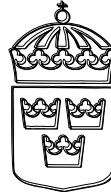


Kommittédirektiv



Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom
den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Dir.
2013:31

Beslut vid regeringssammanträde den 14 mars 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i samband med utbetalning av de ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden samt föreslå åtgärder som syftar till att motverka sådana felaktigheter.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera i vilken omfattning det förekommer oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter,
- kartlägga och analysera situationer där det finns risk för ett icke avsett utnyttjande eller ett överutnyttjande av ersättningar,
- analysera om de rutiner som finns hos Arbetsförmedlingen inför beslut om stöd är tillräckliga och ändamålsenliga,
- vid behov föreslå åtgärder som kan förhindra oegentligheter och överutnyttjande och som kan förbättra myndigheternas beslutsunderlag, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

Arbetet mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

För att upprätthålla legitimiteten och förtroendet för transfereringssystemen är det viktigt att utbetalningar sker i rätt tid och enbart till personer som är berättigade till stöd. Det är därför viktigt att arbetet med att minska felaktiga utbetalningar inom ramen för välfärdssystemen fortsätter och att arbetet med att bekämpa s.k. svartarbete och annat skattefusk integreras i den löpande verksamheten.

Målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad. Insatserna ska bidra till den ekonomiska politikens huvuduppgift och regeringens mål om att varaktigt öka sysselsättningen. En förutsättning för att nå målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsförmedling och arbetslöshetsförsäkring. Regeringen har under de senaste åren genomfört en rad förändringar i syfte att öka och säkerställa enhetligheten, effektiviteten och rättssäkerheten inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har reformerats och är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet. Syftet med reformen var bl.a. att uppnå en ökad enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet vid hanteringen av ärenden. Den nya organisationen har utvärderats av revisionsföretaget Ernst & Young AB som i sin slutrapport (dnr A2008/660/A) konstaterade att det finns vissa kvarstående brister och utvecklingsområden inom myndigheten.

Med utgångspunkt i förslagen i betänkandet Bidragsbrott (SOU 2006:48) och betänkandet Rätt och riktigt (SOU 2008:74) har flera åtgärder vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar inom arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis har en ny bidragsbrottslag (2007:612) införts och ändringar gjorts i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring när det gäller ränta på återkrav av felaktigt utbetald ersättning (se prop. 2008/09:3).

Den 5 mars 2009 gav regeringen i uppdrag åt elva myndigheter att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De elva myndigheterna var Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN),

Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens pensionsverk. Ekonomistyrningsverket (ESV) var sammankallande myndighet.

Arbetet har rapporterats årligen i en myndighetsgemensam skrivelse till regeringen. ESV slutredovisade uppdraget den 22 februari 2012 till regeringen (ESV 2012-6). I skrivelsen redovisades bl.a. behovet av och förslag till vissa regeländringar och organisations- och verksamhetsförändringar som kan minska felaktiga utbetalningar samt underlätta kontroll och återkrav. Förslag lämnades också till hur samverkan på ett systematiskt sätt skulle kunna fortsätta och permanentas.

Under 2011 har en utredning om fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen genomförts. Utredningen lämnade den 16 februari 2012 sitt slutbetänkande Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6) till regeringen.

Arbetet mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har hittills varit inriktat på att ytterligare förbättra förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att bedriva sitt arbete på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt. När det gäller fusk, oegentligheter och överutnyttjande av de ersättningar som lämnas till individen, har IAF och arbetslöshetskassorna, via Arbetslöshetskassornas Samorganisation, haft en viktig roll. Parallellt har aktivt arbete bedrivits för att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Arbetsförmedlingens uppdrag att kontrollera grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen har särskilt betonats och flera uppdrag rörande dessa grundvillkor har lämnats av regeringen både till Arbetsförmedlingen och till IAF.

Uppdraget att föreslå åtgärder mot felaktiga utbetalningar

För att upprätthålla den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens legitimitet och trovärdighet finns det skäl att även undersöka förekomsten av felaktigheter vid utbetalning av de ekonomiska

stöd som lämnas till arbetsgivare som bereder plats åt eller anställer arbetslösa med svag förankring på arbetsmarknaden.

Ekonomiska stöd i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Ersättningar till arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden utgörs främst av olika typer av lönesubventioner. Det gäller lönebidrag, särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt anställningsstöd i form av inestegsjobb, skyddat arbete och utvecklingsanställning.

Frågor om sådana ersättningar prövas av Arbetsförmedlingen, som också betalar ut beviljad ersättning. Beslut om nystartsjobb fattas av Arbetsförmedlingen. Ett belopp motsvarande den subvention som arbetsgivaren är berättigad till krediteras arbetsgivarens skattekonto.

Det finns, utöver dessa lönekompensatoriska ersättningar, möjlighet för arbetsgivare att få ett ekonomiskt handledarstöd inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt anställningsstöd i form av inestegsjobb, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns också möjlighet att få ekonomiskt stöd för vissa program som omfattas av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Dessa ersättningar administreras av Arbetsförmedlingen. Vidare prövar Arbetsförmedlingen och betalar ut ersättningar för utförd tjänst. Dessa ersättningar kan liknas vid lön, men lämnas till externa leverantörer av tjänster som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet eller annan verksamhet beträffande vissa nyanlända invandrare, s.k. kompletterande aktörer. Exempel på sådana aktörer är anordnare av arbetsmarknadsutbildning, jobbcoacher och etableringslotsar.

