

PM

Brott mot välfärdssystemen – arbetstillstånd och personlig assistans

Sammanfattning

Det är väl belagt att de olika trygghetssystemen är en måltavla för brottsligt utnyttjande och att detta riskerar att undergräva förtroendet för välfärdsstaten och även skada medborgarna. Under senare år har det blivit allt vanligare att företag används som verktyg för brott. Man ger sken av att man driver en legal verksamhet men det är det egentliga syftet är att begå brott som riktas mot välfärden.

Konsekvenserna är allvarliga på både kort och lång sikt. Förutom att de som är beroende av välfärdssystemen utnyttjas på ett cyniskt sätt, finns också en risk för att enskilda individer exploateras på arbetsmarknaden. Detta PM belyser och summerar problemen, och uppmanar till förändring.

Rätten att bo och arbeta i Sverige ser olika ut

Rätten att arbeta och bo i Sverige ser olika ut för olika personer. Vilka som har denna rätt och hur lång tid den varar beror på varifrån en person kommer och ibland även hur möjligheterna ser ut att få jobb. För EU-medlemmar gäller vissa regler och för tredjelandsmedborgare andra regler.

En tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Sverige behöver ett arbetstillstånd som utfärdas av Migrationsverket. Innan det går att få ett arbetstillstånd måste personen ha fått ett erbjudande om arbete som gör det möjligt för hen att försörja sig. Anställningsvillkoren ska i princip stämma överens med de svenska kollektivavtalen. Lönen ska vara tillräcklig för att försörja arbetstagaren och i dag är den fastställd till 13 000 kronor. Familjemedlemmar till en person med arbetstillstånd kan få uppehållstillstånd för samma period utan krav på försörjning. Arbetstillståndet ska knytas till en viss arbetsgivare och får ges för max två år åt gången.

Arbetskraftsinvandringen viktig men kan vara riskfylld för Sverige

Arbetskraftsinvandring är viktig i flera branscher. Inom till exempel byggbranschen menar man att det skulle vara svårt att upprätthålla det samhällsviktiga bostadsbyggandet utan invandrad arbetskraft. Bärplockningsbranschen, som dessutom är säsongarbete, lyfts också ofta fram som beroende av utländsk arbetskraft. Ytterligare en bransch som särskilt diskuterats i detta avseende under senare år är den personliga assistansen.

I olika utredningar har det beskrivits att i spåren av arbetskraftinvandringen finns risker för människohandel, illegal migration och bedrägerier. Människor riskerar att bli handelsvaror och uppläggen är såväl cyniska som kriminella. På sätt och vis kan man påstå att assistansbranschen är dubbelt utsatt eftersom det här både kan handla både om exploaterad arbetskraft och om brukarimport där människor med funktionsnedsättning blir handelsvaror.

Före 2008 gjorde Arbetsförmedlingen en arbetsmarknadsbedömning för att bedöma behovet av invandrad arbetskraft från tredje land, efter en ansökan från en arbetsgivare. Men i dag är det upp till arbetsgivaren själv att bedöma behovet av rekrytering av arbetskraft från tredje land. Detta har lett till förenklingar men också att Sverige anses ha mycket generösa regler jämfört med andra länder.

Utvecklingen i assistansersättningen: till fler personer, för fler timmar och mer fusk

År 1994 infördes LSS-reformen som syftade till att ge bättre villkor för personer med omfattande funktionsnedsättning. Utgifterna för assistansersättningen har ökat kraftigt sedan dess. Den ursprungliga budgeterade kostnaden var 3,3 miljarder kronor i dagens penningvärde. 2021 uppgick den statliga kostnaden till 24 miljarder – en ökning på 700 procent. Till detta finns det flera förklaringar:

- Antal personer som beviljas assistans har ökat
- Antalet timmar per person har ökat
- Demografiska förändringar.

Förklaringar har med både förändrad demografi och lagstiftning att göra och man bedömer behovet på ett annat sätt. Men dessa förändringar förklarar inte hela den omfattande ökningen.

