetsgemensamma samverkan inom metodutvecklingsuppdraget fokuserar på företag inom identifierade riskmiljöer.



Figur 2. Samverkan för metodutvecklingsuppdraget följer Arbetsmiljöverkets geografiska indelning med fem regioner. På kartan framgår Arbetsmiljöverkets regionkontor i versaler samt filialkontor.

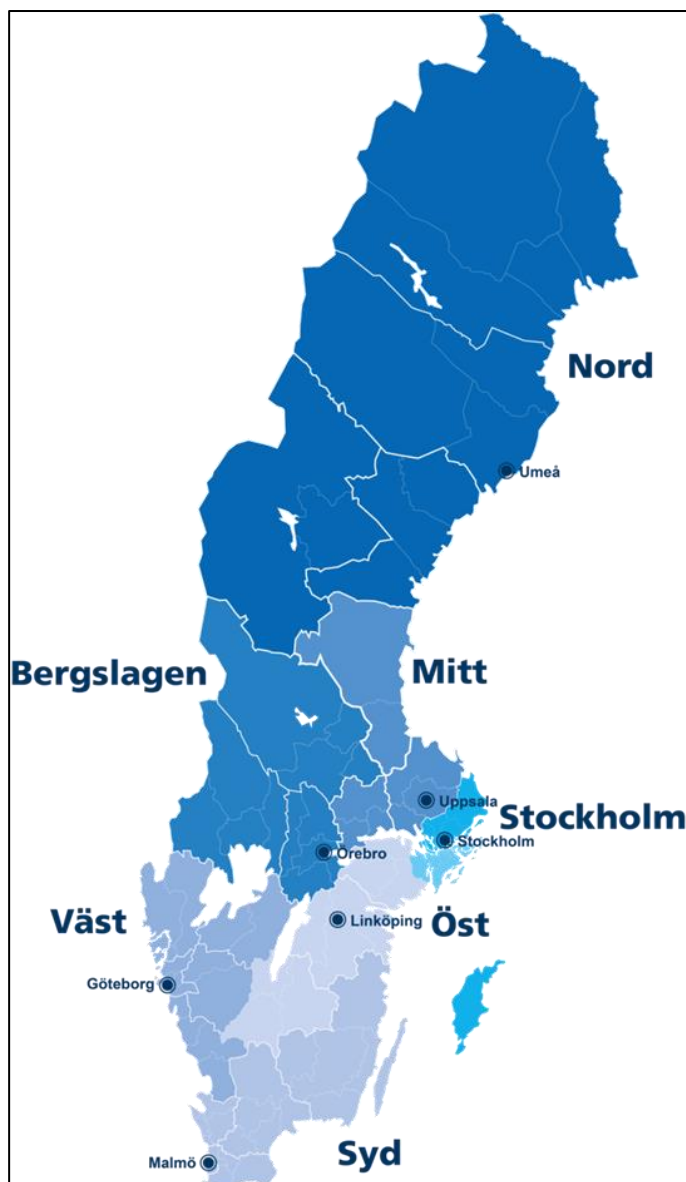
Samverkan inom uppdraget mot organiserad brottslighet (OB) följer Polisens sju regioner.

Huvudorterna är:

- Malmö
- Göteborg
- Norrköping
- Örebro
- Stockholm
- Uppsala
- Umeå

Samverkan avseende organiserad brottslighet inriktas mot strategiska personer och utsatta områden.

Arbetet kan även riktas mot annan organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär när myndighetssamverkan bedöms förbättra brottsbekämpningen⁵.



Figur 3. Uppdraget mot organiserad brottslighet (OB) följer Polismyndighetens regionindelning med sju regioner.

3. Prioriterade riskmiljöer och effekter

En gemensam strävan för deltagande myndigheter inom metodutvecklingsuppdraget är att trycka tillbaka och förebygga fusk, regelöverträdelse och brottslighet som förekommer inom arbetslivet. Målsättningen är att företag på den svenska arbetsmarknaden ska uppleva att de konkurrerar på lika villkor. Inom denna målsättning ryms flera delmål kopplat till de deltagande myndigheternas verksamheter. Några exempel på detta är att felaktiga utbetalningar ska upphöra och att arbetsmarknadspolitiska program inte ska missbrukas. Därutöver syftar arbetet till att hindra och förebygga människohandel och människoexploatering. Dessa delmål

⁵ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019.

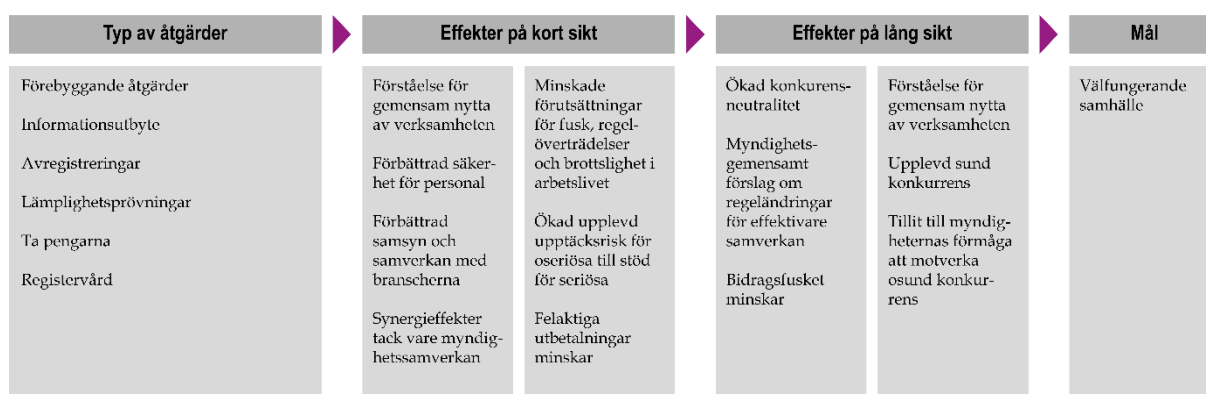
bidrar till den övergripande målsättningen och kan även ses som indikatorer på om den osunda konkurrensen minskar.

En naturlig utgångspunkt är att ta sikte på olika målgrupper, branscher eller miljöer. Det är där målsättningen ska infrias och myndighetssamverkan ska ta sikte på de miljöer som har störst risk för arbetskraftsrelaterat fusk och fel. I rapporten benämns sådana miljöer för riskbranscher eller riskmiljöer.

Det kan finnas skäl till att även prioritera andra geografiskt viktiga riskmiljöer eller riskbranscher. Både geografiska och säsongsrelaterade miljöer kan behöva prioriteras inom vissa av RMS-grupperna. Samtliga företeelser ska direkt eller indirekt gälla arbetskraften och det ska leda till kontroll, tillsyn och i de fall där det är aktuellt lagföring genom samverkan.

Detta är riktningen som ska gälla från lägesrapport genom det myndighetsgemensamma metodstödet till den operativa verksamheten. Rapporten är också en riktlinje för vad som ska följas upp och återkopplas från den operativa verksamheten.

Det myndighetsgemensamma arbetet ska i förlängningen leda till effekterna som beskrivs i figuren nedan.



Figur 4. Effektkedja över myndighetssamarbetet.

Det är även viktigt att göra en distinktion mellan begreppen arbetslivskriminalitet och arbetsmarknadskriminalitet. I den här rapporten har den myndighetsgemensamma analysgruppen för metodutvecklingsuppdraget enats om att använda följande definitioner.

Arbetslivskriminalitet: individens utsatthet är i fokus.

Arbetsmarknadskriminalitet: företagets eller branschens utsatthet är i fokus.

Prioriteringen utifrån riskmiljöer utgår primärt från ett branschperspektiv, där det finns en arbetsmarknadskriminalitet som har branshpåverkan. Arbetslivskriminaliteten är en av de bakomliggande faktorerna som påverkar arbetsmarknadskriminaliteten, men inte den enda.

Syftet är att motverka arbetslivskriminalitet som leder till branshpåverkan. Den osunda konkurrensen som uppstår har påverkan på beteendet hos den stora majoritet företagare som i grunden vill göra rätt för sig. Arbetsmarknadskriminalitet innebär många gånger arbetslivskriminalitet.

Indikationer och uppslag på kontroller utgår många gånger från felaktigheter som direkt eller indirekt rör arbetskraften. Fokus vid kontrollerna ska däremot ligga på de aktörer som är ansvariga för att dessa fel sker, det vill säga företaget.

Riskmiljöer/branscher beskrivs närmare i kapitel 8 och 9.



Bild 2. Myndighetsgemensam kontroll av arbetsplatser inom ett industriområde.

4. Pandemins påverkan på det myndighetsgemensamma arbetet och förändrad riskbild

Under våren 2020 drabbades Sverige av en pandemi. Pandemin har fått konsekvenser för det myndighetsgemensamma arbetet, flera myndigheter valde tidigt att begränsa antalet besök på fältet för att minska eller motverka smittspridning. Med anledning av pandemin har det även tillkommit resurskrävande arbetsuppgifter för flera av de involverade myndigheterna under perioden vilket ytterligare har försinkat arbetet.

Mot bakgrund av detta har förhållandevis få gemensamma kontrollbesök skett inom ramen för metodutvecklingsuppdraget och RMS under perioden mars till augusti och minskat igen från oktober. I vissa fall har myndighetssamverkan mellan några av de berörda myndigheterna förekommit, men inte under det ramverk som är uppsatt för myndighetssamverkan. Pandemin har även inneburit ändrade rutiner hos vissa myndigheter, vilket lett till en minskad upptäcktsrisk. Migrationsverket tvingades till exempel skjuta upp många muntliga utredningar i början av pandemin, vilket försvårade möjligheten att inom RMS-grupperna fånga och förmedla signaler om företag där felaktigheter kan ha varit aktuella.

4.1 Pandemin och dess påverkan på arbetsmarknaden

För att minska pandemins negativa ekonomiska konsekvenser på samhället har politiska beslut fattats för att ge ekonomiskt stöd i olika former. Fyra av dessa har medfört möjligheter att få ut eller få tillbaka redan gjorda betalningar. Anstånd med skattebetalningar (även vissa återbetalningar har varit möjligt), stöd för korttidspermittering, hyresersättningsstöd och omställningsstöd. Ett sätt att följa den påverkan covid-19 har är genom att följa i vilken omfattning olika branscher ansöker om dessa stöd.

Skatteverket har tagit fram indikatorer för att följa den ekonomiska utvecklingen. Företag lämnar löpande in uppgifter till Skatteverket, via dessa går det att följa tillståndet i ekonomin. Det gäller till exempel preliminära deklarationer och anståndsansökningar samt arbetsgivar- och momsdeklarationer.

