

Det ska vara lätt att göra rätt

*Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den
arbetsmarknadspolitiska verksamheten*

*Betänkande av Utredningen om åtgärder
mot felaktiga utbetalningar inom den
arbetsmarknadspolitiska verksamheten*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:16

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24086-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 mars 2013 om kommittédirektiv "Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten" (dir 2013:31). Dåvarande chefen för Arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Hillevi Engström förordnade samma dag dåvarande generaldirektören Anne-Marie Qvarfort som särskild utredare.

Utredningen antog namnet "Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten".

Den 15 maj 2013 förordnades Karin Tegefjord som sekreterare. Hans Altsjö förordnades den 17 september 2013 som sekreterare på deltid för perioden den 1 oktober–31 december 2013. Hans deltidsförordnande förlängdes den 20 december 2013 och avslutades den 16 februari 2014.

Utredningen har genomfört ett antal intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen. Dessutom har företrädare för Arbetsförmedlingen deltagit i tre seminarier där olika delar av uppdraget har behandlats. Utredningen tog initiativ till ytterligare ett seminarium den 6 november 2013 med temat "Hur motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet?" med erfarenhetsutbyte mellan företrädare för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket, Ekobrottsmyndigheten och Svenskt Näringsliv.

I inledningen av utredningens arbete intervjuades företrädare för arbetsmarknadens parter. Dessa fick också möjligheter att lämna synpunkter på utredningens överväganden i slutskedet av arbetet.

Härmed överlämnas betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, SOU 2014:16.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm 27 mars 2014

Anne-Marie Qvarfort

/Karin Tegefjord
Hans Altsjö

Innehåll

Förkortningar.....	15
Sammanfattning.....	17
1 Inledning.....	23
1.1 Utredningens uppdrag och syfte	23
1.2 Definition av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter.....	24
1.3 Definition av gruppen svag förankring på arbetsmarknaden.....	25
1.4 Avgränsning av uppdraget.....	26
1.5 Utredningens arbete	26
1.5.1 Studier, rapporter och enkäter.....	26
1.5.2 Arbetsförmedlingens medverkan i utredningen	27
1.5.3 Andra myndigheters medverkan i utredningen	28
1.5.4 Kontakter med arbetsmarknadens organisationer.....	28
2 Historik och tidigare utredningar.....	31
2.1 Arbetsförmedlingens återrapporeringar till regeringen	31
2.2 Rätt och riktigt: Betänkande från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) – (SOU 2008:74).....	36
2.3 Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)	37

2.4	Sagt med inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar – Statskontoret (2009:13).....	38
2.5	Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (ESV 2012-6).....	39
2.6	Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området SOU 2012:4	41
2.7	Funka-utredning: Sänkta trösklar – högt i tak (SOU 2012:31)	42
2.8	Justitieombudsmannens beslut ”Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden”	43
2.9	Riksrevisionens rapporter.....	43
2.10	Bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	46
3	Arbetsförmedlingens uppdrag och styrning	49
3.1	Utgångspunkter för Arbetsförmedlingens uppdrag och styrning	49
3.2	Bakgrund till nuvarande myndighet.....	49
3.3	Myndighetsförordningen.....	50
3.4	Regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen.....	51
3.5	Lagar och förordningar som styr Arbetsförmedlingens verksamhet.....	52
3.5.1	Arbetsmarknadspolitiska program.....	54
3.6	Arbetsförmedlingens föreskrifter	59
3.7	Arbetsförmedlingens interna styrande och vägledande dokument.....	60
3.8	Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen	61

3.9	Arbetsförmedlingens interna styrning och organisation.....	62
3.10	Tillgängliga anslag för utbetalningar till arbetsgivare och externa leverantörer	64
3.11	Arbetsförmedlingens interna information som en del i styrningen.....	64
3.12	Hur ser Arbetsförmedlingens chefer på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar?.....	66
4	Kontrollbegreppet och definitioner – Utgångspunkter för analyser och åtgärdsförslag.....	71
4.1	Kontrollbegreppet.....	71
4.2	Kontrollstrukturen i verksamheten	72
4.2.1	Modell för att analysera kontrollstrukturen i verksamheten	73
4.3	Olika former av kontroll	74
4.3.1	Förutsättningarna för kontroll	75
4.3.2	Kontroll i handläggningen (inför beslut/utbetalning)	75
4.3.3	Efterhandskontroll	75
5	Arbetsförmedlingens arbete med riskanalyser och kontrollåtgärder.....	79
5.1	Bakgrund	79
5.2	Styrande utgångspunkter för Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll	79
5.2.1	Definition av intern styrning och kontroll	80
5.2.2	Styrande dokument	80
5.3	Den myndighetsövergripande riskanalysen	81
5.3.1	Arbetsgången	81
5.3.2	Den myndighetsövergripande riskanalysen – Risker relaterat till utredningens uppdrag.....	82
5.3.3	Uppföljning av åtgärderna i den myndighetsövergripande riskanalysen	84
5.3.4	Riskanalysen för ”Felaktiga utbetalningar”.....	84

5.3.5	Uppföljning av åtgärderna i riskanalysen för felaktiga utbetalningar	87
5.4	Sammanfattande kommentarer – Arbetsförmedlingens arbete med riskanalyser och åtgärder	87
6	Arbetsförmedlingens kontrollutredningsverksamhet	89
6.1	Bakgrund.....	89
6.2	Nuvarande organisation och ansvarsfördelning i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar	90
6.2.1	Avgränsning av ansvarsområdet.....	91
6.3	Ekonomiavdelningens organisation	92
6.3.1	Enheten för programutbetalning	92
6.4	Arbetsprocesser och metoder för att utreda felaktiga utbetalningar och misstänkta brott	93
6.4.1	Sammanfattning av handläggningsprocessen för att utreda misstanke om felaktig utbetalning och brott	94
6.5	Rutiner för polisanmälan	95
6.5.1	Sakavdelningarnas ansvar vid polisanmälan.....	95
6.6	Impulser om felaktigheter	96
6.6.1	Impulser genom riktade kontroller.....	97
6.6.2	Exempel på olika former av felaktigheter som upptäcks och utreds av sektionen utbetalningskontroll	98
6.7	Antal kontrollutredningar	99
6.8	Antal polisanmälningar	100
6.8.1	Orsaker till polisanmälan.....	100
6.9	Marknadsområdenas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar.....	101
6.10	Marknadsområdenas kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar.....	102
6.11	Intern utbildning om risker för felaktiga utbetalningar.....	103

6.12	Samverkan med andra myndigheter – avseende ”felaktiga utbetalningar”	103
6.12.1	Arbetet mot organiserad brottslighet.....	104
6.13	Sammanfattande kommentarer	104
7	Arbetsgivarstöd – Kontrollstruktur och risker	107
7.1	Bakgrund	107
7.1.1	Avgränsningar	108
7.2	Översikt	109
7.2.1	Arbetsgivarstöd i form av lönebidrag	109
7.2.2	Trygghetsanställning	110
7.2.3	Nystartsjobb	111
7.3	Kontrollstruktur avseende de aktuella arbetsgivarstöden ...	113
7.3.1	Anställning med stöd av lönebidrag och trygghetsanställning – Utgångspunkter	113
7.3.2	Lag- och förordningsstyrda krav på arbetsgivaren vid anställning med lönebidrag eller trygghetsanställning	114
7.3.3	Förordningsstyrda krav på arbetsgivaren avseende nystartsjobb.....	114
7.3.4	Lönebidrag och Trygghetsanställning: Kontrollstruktur innan beslut.....	114
7.3.5	Nystartsjobb: Kontrollstruktur innan beslut	115
7.4	Arbetsgivarkontrollen	117
7.5	Kontrollstruktur – Löpande uppföljning och efterhandskontroller av de aktuella stöden	118
7.5.1	Huvudkontoret	118
7.5.2	Arbetsförmedlingen – Lokalt.....	121
7.6	Resultat från tidigare uppföljningar och kontroller.....	122
7.6.1	Internrevisionens granskning av regelefterlevnaden inom arbetsmarknadspolitiska program och insatser	123
7.6.2	Stickprovsundersökning – Återrapportering enligt regleringsbrev 2012	123

7.7	Risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter samt överutnyttjande – Arbetsgivarstöd	124
7.7.1	Risker som beror på systematiska felaktigheter, oegentligheter eller överutnyttjande genom ett medvetet oegentligt handlande från arbetsgivare.....	125
7.7.2	Risker som beror på systemets utformning och styrningen.....	127
7.7.3	Risker som orsakas av brister i kontrollstrukturen	129
8	Sysselsättningsfasen – Kontrollstruktur och risker	133
8.1	Bakgrund.....	133
8.2	Kontrollstruktur.....	134
8.3	Risker i sysselsättningsfasen.....	138
9	Kompletterande aktörer – Kontrollstruktur och risker	141
9.1	Bakgrund.....	141
9.1.1	Utvecklingen	141
9.2	Uppdraget under 2013 och 2014.....	143
9.3	Vilka är de kompletterande aktörerna och hur ser deras tjänster ut?	144
9.4	Utgångspunkter.....	145
9.4.1	Etableringslotsar	146
9.4.2	Kompletterande aktörer inom garantierna.....	146
9.4.3	Kompletterand aktörer inom arbetslivsinriktad rehabilitering	147
9.4.4	Ersättningsmodeller – Kompletterande aktörer	147
9.5	Uppföljning och kontroll av kompletterande aktörer	150
9.5.1	Kontroller inför uppstart av tjänsteleveranser	150
9.6	Kontroller under tid med tjänsteleverans	152
9.6.1	Lokala arbetsförmedlingskontorets uppföljning	152
9.6.2	Utbetalningsprocessen – KA-Webb	154
9.6.3	Huvudkontorets ansvar	157
9.6.4	Övriga kontroller av utbetalningar till kompletterande aktörer	161

9.7	Resultat från tidigare uppföljningar/kontroller	162
9.8	Konkurrensverkets rapport om Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.....	163
9.8.1	Fördjupad granskning av leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster	163
9.9	Utvecklad modell för samarbetet med kompletterande aktörer.....	165
9.10	Risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande avseende verksamheten med kompletterande aktörer	166
9.10.1	Risker under tid med tjänsteleverans	167
9.10.2	Risker som beror på bristande uppföljning och kontroll av verksamheten	169
9.11	Sammanfattande kommentarer	172
10	Exempel på riskindikatorer för felaktiga utbetalningar ..	175
10.1	Utgångspunkter för redovisningen.....	175
10.2	Exempel på indikatorer att följa.....	176
10.3	Återkrav av utbetalda arbetsgivarstöd	178
10.4	Skatteverkets uppgifter avseende mottagare av utbetalningar från Arbetsförmedlingen.....	181
11	Exempel från andra myndigheters arbetssätt	187
11.1	Inledning.....	187
11.2	Myndighetens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar	188
11.2.1	Riktade kontroller	189
11.2.2	Smarta kontroller	190
11.2.3	Kontrollutredningsverksamheten.....	190
11.3	Kontroll av assistansersättning	191

12	Samlad bedömning – risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	193
12.1	Förändrade förutsättningar för Arbetsförmedlingen	193
12.2	Risker för felaktiga utbetalningar.....	194
12.2.1	Övergripande risk.....	195
12.2.2	Interna risker	195
12.2.3	Externa risker.....	199
12.3	Bedömning av omfattningen av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter.....	204
13	Överväganden och förslag	207
13.1	Utgångspunkter för utredningens förslag	207
13.2	Rätt åtgärd mot rätt grupp.....	207
13.3	Regeringens styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	209
13.3.1	Rätt, enkelt och snabbt	209
13.3.2	Risk och konsekvensbedömningar	210
13.3.3	Åtgärder mot överutnyttjande – förutsättningar och förslag.....	211
13.3.4	Enhetligare och tydligare regelverk för arbetsgivare och anordnare av arbetsmarknadspolitiska program	214
13.3.5	Översyn av Bidragsbrottslagen och Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	218
13.3.6	Administrativa sanktionsavgifter	219
13.3.7	Kompletterande aktörer inom arbetsförmedlingsverksamheten.....	220
13.3.8	Anordnare i sysselsättningsfasen.....	221
13.3.9	Särskilt regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen	222
13.3.10	Arbetsförmedlingens skrivelse om utökad registerlag.....	225
13.3.11	Regeringsuppdrag om myndighetssamverkan i granskningar	225
13.3.12	Finns behov av en extern tillsynsmyndighet?.....	226

13.4	Rekommendationer till utveckling av Arbetsförmedlingens interna rutiner för att motverka felaktiga utbetalningar	228
13.4.1	En sammanhållen kontrollpolicy och kontrollstruktur för alla program	228
13.4.2	Samverkan med andra aktörer	233
13.4.3	Aktuell och tydlig arbetsordning en förutsättning.....	234
13.4.4	Balansera kvantitet mot kvalitet i den interna verksamhetsstyrningen	235
13.4.5	Utnyttja Arbetsförmedlingens föreskriftsrätt	236
13.4.6	Driva ärenden i domstol för att skapa praxis	237
13.4.7	Rättssäker information till arbetsgivare/anordnare och leverantörer	237
13.4.8	Ansökningsförfarande för att anordna större arbetsmarknadspolitiska projekt.....	238
13.4.9	Tydligare informationsflöde och stöd till Arbetsförmedlingens medarbetare.....	239
13.4.10	Medarbetare behöver en relevant kompetensutveckling.....	239
13.4.11	Specialistkompetens i verksamheten.....	240
13.4.12	Minska risken för korruption hos Arbetsförmedlingens medarbetare.....	241
13.4.13	Samverkan med arbetsmarknadens parter	242
14	Konsekvenser av utredningens förslag	243
14.1	Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen	243
14.2	Konsekvenser för regeringen och riksdagen	243
14.3	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen	245
14.4	Konsekvenser för andra myndigheter.....	247
14.5	Konsekvenser för arbetsgivare	248
14.6	Konsekvenser för kompletterande aktörer av arbetsförmedlingstjänster.....	248
14.7	Konsekvenser för arbetssökande	249
14.8	Konsekvenser för arbetsmarknadens organisationer.....	249
14.9	Övriga konsekvenser	250

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:31	251
Bilaga 2	Svar på enkät till Arbetsförmedlingens marknadschefer	259
Bilaga 3	Svar på enkät till Arbetsförmedlingens arbetsförmedlingschefer	267
Bilaga 4	Återkrav och belopp.....	275
Bilaga 5	Sysselsättningsfasen: Antal anordnare och arbetsgivarklass.....	279
Bilaga 6	Organisationsöversikt	281

Förkortningar

Myndigheter och organisationer

LO	Landsorganisationen i Sverige
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen

Förkortningar inom Arbetsförmedlingen

VIS	Arbetsförmedlingens intranät
AIS	Arbetsförmedlingens informationssystem
AFII	Arbetsförmedlingens interna instruktioner
AFHS	Arbetsförmedlingens handläggarstöd

Övrigt

SOU	Statens offentliga utredningar
RUC	Regionala underrättelsecentra
ISK	Intern styrning och kontroll
FUT	Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Sammanfattning

Utredningens arbete

Utredningen har utifrån regeringens direktiv 2013:31¹ kartlagt och analyserat förutsättningar för Arbetsförmedlingens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kartläggningen avser risker och förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i samband med utbetalning av ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utredningen lämnar förslag till åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vilket också är ett uppdrag i enlighet med direktiven.