En mängd utredningar pekar på att det är en bransch utsatt för kriminalitet. Fuskets omfattning har beräknats i flera olika utredningar och uppgår till miljardbelopp. Brottligheten är enkelt uttryckt av två slag: antingen utförs inte den assistans personen har beviljats och som bolaget begär ersättning för, eller så är behovet av assistans överdrivet i relation till det faktiska behovet.

Brottligheten innebär miljardförluster för staten och bedöms hota invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, viktiga samhällsfunktioner samt demokrati och rättssäkerhet.

Myndighetsgemensamma rapporten 2021

Assistansen, arbetstillstånden och bristen på krav

Antalet personer som fått arbetstillstånd för att arbeta som personlig assistent har stadigt ökat de senaste tio åren. Över 100 000 individer är registrerade som personliga assistenter i Försäkringskassans register. Detta ska ställas i relation till de cirka 14 300 personer som under 2021 var mottagare av personlig assistans. Trots detta – och trots den arbetslöshet som finns i Sverige – är det brist på personliga assistenter. Arbetsförmedlingens bedömning är att konkurrensen om jobb som personlig assistent är låg såväl i dag som på fem års sikt. Yrket personlig assistent betraktas alltså som ett bristyrke.

Det finns inga särskilda kvalifikationskrav för att jobba som personlig assistent. Det som krävs är att assistenten ska vara 18 år och inte förhindrad att utföra jobbet på grund av ålder eller sjukdom. Enligt Arbetsförmedlingen kräver yrket vanligen gymnasieutbildning och ofta är de personliga egenskaperna minst lika viktiga. Den enskilde brukaren har rätt att själv välja assistent.

Mångsidig och ökande brottslighet

En rad statliga utredningar har pekat på omfattande brottslighet inom assistansområdet. Vidare har bland annat Försäkringskassan gjort flera analyser som pekar på brottsligheten som ett stort problem. Kriminaliteten hänger många gånger nära samman med den organiserade brottsligheten och enligt flera bedömare ser den inte ut att minska, trots omfattande åtgärder.

Uppfinningsrikedomen i brottsligheten är stor och myndigheterna har svårt att sätta stopp för den. Det beror både på att myndigheterna saknar fungerande verktyg och att det hela tiden dyker upp nya tillvägagångssätt.

Flera ärenden kopplade till arbetstillstånd

En relativt ny företeelse, eller i varje fall nypupptäckt, är brott kopplade till arbetstillstånd. I *Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet* finns en rad olika exempel. Enligt rapporten finns 39 identifierade nätverk och sex av dem har djupstuderats. Nätverken består av "arbetstagare inom personlig assistans med arbetstillstånd, brukare, anhöriga, ombud samt bolagsrepresentanter".

Ett av nätverken handlar om ett assistansbolag som haft en mycket hög omsättning och hundratals anställda. Det är också en av de största aktörerna när det gäller arbetskraftsinvandrade personliga assistenter. Bland ledande anställda har man kunnat identifiera kopplingar till organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. Försäkringskassan har genomfört ett antal kontrollutredningar som resulterat i att utbetalningarna till bolaget stoppats, återkrav ställts och tillståndet dragits in. En av de brukare som nyttjat företaget har omfattande assistansersättning med upp till tre assistenter samtidigt och det handlar många gånger om familjemedlemmar. Flera av assistenterna har haft företagarens bostadsadress som postadress. Flertalet har kommit till Sverige genom arbetstillstånd. Assistansersättningen är nu indragen eftersom överdrivet behov har identifierats.

Bolagets "affärsidé" är ett upplägg där familj, brukare, bolag och assistenter samarbetat för att tillskansa sig omfattande ekonomiska resurser på brottslig väg. Genom att överdriva brukarens assistansbehov har huvudmännen skapat fabricerade anställningar som personlig assistent till tredjelandsmedborgare och på detta sätt givit möjlighet till arbetstillstånd. Ingen av assistenterna har arbetat den tid man begärt ersättning för och flera har också befunnit sig utomlands trots att de redovisat arbetat tid.

Sammantaget handlar det bland annat om skenställningar, arbetskraftsexploatering, illegalt arbete, brukarimport samt att redovisad assistans inte utförts överhuvudtaget.