Tillfälliga anstånd

Fram till 4 oktober har det inkommit 76 000 ansökningar om anstånd med redovisade skatter, avgifter och mervärdesskatt. Antalet beviljade anstånd uppgår till närmare 37 000 och beviljat anståndsbelopp till drygt 40 miljarder kronor varav 5 miljarder har upphört. Sedan mitten av maj ligger antalet ansökningar på en jämn, men låg nivå om cirka 100-200 ansökningar per dag. Antalsmässigt är det primärt mikroföretag⁶ som ansökt och beviljats tillfälliga anstånd, över hälften av alla företag som sökt anstånd är mikroföretag. Sett till andel är det primärt små, medelstora och stora företag som ansökt. De allra flesta företag är verksamma inom hotell och restaurang, men även transport/magasineriering är frekvent förekommande.

Omställningsstöd

Företag som har tappat omsättning på grund av covid-19 kan få omställningsstöd. Ursprungligen omfattades endast perioden mars och april 2020, men har utökats till att gälla fler perioder.

Fram till och med 1 september har det inkommit cirka 23 200 ansökningar om omställningsstöd, fördelat på ungefär lika många företag. Summan av det ansökt omställningsstödet uppgår till drygt 3,9 miljarder kronor. Storleken på ansökningarna varierar givetvis, men den överlägset största andelen ansökningsbelopp understiger 100 000 kr (cirka 85 procent). Antalsmässigt är det flest företag i mikrostorlek som ansökt om omställningsstöd (cirka 58 procent), medan det är de stora företagen som står för den största andelen av ansökt belopp (cirka 39 procent).

Det är huvudsakligen företag inom hotell och restaurang, transport/magasineriering och handel som ansökt om stöd.

Korttidsarbete

Stora branscher när det gäller ansökan om stöd för korttidsarbete (KTA) är hotell och restaurang samt transport. Dessa branscher är särskilt drabbade av pandemin och en hög andel av företagen inom dessa branscher har sökt stöd hos Tillväxtverket för korttidsarbete. Inom transport är det framförallt taxinäringen som har drabbats av pandemin.

⁶ Mikroföretag har färre än 10 anställda, småföretag 10 till 49 anställda, medelstora företag 50-249 anställda och stora företag mer än 250 anställda.

Volymmässigt är handel, hotell- och restaurangverksamhet och tillverkningsindustri de största branscherna inom ansökan om korttidsarbete. Här finns stora företag som under pandemin permitterat en stor andel av sina anställda.

Fram tills början av november är det cirka 86 000 företag som ansökt om sammanlagt ungefär 29 miljarder kronor i stöd för korttidsarbete. Över 575 000 anställda har omfattats av ansökningarna.

Anställningssubventioner

Anställningssubventioner från Arbetsförmedlingen syftar till att öka möjligheten för personer som av olika anledningar kan anses ha svårt att få en anställning, till exempel långtidsarbetslösa och nyanlända. Samtidigt finns en överhängande risk att arbetsgivare på grund av pandemins effekter inte har ekonomiska möjligheter att behålla anställda. Vid neddragningar av personal är risken stor att dessa personer drabbas först.

Regeringen har därför genomfört tillfälliga reformer för att skapa möjlighet för arbetsgivare med nystartsjobb, introduktionsjobb och extratjänster att behålla personalen som anställts med stöden. Det innebär att för de anställningar där perioden med dessa stöd tar slut, finns möjlighet till fortsatt stöd i ytterligare 12 månader⁷.

Ökad risk på grund av pandemin

Vid tidpunkten för författande av denna rapport (november) ökar smittspridningen av covid-19 i Sverige igen och det beskrivs som en andra våg av pandemin. I en av Swedbank publicerad rapport 11 november 2020 visas en omfattande nedgång från slutet av oktober avseende restaurangbranschens omsättning i Sveriges större städer⁸. Övriga landet bedöms följa efter denna trend.

Restaurang och transport vilka är två av de identifierade riskbranscherna, är hårt drabbade av pandemin. Risken för snedvridning av konkurrens med negativa effekter på redovisad sysselsättning och produktivitet inom dessa branscher ökar. Mikroföretag är den typ av företag som representerar den stora volymen i antal stödåtgärder, men andelsmässigt är det de små, medelstora och stora företag som använder stöden. Av rapporten från Swedbank framgår det att restaurangbranschen är på väg in i en ny utmanande period. Den myndighetsgemensamma samverkan behöver därför beakta även denna risk vid urval och kontroll av företagen under 2021.

Under 2021 kommer vissa av stöden förlängas om än med justeringar. Trots detta kommer pandemin innebära stora påfrestningar.

⁷ "Regeringen stärker förutsättningarna att möta en ökande arbetslöshet", <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/regeringen-starker-forutsattningarna-att-mota-en-okande-arbetsloshet/#maxtidextratjanstanchor>, publicerad 2020-03-20.

⁸ Transaction turnover in restaurants, <https://internetbank.swedbank.se/ConditionsEarchive/download?bankid=1111&id=WEBDOC-PRODE69530703>, inläst 2020-11-13.

5. Förändringar i riskbranscher

Arbetet inom metodutvecklingsuppdraget utgår ifrån prioriterade riskmiljöer eller riskbranscher med hög grad av arbetsmarknadskriminalitet. Branscherna är utsatta på grund av fusk, regelöverträdelse och brottslighet som över tid varit hög. Ett av de stora problemen inom dessa branscher är förekomsten av arbetslivskriminalitet, vilket är anledningen till att branscherna prioriterats i arbetet.

Vilka riskmiljöer eller riskbranscher som prioriteras förändras normalt sett inte särskilt snabbt, men tillvägagångssätt att kringgå olika regelverk kan skifta snabbare. Så som ändrade regler, nya politiskt initierade åtgärder och ny rättstillämpning kan medföra snabba omställningar där de nya förutsättningarna utnyttjas i upplägg som inte varit syftet med ändringarna.

Pandemin har förändrat efterfrågan och därmed kraven på arbetsmarknaden. Sett till tillgänglig data rörande tillfälliga anställningar, omställningsstöd och korttidsarbete framgår det tydligt att det på branschnivå främst är restaurang samt transport och då främst taxi, som drabbats hårdast av pandemins konsekvenser. Dessa branscher var redan innan pandemin påverkade av arbetsmarknadskriminalitet och med utbredd arbetslivskriminalitet.

Inom korttidsarbete rör de anmälningar om fusk som kommit in framförallt skenpermittering, det vill säga att företag låter personalen jobba mer än de ska. Ett inte ovanligt scenario är att personalen blir kompenserade på annat sätt, till exempel med svart lön. En förutsättning för att dölja detta är att företaget undanhåller intäkter under pandemin. Flest anmälningar om fusk med korttidsarbete har inkommit i små- och medelstora företag inom servicenäringen som restaurang och taxi.

Även om Tillväxtverket som utbetalande myndighet inte är en part för myndighetssamverkan inom metodutvecklingsuppdraget, finns en påverkan för arbetsmarknadskriminaliteten och arbetslivskriminaliteten.

I lägesrapporten för 2019 uppmärksammas läsarna på tre exempel på hur aktörer använder och angriper utbetalningssystem och stöd från flera olika myndigheter⁹. Det finns anledning att utgå från att de nya politiska stödåtgärderna har integrerats i dessa typer av kriminella upplägg. Bidragen påverkar arbetslivskriminaliteten och får en arbetsmarknadskriminell påverkan. Exempel på detta är de skenpermitteringar, där företag låter personalen jobba mer än de ska, oftare är kopplat till arbetskraften som är mest utsatt för just arbetslivskriminaliteten.

6. Hinder och möjligheter för myndighetssamverkan

6.1 Potential i myndighetssamverkan begränsas av sekretessproblematik

I den förra lägesrapporten togs sekretessproblematiken upp rent generellt och knutet till olika former av kriminalitet i arbetslivet som kan fortgå trots myndigheternas vetskap om fenomenen. Under verksamhetsåret 2020 har inga sekretesslättnader i regelverken meddelats varvid de problem som påpekades i förra lägesrapporten kvarstår.

⁹ Lägesrapport 2019 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, sida 17, 22 och 35.

Arbetsmiljöverket startade i februari 2019 ett följeforskningsprojekt. Slutrapporten levererades i juli 2020 (diarienummer hos Arbetsmiljöverket 2019/018353). Resultaten bygger på gruppintervjuer med de regionala RMS-grupperna och som påvisar att sekretessproblematiken är ett återkommande och gemensamt problem.

Alla RMS-grupper ser en stor nytta med det myndighetssammansamma samarbetet, men det finns potential som i nuläget blir inlåst på grund av sekretessproblematiken. Sekretessproblematiken rör både tekniska lösningar för att skydda information och de sekretessregler som reglerar myndighetssamarbetet. Endast några av myndigheterna inom RMS-grupperna har tillgång till IT-lösningar för att överföra information, till exempel krypterad e-post. Sekretessreglerna i sig upplevs hålla tillbaka och begränsa effekterna av myndighetssamarbetet.

6.2 Utredningar som kan påverka myndighetssamverkan

Den 8 juni 2020 lämnade utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen över sitt betänkande till regeringen¹⁰. Utredningen har haft i uppdrag att överväga om en funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller bör införas för att förhindra att felaktiga belopp betalas ut och för att säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare. Utredningen förordar att en ny myndighet, myndigheten för utbetalningskontroll inrättas den 1 juli 2022. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. Samtidigt ska myndigheten vara ett komplement till välfärdsmyndigheternas kontrollarbete och ansvaret för ärendehantering och beslut ska ligga kvar på respektive myndighet.

Arbetsmarknadsministern beslutade i februari 2020 att tillsätta en utredare för att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetssammansamma kontroller mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet¹¹. Den utsedde utredaren, Mikael Sjöberg, bad under våren 2020 de åtta deltagande myndigheterna att sammanställa de regelverksrelaterade utmaningar som myndigheterna ser gällande sekretess och informationsöverföring. I de fall det fanns skulle även förslag på lösningar lämnas. Behovsinventeringen gjordes genom att Arbetsmiljöverkets jurister intervjuade RMS-grupperna för att ta reda på så mycket som möjligt av den problematik som de upplever. Sammanställningen lämnades över till regeringen den 8 maj 2020.

Ytterligare en utredning som bedöms kunna påverka myndighetssamverkan är Riksrevisionens granskning av regeringens och myndigheternas arbete mot arbetskraftsexploatering. Granskningen ska undersöka om regeringen och de ansvariga statliga myndigheterna arbetar effektivt för att motverka arbetskraftsexploatering¹².

6.3 Regeringsuppdrag som kan påverka myndighetssamverkan

Regeringen gav den 25 juni 2020 två separata uppdrag åt de tolv myndigheter som ingår i samverkan mot grov och organiserad brottslighet (Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Mi-

¹⁰ Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, [Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35](#), 2020.

¹¹ Ytterligare steg för att stoppa arbetslivskriminalitet, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/ytterligare-steg-for-att-stoppa-arbetslivskriminalitet/>, publicerad 2020-02-11.

