

REMISSYTTRANDE

2019-09-30

Dnr 0240/19

Er referens: A2019/01215/A

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över promemorian Etableringsjobb (Ds 2019:13)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade departementspromemoria på remiss och avger följande yttrande.

Brå tillstyrker förslaget om att införa ett system med nyetableringsjobb. Vissa synpunkter förs dock fram om förstärkt kontroll samtidigt som frågan ställs om Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har resurser att genomföra de kontroller som aviseras. Frågetecken ställs även om behovet att införa sanktioner mot partsorganisationer.

Brå aktualiserar också den större frågan om hur samhällets samlade fältkontroller bättre kan stödja varandra för att minska utrymmet för brott.

Bra att nyanlända kommer i jobb

Förslaget om etableringsjobb syftar i hög grad till att erbjuda nyanlända sysselsättning. Det är positivt för Sveriges ekonomi samtidigt som arbete är en framgångsrik väg till integration och självförverkligande.

På ett eller annat sätt måste människor försörja sig och ju fler som kommer i arbete desto mindre är risken för brottslighet med vinningsmotiv. Dessutom innebär ordnade arbeten mindre risk för utnyttjande av svaga yrkesgrupper på den reguljära arbetsmarknaden. Det kan gälla svartarbete, dåliga och farliga arbetsvillkor samt arbete utan försäkringsskydd, vare sig kortvarigt vid sjukdom eller långvarigt vid olycksfall och pension. När människor hamnar i en svart ekonomi är nog steget inte långt till missbruk av olika bidragssystem som utgår från låg eller obefintlig inkomst som försörjningsstöd eller bidrag till boende.

Givetvis har åtskilliga nyanlända egenskaper som gör att de har goda förutsättningar att komma långt i yrkeslivet som anställda eller företagare. Enligt klassisk kriminologi är det av vikt att deras livschanser inte försvåras genom olika hinder. Etableringsjobb kan därför vara ett första steg på en yrkesmässig karriär på den reguljära arbetsmarknaden eller inom näringslivet.

Oönskade effekter

Det är tydligt att förslaget går ut på att inte skapa en ordning med lägre löner än vad kollektivavtal stipulerar. Ett rimligt antagande är dock att stödet leder till flera oönskade effekter. En sådan effekt kan vara att etableringsstöd betalas ut till personer som egentligen har kvalifikationer att på egna meriter få en lön motsvarande kollektivavtal. I praktiken subventioneras då arbetsgivaren och inte arbetstagaren.

Positiva åtgärder mot brott

Allt sedan Riksrevisionen för mer än tjugo år sedan tog fram sin Fuskrappport har brott och överutnyttjande av välfärdssystemen fått en allsidig belysning och lett till flera

regeringsinitiativ. Promemorieförfattarna har på allvar tagit fasta på dessa risker och föreslagit en rad kontrollåtgärder för att minimera fusket. Från ett brottsförebyggande perspektiv är därför promemorian förtjänstfull.

Det är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som enligt förslaget har den tunga kontrollfunktionen i systemet. Arbetsförmedlingen är dock mitt inne i en omvälvande utveckling där kontor läggs ner, medarbetare sägs upp och personer söker sig bort från Arbetsförmedlingen eller är återhållsamma med att söka arbete på myndigheten. Det kan därför sättas i fråga om hur väl de förutskickade kontrollerna kommer att utföras. Även Försäkringskassan synes ha vissa resursproblem.

Kontroll på fältet

Det kontrollsystem som lanseras i promemorian går i allt väsentligt ut på vandelsprövning och att granska konton och penningströmmar. Förslagen är ganska långtgående och omfattar även utbetalande funktioner som banker. Den nya ordningen med arbetsgivares månatliga redovisning av arbetsgivaravgifter på individnivå kommer att vara ett viktigt kontrollinstrument.

Samtidigt går det inte att komma ifrån att kontrollen är "skrivbordsmässig" och utgår från vad som registrerats samt fästs på papper och i redovisningssystem. För ett stödssystem för arbete är det förstås av intresse vilka som faktiskt utför arbetet. Risken finns att vissa etableringsjobb enbart är en konstruktion med oförvitliga penningtransaktioner, men utan att något arbete utförs. Det har belagts i flera undersökningar (Brå 2011:7, Brå 2015:8). Vad som kunde ha övervägts är att införa fältkontroller på arbetsplatser för vilka etableringsjobb utgår.

Både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gör i dag vissa hembesök i kontrollsyfte. Den bärande tanken bakom systemet med personalliggare inom vissa branscher är att göra fältkontroller av vilka som faktiskt arbetar, och inga andra.

Statens ögon och öron

Anmärkningen om fältkontroller berör en större diskussion om att effektivare använda statens kontrollfunktioner. Resurserna för fältkontroller är ytterst begränsade, men utförs av en rad myndigheter inom olika områden från djurskydd till kassaregister. Till det kommer kommunernas omfattande befogenheter, exempelvis inom miljö och hälsa.