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen både på nationell nivå och i marknadsområdena. Utredningen har haft samråd med företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Fyra seminarier har genomförts varav ett i form av erfarenhetsutbyte mellan företrädare för olika berörda myndigheter. Ämnet för detta seminarium var "Hur motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet".

I form av en webbenkät till chefer ute i Arbetsförmedlingens marknadsområde har utredningen fått in ett underlag som redovisas i föreliggande betänkande i kapitel 3. Skatteverket har varit utredningen behjälplig med en avstämning av vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen relativt skattelagstiftningen. Dessa data redovisas i kapitel 10.

I betänkandet görs en genomgång av tidigare utredningar och rapporter, som rör arbetet med att motverka felaktiga utbetal-

¹ Kommittédirektiv 2013:31, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

ningar, se kapitel 2. Arbetsförmedlingens uppdrag och de regelverk som styr verksamheten redovisas i kapitel 3.

Sammanfattande bedömning

Förutsättningarna för Arbetsförmedlingens arbete har förändrats dels avseende sammansättningen av de arbetssökande, dels också i form av förändringar i regelverket och i samhället. De personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har i större utsträckning en svag förankring på arbetsmarknaden och behöver stöd på olika sätt.

Utredningen redovisar ett antal risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Orsakerna till riskerna finns på flera nivåer. Det komplexa regelverket som styr verksamheten med arbetsgivarstöd och övriga program är *en övergripande risk*. Regleringarna av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen är komplex och till övervägande del fokuserade på villkoren för den som är arbetssökande/arbetslös. Arbetsförmedlingens möjligheter att i beslut tydliggöra under vilka villkor ekonomisk ersättning utgår – till en arbetsgivare, leverantör eller anordnare – är begränsade.

Interna risker för felaktiga utbetalningar – Arbetsförmedlingen

- Ansvarsfördelningen i kontrollstrukturen är spridd på olika sakavdelningar vid Arbetsförmedlingens huvudkontor. Ekonomiavdelningen har det samlade ansvaret för att motverka felaktiga utbetalningar, vilket innebär att säkerställa utbetalningsrutiner, göra avstämningar mot Skatteverket och kontrollutredningar. Utredningen anser det är oklart hur kontrollen av utbetalningar förhåller sig till hela processen intern styrning och kontroll.
- Det saknas en samordning av programverksamheten och gemensamma strukturerade riskbedömningar för den samlade programverksamheten. Myndigheten har inte i tillräcklig omfattning använt sina möjligheter att utfärda verkställande föreskrifter för de olika programmen.
- Kopplingen mellan det ansvar chefer i marknadsområdena har enligt arbetsordningen och de systemstöd som cheferna har för att fullfölja sina ansvar haltar. Ett stort ansvar ligger på de en-

skilda arbetsförmedlarna, som ställs inför svåra avgöranden om vad som ska prioriteras. Informationen från huvudkontoret vid implementering av olika nya program och förändringar är inte tillräckligt strukturerad, vilket kan göra att beslut fattas på felaktiga grunder, som kan leda till felaktiga utbetalningar.

- Arbetsrotation i syfte att motverka korruption och risk för felaktiga utbetalningar är inte vanligt förekommande.

Externa risker för felaktiga utbetalningar i Arbetsförmedlingens verksamhet

Det finns arbetsgivare som systematiskt utnyttjar arbetsgivarstöden. Verksamheten med kompletterande aktörer är fortfarande under utveckling. Kontrollrutinerna av denna verksamhet var hösten 2013 ännu inte säkerställda.

Utredningen anser vidare att samverkan med andra berörda myndigheter inte är tillräckligt förankrad på ledningsnivå. Utredningen ser också risker i det sätt som Arbetsförmedlingen har försökt marknadsföra möjligheten för arbetsgivare att få anställningsstöd.

Bedömning av omfattningen av felaktigheter

Utredningen har inte gjort någon förnyad skattning av omfattningen på felaktiga utbetalningar från den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. De skattningar som gjorts av tidigare utredningar med metoden Expert Elicitation² har allt eftersom bedömts ge mycket grova skattningar, som inte är till nytta i ett utvecklingsarbete. Utredningens anser att faktainsamling och analys av vilka risker som finns inom ramen för Arbetsförmedlingens uppdrag är mer relevant för att kunna utveckla en lämplig modell för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

² En metod där experter gör en gemensam skattning av vissa data.

Utredningens överväganden och förslag

De förslag som utredningen presenterar bör övervägas av dels regeringen, dels Arbetsförmedlingen. Utredningens har två övergripande förslag. Det ena förslaget är att regeringen i förordningar bör tydliggöra och samordna vilka gemensamma grundläggande villkor som bör gälla för ekonomiskt stöd eller ersättning till arbetsgivare och anordnare som tar på sig uppdrag inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det andra övergripande förslaget är i form av en rekommendation till Arbetsförmedlingen att överväga en sammanhållen kontrollpolicy och kontrollstruktur för alla program.

De flesta stödmottagare, arbetsgivare, externa leverantörer och anordnare vill sannolikt följa de villkor som gäller och därmed göra "rätt för sig". Vissa aktörer tänjer på de gränser som gäller. Därutöver finns en mindre grupp som mer systematiskt utnyttjar systemet. Risken att göra oavsiktliga fel i handläggningen finns alltid, men med ett tydligt regelverk och ett funktionellt systemstöd kan andelen oavsiktliga fel reduceras.

Arbetsförmedlingens uppdrag att utveckla rutiner och stödstrukturer för medarbetare, arbetssökande och stödmottagare/leverantörer och anordnare blir komplicerat eftersom regelverket är komplicerat. Villkoren för arbetsgivare och anordnare är i de flesta fall kopplade till att Arbetsförmedlingen anvisar en person som uppfyller de villkor som regleras i en förordning. Utredningens överväganden och förslag sammanfattas i det följande:

- Regeringskansliet bör göra risk och konsekvensbedömningar när förordningar för arbetsmarknadspolitiska program utarbetas. Arbetsförmedlingen och Skatteverket bör kunna bidra med underlag och förslag till åtgärder.
- Regeringen bör överväga att ge Arbetsförmedlingen mandat att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar även för nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar.
- I syfte att göra regelverket mer enhetligt och tydligt bör regeringen överväga att föreskriva vilka enhetliga gemensamma grundläggande krav som arbetsgivare och även så kallade anordnare ska uppfylla för arbetsmarknadspolitiskt stöd. En enhetlig och tydlig reglering ska också ge förutsättning för omprövning av beslut om stöd. De gemensamma regleringarna bör så långt som möjligt samlas på ett ställe och dubbelregleringar tas bort.

- Regeringen bör i särskild ordning överväga att i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen inkludera arbetsgivarstöden inom arbetsmarknadspolitiken.
- I särskild ordning finns det även anledning att utreda möjligheten för Arbetsförmedlingen att få besluta om att ta ut en sanktionsavgift vid lindrigare överträdelser, till exempel sådana som är ringa eller vårdslöst bidragsbrott.
- Utredningen har konstaterat att i "Översynen av Arbetsförmedlingen" enligt regeringens direktiv 2014:15 ska en analys göras av hur Arbetsförmedlingen använder kompletterande aktörer och vid behov föreslå förändringar i användandet av dessa. Detta ligger i linje med vad utredningen konstaterat. Den interna styrningen och kontrollen i verksamheten med kompletterande aktörer hade hösten 2013 inte utvecklats i tillräcklig omfattning för att motverka felaktiga utbetalningar.
- Utredningen anser att regeringen och utredningen om "Översynen av Arbetsförmedlingen" bör överväga om den verksamhet som bedrivs under sysselsättningsfasen i större projekt hos anordnare antingen bör upphandlas på samma sätt som verksamheten i de två första faserna av garantierna eller utlysas.
- Utredningen föreslår att regeringen i regleringsbrev också ger Arbetsförmedlingen i uppdrag att i särskild ordning redovisa kostnaderna för och finansieringen av ett mer sammanhållet kontrollsystem som är dimensionerat utifrån verksamhetens förutsättningar och omfattning.
- Regeringen bör ge ett gemensamt uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att ta fram gemensamma former och metoder för att regelbundet och systematiskt granska utbetalningar från välfärdssystemet till arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer.

Utredningen lämnar *förslag och rekommendationer till vad Arbetsförmedlingen* kan göra för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningen konstaterar inledningsvis, att det av Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2013 framgår att ett helhetsgrepp kommer att tas i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. I detta arbete kan utredningens rekommendationer till Arbetsförmedlingen övervägas.

- Arbetsförmedlingen bör överväga att utveckla en sammanhållen en tydlig kontrollpolicy och strategi för en sammanhållen kontrollstruktur för samtliga arbetsmarknadspolitiska program. En samlad funktion på avdelningsnivå med uppgift att svara för en samordnad kontrollverksamhet bör övervägas i detta sammanhang. Utredningen lämnar också förslag till vad som bör beaktas i en kontrollstrategi.
- Utredningen för vidare en diskussion om vikten av samverkan med andra myndigheter och företrädare för arbetsmarknadens organisationer.
- Systemstöd som Arbetsförmedlingen utvecklar måste balanseras mot det ansvar som chefer respektive övriga medarbetare har enligt myndighetens arbetsordning. Såväl Arbetsförmedlingen som regeringen bör överväga hur balansen mellan de kvantitativa mål som finns i verksamhetsplaneringen ska kunna balanseras mot kravet på en rättssäker ärendeberedning.
- Arbetsförmedlingen bör i större utsträckning använda de be-myndiganden som regeringen givit myndigheten att utfärda verkställande föreskrifter. Detta skulle ge arbetsgivare, leverantörer och anordnare samt andra myndigheter förutsättningar att få en tydligare bild över de villkor som gäller. Föreskrifter är dessutom bindande för en domstol i de fall överklagningar går vidare.
- Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen prövar att utannonsera möjligheten för olika aktörer att ansöka om att starta större verksamheter inom ramen för sysselsättningsfasen.
- Ett värdegrundsarbete och en kompetensutveckling för Arbetsförmedlingens medarbetare inklusive chefer bör ske utifrån myndighetens instruktion och vad som regleras i myndighetsförordningen 3 §. Inom Arbetsförmedlingen bör också en diskussion om behov av specialistkompetens för handläggning av frågor som rör arbetsgivarstöd övervägas. Även riskerna för korruption i handläggning av frågor som rör arbetsgivarstöd behöver synliggöras och diskuteras.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag och syfte

Regeringen har genomfört olika åtgärder i syfte att öka och säkerställa enhetligheten, effektiviteten och rättssäkerheten inom arbetsmarknadspolitiken. Flera åtgärder har även vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen, bland annat har bidragsbrottslagen (2007:612) införts. Denna lag omfattar utbetalningar till enskilda individer. Det är främst Försäkringskassan respektive Arbetslöshetskassorna som betalar ut bidrag till enskilda individer inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är således dessa två aktörer som i praktiken kan använda bidragsbrottslagen i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

För gärningar som är straffbara vid ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller bedrägeribestämmelserna i 9 kap i Brottsbalken (1962:700). Arbetsförmedlingens utbetalningar till arbetsgivare och externa leverantörer är av betydligt större omfattning än utbetalningar till enskilda individer.

Den 14 mars 2013 beslutade regeringen om kommittédirektivet ”Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten”, kommittédirektiv 2013:31. Samma dag beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för uppdraget.

Utredningen om Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten – nedan benämnd *utredningen* – har haft regeringens uppdrag att kartlägga förekomst och omfattning av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i samband med utbetalning av ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utredningen har bedömt att det finns skäl att också kartlägga och analysera utbetalningar till anordnare för arbetsmarknadspolitiska pro-

gram. Dessa är inte alltid arbetsgivare, men får ekonomisk ersättning via Arbetsförmedlingen för insatser inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera om de rutiner som finns hos Arbetsförmedlingen inför beslut om stöd är tillräckliga och ändamålsenliga. Utredningen har tolkat att detta innebär både rutiner i beredningen inför beslut om åtgärd/program och rutiner under genomförandet samt inför utbetalning av ersättning.

Vid behov ska utredningen föreslå åtgärder som kan förhindra oegentligheter och överutnyttjande och som kan förbättra berörda myndigheters beslutsunderlag och därmed öka rättssäkerheten.

1.2 Definition av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter

Utredningen utgår från den definition som FUT-delegationen¹ använde i betänkandet Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. (SOU 2008:74) med tillägg och tydliggörande i förhållande till de preciseringar av uppdraget som regeringen angett i Kommittédirektiven 2013:31.

En utbetalning till arbetsgivare respektive externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden är felaktig om den beslutas och betalas ut på felaktiga grunder. Felaktiga utbetalningar delas in i.

Avsiktliga fel – fel orsakat av medveten handling i avsikt att tillskansa sig obehörig ersättning. Avsiktligt fel används i stället för misstänkt brott. Det senare kan ha en direkt koppling till polisanmälan, men ett fel kan bedömas vara ett avsiktligt fel utan att det finns fullständig grund för polisanmälan.

I kommittédirektiven 2013:31 har regeringen en formulering avseende oegentligheter enligt följande:

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.

En bakgrund till ett avsiktligt fel kan också vara någon form av korruption. Utredningen har använt Riksrevisionen syn på vad korruption är²

¹ FUT-delegationen – Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

² Riksrevisionen 2013:2, Rapport Statliga myndigheters skydd mot korruption.

att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Handlingen kan göras mot ersättning, muta eller utan ersättning, så kallad vänskapskorruption.

Oavsiktligt fel – fel orsakat av stress, tidsbrist, missförstånd, okunskap, skrivfel, räknefel eller slarv som ger felaktigt eller bristfälligt underlag.

Systemproblem – problem som orsakas av regel- och stödsystemens utformning och som gör det svårt att definiera om en utbetalning är riktig eller fel.

Överutnyttjande – systemet kan överutnyttjas eller nyttjas på ett sätt som inte var avsett som t ex om en arbetsförmedlare anvisat och en arbetsgivare tagit emot fler arbetslösa än som kan erbjudas meningsfulla aktiviteter eller sysselsättning. Ytterligare ett exempel kan vara arbetsgivare som sätter i system att ta in arbetslösa från olika arbetsmarknadspolitiska program i stället för att nyanställa personal. I dessa fall finns också en risk för konkurrenssnedvridning på arbetsmarknaden.