¹² Regeringens och myndigheternas arbete mot arbetskraftsexploatering, <https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/pagaende-granskningar/regeringens-och-myndigheternas-arbete-mot-arbetskraftsexploatering.html>, publicerad 2020-02-21.

grationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten). De båda uppdragen har bäring på arbetslivskriminaliteten, även om det i nuläget är oklart om uppdragen kommer påverka varandra. Båda uppdragen ska återrapporteras till regeringen senast den 1 oktober 2021.

Det första uppdraget innebär att myndigheterna, inom ramen för samverkan, ska inrätta ett pilotprojekt som syftar till att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet. Pilotprojektet ska bedrivas i sådana områden där myndigheterna bedömer att sådan brottslighet är eller kan antas vara särskilt förekommande (diarienummer hos Regeringskansliet är: Fi2020/02991/S3).

Det andra uppdraget innebär att myndigheterna, inom ramen för samverkan, ska inrätta ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet med koppling till organiserad brottslighet. Pilotprojektet ska bedrivas i eller i anslutning till något eller några av de utsatta områden som Polismyndigheten har pekat ut. Myndigheterna ska i så stor utsträckning som möjligt använda sig av de erfarenheter som har inhämtats inom ramen för uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (diarienummer hos Regeringskansliet är: Ju2020/02483/PO).

6.4 Rättslig prövning visar att oseriösa aktörer kan uteslutas vid offentlig upphandling

Stockholms hem har vid upphandling under 2020 uteslutit bolag B från att delta i offentlig upphandling. Bakgrunden till att Stockholms hem uteslutit B från upphandlingen är följande:

1. En av Bs företrädare är dömd för brott mot utlänningslagen (2014)
2. En arbetsplatskontroll där B använt sig av arbetskraft som saknat arbetstillstånd (2018)
3. Åtal som väckts mot B och två av Bs företrädare med anledning av att individer anställda av B saknat rätt att arbeta i Sverige (2020)

Bolag B har överklagat beslutet att utesluta bolaget från upphandlingen med hänvisning till 13 kap. 3 § 1 och 3 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, då bolaget inte ansett åtgärden proportionerlig. Förvaltningsrätten har avslagit överklagandet, Kammarrätten har där efter nekat
prövningstillstånd.

Rättsfallet visar att upphandlande aktörer kan exkludera oseriösa aktörer vid upphandling av huvudentreprenör. Detta kan göras genom kontroll av företrädares brottslighet, arbetstillstånd och andra kontroller mot offentliga register.

Avgörandet visar också att de myndighetsgemensamma kontrollerna kan få en effekt och komma till nytta vid offentlig upphandling där oseriösa aktörer kan uteslutas.

7. Erfarenheter av samverkan i metodutvecklingsuppdraget

7.1 Resurser

I den förra lägesrapporten beskrevs de deltagande myndigheternas resurser för att delta i myndighetssamarbetet. I början av 2019 rapporterades att myndigheterna såg det som en utmaning att säkerställa tillräckliga resurser för uppdraget och säkerställa prioritering hos respektive myndighet. De problem som redovisades då kvarstår till stor del.

Intervjuer med de regionala RMS-grupperna visar på att de åtta myndigheterna agerar olika i hur de bemannar RMS-grupperna.

7.2 Återkoppling och uppföljning av RMS-grupperna

Återkoppling och uppföljning av RMS-gruppernas arbete sker mestadels efter de nationella myndighetsgemensamma kontrollerna.

Det finns svårigheter att få in uppgifter från några myndigheter, nya rutiner har inte lyckats bli kommunicerade och implementerade inom alla myndigheter. Alla myndigheter har dessutom olika system och rutiner för uppföljning och återkoppling av sin verksamhet internt. Detta gör det svårt att få till en sammanhållen återslagning från varje myndighet.

7.3 Digitala verktyg i det operativa samverkansarbetet saknas

Det saknas digitala verktyg vilket även nämnts under avsnittet om sekretessproblematiken. RMS-grupperna har inga gemensamma digitala verktyg för att säkert dela information eller för att planera och följa upp myndighetsgemensamma kontroller. Vissa myndigheter har tillgång till krypterad e-post, men det finns en del oklarheter kopplat till sekretessreglerna. Den operativa samverkan sker därför via personliga möten eller via telefon.

7.4 Nationella kontroller 2020

Tre större samordnade nationella kontrollinsatser har genomförts under 2020. Dessa var riktade mot skönhetssalonger, byggarbetsplatser, restauranger och transporter. En planerad insats under sensvåren fick ställas in på grund av pandemin.

Kontroller av flera riskbranscher

Under början av året genomfördes en myndighetsgemensam kontroll riktad mot flera riskbranscher. Under insatsen kontrollerades drygt 150 företag inom bygg, skönhet, restaurang och bilvård. Resultaten visade att det fanns arbetsmiljöbrister hos ungefär sju av tio kontrollerade företag. Brister som upptäcktes var bland annat arbete med farliga maskiner utan säkerhetsskydd, arbete på hög höjd utan fallskydd, arbetstagare som utsätts för hälsofarligt damm och arbete i frysrum utan larm där arbetstagare riskerar att bli instängda. Polisen upptäckte personer som saknar rätt att arbeta i Sverige, varav av många arbetade inom bilvård, på biltvättar och bilverkstäder. Skatteverket övervägde ett 80-tal kontrollavgifter för bland annat brister i personalliggare och kassaregister vid insatsen.

Kontroller av byggarbetsplatser

Under hösten gjordes en riktad myndighetsgemensam kontrollinsats där drygt 150 företag runtom i landet, varav omkring 100 inom byggbranschen, kontrollerades. Även företag i

branscherna städ, bilvård, restaurang och skönhetsvård granskades. Arbetsmiljöverket hittade även ett 20-tal fall av misstänkta brott mot utstationeringslagen om utländsk arbetskraft i Sverige.

Ett problem som är återkommande är förekomst av utländsk arbetskraft som vistas och arbetar här illegalt samt utnyttjande av människor. Många som dem som vistas och arbetar här illegalt gör det under falsk identitet, vilket försvårar för arbetsgivaren att göra rätt. Polisen kontrollerade närmare 600 personer och omhändertog cirka 30 personer som saknade rätt att arbeta i Sverige. Polisen hittade sängar och hygienartiklar som tydde på att människor bor på jobbet. Fem personer bedömdes vara potentiella brottsoffer för människohandel.

Skatteverket övervägde cirka 100 kontrollavgifter för bland annat brister i personalliggare. Insatsen ledde även till att flera utredningar hos andra myndigheter startades på grund av misstänkt bidragsbrott.



Bild 3. Myndighetsgemensam kontroll av en byggarbetsplats.

Kontroller av transporter

Under senhösten genomfördes en myndighetsgemensam kontrollinsats riktad mot transportbranschen. Då insatsen genomfördes när lägesrapporten var under färdigställande, rapporteras inte resultatet i rapporten utan i särskild ordning.



Bild 4. Myndighetsgemensam kontroll av fordon längs väg.

Myndighetsgemensam uppföljning

Resultatet från de myndighetsgemensamma kontrollerna från och med januari till och med oktober 2020 återges i tabellen nedan.

Tabell 1. Resultat från myndighetsgemensamma kontroller till och med oktober 2020.

Antal besökta företag:	Cirka 1000
Övervägda kontroll- & sanktionsavgifter:	Närmare 7 000 000 kronor
Omedelbart förbud på grund av brister i arbetsmiljön:	Över 100 omedelbara förbud
Tips överlämnat till andra myndigheter:	Cirka 200 tips

På grund av Corona-pandemin har antalet kontroller mer än halverats jämfört med förra verksamhetsåret. Trots detta har de övervägda kontroll- och sanktionsavgifterna uppgått till mer än hälften av förra årets resultat, som var mer än tio miljoner kronor. Antalet tips som överlämnats till andra myndigheter har nästan fördubblats jämfört med föregående verksamhetsår. Vår slutsats är att detta indikerar att samarbetet trots Corona-pandemin fungerat väl och har utvecklats sedan förra lägesrapporten.

7.5 Kommunikation för ett sunt arbetsliv

För att nå ut med budskap och information om regeringsuppdraget på ett effektivt sätt har myndigheterna genomfört planerad och samordnad kommunikation. Kommunikationen utgår från en gemensam strategi som syftar till att skapa ökad medvetenhet om myndigheternas kontroller och att påverka beteendet hos arbetsgivare, företagare, anställda och allmänhet. Därigenom kan kommunikationen bidra till att minska brotten i arbetslivet.

Utifrån strategin har myndigheterna kommunicerat resultaten av de kontroller som de genomfört tillsammans över hela landet i bygg-, restaurang-, skönhets- respektive transportbranschen. Målgrupper för den externa kommunikationen har främst varit arbetsgivare och företagare, intresseorganisationer, journalister och politiker. Syftet har bland annat varit att

- ge kunskap om brott i arbetslivet och konsekvenserna av dem
- bidra till att avskräcka från att medvetet bryta mot regler genom att skapa medvetenhet om att myndigheterna samarbetar i kontroller och att risken ökar för att bli upptäckt och få någon slags påföljd
- stärka förtroendet för myndigheternas förmåga att upprätthålla ett tryggt och säkert arbetsliv
- stärka arbetsgivarnas vilja att göra rätt.

Kommunikationen har skett genom pressmeddelanden och intervjuer i media och spridning via sociala kanaler. I januari 2020 ordnade myndigheterna en gemensam pressträff om sitt arbete och resultat under 2019, som fick ett stort genomslag i media.

Varje kommunikationsinsats har i genomsnitt genererat omkring 80 artiklar i traditionell media. Räckvidden (antal möjliga läsare) har varierat mellan cirka 6,5 och 8 miljoner läsare. Sammantaget bedömer myndigheterna att kommunikationen bidragit till att frågan om brott i arbetslivet eller arbetslivskriminalitet, som fler nu använder som begrepp, fått större uppmärksamhet i samhällsdebatten.

För att nå de arbetsgivare som vill göra rätt, som omedvetet gör fel eller som bryter mot regler för att klara konkurrensen, kommunicerar myndigheterna också i förebyggande syfte. De har bland annat börjat ta fram en gemensam film som riktar sig till dessa målgrupper och som visar på konsekvenserna av att bryta mot regler för anställda, andra företag och samhället i stort.

En väl fungerande intern kommunikation är avgörande för att samarbetet i de myndighetsgemensamma kontrollerna ska fungera inom och mellan myndigheterna. Myndigheterna har tagit fram gemensamt informationsmaterial och i olika grad kommunicerat om uppdraget internt. Den interna kommunikationen är ett område som kan utvecklas ytterligare för att öka förståelsen och effektiviteten i arbetet.

Information om uppdraget och vad myndigheterna har genomfört finns samlat på en extern webbsida på av.se dit övriga myndigheters webbplatser också länkar:

www.av.se/myndighetsgemensammakontroller.