Det finns slutligen vissa stöd inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som primärt inte omfattas av utredningsuppdraget. Det gäller stöd som betalas ut till vissa

personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga och till arbetsgivare för anställda som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De stöd som inte omfattas av uppdraget är således: stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, stöd till personligt biträde, stöd till tolkkostnader i samband med utbildning för anställda som är döva eller har hörselskada, vuxendövhet eller dövblindhet samt särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).

Hur kan oegentligt nyttjande av stödformer förhindras?

Det förekommer att personer och företag tillskansar sig medel från det allmänna på ett otillåtet sätt. Det gäller även inom arbetsmarknadspolitikens område, vilket kan få en rad konsekvenser. För det första riskerar enskilda som har behov av stöd att inte få det stöd som de har behov av då Arbetsförmedlingens resurser är begränsade. För det andra riskerar ett missbruk att urholka förtroendet för trygghetssystemen. För det tredje kan ett missbruk leda till en konkurrensnedvridning på arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund finns det behov av att dels utreda i vilken omfattning det förekommer oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter, dels lämna förslag på hur sådant missbruk kan förhindras. Med oegentligheter avses framför allt brottsliga handlingar, men även andra beteenden eller underlåtenhet som syftar till att tillskansa sig själv eller någon annan felaktig eller för hög ersättning. Det straffrättsliga ansvaret omfattas dock inte av uppdraget.

Syftet med utredningen är att så långt som möjligt minimera risken för felaktiga utbetalningar. Utredningen avser därför inte de materiella förutsättningarna för att få stöd enligt gällande regler, utan tar enbart sikte på åtgärder för att ytterligare förbättra myndigheternas möjligheter att säkerställa en effektiv handläggning och effektiv tillsyn i form av kontroll och uppföljning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera i vilken omfattning det förekommer oegentligheter och andra felaktigheter i samband med

utbetalning av ekonomiska ersättningar till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden,

- beskriva de oegentligheter och felaktigheter som förekommer,
- redovisa orsakerna till att oegentligheter och andra felaktigheter kan förekomma och fortgå,
- undersöka vilka program och insatser som är särskilt utsatta,
- bedöma om de kontroll- och sanktionsmöjligheter som Arbetsförmedlingen och andra myndigheter har gentemot arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster som tar emot stöd är tillräckliga och ändamålsenliga,
- vid behov föreslå åtgärder för att förhindra oegentligheter och överutnyttjande och förbättra myndigheternas beslutsunderlag, och
- lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra utredningens förslag till åtgärder.

Hur kan överutnyttjande och nyttjande av stöd och ersättningar på icke avsett sätt förhindras?

Även i fall där oegentligt nyttjande av systemet inte kan konstateras, kan det förekomma att ersättningssystemet överutnyttjas eller nyttjas på sätt som inte är avsett. Det kan exempelvis vara fallet om en arbetsgivare tar emot fler arbetslösa än som kan erbjudas meningsfull sysselsättning. Det kan också gälla externa leverantörer av tjänster, s.k. kompletterande aktörer, som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet, men som tillhandahåller tjänster av undermålig kvalitet. Kompletterande aktörer kan vara bl.a. anordnare av arbetsmarknadsutbildning, jobbcoacher eller etableringslotsar. Ett annat exempel är arbetsgivare som sätter i system att ta in arbetslösa från olika arbetsmarknadspolitiska program i stället för att anställa arbetskraft. Konsekvenserna av ett icke avsett nyttjande av ersättningssystemet är i många fall desamma som vid fusk och

oegentligheter, dvs. att den enskilde drabbas och systemets legitimitet och trovärdighet urholkas.

För att motverka ett sådant icke avsett nyttjande bör vissa kontroller av stödmottagaren ske. Det kan göras genom t.ex. kontroll av godkännande av F-skatt, referenstagning av tidigare kunder och kvalitetskontroll av verksamheten utifrån givna kriterier. Det kan också ske genom en noggrann dokumentation av handläggningen hos Arbetsförmedlingen och av de resultat som anordnare som tidigare tagit emot stöd visat, men lika viktigt är en löpande kontroll och uppföljning av kvaliteten i den verksamhet som bidragsmottagaren tillhandahåller.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera situationer där det finns risk för ett icke avsett nyttjande eller ett överutnyttjande av ersättningar till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster,
- analysera om de rutiner som finns hos Arbetsförmedlingen inför beslut om ekonomiskt stöd, både vid förstagångsbeslut och vid löpande beslut, är tillräckliga och ändamålsenliga,
- kartlägga och analysera goda exempel från andra myndigheters arbetssätt gentemot arbetsgivare och uppdragstagare i likartade kontrollsituationer,
- analysera om det finns ytterligare uppgifter som Arbetsförmedlingen bör inhämta i dessa fall,
- analysera om den dokumentation som Arbetsförmedlingen utför i dessa ärenden är tillräcklig,
- vid behov föreslå de åtgärder som behövs för att förhindra överutnyttjande och nyttjande av stöd och ersättningar på icke avsett sätt, och
- lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra utredningens förslag till åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets ekonomiska konsekvenser för Arbetsförmedlingen och andra aktörer ska analyseras i enlighet med 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Utredningen ska särskilt

beakta de administrativa konsekvenserna och utforma förslagen så att kostnaden för myndigheterna och andra aktörer blir så låga som möjligt. Om ett förslag kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Förslagets konsekvenser för små och medelstora företag ska också anges. Kommittén ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), Europeiska unionen eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under utredningens gång inhämta synpunkter från berörda myndigheter och intresseorganisationer, bl.a. arbetsmarknadens parter. Utredaren ska också i övrigt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

(Arbetsmarknadsdepartementet)