Avsiktliga, oavsiktliga fel eller systemproblem kan begås även av en arbetssökande, en extern leverantör eller handläggare vid myndigheter eller organisationer.

1.3 Definition av gruppen svag förankring på arbetsmarknaden

I regeringens kommittédirektiv anges ”gruppen svag förankring på arbetsmarknaden”. Utredningen definierar denna grupp som dels personer registrerade på Arbetsförmedlingen i anställning med stöd från Arbetsförmedlingen eller i form av skattereduktion (nystartsjobb), dels personer som är registrerade som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen och kan bli aktuella för insatser där ekonomiska ersättningar kan komma att utgå till arbetsgivare, anordnare eller externa leverantörer av tjänster.

Arbetsförmedlingen³ använder formuleringen svag ställning på arbetsmarknaden för

- arbetslösa personer med endast förgymnasial utbildning
- arbetslösa ungdomar med bristfällig utbildning
- arbetslösa utrikes födda, främst utomeuropeiskt födda

³ Källa: Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013.

- arbetslösa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga
- arbetslösa personer 55–64 år

I övergripande diskussioner använder utredningen formuleringen ”svag förankring på arbetsmarknaden” och har då valt att inkludera de grupper som Arbetsförmedlingen har i definitionen ”svag ställning på arbetsmarknaden”.

Utredningens uppdrag inkluderar även arbetsmarknadspolitiska insatser för personer som har varit arbetslösa en kortare tid och är ”jobbklara”, eftersom det i regeringens kommittédirektiv anges att utredningen även avser ”utbetalning av ekonomisk ersättning till externa leverantörer av tjänster” med vilket avses så kallade kompletterande aktörer som även tillhandahåller tjänster för personer som har varit arbetslösa en kortare tid och är ”jobbklara”.

1.4 Avgränsning av uppdraget

Det finns ett antal forskningsrapporter och återrapporteringar till regeringen från Arbetsförmedlingen som tar upp frågan om vilka sysselsättningseffekter olika arbetsmarknadspolitiska program har. Det gäller bland annat olika former av insatser av så kallade kompletterande aktörer. Utredningen har tagit del av sådana rapporter men utifrån utredningens definition av felaktiga utbetalningar görs ingen analys av i vilken omfattning medel utgått ”felaktigt” för insatser som inte givit förväntad sysselsättningseffekt. Utredningen fokuserar på avsiktliga fel, oavsiktliga fel respektive systemfel vilka definieras under avsnitt 1.2. Utredningen för också en diskussion om överutnyttjande.

1.5 Utredningens arbete

1.5.1 Studier, rapporter och enkäter

Utredningen har tagit del av ett antal utredningar inom området risker och åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av offentliga medel. I kapitel 2 gör utredningen en sammanfattning över relevanta studier och utredningar som gjorts tidigare.

Skatteverket har medverkat till att följa upp vissa data från Arbetsförmedlingen om utbetalning av ekonomiska ersättningar till arbetsgivare, anordnare av arbetsmarknadspolitiska program och externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster. Uppföljningen gjordes utifrån felaktigheter och avvikelser relativt skattelagstiftningen. Utredningen har fått del av aidentifierade uppgifter från uppföljningen, som presenteras i kapitel 10.

Utredningen har ställt ett antal skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen om omfattningen av utbetalda medel, syftet med olika styrdokument och vilka rutiner som Arbetsförmedlingen använder i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningen har även tagit del av de styrdokument som varit relevanta utifrån utredningens uppdrag. Dokumenten har hämtats på Arbetsförmedlingens intranät.

Utredningen sammanställde ett antal frågor som sändes i form av en enkät till dels chefer för Arbetsförmedlingens marknadsområden, dels chefer för arbetsförmedlingskontoren. En sammanställning av svaren finns i kapitel 3.

Utredningen har inte haft resurser och inte heller behörighet att göra någon ärendegranskning hos Arbetsförmedlingen. Utredningens bedömningar utgår från ärendegranskningar som gjorts inom Arbetsförmedlingen och av Arbetsförmedlingens internrevision, respektive Riksrevisionen och Statskontoret.

1.5.2 Arbetsförmedlingens medverkan i utredningen

Utredningen har intervjuat avdelningscheferna/direktörerna Jan-Olof Dahlgren, Marie Linell-Persson, Karin Leth, Eva Lindh-Pernheim, Anders Persson och Henrietta Stein samt chefsjuristen Joanna Berlin vid Arbetsförmedlingens huvudkontor. Vid dessa möten har även medarbetare till respektive chef deltagit. Utredningen har även intervjuat chefen för Arbetsförmedlingens internrevisionen, Abdi Egag.

Utredningen har även gjort studiebesök vid och intervjuat företrädare för Arbetsförmedlingen i Stockholm, Karlskrona respektive Luleå.

Tre seminarier med medarbetare från Arbetsförmedlingen har utredningen initierat. Seminarierna har berört arbetsformer och erfarenheter från arbete inom ekonomiavdelningens enhet för programutbetalningar och sektionen för utbetalningskontroll, riskanalyser

för felaktiga utbetalningar av arbetsgivarstöd respektive utbetalningar till kompletterande aktörer.

Utredningen intervjuade tillförordnade generaldirektören Clas Olsson och tillförordnade biträdande generaldirektör Lena Liljebäck den 15 oktober 2013. I utredningens slutskede den 21 januari 2014 skedde ett möte med Clas Olsson och hans ledningsgrupp. I detta sammanhang presenterades utredningens analys och förslag. Den 5 februari 2014 skedde ett möte med Clas Olsson, Lena Liljebäck, Joanna Berlin och Lisa Löwgren.

Företrädare för Arbetsförmedlingen har varit behjälpliga med att faktagranska kapitlen 3–10 i föreliggande betänkande. Företrädare för Skatteverket har granskat avsnitt 10.4. Skatteverkets avstämning av vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen.

1.5.3 Andra myndigheters medverkan i utredningen

Medarbetare inom Skatteverket har varit utredningen behjälplig i analyser av risker och avstämningar relativt skattelagstiftningen av utbetalningar från Arbetsförmedlingen. Erfarenhetsutbyte har skett med Försäkringskassan om hur intern styrning och kontroll utformats inom myndigheten i syfte att motverka felaktiga utbetalningar.

Utredningen arrangerade den 6 november 2013 ett seminarium för erfarenhetsutbyte med temat ”Hur motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet?”. Vid seminariet deltog företrädare Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket.

Generaldirektören vid Ekobrottsmyndigheten Eva Fröjelin och avdelningschefen vid Svenskt Näringsliv Carin Lindfelt höll inledningsanföranden vid seminariet.

Utredningen har även intervjuat företrädare för Statskontoret och Riksrevisionen.

1.5.4 Kontakter med arbetsmarknadens organisationer

Våren 2013 bjöd utredningen in företrädare för arbetsmarknadens organisationer till intervju. Landsorganisationen i Sverige, (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation(SACO), Sveriges kommuner och landsting

(SKL) samt Svenskt Näringsliv ställde upp för intervju och förde fram sina synpunkter på utredningens frågeställningar.

Utredningen har även medverkat vid seminarier som arrangerats av Sveriges kommuner och Landsting respektive LO.

LO har lämnat en dokumentation till utredningen med exempel på risker för oegentligheter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Även i slutskedet av utredningens arbete bjöds företrädarna för arbetsmarknadens organisationer in och fick del av utredningens analys och överväganden av förslag till åtgärder.

2 Historik och tidigare utredningar

Regeringens ambition att motverka felaktiga utbetalningar av offentliga medel har varit en prioriterad fråga sedan 2005 när den så kallade FUT-delegationen tillsattes (Dir 2005:52). Nedan redovisas några rapporter och utredningar – som berört det arbetsmarknadspolitiska området – initierade av regeringen eller myndigheter. Under detta avsnitt presenteras vad de refererade rapporterna och utredningarna kommit fram till.

2.1 Arbetsförmedlingens återrapporeringar till regeringen

År 2007

I regleringsbrevet för 2007 till AMS/Arbetsmarknadsverket¹ angav regeringen att myndigheten mer effektivt skulle använda de 120 miljoner kronor som regeringen avsatt för tillfälliga personalförstärkning för ökad kontrollverksamhet. Regeringen avsåg kontrollverksamheten inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

I samma regleringsbrev fick myndigheten i uppdrag att redovisa och analysera omfattningen av, orsakerna till samt utvecklingen av felaktiga utbetalningar. I augusti 2007 (2007-08-30 dnr 06-3379-00) redovisade AMS att ett antal kontroller lagts in i beslutsstöden för arbetsmarknadspolitiska program. Dessutom redovisade AMS att man gjorde ett antal obligatoriska kontroller i syfte att bland annat säkerställa att utbetalningar går till rätt mottagare med rätt belopp

¹ AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) var fram till och med 2007 central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna; Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket. Myndigheten Arbetsförmedlingen inrättades den 1 januari 2008, förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

vid rätt tid i enlighet med de beslut som hade fattats av Arbetsförmedlingen.

AMS redovisade även sitt utvecklingsarbete med riskanalyser och så kallade kontrollplaner. Insatserna/kontrollerna delades upp på handläggning inför beslut och kontroller efter beslut. Kontroller genomfördes både inför och efter en utbetalning i syfte att undvika felaktiga utbetalningar. Myndigheten avsåg även göra statistiskt säkerställda stickprovskontroller. Risken för felaktiga utbetalningar bedömdes vara större i den myndighetsutövande delen av ärendehandläggningen än i de administrativa betalningsrutinerna. Av detta skäl prioriterade AMS aktiviteter som avsåg höja kvaliteten i handlägningsprocessen. En verksamhetsomfattande utbildningsinsats för att motverka korruption var också aktuell.

AMS redovisade även nivån på utställda återkrav åren 2003–2007 som i allmänhet låg under en tiondels procentenhet, bortsett från köp av arbetsmarknadsutbildning där återkrav låg på en något högre nivå.

År 2008

I en återrapportering till regeringen den 18 februari 2008 redovisade myndigheten att en personalutbildning i tillämpningen av riskhantering hade genomförts i arbetsmarknadsverkets controllerfunktion. Arbetet med analys av risker inom de arbetsmarknadspolitiska programmen skulle i första hand avse införandet av nya program och vid förändringar av regler i befintliga program. Som stöd för att utveckla och administrera riskhanteringen hade myndigheten köpt in ett it-stöd. Dessutom hade en föreskrift om den interna kontrollen beslutats.

Generaldirektören hade också beslutat om att ensamhandläggning inte fick tillämpas för beslut om lönebidrag hos icke offentliga arbetsgivare. Myndigheten tillämpade de grundläggande principerna för riskhantering som tagits fram inom FUT-delegationen (Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder, juni 2008).

I regleringsbrevet 2008 för Arbetsförmedlingen fastställde regeringen ett mål: ”Felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar ska inte förekomma”. Myndigheten fick samtidigt i uppdrag att till regeringen redovisa och analysera omfattningen av orsakerna till och utvecklingen av felaktiga utbetalningar för perioden 2007–2008.

Återrapporteringsuppdraget var detaljerat och berörde både handläggnings-, kvalitets- och it-systemen samt informationsinsatser till allmänheten samt återkravsbeloppen för 2008.

I återrapporteringen i årsredovisningen för 2008 gjorde Arbetsförmedlingen bedömningen att de felaktiga utbetalningarna minskade kontinuerligt. Man kunde dock inte ange hur stor minskningen var i absoluta tal. Bedömningen var att den enskilt största orsaken till felaktiga utbetalningar var att regelverket inte alltid tillämpades på ett korrekt sätt.

Myndigheten hade genomfört en riskanalys av lönebidragshanteringen. Ett antal åtgärder hade genomförts efter denna analys. Det vanligaste felet vid anställningsstöd uppgavs vara möjligheten till merkostnader. Denna möjlighet togs bort genom att en förordningsändring gjordes vid årsskiftet 2008/2009.

Arbetsförmedlingen redovisade även vissa generella åtgärder som genomförts såsom stickprov av ärendehandläggningen ute på förmedlingskontoren, kontroll vid utbetalningar, rutiner för polis-anmälan vid misstanke om bidragsbrott.

Myndigheten uppgav vidare att omfattningen av felaktiga utbetalningar som upptäcks i samband med utbetalning eller vid kontroll i samband med utbetalning uppgick till 16 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 0,15 procent av totala utbetalda medel. Cirka sex procent av dessa felaktiga utbetalningar hade eftergivits.

År 2009

I en återrapportering till regeringen den 3 augusti 2009 (Dnr 1.1 2008/232352) redovisade Arbetsförmedlingen hur systemstödet inför beslut om nystartsjobb hade utvecklats. Samtidigt redovisade myndigheten arbetet med den interna kontrollplanen där följande tre åtgärder hade tagits upp:

- Identifiera orsaker som kan leda till felaktiga utbetalningar
- Ta fram metoder för att förbättra och kunna identifiera felaktiga utbetalningar
- Utveckla metoder för rapportering av felaktiga utbetalningar

Myndigheten återkom även till frågan om risken för bristande regelefterlevnad.

År 2010

Regeringen beslutade om ytterligare ett återrapporteringsuppdrag i regleringsbrevet för 2010. I en rapport² redovisade Arbetsförmedlingen sina stickprovsvisa kontroller av bidrag till arbetsgivare och arbetet med COSO-modellen³ i den interna styrningen och kontrollen. En rad insatser hade genomförts i form av utbildning av medarbetare, nationella och lokala riskanalyser, översyn av kontrollåtgärder. En ändrad utbetalningsmodell och ändrade handlägningsrutiner hade införts i syfte att motverka att arbetsgivare skulle få dubbla bidrag. Ett system med arbetsgivarkontroller och ett systemstöd för att säkerställa den så kallade ramtidsberäkningen i beredningen av beslut om nystartsjobb, lyftes också fram i rapporten. Rutinbeskrivningar hade utarbetats för polisanmälan och samarbete med Skatteverket samt handläggarstöd för rapporter som ska ske till andra myndigheter när misstanke om felaktiga utbetalningar finns.

Arbetsförmedlingen redovisade även att de hade gjort en uppföljning som visade på att

- Systemstöd och metoder behövde förbättras
- Regelefterlevnaden behövde bli bättre och
- Dokumentation behövde bli tydlig och ge möjlighet till att följa ärendegången.