8. Riskmiljöer

8.1 Människoexploatering och människohandel

De som utsätts för människoexploatering i arbetslivet är oftast de som redan är utsatta eller sårbara på andra sätt. Polisen definierar människoexploatering på följande vis: "Den som utnyttjar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering. Straffet är fängelse i högst fyra år. Om brottet gäller en verksamhet

som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande döms förövaren för grov människoexploatering. Straffet är fängelse i lägst två och högst tio år”¹³.

Offer för människoexploatering i arbetslivet kan till exempel röra sig om personer vars vistelse i Sverige är illegal, personer som inte kan språket, har en mycket svår ekonomisk situation och en tung försörjningsbörda i hemlandet. Vissa kan även vara offer för människohandel, vilket är en organiserad transport av människor som syftar till att utnyttja dem för olika ändamål. Det är vanligt att dessa brottsoffer har en begränsad kunskap om sina rättigheter på arbetsmarknaden. Det gäller både de som har arbetstillstånd och de som arbetar illegalt i landet. Dessa brottsoffers utsatthet ställer höga krav på de utredande myndigheterna. Mycket få fall har lett till åtal i Sverige.

Åtal för exploatering i andra former av arbete (ej tiggeri) har väckts i fyra mål mellan 2004-2020. Tre åtal ogillades. Domstolarna har ofta tolkat termen tvångsarbete utifrån kriterier om tvångstillstånd, vilket inte överensstämmer med den internationella definitionen av tvångsarbete¹⁴. Den fällande dom som finns om människohandel för tvångsarbete motiverade inte varför exploateringen utgjorde tvångsarbete. Det saknas därmed användbar svensk rättstillämpning på området. Sedan människohandelsbrottets revidering 2018 ska tvångsarbete tolkas i enlighet med den internationella definitionen med dess tre rekvisit: arbete, hot om straff, och ofrivillighet.

Brottet människoexploatering infördes 2018 och två åtal har väckts för brottet. Båda rörde exploatering inom restaurangnäringen. I det första målet (2019) dömdes den tilltalade till åtta månaders fängelse för människoexploatering i vad som kallas ”arbete under uppenbart orimliga villkor”. Även här tolkades inte tvångsarbete utifrån den internationella definitionen, då krav på tvång ställdes. Rekvisiten för människoexploatering för tvångsarbete var dock styrkta, så vid en korrekt tillämpning hade den tilltalade kunnat dömas för människoexploatering i tvångsarbete. I det andra målet (2020) omfattade åtalet endast vad som kallas ”arbete under uppenbart orimliga villkor”. Rekvisiten för brottet var styrkta, men domstolen ställde därefter ett krav på ett rekvisit som finns i brottet människohandel: ett syfte redan då målsägaren togs till Sverige att exploatera denne. Utan stöd av förarbetena lades därmed ett rekvisit till, och åtalet ogillades¹⁵.

Mellan 2013-2019 registrerades 209 polisanmälningar om människohandel för tvångsarbete. Inget åtal väcktes för detta brott under perioden, förutom i fall som rör tiggeri¹⁶.

Kunskapen och människohandel och människoexploatering har succesivt ökat inom RMS-grupperna via både regionkoordinatorer och Migrationsverkets samordnare mot människohandel. De har bidragit till en större uppmärksamhet kring fenomenet men det finns fortsatt ett stort behov av utbildningsinsatser om denna typ av brottslighet. Regionkoordinatorerna har sin anställning vid socialtjänsten men delfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten¹⁷.

¹³ <https://polisen.se/lagar-och-regler/lagar-och-fakta-om-brott/manniskohandel/>

¹⁴ Märta Johansson, Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden, 2020.

¹⁵ Märta Johansson, Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden, 2020.

¹⁶ Märta Johansson, Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden, 2020.

¹⁷ <https://www.nmtsverige.se/om-oss/regionkoordinatorer>

8.2 Genomförda utbildningsinsatser och fortsatt behov av utbildning om människoexploatering och människohandel

En viktig del i arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetsmarknadskriminalitet är att berörda myndigheter identifierar offer för människohandel och människoexploatering i enlighet med de internationella styrdokument som Sverige förbundit sig till¹⁸. Där framgår bland annat att det åligger de berörda parterna att aktivt identifiera potentiella offer för människohandel, tillse att de får sina rättigheter tillgodosedda samt att bidra till det internationella samarbetet.

Människohandeln avslöjar inte sig själv och det är vanligt förekommande att offren inte själv-
mant berättar om sin utsatthet. Det är en viktig kunskap att bära med sig i det praktiska och operativa arbetet. Som inspektionerna är organiserade så kan det vara synnerligen svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett och samma tillfälle. Myndigheterna tänker och fokuserar på respektive huvudområde och då kan det vara svårt att upptäcka eventuella offer för människohandel eller människoexploatering. Det handlar i viss grad om att etablera förtroende med de personer som misstänks vara utnyttjade. För att kunna ställa rätt frågor till de misstänkta brottsoffren i ett så tidigt skede som möjligt, måste kunskap finnas om hur dessa brott går till och kan yttra sig.

De som deltar vid inspektioner bör därför vara utrustade med den kunskap som behövs för att kunna identifiera potentiella brott och brottsoffer. Ett par frågor av enkel karaktär, till exempel om vad man utlovats innan man påbörjade resan till Sverige kan vara helt avgörande för det fortsatta arbetet. Skatteverket har inte rätt att ställa dessa frågor men däremot Polisen varför deras närvaro är viktig.

Varje myndighet behöver därutöver riktlinjer och rutiner för hur man ska gå tillväga vid misstanke om människoexploatering. Att avslöja denna brottslighet vid ett enstaka inspektionstillfälle är mindre sannolikt, det är snarare en längre process där det handlar om att söka efter indikationer och spår. Dessa indikationer kan och bör man tipsa Polisen om, detta för att Polisen ska få tillräckligt med information för att kunna medge spaningsinsatser.

Genom utbildning och kännedom om fenomenet människohandel eller människoexploatering i arbetslivet läggs en grund för att man som enskild myndighetsperson samt vid myndighetsgemensamma inspektioner får större möjlighet och kompetens att känna igen och identifiera tecken på människohandel eller människoexploatering. Arbetsmiljöverket har i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten tagit fram en utbildning på området.

8.3 Ökat behov av samverkan för att stoppa människoexploatering och människohandel

Vid utbildningstillfällen med några av de samarbetande myndigheterna har det framgått att det vid inspektioner förekommer att handläggare och inspektörer gör observationer som uppfattas som indikationer på människoexploatering. Handläggare och inspektörer saknar dock ofta kunskaper om hur dessa observationer och misstankar ska hanteras och föras vidare. Arbetsmiljöverket har i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten därför tagit fram en utbildningsfilm som riktar sig till arbetsmiljöinspektörerna. Utbildningens mål är att öka möjligheterna för inspektörer att identifiera personer som kan misstänkas vara utsatta och att delge tips och information till Polisen eller andra berörda myndigheter.

¹⁸ Främst Europarådets konvention om bekämpandet av människohandel och EU-direktivet 2011/23/EU om förebyggande och bekämpning av människohandel.

Samverkan är avgörande för att motarbeta människohandel och människoexploatering i arbetslivet. Utöver samverkan bör det samhällseliga hjälp- och stödarbetet organiseras strukturerat och med bredare anspråk. Utbredningen av detta problemområde har ökat och riskerar att öka ytterligare om inte samhället kraftsamlar.

I dagsläget har bara Polismyndigheten, Migrationsverket och Jämställdhetsmyndigheten formella uppdrag från regeringen att arbeta mot människohandel och människoexploatering i arbetslivet. För att förbättra samverkan och ytterligare uppmärksamma brottsofferperspektivet behöver samtliga berörda myndigheter arbeta med problematiken. Vilket framgått tidigare i rapporten, förhindrar nuvarande sekretesslagstiftning att relevant information lämnas över till den myndighet som behöver den för sin utredning.

Exempel från myndighetsgemensamma kontroller:

En man med medborgarskap i ett land utanför EU ansökte om asyl i Sverige. Mannen kunde göra sin identitet sannolik och beviljades därför rätt att arbeta under asylprocessen (AT-UND). Efter att AT-UND beviljats fick Migrationsverket information från arbetsgivaren om att mannen arbetat där sedan ett år tillbaka, i en annan identitet, men att han nu önskat om att få arbeta i sitt egna namn.

Under utredande samtal med den asylsökande mannen framgick att han använt sig av en annan persons pass för att kunna arbeta i Sverige innan AT-UND beviljades. Lönen sattes in på passinnehavarens bankkonto och mannen fick bara en bråkdel av pengarna trots att han utförde allt arbete. Arbetet påbörjades ett helt år innan mannen ansökte om asyl i Sverige.

Exemplet ovan belyser komplexiteten i denna problematik. Mannen vistades och arbetade illegalt i Sverige under en förhållandevis lång period. Han arbetade hårt och fick mycket lite betalt eftersom passinnehavaren berättat att hans vistelse skulle legaliseras tids nog. Arbetsförhållandena som sådana var dock inte oacceptabla och det finns ingenting som tyder på att arbetsgivaren kände till mannens situation. Vid en arbetsplatskontroll skulle det sannolikt vara mycket svårt för myndigheterna att identifiera några oegentligheter.

Samtidigt som den här personen arbetade så fick personen som lånade ut sina uppgifter både en kreditvärdighet som möjliggjorde bedrägerier och en plattform för utbetalningar från olika myndigheter.

Arbetsmiljöverkets inspektörer har uppmärksammat att det inom branscherna städ, grön näring, bygg med flera förekommer att utländsk arbetskraft uppger att de har köpt sig ett arbetstillstånd. Bilden är att utländska medborgare anställs trots att de ibland kommer hit på exempelvis studentvisa eller annat tillstånd som ger rätt till att vistas i Sverige men inte att arbeta. Personerna arbetar sedan för att längre fram kunna uppfylla kraven för uppehållstillstånd, arbetstillstånd och rätten att ta hit resten av sin familj utan att vara inne i asylprocessen. Utifrån sin beroendeställning förekommer det att anställda utnyttjas och skräms ibland i flera år till tystnad på olika sätt.



Bild 5. Kök och matplats fotograferad vid en myndighetsgemensam kontroll.

8.4 Bidragskriminalitet inom personalintensiva branscher

Den myndighetsgemensamma bedömningen är att problemen med bidragsbrott är större inom personalintensiva branscher. Den vanligaste problematiken är att personer arbetar och samtidigt erhåller ersättning från exempelvis Försäkringskassan eller A-kassa. Det finns också en problematik med falska arbetsgivar- och inkomstuppgifter som utgör grunden för storleken på ersättningen som Försäkringskassan betalar ut. Problematiken bedöms vara störst inom förmånerna sjukersättning, sjukpenning, aktivitetsstöd, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan har också uppmärksammat bidragsbrott som är kopplade till oriktiga identiteter i personalintensiva sektorer.