Ett annat bolag är familjeägt med en omsättning på tiotals miljoner och ett stort antal anställda. Brukarens son är ägare och VD. Bolaget är en mellanstor aktör när det gäller arbetstillstånd. Brukaren som beviljats 70 timmar assistans i veckan fick sedermera sin assistans indragen. Försäkringskassans



KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA

Vad får vi för pengarna?

utredning visar att brukaren befunnit sig utomlands i perioder. Under den tiden har brukaren och bolaget redovisat att assistans har utförts trots att brukare och assistent befunnit sig i olika länder. Det handlar här om ett utstuderat upplägg med assistansanordnare som utnyttjat arbetstillstånd för att kunna komma till Sverige. På det sättet har man genom skenanställningar hjälpt personer från olika länder att komma till Sverige. Flertalet arbetstagare hör på något sätt till brukarens familj eller släkt. Flera medföljande har omfattande vårdbehov och får sin försörjning genom Försäkringskassan.

Bristande kontrollverktyg och missbrukad tillit

Sverige beskrivs i många sammanhang som ett samhälle med hög tillit. Regelsystemen präglas av att människor vill göra rätt för sig, vilket på många sätt skapar ett tryggt och välfungerande samhälle. Samhällets synsätt är att systemen ska vara lättillgängliga och att det ska gå snabbt att få ersättningar. I handläggningen utgår man i stor utsträckning ifrån att de uppgifter som den enskilde lämnar i samband med en ansökan är korrekta.

Samtidigt går det inte att blunda för att detta också utnyttjas av kriminella för att begå brott. Även om regeländringar gjorts saknar myndigheterna ofta viktiga verktyg för att kunna sätta stopp för eller i varje fall minska de brottsliga angreppen mot välfärdssystemen. Det beror bland annat på begränsning i lagstiftningen och myndigheternas sätt att genomföra sitt kontrollarbete. Under många år och i en rad olika sammanhang har hinder för att delge varandra uppgifter mellan myndigheter lyfts fram som helt avgörande. När det gäller assistansen specifikt har Försäkringskassan pekat på den begränsade möjligheten att kontrollera att den verkligen utförts.

Kontrollerna har utvecklats väsentligt under de senaste tiotal åren. De har blivit "smartare" och mer systematiska. Det finns dock fortsatta behov av utveckling och det är strategiskt att Försäkringskassan och IVO får de redskap man behöver för att kunna minska brottsligheten.

Vi behöver en förändring

Sverige har haft stor nytta av arbetskraftinvandringen i flera sektorer. Det går dock inte att blunda för att den generositet vi har även inrymmer stora problem. Enligt dagens svenska regler är det i princip arbetsgivaren själv som bedömer behovet av utländsk arbetskraft. Den arbetsgivarstyrda prövningen kan utnyttjas av oseriösa och brottsliga företag som bara är ute efter att komma åt billig arbetskraft. Även frågan om det relativt låga kravet på försörjning finns all anledning att lyfta fram. Det finns många exempel på att det leder till att den invandrade arbetstagaren får arbeta heltid med en mycket låg lön. På det sättet rundar företagen de regler som finns i kollektivavtalen.

I det myndighetsgemensamma samarbetet konstateras omfattande bedrägerier med arbetstillstånd inom området personlig assistans. Det är särskilt allvarligt eftersom det många gånger handlar om ett dubbelt utnyttjande. Dels handlar det om brukarimport – personer med omfattande funktionsnedsättning tas till Sverige så att företag kan utnyttja den personliga assistansen och göra stora vinster, dels handlar det om anställda som får arbeta med dåliga villkor som inte ligger i linje med svensk arbetsrättslagstiftning eller kollektivavtal. Detta i sin tur innebär betydande risker och otrygghet för dem som dagligen behöver kvalificerat stöd i form av personlig assistans för att kunna leva ett meningsfullt liv. För att i grunden komma tillrätta med arbetskraftsinvandringens påverkan på brottsligheten inom assistansområdet måste vi börja diskutera frågan. Allt annat är i grund och botten en ansvarslös hållning där de stora förlorarna även fortsättningsvis blir skattebetalarna och brukarna.