Arbetsförmedlingens egna undersökningar hade visat att den vanligaste bristen som kan leda till felaktiga utbetalningar i beslut om lönebidrag är att det saknas dokumentation som styrker att den sökande har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Vidare hänvisade Arbetsförmedlingen till att de enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ta in information om att en arbetsgivare inte har näringsförbud, skatteskulder eller icke obetydliga betalningsanmärkningar innan någon erbjuds program eller insats på en arbetsplats. Man angav att i genomsnitt gjordes cirka 6000 förfrågningar i myndighetens interna webbaserade kontroller av arbetsgivare för att se om villkoren för bidragen var uppfyllda.

² Arbetsförmedlingens återrapportering 2010-08-02, Dnr 1.1-2009/294720.

³ COSO-modellen (Internal control – Integrated Framework) är ett ramverk för intern styrning och kontroll.

År 2011

Även i regleringsbrevet för 2011 fick Arbetsförmedlingen återrapporteringsuppdrag som rörde felaktiga utbetalningar. I en rapport⁴ den 1 augusti 2011 lyfte Arbetsförmedlingen fram det förtydligade uppdraget om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott, som regeringen lagt in i Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030). Ett antal insatser hade genomförts för att integrera arbetet mot felaktiga utbetalningar i den löpande verksamheten. Bland annat lyfte man fram att man initierat ett samlat grepp mot bidragsbrott med interna informationsinsatser, processkartläggningar för att säkerställa att Arbetsförmedlingen arbetar på ett ändamålsenligt sätt, uppdatering av handläggarstöd, utökade stickprov, löpande avvikelserapporter, månadsvis informationsöverföring (start maj 2011) från Skatteverket.

Myndigheten framhöll också att man hade genomfört riskanalyser inför implementeringen av reformen med etableringsuppdraget.

Ökad uppmärksamhet för att få fram kritiska områden hade skett inom följande verksamhetsområden:

- Jobb och utvecklingsgarantins fas 3
- Kompletterande arbetsförmedlingstjänster
- Etableringsuppdraget för nyanlända
- Återkrav av stöd till arbetsgivare och bidrag till enskilda (exempelvis resor, bohagstransporter).

År 2012

I juni 2012 återrappporterade⁵ Arbetsförmedlingen till regeringen en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar 2011 avseende lönebidrag. Andelen konstaterade felaktiga utbetalningar uppskattades genom en statistisk säkerställd stickprovsundersökning till 1 procent (+/- 0.6 procent).

Omfattningen av felaktiga utbetalningar inklusive mörkertal uppskattades genom en omfattningsstudie till mellan 2–9 procent.

⁴ Arbetsförmedlingens återrappporter 2011-08-01, dnr A2010/436389.

⁵ Arbetsförmedlingens återrappporter, 2012-06-15, dnr AF-2011/414101.

Arbetsförmedlingen använde metoden Expert Elicitation⁶. Den uppskattade felprocenten bedömdes ligga i paritet med det som redovisats inom andra välfärdssystem.

I rapporten i juni 2012 redovisade Arbetsförmedlingen också hur handlägningsprocessen för beslut om lönebidrag hade utvecklats.

I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2012 framhöll Arbetsförmedlingen att man kontinuerligt arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar. Riskanalysen av felaktiga utbetalningar uppdateras löpande och man angav bland annat att stickprovskontroller genomförs som en del i arbetet med att fastställa omfattningen på risker för felaktiga utbetalningar. Kontrollpunkter för att fånga upp eventuella fel innan utbetalning finns i hela processen enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning.

2.2 Rätt och riktigt: Betänkande från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) – (SOU 2008:74)

FUT-delegationen påbörjade sitt arbete hösten 2005 och lämnade ett slutbetänkande sommaren 2008. Delegationen lämnade dessutom ett antal delrapporter med analys av bland annat omfattningen av felaktiga utbetalningar och orsaker till felaktiga utbetalningar i välfärdssystemet.

Delegationen identifierade flera olika orsaker till felaktiga utbetalningar av lönebidrag. Framför allt bestod felen av svårigheter att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, otillräcklig kunskap om regelverket samt tidsbrist vid handläggningen.

Delegationen lämnade ett flertal förslag till reformer som avsåg både samarbetet mellan olika berörda myndigheter och åtgärder från regeringens sida.

Ett förslag som lämnades var att tillämpningsområdena för bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet⁷ vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet skulle utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om, dvs. arbetsmark-

⁶ En metod där experter gör en gemensam skattning av vissa data.

⁷ Information om bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen finns i Kapitel 2.10.

nadspolitiskt stöd. Som skäl för förslaget hänvisade delegationen till de problem vid hanteringen av bidragsbedrägerier som regeringen pekat på i propositionen till bidragsbrottslagen. Regeringen angav där bland annat att grovt oaktsamma beteenden inte alltid var straffbara och att det fanns ett behov av att straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kom till direkt uttryck i lagen. Vidare angav regeringen att en tydligare och mer lättillgänglig strafflagstiftning främjar en effektivare lagföring och har bättre förutsättningar att verka avhållande för förmånstagare att lämna felaktiga uppgifter. Enligt delegationen förelåg dessa skäl även ifråga om de arbetsmarknadspolitiska stöden. Delegationen framhöll även att i och med att arbetsmarknadspolitiska stöd inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet finns risk för att viktig och för sådana stöd relevant information som till exempel Skatteverket kan innehålla inte förs vidare. Delegationen pekade också på att avgränsningen innebär att den omfattande samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer som sker kring bidragsbrottslagen och dess tillämpning i praktiken inte berör Arbetsförmedlingen. Förslaget har inte lett till några lagstiftningsåtgärder. Såvitt utredningen har erfarit är en orsak till detta att det ansågs att bidragsbrottslagen varit i kraft alltför kort tid för en översyn och eventuell utvidgning när förslaget lades fram.

Delegationen föreslog även att regeringen skulle besluta om införande av månadsuppgifter om lön på individnivå. Alla arbetsgivare skulle omfattas av uppgiftslämnandet. Månadsuppgifterna skulle kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid.

2.3 Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)

Regeringen tillsatte senare en utredning som lämnade ett betänkande ”Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40) våren 2011.

Månadsuppgiftsutredningen framhöll att de uppgifter om inkomstförhållanden som myndigheterna inom välfärdsområdet i dag har tillgång till är bristfälliga. Genom att uppgifterna ofta är för gamla leder det till tidsödande handläggning och ibland till att felaktiga belopp betalas ut från välfärdsystemen. Utredningen föreslog nya regler om månadsuppgifter. Bestämmelserna innebar att uppgift om utgivning av ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst ska lämnas varje månad.

Månadsuppgiften skulle lämnas elektroniskt. Arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter skulle effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnades, servicen till enskilda skulle utökas och myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras.

Arbetsförmedlingen ställde sig positiv till utredningens förslag i sitt remissyttrande (Dnr Af 2011/352910, 2011-11-21). Den största nyttan med utredningens förslag var enligt Arbetsförmedlingen inom handläggningen och möjligheten till kontroll av arbetsgivare som får olika former av arbetsgivarstöd och vid kontroll av aktivitetsstöd/utvecklingsersättning. Arbetsförmedlingen framhöll även att i de arbetsmarknadspolitiska författningarna saknas i regler om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter gentemot Arbetsförmedlingen. Detta försvårar för Arbetsförmedlingens kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar.

I november 2013 lämnade finansministern följande svar till riksdagen på en skriftlig fråga om ”Månadsredovisning till Skatteverket (2013/14:82) ”:

Regeringen har, bl. a. mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter på Månadsuppgiftsutredningens förslag, funnit att det inte är lämpligt att införa regler om månadsvisa kontrolluppgifter baserade på det förslaget. Regeringen avser återkomma till riksdagen med anledning av riksdagens tillkännagivande. Jag vill inte föregripa den redovisningen.

2.4 Sagt med inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar – Statskontoret (2009:13)

Statskontoret identifierade i en rapport 2009 till regeringen stora risker för felaktiga utbetalningar inom Arbetsförmedlingen. Riskerna bedömdes bero på dels ett krångligt regelverk, dels svårigheter att kontrollera uppgifter från arbetssökande och arbetsgivare. Den mest framträdande risken bedömdes vara att arbetsförmedlare inför beslut om stöd och bidrag, bortser från villkor eller inte ser till att underlag enligt regelverket finns. Bristande underlag och dokumentation medför att det inte går att följa upp om beslut är fattade på rätt grunder.

Statskontoret kom fram till att felaktiga utbetalningar av lönebidrag är svåra att verifiera eftersom tydliga beskrivningar av arbets-

sökandes arbetsförmåga i förhållande till det sökta arbetet ofta saknas.

Omfattningen av felaktiga skattekrediteringar avseende nystartsjobb angavs i utredningen till fyra procent utifrån bedömningar av experter.

Statskontorets slutsatser var att kontrollsystemet inom Arbetsförmedlingen inte var tillfredsställande. Det saknades i stor utsträckning lokala riskanalyser och kontrollplaner. Frågan om felaktiga utbetalningar var inte i fokus. De åtgärder som fanns var på en övergripande nivå. Alla chefer hade ännu inte tagit del av utbildningsinsatserna med förnyade former för arbetet med intern styrning och kontroll. Statskontoret lyfte också fram de målkonflikter som finns inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Förmedlingen ska följa regler och riktlinjer och målet att snabbt få ut arbetsökande i arbete. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår också att både ge service till arbetssökande och arbetsgivare och att kontrollera.

Utredningen har ställt en skriftlig fråga till Arbetsförmedlingen om hur informationen i Statskontorets rapport har använts. Arbetsförmedlingen har svarat⁸ att rapporten ledde till en omfattande utbildningssatsning under 2010 inom området intern styrning och kontroll samt riskhantering. Utbildningar genomfördes för samtliga chefer med arbetsmarknadsområdesansvar tillsammans med marknadschefer. Samma satsning gjordes även på huvudkontoret. Dessutom genomfördes en tvådagars utbildning för verksamhetsamordnare inom marknadsorganisationen. Den metod som användes sommaren 2013 för utvärdering av intern styrning och kontroll togs fram under hösten 2010.

2.5 Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (ESV 2012-6)

Våren 2009 gav regeringen i uppdrag åt elva myndigheter att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärds-

⁸ Dnr Af-2013/274367, 2013-09-20.

systemet. Arbetsförmedlingen var en av dessa myndigheter. Ekonomistyrningsverket var sammankallande.

Samverkansuppdragets huvudsakliga uppdrag var att ta fram modeller och metoder för att få kunskap om systemövergripande risker, omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för att kunna mäta och följa upp myndigheternas arbete för att minska felaktiga utbetalningar i systemen.

I uppdraget konstaterades att skillnaden mellan de olika välfärdssystemen medför att det är svårt att jämföra systemen med varandra.

De deltagande myndigheterna redovisade sina respektive systemövergripande risker. Myndigheterna redovisade dock färre risker än tidigare i samband med FUT-delegationens arbete. Man hade lagt samman vissa risker och i vissa fall omprövat tidigare risker. Risker hade också värderats annorlunda mot tidigare. Risker som tidigare ansågs behöva åtgärdas hade blivit accepterade. Få risker ansågs vara så väsentliga att de var en fråga för myndighetens ledning eller regeringen.

När det gällde lagen om underrättelseskyldighet (2008:2069) fann man att antalet underrättelse om misstänkta bidragsbrott mellan myndigheterna hade ökat något från 2009 till 2011.

Deltagande myndigheter såg i varierande grad behov av omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar med modellen "expert elicitation" för att skatta omfattningen av mörketal. Bedömningarna i den nämnda modellen hade givit mycket grova skattningar.

Statskontoret fick senare i uppdrag att göra en övergripande bedömning av samverkansuppdragets arbete och resultat⁹. Bedömningen blev att samverkansuppdraget snarare resulterat i problembeskrivningar än i konkreta förslag om hur felaktiga utbetalningar kan motverkas. Statskontoret föreslog att samverkan i framtiden bör ske inom avgränsade områden, med ett urval av myndigheter och organisationer och med tydligt formulerat syfte och ansvar.

⁹ Uppföljning av samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (PM) publikation:2012:101.

2.6 Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området SOU 2012:4

Utredningen om personuppgiftsbehandling inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och tillsynsverksamheten över denna lämnade i februari 2012 ett betänkande vid namn ”Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området” till arbetsmarknadsministern.

Utredningen hade haft regeringens uppdrag att utreda viss personuppgiftsbehandling inom det arbetsmarknadspolitiska området. I uppdraget hade ingått att klargöra vilka regler som bör gälla på området och utreda om det finns behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos så kallade kompletterande aktörer. Uppdraget avsåg aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlat för leverans av vissa arbetsförmedlingstjänster.

Utredningen föreslog att det skulle införas en lag om kompletterande aktörer. Lagen skulle tillämpas när kompletterande aktörer utför arbetsmarknadspolitisk verksamhet och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare på uppdrag av den offentliga arbetsförmedlingen. Utredningen anförde att, om kompletterande aktörer ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt behöver Arbetsförmedlingen kunna lämna ut vissa uppgifter om arbetsökande och arbetsgivare till de kompletterande aktörerna. Arbetsförmedlingen måste i stor utsträckning förlita sig på att den enskilde arbetssökande eller arbetsgivaren medger att uppgifter lämnas ut. Detta gällde när utredningens arbete pågick 2011 och 2012, men gällde även i januari 2014. Om en enskild inte ger sitt medgivande till att uppgifterna lämnas ut kan detta leda till att de kompletterande aktörerna får bristande underlag, vilket i sin tur påverkar tjänstens kvalitet och effektivitet samt den kompletterande aktörens möjlighet att göra gällande sin rätt till ersättning.

Förslaget hade i januari år 2014 inte resulterat i något förslag till riksdagen. Regeringen hade inte heller aviserat någon proposition i denna fråga.

2.7 Funka-utredning: Sänkta trösklar – högt i tak (SOU 2012:31)

Funka-utredningen¹⁰ hade i uppdrag att lämna förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionshinder bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning ska kunna få och behålla ett arbete.

I slutbetänkandet i maj 2012 skrev utredningen bl.a. att det

pågår ett utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen för att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar och säkerställa att handläggningen av ärenden är rättssäker, enhetlig och effektiv. Det finns emellertid inte någon tillförlitlig statistik eller andra rapportunderlag som visar att den kritik som Riksrevisionen och delegationen för felaktiga utbetalningar tidigare har framfört om handläggningen av lönebidrag nu är undanröjd. Å andra sidan finns det heller inte något som motsäger detta.”

Utredningen kom fram till att beslut som i hög grad bygger på bedömningar kräver extern tillsyn för att medborgarna ska vara förvissade om verksamhetens tillförlitlighet och trovärdighet. Funka-utredningen föreslog därför att en oberoende myndighet skulle ha i uppdrag att utöva tillsyn när det gäller stöd som beviljas enligt förordningen 2000:630 om stöd till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen ansåg att det inte fanns skäl att bygga upp en ny myndighet utan förde en diskussion om att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen alternativt Socialförsäkringsinspektionen kan tilldelas ett sådant uppdrag. Regeringen hade i januari 2014 inte lämnat något förslag i denna riktning.