Inom vissa personalintensiva branscher men även inom några av de riskbranscher som rapporten redogör för i kommande avsnitt, nyttjas arbetsförmedlingens anställningssubventioner

i hög grad. Det föreligger således en ökad risk att fusk och bedrägerier förekommer av bidrag och stöd i de riskbranscher som rapporten lyfter.

Olika anställningssubventioner kan missbrukas genom exempelvis så kallade skenanställningar där arbetsuppgifterna inte utförs alls eller utförs av annan person¹⁹.

Välfärdssystemets myndigheter är nära sammankopplade. Ett brott mot en myndighet får ofta följdverkningar hos andra myndigheter. Beroende på förhållanden nyttjas olika delar av välfärdssystemet. Inkomster från arbete och utbetalningar från välfärdssystemet ligger sedan till grund för utbetalningar från Pensionsmyndigheten. För att förbygga och bekämpa bidragsbrott krävs myndighetssamverkan utifrån en systemsyn.

9. Fokusområden och riskmiljöer inför 2021

9.1 Byggbranschen

Skatteverket kontrollerar byggbranschen genom revisioner av bolag som använder osanna fakturor för att täcka kostnader för svart arbetskraft. Urvalet tas mestadels fram från penningtvättsinformation som indikerar kontanta, eller oredovisade löner som döljs på annat sätt. Genom att följa pengar och målvakter som vandrar runt bland styrelser i fakturaskrivande bolag, upptäcker Skatteverket härvar av företag som systematiskt utnyttjar svart arbetskraft. Arbetsgivaravgifter påförs företagen och oredovisad lön påförs anställda och företrädare i den mån dessa har identifierats.

Bolag som ställer ut osanna fakturor kan användas som utställare av falska kontrolluppgifter mot slutet av sin livstid. Skatteverket gör vissa urval för att fånga in detta. Falska kontrolluppgifter används för brott mot lönegarantin och för att få till felaktiga skattekrediteringar. Den personalintensiva byggbranschen är ansatt av falska kontrolluppgifter.

Med stöd av lagstiftningen kring personalliggare genomför Skatteverket oannonserade kontroller på byggarbetsplatser. Under 2019 och 2020 har kontrollen svängt från att ägna största delen av tiden till oannonserade besök till att göra fördjupande utredningar inom byggsektorn. Den pågående pandemin samt organisatoriska förändringar inom myndigheten har haft viss inverkan på antalet kontroller. Under perioden januari till augusti 2020 har 659 byggarbetsplatser kontrollerats, där 74 av kontrollerna resulterade i kontrollavgift (11 procent). Vid dessa byggarbetsplatser kontrollerades 1 139 entreprenörer varav 180 fick en kontrollavgift (16 procent).

Skatteverket har i en effektstudie konstaterat att myndigheten inte kan se någon mätbar effekt på branschnivå av införlivandet av personalliggare i byggbranschen. Besöken har däremot en effekt för det individuella byggföretaget som besöks, vilken visar sig i att lönesumman ökar i samband med besöket och under de efterföljande månaderna. Det finns dock ingen mätbar långsiktig effekt²⁰.

Enligt beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner uppgår de svarta arbetsinkomsterna inom byggindustrin till 17,6 miljarder kronor²¹.

¹⁹ Se Lägesrapport 2019 sid 22 ff.

²⁰ Skatteverket Rapport 2019-12-11 "Hur påverkas restaurang- och byggbranschen av personalliggare?".

²¹ Skatteverket Rapport 2020-02-06 "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner", sid 21.

Vid kontroll av byggarbetsplatser har Arbetsmiljöverket ofta många delar att inspektera, men tittar framför allt på direkta fallrisker, ställningar och utstationering. Det är ofta många brister som i stort kräver mer tid än den som finns vid de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det är svårt för Arbetsmiljöverket att själva hitta byggföretag och byggarbetsplatser där det förekommer arbetslivskriminalitet, framför allt på mindre byggen där de inte behöver anmäla till myndigheten.

I en region upplever Arbetsmiljöverkets inspektörer att fler anger att byggen är i privat regi. Det finns inga företag, företagsbilar eller annat som knyter personalen till ett företag. Det kan vara helt uppenbart svart arbetskraft, men då det inte finns några registrerade företag har Polis och Skatteverket svårt att göra arbetsplatskontroller. Även Arbetsmiljöverket får svårigheter med att utreda arbetstagar- och arbetsgivarförhållanden.

Det finns ett klart samband mellan dålig arbetsmiljö och arbetslivskriminalitet samt arbetsmarknadskriminalitet i byggbranschen. Det kan handla om att de anställdas arbete bryter mot arbetstidslagen, att de inte erbjuds skyddsutrustning, att de får använda maskiner som inte är avsedda för verksamheten eller produkter som är skadliga för hälsan. Följderna kan bli väldigt allvarliga för arbetstagare som arbetar under sådana villkor.

Byggbranschen är en av de branscher som kontrolleras särskilt av Migrationsverket i samband med ansökan om arbetstillstånd. Syftet är att kontrollera om arbetsgivaren har en ekonomiskt fungerande verksamhet och kan betala ut lön till arbetstagaren.

Varaktigt bosatta i en annan EU-stat är undantagna från kravet på arbetstillstånd och visering, vilket innebär att varaktigt bosatta kan resa in i Sverige och arbeta under tre månader utan vare sig uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. En tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd, under förutsättning att personen är anställd av en arbetsgivare i Sverige och att verksamheten eller aktiviteten som utförs är faktisk och äkta och att den inte är av så ringa omfattning att den betraktas som rent marginell eller av underordnad betydelse.

Det undantag från kravet om arbetstillstånd som finns för tredjelandsmedborgare som är anställda av utländskt EU-företag med tillfällig entreprenad i Sverige, missbrukas sannolikt ofta då de tredjelandsmedborgare som hittills anträffats arbetande för utländskt bolag inte haft någon kännedom om bolaget, vem som är chef och dessutom inte varit bosatta i aktuellt land. För den som inte utför kontroll på dessa personer framstår det som att de omfattas av undantaget. I passhandlingar framgår ofta att personen rest direkt från tredje land till Sverige.

Eftersom det inte ställs några krav på minimilön eller att man ska kunna försörja sig på lönen har Migrationsverket sett att många arbetstagare och oseriösa arbetsgivare missbrukar tillståndet på olika sätt, bland annat inom byggbranschen men även i andra riskmiljöer. I dessa ärenden uppmärksammar Migrationsverket då och då indikationer som tyder på skenanställning, köpta anställningsavtal, falska lönespecifikationer, kontantutbetalningar, svartarbete, arbetsplatser med dåliga arbetsförhållanden och oseriösa arbetsgivare som visar upp falska räkenskapshandlingar etcetera. I samband med att varaktigt bosatta ansöker om förlängt uppehållstillstånd efter fem år har Migrationsverket också sett att många varaktigt bosatta inte har haft någon deklarerad inkomst under de första åren i Sverige vilket tyder på att svartarbete eller skenanställningar är avsevärt utbrett inom denna grupp. För närvarande rapporterar Migrationsverket främst misstankar om brott till Polisen och eventuellt Skatteverket när det förekommer indikationer på människohandel i form av utnyttjande på arbetsmarknaden.

Det är endast när Polisen har laglig grund som exempelvis anledning till inre utlänningskontroll, misstanke om brott som det finns befogenhet att kvarhålla för att kunna identifiera arbetstagare. För att en myndighetsgemensam kontroll av byggarbetsplatser ska bli effektiva, krävs ofta omfattande resurser från främst Polismyndigheten. Största risken ur polisiär synvinkel, är att personalstyrkan inte är tillräcklig för att genomföra kontrollen utan att tappa personer som arbetar utan tillstånd och att det efter avslutad insats inte finns avdelad resurs för att ta hand om det utredningsarbete som tar vid.

Efterarbetet av en större kontrollinsats mot byggarbetsplatser är mycket resurskrävande. Det är viktigt att myndigheterna kan hålla högt tempo i arbetet genom hela rättskedjan, utan att riskera rättssäkerheten i myndighetsutövningen. Detta kräver både kompetenser och resurser avsatta för den här typen av ärendehantering.

Två exempel från myndighetsgemensamma kontroller:

1. Under nationella kontrollinsatser under vecka 38-39 upptäcktes personer och arbetstagare som bodde eller möjligen bodde på arbetsplatserna. Bland annat hittades sovplatser, sängar och hygienartiklar vid flera arbetsplatser och byggen. I en av regionerna satte Räddningstjänsten nyttjandeförbud på två lager som användes som boende. På flertalet arbetsplatser i en annan region uppgav arbetsgivare att personer på arbetsplatsen inte arbetar, utan praktiserar eller testar på arbetet. Det fanns även exempel på personer som sprang från arbetsplatserna för att undvika kontroll.
2. Ett större företag inom byggbranschen får uppgift om att en underentreprenör i sin tur tänkte anlita ett annat företag för rivningsarbeten och liknande. Det större företaget kontaktade först Migrationsverket och det visade sig att ett stort antal av de anställda i rivningsföretaget saknade arbetstillstånd.

Polismyndigheten kontaktades och det visade sig under utredningen att det kunde bevisas att rivningsföretaget hade haft 21 anställda som saknade arbetstillstånd. Utöver detta kom det fram att samtliga så kallade LMA från Migrationsverket kort var förfälskade. LMA betyder lagen om mottagande av asylsökande. LMA-kortet är inte ett identitetskort, utan ett bevis på att någon är asylsökande och att denne får vara i Sverige under tiden utredningen pågår.

Dom i Södertörns tingsrätt avsåg brott mot utlänningslagen och har vunnit laga kraft. Domen innebar att arbetsgivaren i rivningsföretaget fick villkorlig dom samt att företaget dömdes till att betala särskild avgift på drygt en och en halv miljon kronor.



Bild 6 och 7. Sovplatser med våningssäng fotograferad vid en myndighetsgemensam kontroll.

Planering inför verksamhetsåret 2021

Förekomsten av arbetslivskriminalitet inom byggbranschen är utbredd trots många år av myndighetssamverkan. I spåren av Corona-pandemin finns många indikatorer på att problemet inom branschen ökat i och med att kontrollerna i princip upphörde under våren. Kontrollerna av branschen måste återupptas och fortsätta.

De myndighetsgemensamma krafterna bör riktas mot företag som anlitar utländska företag och utländsk arbetskraft. Den stora förekomsten av utländska företag inom byggbranschen i Sverige, är en sannolik orsak till den upplevda osunda konkurrensen i företagsundersökningen som Skatteverket genomfört. En anledning till detta är att de ofta går under radarn för myndigheternas kontroller.

Myndigheterna behöver även starta upp ett större samarbete internationellt gällande byggföretag och arbetskraft som rör sig mellan länderna. Det finns goda exempel på samarbete mellan Finland och Estland där man kan utbyta information om företag. Det finns även behov av ökad samverkan mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter för att ta tillvara den kunskap som finns hos parterna.