Inom ramen för myndighetssamverkan och samverkan mellan myndigheter och kommuner ingår ofta att dra nytta av varandras kontrollsystem. Ett sätt är att exempelvis kommunala handläggare får utbildning av myndighetspersoner för att få "glasögon" att upptäcka tecken på ekonomisk och organiserad brottslighet.

Av promemorian framgår att Arbetsförmedlingen ska få direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket, men det framgår inte vilka uppgifter Skatteverket får del av. För Skatteverket kan det exempelvis vara möjligt att undersöka om någon som har etableringsjobb verkligen befinner sig på en arbetsplats för vilken det sker en personalliggarkontroll. Under alla omständigheter är det ett exempel på hur en myndighets fältkontroll skulle kunna ha betydelse för att upptäcka brott som gäller en annan myndighets ansvarsområde.

Vad som på sikt kan övervägas är hur fältkontroller av olika slag bättre skulle kunna stödja varandra för att få större effektivitet hos de samlade kontrollsystemen.

Två utbetalare, två kontrollanter

Två myndigheter är involverade i systemet med etableringsjobb. Arbetsförmedlingen prövar om förutsättningarna för etableringsjobb är uppfyllda och i nästa steg prövar Försäkringskassan rätten till ersättning.

Systemet med etableringsjobb går ut på att kompensera individen för att denne får en lägre lön från arbetsgivaren för utfört arbete för etableringsjobb jämfört med en anställning som inte är ett etableringsjobb. En tolkning är att compensationen är skillnaden mellan lönen enligt kollektivavtal och den marknadsanpassade lön som arbetsgivaren anser sig vilja betala. Inom vilka ramar som den marknadsanpassade lönen bestäms synes inte framgå i promemorian, som saknar själva regleringen kring etableringsjobben.

Det vanliga för den här typen av subventionerade anställningar är att arbetsgivaren i vanlig ordning betalar ut lön till individen, medan arbetsgivaren får stödbeloppet av staten. En nyordning med etableringsjobben är dock att individen får ersättning från två håll dels den "marknadsanpassade" lönen från arbetsgivaren, dels kompensationsbeloppet upp till kollektivavtalet från staten. Det är också den enskilde som ansöker om etableringsstöd, även om det i praktiken sker i samverkan med arbetsgivaren. Det är också arbetsgivaren som i hög grad utsätts för prövning och kontroll.

Riktigt varför regeringen valt denna modell för dubbla utbetalare framgår inte, men det kan ha att göra med att arbetsmarknadens parter hade träffat en principöverenskommelse om etableringsjobb. Det är tydligt att promemorieförfattaren är undrande över i vad mån lösningen med dubbla utbetalare ligger i linje med befintlig reglering och vilka anpassningar och förtydliganden som bör göras, frågor som andra remissinstanser än Brå är bättre skickade att svara på.

För Brå är frågan snarare om de dubbla utbetalarna innebär några nackdelar från ett brottsförebyggande perspektiv.

Etableringsjobb bör innebära att en arbetsgivares kontrollansvar för stödsystemet minskar eftersom denne varken är mottagare av stödet eller i nästa led är utbetalare. Så länge arbetsgivaren anser sig få valuta för den "marknadsanpassade" lön som denne betalar ut är intresset inte särskilt stort att agera. Det borde innebära att utrymmet i någon mån blir större för överutnyttjande av stödet genom att arbetstagaren inte utför den mängd arbete som förutsätts. I klartext kan en arbetsgivare se mellan fingrarna för viss "ledighet". Incitamenten minskar att fullt ut agera kontrollfunktion för systemet med etableringsjobb.

Det skulle också kunna förekomma att arbetsgivare och arbetstagare kan samarbeta för att missbruka systemet (se nedan under rubriken förmåner). Samtidigt hör det rimligtvis till undantagen eftersom den övervägande majoriteten av arbetsgivarna inte skulle medverka till den typen bedrägerier.

Förmåner

För den enskilde är etableringsjobb generöst genom att sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst bestäms av hela det belopp som betalas ut, både som "marknadsanpassad" lön från arbetsgivaren och etableringsstöd från staten. Det innebär att etableringsjobb har potentialen att ge en kraftig hävstångseffekt för den som meriterar sig för en förmånsberättigad inkomst för att sedan försörjas med exempelvis sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Systemet erbjuder därför en möjlighet att skapa sådana inkomster. Det kan ske genom goda kontakter med en arbetsgivare och att den enskilde till och med ersätter arbetsgivaren för dennes utlägg (den "marknadsanpassade" lönen) med hjälp av stödet för etableringsjobb. En oseriös arbetsgivare kan också kräva tillbaka vad som utbetalats.

Sanktioner

I promemorian föreslås att partsorganisationer kan sanktioneras om de inte lämnar uppgift om exempelvis kollektivavtal. Brå frågar sig om det verkligen är nödvändigt, särskilt som det är arbetsmarknadens parter som är tillskyndare till etableringsjobb. Enligt Brås uppfattning är det av vikt att verka för ett ömsesidigt förtroende och sanktionsmöjligheter kan därför ge en motsatt signal.

Detta yttrande avges av tf generaldirektör Björn Borschos. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande.

Björn Borschos

Lars Korsell