¹⁰ Kommittédirektiv 2011:59: Översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga m.m.

2.8 Justitieombudsmannens beslut

”Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande dokumentation m.m. i arbetsförmedlingsärenden”

Justitieombudsmannen (JO) inspekterade arbetsförmedlingskontoret i Karlstad i juni 2012 och konstaterade då dokumentationsbrister i ett stort antal av de granskade ärendena¹¹. Utredningen har funnit det relevant att beakta JO:s synpunkter eftersom god dokumentation krävs och är ett grundläggande villkor för att en myndighet ska kunna fullfölja sitt uppdrag på ett rättssäkert och effektivt sätt i enlighet med myndighetsförordningen¹² och därmed kunna motverka felaktiga utbetalningar.

JO har noterat både i den aktuella granskningen och i löpande granskningar av anmälningsärenden att bristerna i ”dokumentation liksom i akt och dokumenthanteringen strider mot förvaltningsrättsliga regler och principer samt äventyrar den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar”.

Av JO:s bedömning framgår att handläggarstöden är många och omfattar som regel vissa speciella områden. Enligt JO framstår handläggarstöden som fragmentariska och svåröverskådliga bl.a. genom korshänvisningar. ”Skrivningarna är ofta kortfattade och ger sällan någon djupare förståelse för de förvaltningsrättsliga regler som ligger bakom.”

2.9 Riksrevisionens rapporter

Revisionspromemoria februari 2010

Riksrevisionen lämnade i februari 2010 (dnr 32-2009-0384) en *Revisionspromemoria* med en granskning av lönebidrag. Riksrevisionen granskade 180 beslut om lönebidrag vid fyra olika arbetsförmedlingar. Riksrevisionen såg en förbättring av handläggningsrutiner i jämförelse med en granskning 2007. Trots detta kunde man konstatera att det fanns olikheter mellan förmedlingskontoren.

Granskningen visade bl.a. att

¹¹ JO, Beslut 2013-11-21, Dnr 3972-2012.

¹² Myndighetsförordningen (2007:515) 3 §.

- en sänkning av storleken på lönebidraget vid förlängningsbeslut sällan skedde.
- bedömning av graden av nedsättning i arbetsförmågan hade oftast inte dokumenterats.
- handlingsplanerna för de personer som hade lönebidrag uppdaterades sällan i enlighet med regelverket.
- arbetsplatsbesök sker inte alltid i enlighet med regelverket.
- alla förmedlingar använder inte de checklistor som finns för kvalitetssäkring och uppföljning av handläggningen inför beslut.

Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? RiR 2011:20

Riksrevisionen kom med en granskningsrapport 2011 om statens insatser mot bidragsbrott efter det att bidragsbrottlagen (2007:612) infördes år 2007. Riksrevisionen konstaterade att "svårigheter att bevisa uppsåt leder till att många bidragsbrottsärenden läggs ned.

När det gäller Arbetsförmedlingen framhöll Riksrevisionen att utbetalningarna av ekonomiska förmåner till enskilda individer är relativt små. Den större delen av myndighetens utbetalningar går till företag. Bidragsbrottlagen omfattar inte utbetalningar till företag. För Arbetsförmedlingens del blir i stället bedrägeribestämmelserna i 9 kapitlet i brottsbalken SFS 1962:700 mer aktuell, (se ovan FUT-delegationens förslag).

Riksrevisionen konstaterade vidare att det finns en diskrepans mellan bedrägeribestämmelserna och bidragsbrottslagen när det gäller underlåtenhet och grov oaktsamhet. Bedrägeribestämmelserna är svåra att tillämpa på gärningar som handlar om att företag underlåtit att anmäla ändrade förhållanden eftersom det krävs att underlåtenheten anses ha varit ett aktivt vilseledande. Enligt bedrägeribestämmelserna är det inte heller straffbart att vara grovt oaktsam i lämnandet av uppgifter.

Riksrevisionen bedömning var att:

i de fall företag skulle uppge felaktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen torde risken vara större för felaktiga utbetalningar med höga belopp än den är för någon av de mindre förmåner som utbetalas till enskilda individer. Trots det finns inte motsvarande anmälnings-skyldighet för myndigheterna att polisanmäla juridiska personer som agerat på ett sätt som lett till fara för felaktiga utbetalningar till före-

tag. Däremot kan personer som driver företag dömas för bidragsbrott genom att medverka till att lämna oriktiga uppgifter.

Riksrevisionen ansåg vidare att:

regeringen inte varit tillräckligt nyanserad i sin styrning av de bidragsutbetalande myndigheternas arbete med bidragsbrott, utan styrt samtliga bidragsutbetalande myndigheter på ungefär samma sätt, oavsett förutsättningar och vilka förmåner myndigheterna hanterar.

Statliga myndigheters skydd mot korruption RiR 2013:2

I början av 2013 presenterade Riksrevisionen en rapport med granskning av statliga myndigheters skydd mot korruption. Med korruption avses i rapporten att nyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning – för sig själv eller andra. Granskningen avser de 65 myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). Revisorerna drog slutsatsen att:

- FISK inte hade haft någon avgörande påverkan på myndigheters arbete mot korruption
- även en väl utvecklad styrning och kontroll inte garanterar att myndighetens skydd mot korruption är tillräcklig
- en relativt stor andel myndigheter saknar kunskap om hur riskutsatta de är
- en majoritet av myndigheterna saknade rutiner för att hantera misstankar om korruption.

Riksrevisionen redovisade sex områden där det finns kända korruptionsrisker:

- Upphandling och inköp
- Utbetalningar
- Inbetalningar
- Tillsyn, brottsutredningar och forskning
- Känslig och strategisk information
- Tillstånd och certifiering

Riksrevisionen redovisade ett antal åtgärder som kan begränsa riskerna för korruption:

- Riktlinjer mot korruption
- Fyra ögon-principen
- Fler än en tjänsteman har insyn i arbetet
- Arbetsrotation
- Kontroll
- Utbildning
- Nära ledarskap

2.10 Bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är tillämpliga på sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Av förarbetena till bidragsbrottslagen framgår att *personligt ändamål* innebär att förmånerna betalas ut för enskilda individers privata bruk. Avgränsningen innebär att sådana stöd från välfärdssystemet som avser enskilda individer, men som betalas ut till arbetsgivare, t.ex. lönebidrag och nystartsbidrag, inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

I förarbetena till bidragsbrottslagen gjorde regeringen i huvudsak följande överväganden:

- Inom välfärdssystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet. Det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. För att välfärdssystemen långsiktigt ska kunna fungera på detta sätt är det nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns visserligen straffbestäm-

meler, främst 15 kap. 10 § brottsbalken, som i dag möter grovt oaktsamma beteenden. Lagstiftningen träffar emellertid inte alla straffvärda beteenden och det bedöms inte som lämpligt att här sträcka ut tillämpningsområdet för bestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken. Sammantaget finns det således anledning att genom särreglering införa straffansvar för grov oaktsamhet vid ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen.

- Förhållandena inom välfärdssystemen innebär att det finns ett särskilt behov av en tydlig straffrättslig reglering för fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Straffansvar för gärningar som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör komma till direkt uttryck genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott.
- En tydligare och mer lättillgänglig strafflagstiftning främjar en effektivare lagföring och har bättre förutsättningar än dagens lagstiftning att verka avhållande för förmånstagare att lämna felaktiga uppgifter.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anförde i sitt remissvar över bidragsbrottsutredningens betänkande (SOU 2006:48) att det bör övervägas om det finns skäl att införa en motsvarande lagstiftning rörande bidrag som betalas ut till företag för att subventionera kostnaderna för anställning av enskilda personer, exempelvis lönebidrag. Regeringen ansåg dock att det skulle innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra förmåner som riktar sig till arbetsgivare och att bidragsbrottslagen därför inte borde omfatta den typen av stöd.

3 Arbetsförmedlingens uppdrag och styrning

3.1 Utgångspunkter för Arbetsförmedlingens uppdrag och styrning

Myndigheten Arbetsförmedlingen etablerades den 1 januari 2008 och är en myndighet under regeringen. Myndighetens uppdrag regleras i *Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen* samt i *lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program* och i ett antal förordningar.

För myndigheter under regeringen finns också vissa gemensamma regleringar som utredningen tar upp i detta kapitel. I avsnitt 3.5 gör utredningen en genomgång av förordningar inom det arbetsmarknadspolitiska området och som berörs av utredningens uppdrag.

Arbetsförmedlingens uppdrag regleras även bland annat i *lag om arbetslöshetsförsäkring (1997:238)* och *lag (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen*.

3.2 Bakgrund till nuvarande myndighet

Myndigheten Arbetsförmedlingen föregicks av myndigheten Arbetsmarknadsverket¹ som avvecklades den 31 december 2007. Arbetsmarknadsverket omfattade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län². AMS var central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Regeringen utsåg både generaldirektör för den centrala förvaltningsmyndigheten och en länsarbetsdirektör för respektive länsarbetsnämnd. Det fanns dessutom en styrelse för

¹ Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

² I Gotlands län fullgjorde länsstyrelsen från 1998 de uppgifter som en länsarbetsnämnd hade. Detta var en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning.

AMS och en styrelse för respektive länsarbetsnämnd. I de senare var landshövdingen styrelseordförande. Länsarbetsdirektören rapporterade till generaldirektören. Enligt instruktionen skulle Länsarbetsnämnden särskilt leda och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrevs effektivt (2001:623, 27 §).

3.3 Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen (2007:515) ligger till grund för förvaltningsmyndigheter under regeringen. I denna förordning förtydligas ledningens ansvar. I 3 § anges att:

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar med statens medel.

Av 4 § i myndighetsförordningen framgår bland annat att myndighetens ledning ska besluta om en arbetsordning och att ledningen svarar för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

När det gäller den sista punkten så är Arbetsförmedlingen en av de 65 myndigheter som också omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). Den interna styrningen och kontrollen ska vara integrerad och implementerad i processen för verksamhetsstyrning. Riskanalyser ska vara gjorda. Beslutade åtgärder ska vara vidtagna och kontrollerade. Uppföljningar ska också vara gjorda. Se vidare om Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll i kapitel 5.

Arbetsförmedlingens styrelse har i årsredovisningarna för 2008–2012 bedömt att den interna styrningen och kontrollen i myndigheten är betryggande.

I årsredovisningen för 2013 skriver däremot styrelsen att de bedömer att det föreligger brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten. I denna del formulerar sig styrelsen på följande sätt när det gäller tillämpningen av lagar och förordningar samt att förhindra felaktiga utbetalningar:

Brister i förebyggande arbete och uppföljningar av verksamheten för att säkerställa korrekt tillämpning av lagar och förordningar, förhindra felaktiga utbetalningar och kvalitetssäkra de tjänster som levereras av kompletterande aktörer.

3.4 Regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen leds av en styrelse som tillsätts av regeringen (2007:1030). Myndighetschefen tillika generaldirektören tillsätts också av regeringen. Generaldirektören är ledamot i styrelsen.

I Arbetsförmedlingens instruktion finns i 3 § åtta punkter i vilka anges hur Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas. Utifrån utredningens uppdrag finns det anledning att i detta sammanhang redovisa punkterna 1, 6 och 8:

Verksamheten ska utformas så att

- den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt
- den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden,
- den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

I instruktionens 4 § finns sju punkter om vad Arbetsförmedlingen ska göra. Här anges i punkterna 2 och 7 att Arbetsförmedlingen ska

- anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetsökande i arbete
- säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

Utredningen återkommer till hur dessa formuleringar kan tolkas, men uppenbart är att det ligger i Arbetsförmedlingens grundläggande uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

Utredningen vill dock redan här påtala att orsaken till en felaktig utbetalning kan ske i hela beslutsprocessen: från information till arbetssökande och arbetsgivare/leverantör genom hela beslutsprocessen och fram till efterkontroll. Således är det angeläget att se till helheten det vill säga hur verksamhetens styrs, kontrolleras och följs upp och inte bara fokusera på utbetalningstillfället.

I instruktionen (5–6 a §§) anges även att Arbetsförmedlingen har vissa särskilda ansvarsområden såsom sektorsansvar för handikappfrågor, ansvar för nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingen ska också medverka så att Sverige kan fullgöra olika arbetsmarknadsrelaterade frågor i EU-arbetet.

Bland de övriga uppgifter som anges i instruktionen (12 §) är kontrollfunktionen inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen, vissa uppgifter som rör arbetstillstånd respektive varsel.

I 13 § av instruktionen görs en koppling till de uppdrag som arbetsförmedlingen har enligt förordningen 2000:628 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller av lag eller annan förordning. I 14 § anges att Arbetsförmedlingen ska samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

Under avsnittet i instruktionen som rör "Organisation" anges bland annat att Arbetsförmedlingen ska

inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter" (20 §).

Under avsnittet "Partsrådet" föreskrivs i 21 § att

Partsrådet är ett rådgivande organ på nationell nivå i frågor som rör Arbetsförmedlingens verksamhet.

Regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen är således mycket omfattande om man också inkluderar de hänvisningar som görs till andra lagar och förordningar. Inom ramen för utredningens uppdrag finns ett antal lagar och förordningar som både direkt och indirekt styr innehållet i verksamheten. Därutöver tillkommer det regelverk som ligger till grund för alla myndigheter under regeringen.

3.5 Lagar och förordningar som styr Arbetsförmedlingens verksamhet

Utredningen har funnit skäl att redovisa de lagar och förordningar som är relevanta i Arbetsförmedlingens arbete och som är direkt kopplade till utredningens uppdrag att

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.

De lagar och förordningar som utredningen bedömt vara av intresse att redovisa är:

- Lag (2000: 625) om arbetsmarknadspolitiska program
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Förordning (1997:1275) om anställningsstöd
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga
- Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb
- Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin
- Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar
- Förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller övergripande bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt 5 § bedrivs denna verksamhet i form av platsförmedling, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, verksamhet för unga med funktionshinder och insatser för vissa nyanlända invandrare. Verksamheten omfattar även frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen. Enligt 2 § ska den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden,

såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.

I 9 och 9 a §§ finns bestämmelser som gäller generellt för arbetsmarknadspolitiska program. I 9 § stadgas bland annat följande:

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Bestämmelserna om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

I 9 a § stadgas följande:

Arbetsförmedlingen ska samråda med sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren innan någon anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program som är förlagt till en arbetsplats eller tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats som är förlagd till en arbetsplats.

När det gäller privata arbetsgivare samt offentliga arbetsgivare som bedriver affärsverksamhet ska Arbetsförmedlingen även inhämta information för att säkerställa att arbetsgivaren inte har näringsförbud, skatteskulder som lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig innan någon erbjuds programmet eller insatsen på arbetsplatsen. Om sådant förhållande föreligger får någon anvisning inte göras.