9.2 Restaurangbranschen

Restaurangbranschen är utsatt bransch och har så varit under lång tid. Restaurangbranschen har därför varit en fokusbransch för flertalet myndigheter under många år. Exempelvis finns ett absolut krav om att det måste finnas ett serveringstillstånd vid försäljning av alkohol. Inom ramen för att man som näringsidkare behöver ett serveringstillstånd för att sälja alkohol så

följer en lämplighetsprövning. Prövningen sker dels innan företaget meddelas serveringstillstånd, och dels löpande genom kontroller och tillsyn. Serveringstillstånd meddelas av berörd kommun. Kommun och Polismyndighet har sedan ett i alkohollagen reglerat tillsynsansvar att löpande kontrollera lämpligheten att fortsättningsvis inneha serveringstillstånd.

Mot bakgrund av förhållandena i branschen har det utvecklats en väl fungerande samverkan kring kontroller i branschen i stort, oaktat innehav av serveringstillstånd eller inte. Kombinationen av ett stort arbetskraftsbehov samt att branschen präglas av mängder av transaktioner genom betalningar i olika former inbjuder till en mängd kontrollproblem. Möjligheter till kontroll har förbättrats bland annat genom införandet av krav om certifierade kassaregister och personalliggare.

Arbetsmiljöverket hittar ofta brister vid myndighetsgemensamma kontroller inom restaurangbranschen, till bristande skydd för maskiner och annan farlig utrustning. I en region uppges att det är få restauranger som har kollektivavtal och det finns en bristande kunskap om arbetsmiljölagen och regler. Vid genomförda kontroller har det visat sig att arbetstagare arbetar ofta länge och mer än vad arbetstidslagen medger. Språkförbristningar är vanliga vid kontrollerna, vilket medför att det är svårt för myndigheterna att informera och prata om de arbetsmiljöbrister och andra felaktigheter som hittats vid kontrollen. Utifrån de kontroller som gjorts i branschen, behöver arbetstidslagen en utökad tillsyn inom restaurangnäringen.

Utifrån Skatteverkets analys avseende svarta arbetsinkomster som andel av deklarerade inkomster uppgår de svarta till 22 procent inom restaurangbranschen, vilket är en minskning jämfört med tidigare uppskattningar. De oredovisade lönerna uppgår till 5 miljarder kronor. Det finns evidens att personalliggarna lett till en ökning av antalet anställda på branschnivå och personalliggarkontrollerna haft positiv effekt på lönesumman på de företag som kontrolleras²².

Planering inför verksamhetsåret 2021

Restaurangnäringen har drabbats hårt av Covid-19. Eftersom ekonomiska kriser ökar risken för ekonomiska oegentligheter, är det viktigt att branschen får ett fortsatt stöd genom att kontrollerna riktas mot de företag där risken för fusk bedömas som störst men även utifrån de indikationer som framkommit vid kontroll av korttidsstödet. Det gäller då bland annat dålig efterlevnad av arbetstidslagen.

Under 2021 behöver även ett mer utvecklad samarbete ske med kommunerna utifrån deras arbete med serveringstillstånden samt utveckling av rutiner med de med utbetalande myndigheterna som ingår i RMS-samarbetet för att minska tillgången på felaktigt subventionerad arbetskraft.

9.3 Städbranschen

Inom städ och så kallad "facility management"-branschen arbetar över 50 000 anställda. Städbranschen är utsatt för stor prispress inte sällan kopplat till kopplat till osund konkurrens. Branschen är kvinnodominerad, 75 procent av de anställda är kvinnor. Enligt en rapport från Almega är det konstaterat att av över hälften (54 procent) av alla anställda inom städbranschen är utlandsfödda²³.

²² Skatteverket Rapport 2020-02-06 "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" sid 26, 37.

²³ Serviceföretagen Almega: Branschrapport 2018 sid 4.

Det finns flera utmaningar kopplat till myndighetsgemensamma kontroller inom städbranschen. Dels är det svårt att lokalisera var städarbetet utförs, dels är det svårt att bedöma vilka företag som är besöksvärda. Det är ofta svårt att komma in på arbetsplatserna, eftersom arbetet ofta sker på låsta platser kvällar och nätter när ordinarie verksamhet är stängd. Dessutom är den städning som sker i privata hem svår att inspektera, då Arbetsmiljöverket och fler andra myndigheter normalt sett inte genomför inspektioner i bostäder.

En annan utmaning vid myndighetsgemensamma kontroller är att städföretag ofta är registrerade på bostadsadresser och saknar kontor. Städföretag som däremot har kontor är ofta obemannade efter klockan sju på morgonen. Vid bland annat flyttstädning lämnas arbetstagare oftast ensamma hela arbetsdagen i det utrymme de städar.

De städföretag som bedriver en helt svart verksamhet använder troligtvis inte personallistor, vilket innebär att dessa företag kan vara svåra att hitta. Skatteverket har inte har några egna befogenheter att göra besök i realtid, vilket innebär att de är beroende av att få in tips och information från övriga myndigheter. Det är i nuläget svårt att via kontroller, både enskilda och myndighetsgemensamma, stävja arbetslivskriminaliteten inom städbranschen.

Inom RMS-arbetet får handläggare och inspektörer indikationer på att företag systematiskt använder sig av personer som kan misstänkas vara utsatt för arbetskraftsexploatering. Att uppmärksamma och lagföra de som ägnar sig åt människohandel och människoexploatering är väldigt svårt inom städbranschen. Vid kontroller förekommer även att arbetstagare oftast inte är villiga att prata med myndighetspersonerna. Särskilt om det finns andra personer och kanske arbetsgivare närvarande.

Skatteverket har utifrån egna riskbedömningar startat utredningar mot ett antal städföretag. Utredningarna har visat att det finns problematik som även rör de andra samverkande myndigheterna inom RMS-samarbetet. Denna information får dock inte överlämnas till berörda myndigheter på grund av nuvarande sekretesslagstiftning.

På grund av ovanstående problem har under 2020 endast ett fåtal myndighetsgemensamma kontroller av städbranschen genomförts.

Planering inför verksamhetsåret 2021

Trots de utmaningar som finns att kontrollera städföretagen behöver branschen även fortsatt vara i fokus. Under 2021 kommer en del av kontrollen på städbolag fokuseras på städning i offentliga miljöer såsom exempelvis gallerior och andra mötesplatser där städning sker av privata aktörer.

9.4 Bilverkstäder och bilservice

Med bilverkstäder avses förutom egentligt verkstadsarbete även biltvätt, däckservice, hjulskifte, rekonditionering och liknande bilservice. Bilservice återfinns bland de branscher där Skatteverkets utredningar visat på betydande problem med bland annat svartarbete. Svarta inkomster som andel av deklarerade inkomster uppgår till 11 procent vilket motsvarar tre miljoner kronor²⁴.

Det finns arbetsuppgifter inom bilservice som inte ställer krav på längre utbildning, såsom tvätt, hjulskifte, rekonditionering och liknande. Dessa arbetsuppgifter kan till skillnad från

²⁴ Skatteverket Rapport 2020-02-06 "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" sid 37.

mer kvalificerade uppgifter som utförs av exempelvis servicetekniker, mekaniker, plåtslagare eller lackerare därför utförs av personer med begränsad eller ingen utbildning. Bilverkstäder finns också med bland de branscher där Migrationsverket ställer högre krav för arbetstillstånd. Det finns alltså stora behov av myndighetssamverkan för kontrollen av bilverkstäder. Arbetets karaktär samt det faktum att det utförs på en avgränsbar fysisk plats, innebär att myndighetsgemensam kontroll är en effektiv metod för att komma till rätta med problemen.

Arbetsmiljöverket hittar ofta arbetsmiljöbrister vid kontroller av bilverkstäder och andra former av bilservice. Det finns ofta en bristande kunskap om arbetsmiljöregler kopplat till exempel besiktning av fordonslyftar och tryckkärl. Det är viktigt att beivra och medvetandegöra de farliga risker arbetstagarna utsätts för. Utmärkande för verkstäder med många brister är att de ofta är små, återkommande ägarbyte och där det borde vara uppenbart att de billiga priserna på sina tjänster innebär att verksamheten inte är laglig.

Ett nytt och ökande fenomen är att personerna som jobbar i bilverkstäder vid kontroll uppger att de arbetar i privat regi och inte bedriver näringsverksamhet samt att övriga på arbetsstället säger att de är där på sin fritid och arbetar med sina egna bilar. Dessa ärenden är svåra för myndigheterna att motbevisa genom enbart kontroll på plats utan kräver fördjupad utredning av Skatteverket.

Vid en kontroll av exempelvis en bilverkstad där man säger att man driver privat verksamhet utan att ha några arbetstagare, och detta inte går att motbevisa, så kan inte gränspoliserna eller Arbetsmiljöverket genomföra kontroller av personer eller arbetsmiljö. Samtidigt har kontroller visat att det också förekommer att personer som uppger privat verksamhet vid dessa bilverkstäder har ersättning från andra myndigheter eller deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är omständigheter som trots allt tyder på att det kan vara fråga om ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande.

Även i denna bransch förekommer språkförbristningar vid kontroller då det ofta finns utländska arbetstagare, ofta utan rätt tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige eller att arbetet är oredovisat. Antal utländska arbetstagare upplevs öka och Arbetsmiljöverket ser fler indikationer på boenden i lokaler där olika former av bilservice utförs.

En annan förändring som setts är att mobila däckstationer dyker upp runt tiden för däckbyte där många regler inte följs vad gäller exempelvis ergonomi, arbetstider och personalutrymmen. En konsekvens av den osunda konkurrensen och arbetslivskriminaliteten är att företag som byter däck enligt regelverk riskerar att bli utkonkurrerade.

Planering inför verksamhetsåret 2021

Ambitionen för det kommande året är att öka den myndighetsgemensamma kontrollen. Detta inte minst eftersom bilverkstäder har vid kontroller visat sig extra utsatt för arbetslivskriminalitet. Riktade insatser är viktiga under exempelvis däckbytesperioderna.

9.5 Skönhetsbranschen

I den branschindelning som används i Sverige hänförs hårvård, skönhetsvård, kroppsvård och övriga konsumenttjänster till en gemensam grupp. Numera gäller personalliggarkravet gemensamt för alla dessa delbranscher. De har ingått i tidigare rapporter från Skatteverket om

branscher där det finns betydande problem med svartarbete. Stor andel svarta inkomster är betecknande för branscher med relativ stor andel kontanthantering²⁵.

Det är svårt att uppskatta hela omfattningen av svartarbetet inom de olika verksamheter som ryms inom denna bransch. Vilket beror på att det är svårare att upptäcka svarta inkomster inom branscher där konsumtion sker i nära anslutning till produktion. Utifrån de kontroller Skatteverket gjort uppskattar myndigheten att andelen svarta löner som andel av deklarerade inom hårvård och skönhetsalonger uppgår till 30 procent, motsvarande en miljard kronor²⁶.