3.5.1 Arbetsmarknadspolitiska program

I de lagar och förordningar som räknas upp i 9 § i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen. Nedan följer en kort översikt över den regleringen.

Lag (2000: 625) om arbetsmarknadspolitiska program

Lagen om arbetsmarknadspolitiska program innehåller endast fyra paragrafer. Av intresse för utredningens del är endast 6 § som stadgar att arbetsgivare eller anordnare av ett arbetsmarknadspolitiskt program som mottagit stöd ska ge Arbetsförmedlingen eller den myndighet Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska den verksamhet som bedrivs och lämna de uppgifter som behövs för att granskningen ska kunna genomföras.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

I *förordningen om arbetsmarknadspolitiska program* finns bestämmelser om vissa arbetsmarknadspolitiska program, nämligen

- arbetsmarknadsutbildning,
- arbetspraktik,
- arbetsträning för vissa nyanlända,
- stöd till start av näringsverksamhet,
- förberedande insatser,
- arbetslivsintroduktion, och
- projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om anvisningar till programmen och beslutar om och betalar ut stöd³ och ersättningar som gäller programmen. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stöd och ersättningar används på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller även bestämmelser om återbetalning och återkrav av ekonomiskt stöd. Några särskilda krav på den som anordnar programmen uppställs inte i förordningen. Däremot är bestämmelserna i 9 och 9 a §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpliga.

³ När aktivitetsstöd utgår till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utbetalas detta via Försäkringskassan.

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd

Enligt *förordningen om anställningsstöd* får särskilt anställningsstöd lämnas för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och i form av instegsjobb. Arbetsförmedlingen prövar frågor om anvisning till programmen och beslutar om anställningsstöd. I 8–11 §§ anges förutsättningar för att få anställningsstöd. Arbetsgivaren ska bland annat intyga att lön och andra anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Utöver bestämmelserna i 8–11 §§ är kraven i 9 och 9 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpliga. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att anställningsstöd används på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller likalydande bestämmelser om återbetalning och återkrav av stöd som förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

I *förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga* finns bestämmelser om stöd och insatser som syftar till att kompensera nedsättning i arbetsförmågan hos personer med funktionshinder och att stärka deras möjligheter att få eller behålla ett arbete. Programmet innehåller följande insatser:

- stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen,
- särskilda insatser för syn- och hörselskadade,
- stöd till personligt biträde,
- särskilt stöd för start av näringsverksamhet,
- lönebidrag,
- skyddat arbete,
- utvecklingsanställning, och
- trygghetsanställning.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om anvisningar till programmet och beslutar om och betalar ut stöd och ersättningar. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stöd enligt förordningen används

på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller likalydande bestämmelser om återbetalning och återkrav som förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Några särskilda krav på den som anordnar de olika insatserna enligt programmet uppställs inte i förordningen. Däremot är kraven i 9 och 9 a §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpliga.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet med samma namn. Programmet innehåller följande insatser.

- kartläggning,
- jobbsökaraktiviteter med coachning,
- förberedande insatser,
- arbetspraktik,
- arbetsträning,
- förstärkt arbetsträning, och
- sysselsättning hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om anvisningar till programmet samt beslutar om och betalar ut stöd enligt förordningen till anordnare. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stöd används på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller likalydande bestämmelser om återbetalning och återkrav som förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Några särskilda krav på den som anordnar de olika insatserna enligt programmet uppställs inte i förordningen. Däremot är bestämmelserna i 9 och 9 a §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpliga.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Förordningen om jobbgaranti för ungdomar innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet med samma namn. Arbetsförmedlingen prövar frågor om anvisningar till programmet

samt beslutar om stöd till anordnare. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stöd används på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller likalydande bestämmelser om återbetalning och återkrav som förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Några särskilda krav på den som anordnar de olika insatserna enligt programmet uppställs inte i förordningen. Däremot är bestämmelserna i 9 och 9 a §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpliga.

Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställning

Förordningen om stöd för nystartsjobb innehåller bestämmelser om rätt till stöd för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren för ett nystartsjobb. Arbetsförmedlingen fattar beslut om stöd efter ansökan från arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen ska bland annat kontrollera att arbetsgivaren inte har näringsförbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig. Arbetsgivaren ska även vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket. Någon arbetsmarknadspolitisk bedömning ska inte göras. Det finns inte heller reglerat att Arbetsförmedlingen ska samråda med facklig organisation.

Arbetsgivaren har emellertid skyldig att omgående anmäla förändringar som kan påverka rätten till stöd, eller stödets storlek. Förordningen innehåller bestämmelser om när Arbetsförmedlingen ska eller får ompröva beslut om stöd vid ändrade förhållanden och det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stödet används på föreskrivet sätt.

Förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar innehåller bestämmelser om stöd till arbetsgivare för att stimulera yrkesintroduktionsanställning av ungdomar under 25 år. Arbetsförmedlingen fattar beslut om stöd efter ansökan från arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen ska kontrollera att arbetsgivaren inte har näringsförbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig. Arbetsgivaren ska även vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket. Någon arbetsmarknadspolitisk bedömning ska inte göras. Arbetsgivaren ska dock omfattas av centralt kollektivavtal om yrkesintroduktion. Det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stödet

används på föreskrivet sätt. Förordningen innehåller bestämmelser om när Arbetsförmedlingen ska ompröva beslut om stöd vid ändrade förhållanden och det åligger Arbetsförmedlingen att se till att stödet används på föreskrivet sätt.

Regleringen avseende kompletterande aktörer

Enligt 4 § punkt 2 i instruktionen för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingen anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få sökande i arbete. I regleringsbrevet anges vilka anslag som får användas i sådan verksamhet.

Enligt 1 § lagen (2010:536) valfrihet hos Arbetsförmedlingen får Arbetsförmedlingen besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som Arbetsförmedlingen godkännt och tecknat kontrakt med.

I lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare föreskrivs att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av tjänster (etableringslots). Arbetsförmedlingen behöver inte tillämpa valfrihetssystemet för alla nyanlända.

Vilka kompletterande arbetsförmedlingstjänster som Arbetsförmedlingen i övrigt kan upphandla finns inte reglerat varken i lag eller förordning.

3.6 Arbetsförmedlingens föreskrifter

Arbetsförmedlingen har bemyndiganden att utfärda verkställande föreskrifter för de förordningar som nämns ovan, men har använt denna möjlighet i begränsad omfattning. Arbetsförmedlingen har utfärdat föreskrifter för:

- förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (AFFS 2010:9) där myndigheten preciserar att ekonomiskt stöd lämnas till den som anordnar arbetsprövning med 500 kronor per anvisningsdag och deltagare under tiden som prövningen pågår

- förordningen om etableringssamtal och etableringsinsatser (AFFS 2010:4) där beräkningsgrunder för vissa tider preciseras samt
- förordningen om stöd för nystartsjobb (AFFS 2010:7) där vissa tider och förfarandet preciseras.

Föreskrifterna publiceras i Arbetsförmedlingens författningssamling (AFFS).

Det som regleras i lagar och förordningar gäller både Arbetsförmedlingen internt och enskilda aktörer i samhället. Samma sak gäller för Arbetsförmedlingens föreskrifter som är utfärdade efter bemyndiganden av riksdagen och regeringen. Föreskrifterna är i likhet med lagar och förordningar bindande för en domstol.

3.7 Arbetsförmedlingens interna styrande och vägledande dokument

Arbetsförmedlingen har ett antal internt styrande dokument i form av interna instruktioner och arbetsordningar. Detta är interna regler som myndigheten fattar beslut om, utan stöd i lag, förordning eller föreskrift. De blir därmed inte bindande för en domstol. Även internt beslutade planer, avtal och strategier finns som styrande dokument.

Bland de interna dokumenten finns även vägledande dokument. Dessa dokument innehåller information som ska kunna användas som stöd i arbetet. De vägledande dokumenten ska, enligt Arbetsförmedlingen, sammanfatta de regler som styr inom ett område. Myndighetens handläggarstöd för olika program är vägledande och innehåller hänvisningar till olika styrande dokument.

Enligt generaldirektörens arbetsordning har alla stabs- och avdelningschefer ansvar för att bereda nödvändiga interna instruktioner inom sina respektive ansvarsområden. Den chef som har ansvar för ett visst område är den som beslutar om nya eller förändrade regler. Juridiska avdelningen har ansvar för att samordna och juridiskt kvalitetssäkra myndighetens föreskrifter och interna instruktioner.

3.8 Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen

Regeringens årliga regleringsbrev styr också Arbetsförmedlingens verksamhet. Regleringsbrev är omfattande och innehåller anvisningar för hur olika anslag ska användas och ett stort antal uppdrag med återrapporteringar. År 2013 innehöll regleringsbrevet även vissa metoanvisningar.

Återrapporteringar i 2013 års regleringsbrev som rörde kontroll av verksamheten fanns avseende kontrollarbetet med sysselsättningsplatser i den så kallade sysselsättningsfasen av jobb och utvecklingsgarantin(2007:414). Vidare fanns ett uppdrag att redovisa ett ratingsystem för att visa kvalitetsskillnader i verksamheten med kompletterande aktörer. Regeringen gav också Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa arbetet med kontrollfunktionen inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

Även om styrningen av Arbetsförmedlingens verksamhet är omfattande och detaljerad så fanns i regleringsbrevet för 2013 ingen tydlig återföring till regeringen om hur Arbetsförmedlingen arbetar med att förhindra felaktiga utbetalningar till arbetsgivare och externa leverantörer. Detta kan jämföras med regeringens regleringsbrev för Försäkringskassan, där återrapporteringsuppdraget årligen varit tydligt i detta avseende (se även kapitel 11).

Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2014

Regeringen har emellertid i regleringsbrev för 2014 lyft fram frågor om utveckling av Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll. Regeringen fastslår att Arbetsförmedlingen ska ha en effektiv verksamhet med väl fungerande styrning och kontroll. I återrapporteringar ska Arbetsförmedlingen redovisa

- hur myndigheten arbetar för att motverka, hantera och följa upp fel i handläggningen avseende arbetssökande, arbetsmarknadspolitiska stöd till arbetsgivare respektive ersättning till externa leverantörer, inklusive oegentligheter och överutnyttjande av arbetsmarknadspolitiska stöd, och
- vilka behov och möjligheter myndigheten bedömer att det finns att stärka kontrollsystemet i myndighetens samlade verksamhet.

Regeringen har också lagt ett tydligare uppdrag på Arbetsförmedlingen när det gäller kontroll av sysselsättningsplatser. I detta sam-

manhang anges att Arbetsförmedlingen ska redovisa hur kontrollerna av anordnare av sysselsättningsplatser förhåller sig till processen intern styrning och kontroll.

Regeringen återkommer även till kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns i denna del en koppling till Justitieombudsmannens (JO:s) kritik mot Arbetsförmedlingens bristande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden, se även ovan i kapitel 2.8. I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen att Arbetsförmedlingen ska redovisa hur myndigheten har utvecklat dokumentationen och hur denna förhåller sig till processen intern styrning och kontroll.

I regleringsbrevet för 2013 hade Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla arbetsgivarkontakterna. I detta sammanhang gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra informationsinsatser om lönesubventionerade anställningar. Det senare uppdraget finns inte med i 2014 års regleringsbrev.

3.9 Arbetsförmedlingens interna styrning och organisation

Sedan den samlade myndigheten Arbetsförmedlingen etablerades den 1 januari 2008 har organisationen och styrningen förändrats vid flera olika tillfällen. Inledningsvis hade generaldirektören (GD) en ledningsgrupp bestående av fyra marknadschefer, cheferna för två verksamhetsområden samt chefen för GD-staben. De fyra marknadscheferna på huvudkontoret i Stockholm ansvarade för var sin fjärdedel av arbetsförmedlingscheferna med ansvar för 68 arbetsmarknadsområden med totalt 300 arbetsförmedlingskontor. De fyra marknadsområdena benämndes Syd, Väst, Öst och Nord. Marknadscheferna ansvarade gemensamt för Arbetsförmedlingens kundtjänst och Arbetsförmedlingen internet i de delar som avsåg förmedlingsverksamheten. Specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering organiserades i en egen chefslinje under en av de två verksamhetscheferna.

Vid årsskiftet 2012/2013 förändrades Arbetsförmedlingens organisation. Antalet marknadsområden som efter hand blivit tio ökades med ett elfte område, vilket benämns nationell service. Marknadscheferna rapporterar efter förändring vid årsskiftet 2012/2013 till produktionsdirektören, som i sin tur rapporterar till generaldirektören. Marknadscheferna tillhör inte huvudkontoret. Den tidigare nivån med arbetsmarknadsområden finns inte kvar efter för-

ändringen 2012/2013. Marknadscheferna har en mindre stab med biträdande marknadschef, verksamhetscontroller och några verksamhetssamordnare. Inom varje marknadsområde finns ett antal lokala arbetsförmedlingar. Totalt finns 320 lokala arbetsförmedlingar i landet. Se Arbetsförmedlingens organisation i bilaga 6.

Utredningen har analyserat gällande arbetsordning (från den 9 juli 2013) utifrån utredningens uppdrag om åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar. Därvid har utredningen analyserat om de rutiner som finns hos Arbetsförmedlingen inför beslut om stöd är tillräckliga och ändamålsenliga. Utredningen ska även bedöma om de kontroll- och sanktionsmöjligheter som Arbetsförmedlingen har gentemot arbetsgivare och externa leverantörer är tillräckliga och ändamålsenliga.

Enligt Arbetsförmedlingens styrelses arbetsordning (från den 3 juli 2013) ska verksamheten präglas av tre vägledande principer: enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. ”Det dagliga arbetet ska präglas av ett professionellt arbetssätt som bygger på kvalitets-säkrande arbetsmetoder”. Det ska finnas gemensamma rutiner för bland annat:

- a) Intern styrning och kontroll samt ledning,
- b) Verksamhetsanalys, planering, budgetering och uppföljning
- c) Ekonomisk redovisning
- d) Controllerverksamhet,
- e) Chefs- och kompetensförsörjning samt
- f) Information, kommunikation och samverkan

I generaldirektörens arbetsordning (från den 9 juli 2013) för Arbetsförmedlingen regleras att marknadsområdena har inom sina ansvarsområden det operativa ansvaret för att på GD:s uppdrag bedriva arbetsförmedling. Cheferna har ansvar för bland annat att riskanalyser görs, att kontrollåtgärder vidtas och att dessa systematiskt och regelbundet följs upp.

Av kapitel 5–9 framgår hur huvudkontoret har organiserats i syfte att hantera uppföljning och kontroll av arbetsgivarstöd, anordnarstöd och ekonomiska ersättningar till externa leverantörer.