Hår- och skönhetsvård samt kroppsvård finns också med bland de branscher för vilka Migrationsverket satt upp högre krav för arbetstillstånd.

Tidigare erfarenheter i de myndighetsgemensamma kontrollerna indikerar att arbetstagare utnyttjas vid skönhetsalonger, exempelvis nagelsalonger, fotvårdsinrättningar, massageinstitut och liknande. Branschen är oreglerad och vem som helst kan starta upp ett skönhetsbolag utan några krav på tillstånd eller utbildning. Företagen sysselsätter vanligtvis mellan 2-8 personer och arbetet sker manuellt.

Det är vanligt förekommande att personalen består av kvinnliga asylansökande, personer vars vistelse är illegal eller arbetstagare som fått anställning med hjälp av arbetsförmedlingens nystartsjobb eller andra stöd. Personer med uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i andra EU-länder är också en vanligt förekommande grupp i skönhetsbranschen. Eftersom denna grupp har långtgående rättigheter att röra sig inom EU ställs lägre krav på försörjningsplikt och få muntliga utredningar genomförs från Migrationsverkets sida. Det är vanligt förekommande att utländsk arbetskraft arbetar mycket långa dagar mot låga löner.

Så kallade "prov-jobb" och praktikplatser som innebär att personerna tvingas arbeta under långa perioder utan lön är också förekommande i branschen. De löner som den typen av företag redovisar är minimala. Majoriteten av de anställda har nordafrikanska eller och sydostasiatiska kopplingar vilket tyder på att en riktad rekrytering av arbetskraften och ofta finns kopplingar till företagsledningen genom gemensamt ursprung. Detta är en ny form av misstänkt arbetskraftsexploatering som kräver utökad samverkan mellan flera myndigheter.

Skönhetsbranschen har varit ett prioriterat område under hela perioden (2018–2020) som uppdraget om att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet har pågått.

Vid kontroller av arbetsmiljön inom skönhetsvård är det många arbetsställen som saknar processventilation och allmän ventilation. Kunskapen om krav på utbildning och läkarundersökningar vid arbete med vissa starka kemiska preparat, exempelvis vid fransförlängning, är bristande och personal saknar ofta tjänstbarhetsintyg. Nagelterapeuter är ofta ensamföretagare som utför arbete i eget hem. Krav på läkarundersökning gäller även för denna yrkeskategori, men det kan vara svårare att inspektera att de följs när arbetet utförs i hemmet.

Arbetsmiljöverket upplever att även om brister rättas till efter de krav som myndigheten ställer, finns sällan ett intresse av att långsiktigt skapa en bra arbetsmiljö. I en region upplever Arbetsmiljöverkets inspektörer att företag har lärt sig vad vi kontrollerar och försöker anpassa sig endast inför en eventuell inspektion.

²⁵ Se Skatteverket (2006) och Hjalager, Anne-Mette (2009), för analyser av branschen inom Sverige och Danmark samt Morse S. m.fl. (2009) för en kvalitativ diskussion om skatteundandragande och kontanthantering.

²⁶ Skatteverket Rapport 2020-02-06 "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" sid 24, 37.

Inom ramen för RMS-samarbetet har myndigheterna uppmärksammat indikationer på människohandel och människoexploatering och även koppleri. Kontrollerna har också uppmärksammat ett flertal fall med personal utan svenskt arbetstillstånd.

Exempel från myndighetsgemensamma kontroller:

I en utredning av en nagelsalong framkom fler brott som rörde flera myndigheter. Företrädaren för salongen hade oredovisade intäkter och disponerade flera av sin personals bankkonton. Företrädaren fick till sitt privata bankkonto återbetalningar av redan utbetalda nettolöner som bolaget betalat till anställda. För flera av dessa anställdas löner hade bolaget fått anställningsstöd av Arbetsförmedlingen. Utredningen gav också misstanke om att i alla fall någon av dessa anställda inte ens fanns i Sverige.

Planering inför verksamhetsåret 2021

Branschens utsatthet kopplad till arbetslivskriminalitet och den påverkan detta har för såväl de utsatta som på konkurrenssituation innebär att det myndighetsgemensamma arbetet måste fortsatt vara aktivt gentemot företag inom denna bransch i minst samma nivå som tidigare år.

9.6 Transportbranschen

Utvecklingen inom godstransporten tycks gå i rätt riktning där transportstyrelsens mätningar visar på en ökad regelefterlevnad²⁷. Det betyder inte att branschen är fri från arbetslivskriminalitet. Organisationen Transportföretagen anser att mycket tyder på att det alltså finns betydande regelöverträdelser som leder till en osund konkurrens²⁸.

Kontroller av yrkestrafik görs av framför allt Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten, där Polismyndigheten har möjlighet att stanna fordon och Arbetsmiljöverket kontrollerar främst lyftanordningar och lastsäkring. Arbetsmiljöverket måste dock kunna bevisa att lyftanordningen använts i Sverige.

Om det finns information om logistikcentra eller åkeri underlättas myndighetssamverkan, men informationen är svår att sprida på grund av bland annat sekretess. Arbetsmiljöverket kan via myndighetssamverkan få kunskaper om vilka åkerier och arbetsställen som kan vara besöksvärda.

Det har varit svårt att komma åt problem inom transportbranschen på grund av en komplicerad lagstiftning. Det är särskilt svårt att kontrollerna utländska förare i utlandsregistrerade fordon. Vid Transportstyrelsens tillståndsmätning av yrkesmässiga godstransporter (som är representativ och inte riskbaserad) var 35 procent av fordonen utlandsregistrerade²⁹.

Kontrollerna av branschen har oftast fokuserats mot tyngre fordonstrafik men det sker även en hel del oegentligheter med lätta lastbilar, vilket även rapporterats i tidigare lägesrapporter. Det är svårt att komma åt det stora fusket inom bland annat taxi och flyttfirmor. Det har inkommit signaler till myndigheterna om det fuskas med kör- och vilotider kopplat till transport för vindkraftdelar i region Nord.

²⁷ Transportstyrelsen, Rapport Tillståndsmätning 2018 Gods och sociala villkor, Dnr TSG 2017-3925

²⁸ Transportföretagen, Effektivare tillsyn av yrkestrafiken, Rapport april 2019.

²⁹ Transportstyrelsen, Rapport Tillståndsmätning 2018 Gods och sociala villkor, Dnr TSG 2017-3925, sid 24.

Exempel från myndighetsgemensamma kontroller:

Under myndighetsgemensamma kontroller hösten 2020 kontrollerade Polis och Arbetsmiljöverket en lettisk förare som körde för ett svenskt åkeri. Chauffören uppgav att han hade kört i tio år för det svenska företaget, men ansåg sig vara anställd i Lettland där hans inkomst beskattades. Chauffören visade på eget initiativ upp anställningskontrakt och berättade att han tjänade 600 euro i månaden och tio euro i timmen i tillägg när han körde i Sverige. Han körde en månad och var sedan ledig i en månad, då han var ledig fick han ingen lön.

Även en rumänsk förare som körde svensk lastbil kontrollerades. Lastbilen ägdes av ett svenskt åkeri, men företaget var registrerat i Rumänien. Chauffören bodde i Sverige, men betalade ingen skatt i Sverige. Han uppgav även på eget initiativ att han tjänade 12 000 kronor i månaden oavsett hur mycket han arbetade.

Dessa exempel behöver inte vara olagliga men illustrerar komplexiteten i kontroller av transportbranschen.



Bild 9. Myndighetsgemensam kontroll av utländskt fordon längs väg.

Planering inför verksamhetsåret 2021

För att delvis försöka hantera de problem som myndigheterna har med att kontrollera företag inom transportbranschen, kommer kontroller av transporterna under 2021 även fokuseras på transporter till och från partihallar. Idag kan endast Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket kontrollera transporter vid väg. Vid dessa kontroller har även Skatteverket möjlighet att delta utifrån personalliggarlagstiftningen. Genom kontroller vid partihallar och liknande miljöer kommer även fler lättare lastbilar blir kontrollerade.

Polis efterfrågar inom vissa regioner myndighetsgemensamma kontroller av taxichaufförer varför även detta blir aktuellt under 2021.

9.7 Gröna näringar

I 2019 års rapport belystes det att RMS-grupperna har utrymme att kontrollera riskmiljöer som inte togs upp i rapporten, exempelvis sådana miljöer som kunde ha stor påverkan regionalt. Gröna näringar är ett sådant område där de regionala RMS-grupperna genomfört kontroller.

Vid kontroll av verksamheter inom de gröna näringarna är det ofta svårt att lokalisera platsen för kontroll. Vid skogsplantering kan det till exempel krävas särskilda spaningsmetoder för att lokalisera var det utförs arbete. Samma svårigheter finns när exempelvis bemanningsföretag hyr ut arbetstagare eller förmedlar egenföretagare till att bland annat plocka kycklingar och rensa stall. Inkommande tips till myndigheterna är därför viktiga för att hitta platser där det kan misstänkas pågå arbetslivskriminalitet.

I region Nord har det under 2020 funnits fler bärplockare från EU-länder på grund av Covid-19. Det är framför allt gränspolis som gör kontroller inom bärplockning. Det är svårt för Arbetsmiljöverket att genomföra kontroller i skogen och vid uppsamlingsplatserna är det i princip endast utstationering Arbetsmiljöverket kan kontrollera. Däremot kan boende och hygienfrågor vara relevanta att kontrollera, vilket skulle kunna vara områden för Räddningstjänst och miljöförvaltning.

Kontrollerna har visat att det finns bärplockare från EU som misstänks ha blivit utnyttjade på olika sätt. Bärplockarna har bott i uttjänta hus och uppges ha arbetat under dåliga förhållanden. Det har även påträffats hela familjer som tillsammans med sina barn arbetat och bott under dessa förhållanden.

Inom skogsplantering finns bland annat kemiska risker i och med att plantorna ofta är besprutade. Det finns bland annat behov av tvättmöjligheter innan man äter, riskbedömningar av användningen av kemikalier och att arbetsgivare säkerställer att arbetstagare förstått riskerna.

Exempel från myndighetsgemensam kontroll:

Vid en myndighetsgemensam kontroll inom region Nord av en skogsplantering påträffades en grupp bulgariska arbetstagare som arbetade med att plantera skog. Plantorna var behandlade med kemikalier, men vid kontrollen kunde säkerhetsdatablad för kemikaliehantering inte visas upp och det saknades ordentliga förutsättningar för att tvätta händerna. Det fanns inga personalutrymmen och ingen toalett. Företaget som anställt bulgarerna menade att så kallade rastvagnar tidigare år inte använts av personal och att det bland annat skulle innebära för höga kostnader att transportera runt rastvagnar under säsongen. Arbetsgivaren uppgav att arbetstagarna av bland annat kulturella anledningar inte var i behov av personalutrymme för raster.