Utredningen har inte kunnat få en samlad bild av hur marknadschefen får del av rapporteringar om felaktigheter som rapporteras till huvudkontoret. Det finns därmed en risk att marknadschefen

inte kan fullgöra sitt ansvar enligt arbetsordningen ”att kontrollåtgärder vidtas och att dessa systematiskt och regelbundet följa upp”.

I samband med utredningens intervjuer våren 2013 framkom att det ute i verksamheten efterfrågades en aktuell arbetsordning som visade ansvarsfördelningen inom myndigheten. Den nya organisationen gällde från den 1 december 2012. Upphandlingsavdelningen etablerades redan den 1 september 2012. Övan framgår att generaldirektören arbetsordning dock beslutades först i början av juli 2013.

3.10 Tillgängliga anslag för utbetalningar till arbetsgivare och externa leverantörer

Utredningen har valt att redovisa nivån på anslagen för 2013 eftersom flertalet av övriga redovisade data rör detta verksamhetsår. Inom parentes anges motsvarande belopp för 2014 enligt regleringsbrevet för år 2014 beslutat den 19 december 2013.

Arbetsförmedlingen disponerade 2013 ett anslag (1:3) för arbetsmarknadspolitiska program på drygt 8,9 miljarder kronor inklusive anslagssparande (9,2 miljarder kronor). En stor del av detta anslag var avsett för köp av arbetsmarknadsutbildning, bidrag till anordnare inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin (JOB), anställningsstöd samt upphandling av tjänster från kompletterande aktörer. Till detta kom ett anslag för lönebidrag (1:4) på 12,8 miljarder kronor (13,3 miljarder kronor).

3.11 Arbetsförmedlingens interna information som en del i styrningen

Utredningen har under sitt arbete år 2013 följt det informationsflöde som läggs ut på Arbetsförmedlingens intranät (VIS) till alla medarbetare inom myndigheten. Information om nya och ändrade regler eller rutiner i form interna instruktioner, handläggarstöd för arbetsmarknadspolitiska program har varit blandade med nyhetsartiklar, och bildspel med månatliga verksamhetsprioriteringar. Budskapen har inte alltid varit tydliga. Dessutom har funnits till och från en otydlighet om vem som ska vara mottagare och om avsändaren av dokumenten verkligen är den funktion som har ansvaret för den aktuella frågan.

Styrningen av verksamheten och därmed styrningen av tillämpningen av regelverket runt de olika stödformerna har gått från huvudkontorets sakavdelningar direkt ut till den enskilde medarbetaren. Utredningen har saknat en tydlig struktur för bland annat implementeringen av nya program och åtgärder. Utredningens bedömning är att ledningsstödet för den enskilde medarbetaren har varit otydligt vilket medför en risk för att beslut fattas på felaktiga grunder – vilket i förlängningen kan orsaka felaktiga utbetalningar.

Utredningen har noterat att i Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2012 angav myndighetsledningen att

Arbetsförmedlingens processer för intern kommunikation kan förbättras och en tydligare kommunikationsstrategi efterfrågas. Inom delar av verksamheten upplevs informationsmängden som alltför omfattande.

Vidare framgick att ett arbete påbörjats med att förbättra utformningen av styrande dokument avseende struktur, omfattning, innehåll och kvalitet. Utredningen delar den uppfattning som fördes fram i Arbetsförmedlings årsredovisning för 2012.

Utredningen har även uppmärksammat JO:s kritik om bristande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden. JO skrev i beslutet 21 november 2013 (dnr 3972-2012) avseende Arbetsförmedlingen:

Handläggarkosten är många och omfattar som regel speciella områden. De framstår som fragmentariska och svåröverskådliga, bl.a. genom olika korshänvisningar. Skrivningarna är ofta kortfattade och ger sällan någon djupare förståelse för förvaltningsrättsliga regler som ligger bakom.

Informationsstrukturen hade under 2013, enligt utredningens uppfattning, inte fullt ut anpassats till att Arbetsförmedlingen sedan 2008 är en myndighet med olika chefsnivåer som måste kunna ha och ta ett tydligare ansvar i informationsöverföringen och i implementeringen av både förändringar och nya program.

Det ansvar som marknadschef eller sektionschef har enligt generaldirektörens arbetsordning blir inte synligt och därmed inte ett tydligt stöd för den enskilda/enskilde medarbetaren.

Arbetsförmedlingens generaldirektör gav myndighetens kommunikationsavdelningen i uppdrag att under 2012 och 2013 förbättra myndighetens internkommunikation. Uppdraget var att förbättra myndighetens måluppfyllelse samt en förbättrad ledning och styrning. En viktig del var att tillhandahålla effektiva interna informationskanaler som tydliggör myndighetens prioriteringar⁴.

⁴ Arbetsförmedlingens projektbeskrivning: Digitalt chefsrum, 2013-01-30.

Utredningen har av tidsskäl inte fått någon rapport från detta arbete.

3.12 Hur ser Arbetsförmedlingens chefer på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar?

I september 2013 ställde utredningen ett antal frågor i en webbenkät till samtliga chefer för Arbetsförmedlingens marknadsområden respektive kontor. I gruppen marknadschefer ingick även biträdande marknadschefer eftersom arbetsfördelningen mellan marknadscheferna och deras biträdande chefer varierar. Arbetsförmedlingens uppföljningsenhet i Söderhamn sände ut webbenkäten och har gjort en sammanställning av svaren, se bilaga 2 och 3.

Nedan benämns chefer för arbetsförmedlingskontor ”kontorschefer”. Chefer för marknadsområden och deras biträdande chefer benämns ”marknadschefer”. Dessa redovisas som en grupp under benämningen marknadschefer.

Av de nio marknadschefer som mottog enkäten svarade åtta på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 88,9 procent. Bland gruppen biträdande marknadschefer mottog 18 enkäten. Tio av dessa svarade, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 55,6 procent. Bland kontorscheferna mottog 154 enkäten och 120 svarade. Det innebär att svarsfrekvensen låg på 77,9 procent.

I den samlade gruppen marknadschefer som svarade på enkäten hade endast 16,7 procent haft ett uppdrag som marknadschef i mer än fyra år och 55,6 i mindre än ett år. Bland kontorscheferna hade 69,2 procent varit kontorschef eller haft annat ledningsuppdrag i mer än fyra år. Endast 6,7 procent av kontorscheferna hade haft sådana uppdrag i mindre än ett år.

Av de marknadschefer som svarade på frågan om de i sin riskanalys för 2013 hade tagit upp felaktiga utbetalningar som ett riskområde svarade 64,7 procent att de hade tagit upp felaktiga utbetalningar som ett riskområde. Som exempel på åtgärder som marknadscheferna planerade utifrån riskanalysen angav de kommunicering av åtgärder i samband med chefsmöten och resultatdialoger på arbetsförmedlingskontoren i syfte att skapa samsyn. Förtydliganden av beslutsdelegationer hade också skett. Som ansvariga för åtgärder angavs såväl kontorscheferna som verksamhetssamordnare och controllers.

Även kontorschefer fick svara på frågan om man hade lyft upp felaktiga utbetalningar som ett riskområde i riskanalysen för 2013. Endast 32,1 procent svarade ”ja” på denna fråga. Motiven till att denna fråga inte prioriterades i riskanalysen varierade. Som exempel angav kontorscheferna, att felaktiga utbetalningar inte är en stor risk eftersom antalet ärenden är få. Man bedömde, att man har goda interna rutiner, och att kunskapen om risk för felaktiga utbetalningar har kommit senare.

Kontorscheferna hade också möjlighet att lyfta exempel på risker. En återkommande risk var kompetensen hos medarbetarna och tidspress. Det framkom också, att både arbetsgivare och arbetsökande trycker på och vill att en anställning ska påbörjas så snabbt som möjligt. Som risk lyftes även fram en alltför nära relationen till arbetsgivaren. En kontorschef bedömde, att Arbetsförmedlingen främst tänker på den sökandes väg genom förmedlingen.

Endast 35,7 procent av de marknadscheferna som svarade på frågan om de hade deltagit i utbildning i kvalitetssäkring i handläggning av ekonomiskt stöd såsom lönebidrag eller nystartsjobb, hade deltagit i sådan utbildning. En betydligt högre andel av kontorscheferna (70,3 procent) hade deltagit i en sådan utbildning.

Marknadscheferna fick frågor om de hade gått ut med styr signaler om uppföljning och kontroll av ärenden som avser arbetsgivarstöd respektive den verksamhet som avser kompletterande aktörer. Av dem som svarade på frågorna svarade 84,6 procent, att de gått ut med styr signaler om arbetsgivarstöd och 85,7 procent hade gått ut med styr signaler om kompletterande aktörer. Bland kontorscheferna var det en högre andel som gått ut med styr signaler (91,5 procent) avseende arbetsgivarstöd. Däremot var det en lägre andel av kontorscheferna (71,8) som gått ut med sådana styr signaler när det gällde uppföljning och kontroll av kompletterande aktörer.

När det gällde arbetsgivarstöden var det främst signaler om checklistor, handläggarstöd och stickprov. I den verksamhet som utförs av kompletterande aktörer hänvisade marknadschefer till centrala initiativ om uppföljning, men också att på plats följa upp verksamheten enligt avtal och överenskommelser. En återkommande uppföljning avsåg snabb hantering av avvikelserapporter och klagomål. Ett marknadsområde uppgav, att man bildat något som man benämnde leverantörsråd för uppföljning.

Samtliga marknadschefer och nästan alla kontorschefer (99,1) som svarade på enkäten angav att de under 2013 gjort stickprovs-

granskningar av lönebidragsärenden. Detta var också ett nationellt uppdrag som gick ut våren 2013. Två tredjedelar av marknadscheferna och hälften av kontorscheferna angav att när de dokumenterade stickprovsgranskningarna använde de huvudkontorets manual.

Däremot svarade endast hälften av marknadscheferna att de under 2013 hade gjort stickprovsgranskningar av övriga arbetsgivarstöd. Huvudkontoret hade inte heller initierat någon stickprovsgranskning av övriga arbetsgivarstöd. Marknadschefer som även gjort stickprovsgranskningar på övriga arbetsgivarstöd dokumenterade sin granskning främst i ärendelistor med noteringar.

Stickprovsgranskningar på övriga arbetsgivarstöd under 2013 var dock ett vanligare initiativ på kontorsnivå. Där svarade 75,4 procent av cheferna att de också gjort stickprovsgranskningar på övriga arbetsgivarstöd. Motiv till att inte alla gjort dessa granskningar var bland annat tidsbrist och att sådana granskningar inte varit ett uttalat uppdrag för kontorschefen.

Utredningen frågade om de nationella checklistorna används i beredningen av arbetsgivarstöd. Av de marknadschefer som svarade på denna fråga svarade 91,7 procent att checklistorna används nästan alltid och 8,2 procent svarade att de används ibland.

Under 2013 hade 66,7 procent av de svarande marknadscheferna fått återkoppling från sin chef på resultaten från stickprovsundersökningen i sitt marknadsområde. En något lägre andel (64,0) av kontorscheferna svarade, att deras marknadschef hade följt upp resultaten från stickprovsundersökningar. Samtliga kontorschefer svarade, att de ger återkopplingar till sina medarbetare.

Utredningen ställde en fråga om marknadschefen hade diskuterat med de personer som rapporterar till henne/honom om hur man bör använda det stöd som ekonomiavdelningen på huvudkontoret kan ge när det gäller felaktiga utbetalningar. Av de marknadschefer som svarade på frågan angav 81,8 procent, att man fört denna diskussion. Däremot angav en betydligt lägre andel av kontorschefen (30,8 procent), att man inom sitt marknadsområde hade diskuterat denna fråga.

Av de marknadschefer som svarade på enkäten angav 75,0 procent, att man under 2013 inom marknadsområdet diskuterat rätts-säkerhet i ärendehandläggningen och 83,3 procent svarade, att man hade diskuterat hur man i handläggningen kan motverka felaktiga utbetalningar. Motsvarande siffror för kontorscheferna var 87,7 procent respektive 74,6 procent.

Riksrevisionen har rekommenderat⁵ arbetsrotation som en åtgärd för att förebygga korruption i positioner inom myndigheter, där det kan finnas risker för att korruption uppstår i externa kontakter. I handläggningen av arbetsgivarstöd kan det finnas risker för korruption. Arbetsrotation är ovanligt inom Arbetsförmedlingen, enligt de svar som kom in från marknadscheferna. Endast en marknadschef svarade, att man tillämpar arbetsrotation i syfte att motverka korruption, bidragsbrott eller bedrägerier. Något fler kontorschefer (åtta stycken eller 15,8 procent) svarade, att man använder arbetsrotation i detta syfte.

Två tredjedelar av de svarande marknadscheferna sa att de tagit ytterligare initiativ utöver vad som initierats av huvudkontoret för att motverka felaktiga utbetalningar. Exempelvis angav en marknadschef att man utsett en person på varje förmedlingskontor som specialist med särskilt ansvar på området. En chef hänvisade till att man deltar i regionala underrättelsecentret⁶ (RUC).

Utredningen ställde frågan om arbetsmarknadens parter skulle kunna medverka till att Arbetsförmedlingen i tidigt skede får information om eventuella oegentligheter, som kan finnas i samband med ekonomiskt ersättning till externa leverantörer eller i samband med arbetsgivarstöd. Av de marknadschefer som svarade på denna fråga så svarade 83,3 procent ”ja”.

Såväl marknadschefer som kontorschefer fick svara på frågan om man saknade något i Arbetsförmedlingens interna stöd som skulle underlätta arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Båda grupperna efterfrågade ett bättre elektroniskt systemstöd. Checklistor och systemstöd borde integreras i beslutssystemet

Arbetet med att utreda felaktiga utbetalningar är tidskrävande för det lokala kontoret. Det är svårt att upprätthålla kompetensen på lokal nivå eftersom felaktiga ärenden inte är enhetliga och de blir därmed så kallade ”sällanärenden”. Man efterfrågade också kompetensutveckling, juridisk hjälp och hjälp med ekonomisk analys av arbetsgivarens förutsättningar att ta emot stöd. Enklare regelverk och enkla instruktioner samt synkronisering av handläggarstöden för de olika arbetsgivarstöden efterfrågades också. Man lyfte även fram behov av att snabbt kunna kontrollera om arbetsgivare som saknar kollektivavtal har tecknat arbetsskadeförsäkring för den som anställs med ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen. Det fram-

⁵ Statliga myndigheters skydd mot korruption, RiR 2013:2.

⁶ Regionala underrättelsecentret är ett samverkansorgan i frågor som rör grov brottslighet. Se vidare i kapitel 6.

kom att det fanns behov av utvecklade rutiner när felaktigheter till exempel återkravsbeslut finns hos en arbetsgivare och flera arbetsförmedlingskontor är involverade (Se kapitel 6).