Kontrollen visar hur nivån för arbetsmiljön tycks sänkas för utländska arbetstagare och hur enskilda arbetstagare riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Det är sannolikt att utvecklingen av en ökning av bärplockare från EU blir aktuellt även 2021. Bärplockare från länder utanför EU har, åtminstone delvis, ersatts med bärplockare från EU under den pågående pandemin. Uppläggen tycks vara liknande oavsett med dåliga arbetsförhållanden och tveksamma boenden. På pappret kan allt se bra ut, till exempel att arbetstagare får tillgång till fordon och boende, medan verkligheten är en helt annan. En ökning av EU-medborgare inom bärplockning skulle kunna innebära svårigheter för myndigheterna att hitta arbetstagare som utnyttjas och arbetsgivare som fuskar, eftersom EU-medborgare inte kontrolleras på samma sätt som medborgare från tredjeland genom bland annat ansökningar om arbetstillstånd.

Exempel från myndighetsgemensam kontroll:

En myndighetsgemensam kontroll genomfördes vid ett företag som producerar en gröda och har stora etablerade matkedjor som kunder. Vid kontrollen upptäcktes att antalet anställda var högre än det som företaget angivit. På plats upptäcktes även ett antal personer som gömde sig i lokalerna och saknade arbetstillstånd. Flera av de anställda hade nystartsjobb och en anställd hade studentvisa. I samtal med en arbetstagare berättar denne att näst intill all lön skickades hem till deras respektive familjer. Vid en senare uppföljning av kontrollen svarade arbetsgivaren alltjämt att de har färre anställda än de som faktiskt påträffades vid kontrollen.

Denna form av arbetslivskriminalitet innebär att företaget använt sig av illegal arbetskraft och fått mer än halva lönekostnaderna betalda av svenska staten.

Planering inför verksamhetsåret 2021

Behovet av kontroll inom den gröna näringen skiljer sig regionalt varför odling av grödor blir en högre prioriterad kontroll i södra delen av Sverige och skogsnäringen en mer prioriterad kontroll i den norra delen av Sverige.

9.8 Vård och omsorgsområdet

Försäkringskassan anser att de största riskmiljöerna inom omsorgsområdet är inom förmanerna tandvård och assistansersättning. Utredningarna är däremot svåra att genomföra myndighetsgemensamt om inga sekretessbrytande omständigheter som exempelvis en inledd förundersökning av åklagare finns.

Tandvård

Välfärdsbrotten inom tandvårdsstödet beror ofta på att en mer omfattande åtgärd än den som utförs rapporteras eller att åtgärden rapporteras utan att den utförts överhuvudtaget. Det förekommer att personnummer utnyttjas och används för att rapportera vård som aldrig utförts. Ett antal utredningar har blivit uppmärksammade i media under 2019 och 2020.

Ett annat vanligt brott är att ge "rabatt" till patienten när det statliga stödet är högt. Tandvårdsstödet storlek beror på vad patienten betalar för åtgärderna. När stödet når upp till 85 procent subvention ska patienten betala 15 procent av det lägsta av vårdgivarens pris eller referenspriset. Vårdgivaren rapporterar fullt pris för åtgärderna men tar enbart ut det statliga

stödet och patienten behöver inte betala något. När patienten betalar noll kronor ska inget tandvårdsstöd betalas ut. Ett sådant förfarande är att anse som ett bidragsbrott.

Försäkringskassan har uppmärksammat svartarbete under senare år. Tandläkare, oftast från tredje land utan svensk legitimation, arbetar som behandlare men använder en legitimerad behandlares personnummer för att rapportera vård. De kan vara anställda som assistenter men utför trots detta arbete som tandläkare. De erhåller en relativt hög lön och det förekommer även att anhöriga anställs för att få sjukpenninggrundande inkomster vilket i sin tur leder till att sjukpenning och föräldrapenning kan erhållas.

För att avslöja sådan verksamhet behövs oanmälda besök i samarbete mellan flera myndigheter exempelvis Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Polisen och Försäkringskassan. Flera sådana insatser har planerats men pandemin har hindrat aktiviteterna.

Skatteverkets kontroller av tandläkarbranschen under år 2019 visade att "rabatter" var vanligt förekommande. Det misstänktes också att det förekom svart betalning. Rapporterna från Skatteverket har kommunicerats till Försäkringskassan som i sin tur diskuterat resultaten med branschföreträdare.

På grund av Skatteverkets sekretessregler har Försäkringskassan inte fått uppgifter om vilka mottagningar och vilka ärenden som var felaktiga vid deras granskning. Försäkringskassan har därför inte kunnat återkräva felaktigt utbetalt tandvårdsstöd som Skatteverket upptäckt. Hinder för sådant samarbete bör förslagsvis tas bort för att minska denna typ av välfärdsbrott. Försäkringskassan kan dock utan sekretesshinder skicka impulser till Skatteverket.

Den 1 juli 2019 började ny praxis tillämpas avseende moms på bemanningstjänster inom vårdområdet. Detta har sin bakgrund i en dom från Högsta Förvaltningsdomstolen som kom under år 2018. Domen innebär att bemanningsföretagen ska lägga på full moms. Det har lett till att många tandläkare som åkt runt och genomfört behandlingar på olika kliniker nu anslutit egna vårdgivare till tandvårdsstödet och istället begär statligt tandvårdsstöd till sitt egna bolag. Vård är inte momspliktigt.

Sedan 1 maj 2019 har Försäkringskassan rätt att avansluta vårdgivare som allvarligt åsidosatt bestämmelserna för tandvårdsstödet, anställer en person som åsidosatt bestämmelserna, eller på annat sätt ger denne inflytande över verksamheten. Detta har skett i sju ärenden där utredningarna visat att vårdgivarna åsidosatt reglerna. Avanslutningarna har uppmärksamats av media.

Försäkringskassans noggranna kontroll vid nyanslutning och möjlighet till avanslutning av vårdgivare har inneburit att personer som inte får medverka i bolag som annars avansluts, använder andras namn och personnummer, målvakter, för att fortsätta jobba som tandläkare. Kan Försäkringskassan styrka sådant beteende är det skäl till avanslutning.

Felaktiga utbetalningar inom tandvårdsstödet motverkas på i princip två olika sätt. Maskinella kontroller i IT-stödet av inrapporterad tandvård från vårdgivarna stoppar ersättningsbegäran som formellt inte följer bestämmelserna.

Det andra sättet är efterhandskontroller där Försäkringskassan kontrollerar att rapporteringen överensstämmer med den vård som faktiskt utförts genom att begära in underlag från vårdgivarna.

”Daglig kontroll” är en applikation i IT-stödet som med artificiell intelligens kontrollerar och riskbedömer alla ersättningsbegäran som kommer in varje dygn. Det är drygt 10 miljoner ärenden per år och kan vara över 50 000 ärenden per dygn. De med högst risk väljs ut för efterhandskontroll. Träffsäkerheten har varit hög där cirka 40 procent av uttagna ärenden har lett till återkrav.

Andra urvalsmodeller, interna och externa impulser som tar fram mottagningar och behandlare med hög risk finns också. Digitala hjälpmedel som introducerats på senare år bidrar till hög träffsäkerhet (över 80 procent), och höga återkravsbelopp.

Resultat och erfarenheter från Försäkringskassans kontroller kommuniceras och delges Skatteverket vid misstanke om oredovisade inkomster. Övriga myndigheter, som till exempel IVO och Strålsäkerhetsmyndigheten, kommuniceras när patient- och strålsäkerhet är i fara. Det finns ett starkt samband mellan brister i patientsäkerhet och brister i förmåga att hantera tandvårdsstödet regler.

Försäkringskassan bedömer att om branschen får mer information om kontrollerna och hjälpmedel så som applikationen ”Daglig kontroll” som granskar alla ärenden kan det ha en preventiv effekt. Risken för upptäckt kan möjligen hindra de som överväger att begära tandvårdsstöd för en icke utförd åtgärd. En annan preventiv effekt kan vara när vårdgivare får vetskap om att upptäckten av fusk innebär att dennes anslutning till stödet kan avslutas.

Assistansersättning

Det finns två huvudkategorier av brottsupplägg inom assistansersättning. Det ena upplägget innebär att brukaren själv simulerar eller i varierande mån överdriver en funktionsnedsättning som medför ett behov av personlig assistans. I den här kategorin är oftast brukaren huvudmisstänkt, ibland tillsammans med anordnaren av den personliga assistansen. Det andra upplägget innebär att personer i brukarens närhet, såsom anhöriga och anordnare av personlig assistans, såsom anhöriga och anordnare av personlig assistans, använder brukaren för att tillskansa sig ersättning på felaktiga grunder. Brukaren är ofta inte ens medveten om att det begås brott. I den här kategorin kan det även förekomma vanvård.

I bägge uppläggen är det vanligt förekommande att den personliga assistansen inte utförs i den omfattning som redovisas till Försäkringskassan. Assistansersättning betalas därmed ut för assistans som i varierande omfattning inte utförts. De personer som är involverade i brottsupplägget kan sedan fördela den utbetalade ersättningen mellan sig. De personer som anordnaren redovisar lön för till Skatteverket blir en beskattad inkomst som kan ligga till grund för utbetalning av andra förmåner från välfärdssystemen, såsom föräldrapenning, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. En beskattad inkomst är också viktig för att kunna få ett hyreskontrakt för en bostad, eller för att bli beviljad ett banklån.

Under år 2020 publicerade det nationella underrättelsecentret (NUC) en strategisk rapport som handlar om hur arbetstillstånd kan användas för att tillskansa sig assistansersättning på felaktiga grunder. Rapporten beskriver ett antal kluster av personer där arbetstillstånden för personliga assistenter utgör en grund för att erhålla assistansersättning.

Försäkringskassans möjligheter att utreda ärenden avseende assistansersättning har förändrats under 2020, till följd av ett JO-beslut (JO:s diarienummer 7011-2018). Enligt JO har inte Försäkringskassan lagstöd för att inhämta uppgifter om andra personer än den som är beviljad

en ersättning. Det innebär att Försäkringskassan fortsättningsvis inte kommer att inhämta uppgifter om personliga assistenter. Det är en utredningsåtgärd som är betydelsefull i flertalet utredningar som gäller assistansersättning

Under perioden januari-oktober 2019 hade Försäkringskassans avslutade kontrollutredningar inom assistansersättningen resulterat i återkravsbelopp och förhindrade felaktiga utbetalningar om 146 miljoner kronor – under samma period 2020 uppgår denna summa till 438 miljoner kronor. Två förklaringar till denna utveckling är dels att Försäkringskassan blir allt träffsäkrare i sina kontroller samt att myndighetssamverkan har utvecklats och förbättrats.

Planering inför verksamhetsåret 2021

De utbetalda stöden och därmed fuskets inom området uppgår till stora belopp, uppskattningsvis flera miljarder kronor årligen. Myndigheterna behöver därför gemensamt fortsatt hitta former för att bättre kunna stödja varandra och samverka för att genomföra kontroller i dessa verksamheter.