Ytterligare systemstöd efterfrågades för att utreda misstanke om ekonomiska oegentligheter hos ekonomiska föreningar samt tydligare krav på upphandlade tjänster hos kompletterande aktörer.

När det gäller kontorscheferna fick dessa besvara vissa andra frågeställningar. Av kontorscheferna svarade 38,8 procent att de hade vidtagit åtgärder utöver vad som initierats från huvudkontoret för att motverka felaktiga utbetalningar. Som exempel angavs att en programadministratör granskar alla handlingar innan chefen tar beslut. Ett beslut om arbetsgivarstöd atteras inte innan ett anställningsbevis kommer in till Arbetsförmedlingen från arbetsgivaren. Marknadsområdets controller har en aktiv roll i arbetet att motverka felaktiga utbetalningar. Vid chefsmöten sker en löpande återkoppling av vilka iakttagelser som man har gjort på området. Kontaktpersonen för felaktiga utbetalningar har deltagit i chefsmöten inom marknadsområdet. Kompetensutveckling i olika former angavs också som exempel.

När det gäller frågor om att motverka felaktiga utbetalningar till de så kallade kompletterande aktörerna angav 86,8 procent av kontorscheferna att de kompletterande aktörerna får besök. Hälften av kontorscheferna uppgav att man besöker den kompletterande aktören innan anvisningen är avslutad. Handläggaren på arbetsförmedlingen ska ha löpande kontakt med den kompletterande aktören via ett så kallat webb-stöd. Av de kontorschefer som svarat, angav 62,7 procent att handläggarna dagligen gör denna uppföljning.

Drygt hälften (56,0) av kontorscheferna angav att de från kontoret fört vidare ärenden för utredning till ekonomienhetens enhet för programutbetalning, sektionen för utbetalningskontroll.

4 Kontrollbegreppet och definitioner – Utgångspunkter för analyser och åtgärdsförslag

Utredningen har enligt kommittédirektivet i uppdrag att kartlägga och analysera om de kontrollrutiner som finns hos Arbetsförmedlingen, inför beslut om stöd och under tid med pågående ärende, är tillräckliga och ändamålsenliga för att motverka felaktiga utbetalningar/oegentligheter.

Även om felaktiga utbetalningar/oegentligheter inom de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte kan konstateras alla gånger, kan det förekomma att systemet utnyttjas eller överutnyttjas på ett icke avsett sätt. För att motverka icke avsett nyttjande bör relevanta kontroller av stödmottagare ske, både inför beslut och under ärendets gång/tid med stöd/bidrag. Då många felaktigheter och brister inte kan upptäckas vid tidpunkten för beslutet är det även viktigt att det finns ett system för löpande kontroll och uppföljning av den verksamhet som stödmottagaren tillhandahåller.

För att utredningen ska kunna bedöma huruvida Arbetsförmedlingens rutiner är tillräckliga – i alla de ovanstående delarna – är det nödvändigt att först göra en definition av begreppet kontroll och beskriva utifrån vilken nomenklatur och modell som utredningen gör sina bedömningar.

4.1 Kontrollbegreppet

Begreppet ”kontroll” är ett begrepp som både används och uppfattas på olika sätt. Likväl är ”kontroller” något som de facto kan vara av en rad olika saker.

I den offentliga diskussionen kring myndigheters kontrollverksamhet har ofta stor uppmärksamhet riktats mot ”fusk” och ”fel-

aktiga utbetalningar”. Detta har till viss mån lett till att fokus lagts på efterhandskontroller som ett primärt medel för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Då ”fusk-utredningar”, nästan uteslutande, utgörs av kontroller som sker när en felaktig utbetalning utgått, ger en sådan snäv definition av kontroll en begränsad möjlighet att analysera och bedöma om nödvändiga rutiner finns för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Utredningen har därför valt att utgå från en bredare definition av kontroll, en definition som används av flera andra myndigheter, av Statskontoret och av Riksrevisionen. Likväl är det en definition som följer COSO-modellen¹.

Definition av kontroll:

Med kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.

Kontroll definieras som en aspekt i *hela beslutsprocessen*: där processen startar redan vid den information som lämnas till stödmottagare/tjänsteleverantören innan ansökan, och som sedan spänner från att ansökan om stöd/upphandling av tjänst inkommer, genom hela beslutskedjan, fram till att pengar betalats ut.

Utöver det som sker i beslutsprocessen ryms även efterkontroller i definitionen. Dessa är en viktig komponent för att säkerställa att de i processen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt.

Genom denna breda definition av kontroll, i stället för att bara avgränsa till att ”kontroll” är något som görs först efter att beslut tagits och pengar betalats ut, ökar också förutsättningarna att arbeta preventivt i stället för reaktivt, och en helhetssyn på verksamheten.

4.2 Kontrollstrukturen i verksamheten

Kontroll är således något som bör ses som en aspekt i hela handlägningsprocessen/beslutsprocessen: Från det att information lämnas, genom hela beslutskedjan – fram till eventuella efterkontroller.

¹ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Modellen är en internationellt vedertagen standard för utvärdering av en verksamhets interna styrning och kontroll.

Vilka kontroller som utförs, och hur de utförs, varierar mellan de olika arbetsmarknadspolitiska stöden, då lagstiftningen ställer olika krav på vad som ska vara uppfyllt för att stöd ska utgå, eller för att en kompletterande aktör ska få leverera en tjänst.

Den sammansättning av kontroller som utförs som en del av handläggningskedjan i sin helhet kan beskrivas som *kontrollstrukturen* för aktuellt stöd/verksamhet. De aktiviteter som är mest centrala för att förhindra eller upptäcka fel kan benämnas som centrala kontrollmoment.

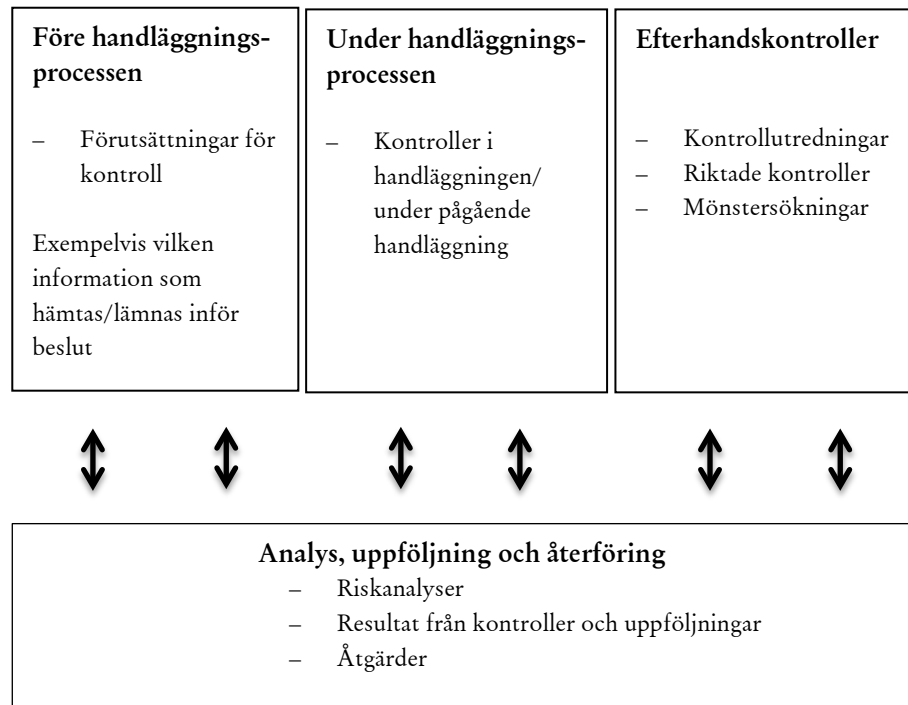
Genom att övergripande beskriva kontrollstrukturen och centrala kontrollmoment för de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna får man en överblick av arbetet för att förhindra eller upptäcka felaktigheter och vilka fel som trots detta kan uppstå.

Nedanstående figur (4.1) av *kontrollstrukturen i verksamheten* utgör utgångspunkt för utredningens analyser av huruvida Arbetsförmedlingens rutiner är tillräckliga och ändamålsenliga för att förhindra felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande. Dessa analyser ligger sedan till grund för utredningens bedömningar av till vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka eller effektivisera Arbetsförmedlingens rutiner i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar och oegentligheter.

4.2.1 Modell för att analysera kontrollstrukturen i verksamheten

Nedanstående modell visar på hur kontrollstrukturen i verksamheten kan beskrivas och analyseras. Modellen kan även användas som stöd för genomförandet av riskanalyser för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande.

Figur 4.1 Kontrollstrukturen – Analysmodell



Med stöd av denna modell kan olika former av kontroller och åtgärder sorteras in efter vart i processen de sker – Före, under eller efter handläggnings-/beslutsprocessen.

Modellen är tillämplig oavsett om det gäller olika arbetsgivarstöd, anordnarstöd eller uppföljning och kontroll av kompletterande aktörers verksamhet.

4.3 Olika former av kontroll

Utifrån definitionen av begreppet ”kontroll” och modellen för beskrivning och analys av kontrollstrukturen kan ett antal olika former av kontroller definieras. Utredningens val av definitioner beskrivs övergripande nedan.

Hur kontrollerna används, och effekterna av dessa, utgör underlag för bedömningen av den samlade kontrollstrukturen och för utredningens bedömningar av till vilka åtgärder som kan vidtas för

att stärka eller effektivisera Arbetsförmedlingens rutiner för att förhindra felaktiga utbetalningar och oegentligheter.

4.3.1 Förutsättningarna för kontroll

Vilken information som finns tillgänglig i ärendet är en nyckelfaktor gällande kontroller i handläggningen. I vilken utsträckning kontroller i handläggningen kan förhindra eller upptäcka fel beror till stor del på vilken information som finns tillgänglig. Informationsinhämtningen inför ett beslut kan således sägas vara ett kontrollmoment där man noga behöver överväga vilken information som är nödvändig att ta in.

Likaså utgör den information som *lämnas*, till den som söker stöd, en viktig parameter för att säkerställa rätt ersättning på rätt grunder. Genom att tillförsäkra sig att tillräckligt med information lämnats till stödmottagaren/leverantören kan risken för omedvetna fel minskas och därmed även de felaktiga utbetalningarna.

4.3.2 Kontroll i handläggningen (inför beslut/utbetalning)

Kontroll i handläggningen har som primärt syfte att säkerställa en korrekt bedömning inför ett beslut/en korrekt utbetalning.

Kontroll i handläggningen kan ske både vid beslutstillfället, och under löpande handläggning/pågående ärende. Generellt sett kan kontroller i handläggningen vara både manuella och automatiska.

4.3.3 Efterhandskontroll

Många felaktigheter och brister kan inte upptäckas vid tidpunkten för beslut, och vissa typer av felaktigheter kan inte helt förebyggas oavsett om en rigorös kontroll sker vid beslutstillfället. Av den anledningen är det, i olika omfattning, nödvändigt att det sker uppföljande efterhandskontroller.

Vilka efterhandskontroller som är erforderliga beror på syftet med kontrollen.

Kvalitetskontroll

Kvalitetskontroller/uppföljningar genomförs ofta i form av efterhandskontroll. Kvalitetskontroller kan syfta till att följa upp regel-efterlevnaden i handläggningen – för att kunna göra en samlad bedömning av utförd verksamhet.

En kvalitetskontroll sker ofta genom att man kontrollerar ett antal centrala handläggningsmoment, i ett urval av ärenden och för en viss period.

Riktad efterhandskontroll

Om det vid en riskanalys identifierats områden där man tror att det finns stor sannolikhet för viss typ av fel (exempelvis: man har en hypotes om att XXX är ett riskområde för systematiskt utnyttjande av stöd) kan en riktad efterhandskontroll genomföras. En ”riktad kontroll” sker då i ett visst syfte, mot ett visst område. Hur många ärenden som kontrolleras och under vilken period avgörs utifrån riskanalysen (syftet med kontrollen).

Vid denna typ av kontroll samlar man ofta in information från flera olika källor.

Riktade efterhandskontroller kan hjälpa verksamheten att hitta systematiska felaktigheter, vilka kan vara svåra att upptäcka i handläggningen av ett enskilt ärende.

Mönstersökningar/Mining

Mönstersökningar eller mining är inte kontroller i sig, utan med mönstersökning avses arbetet med att söka fram och analysera information utifrån hypoteser om riskbilder. Genom att leta mönster i information kan riskområden relevanta för kontroll ringas in.

Kontroll i samband med så kallade kontrollutredningar

Kontroll i form av så kallade ”kontrollutredningar” är fördjupade kontroller som sker när det finns starka misstankar om felaktiga utbetalningar/oegentligheter och som beror på ett medvetet handlande från stödmottagare/leverantör/etc.

Kontroll av interna oegentligheter

Kontroll som sker i syfte att förebygga och upptäcka avsiktliga fel och oegentligheter begångna av den egna personalen. Kontroll av interna oegentligheter kan exempelvis ske för att upptäcka eller utreda korruptionsmisstankar eller jävssituationer.

5 Arbetsförmedlingens arbete med riskanalyser och kontrollåtgärder

5.1 Bakgrund

Sedan den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bildades 2008 har flera ansatser gjorts att utveckla arbetet med intern styrning och kontroll. Redan år 2010 skedde ett arbete för att utveckla ledningens möjligheter att uppnå en betryggande intern styrning och kontroll av verksamheten. Insatserna bestod bland annat av utbildning av chefer och verksamhetssamordnare där innehållet fokuserade på ansvaret för och praktiskt arbete med intern styrning och kontroll. Den metod som under 2013 användes för utvärdering av intern styrning och kontroll togs fram under hösten 2010.

Inför år 2012 genomfördes förändringar av organisation och arbetsprocess för det interna arbetet med intern styrning och kontroll och därmed även för arbetet med riskanalyser och kontrollåtgärder. Bakgrunden till förändringarna var att myndigheten, med hjälp av ett externt konsultbolag, identifierat ett antal utvecklingsområden gällande processen för intern styrning och kontroll. Ett av utvecklingsområdena var behovet av att integrera riskanalysarbetet med den ordinarie verksamhetsplaneringsprocessen. Förändringsarbetet innebar att endast risker av mer strategisk karaktär skulle ingå i den myndighetsövergripande riskanalysen.

5.2 Styrande utgångspunkter för Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll

Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll, samt tillhörande riskanalyser och kontrollåtgärder, styrs ytterst från regeringen. Regeringen har, genom *förordning (2007:603) om intern*

styrning och kontroll, fastställt myndigheters ansvar för att säkerställa en god intern styrning och kontroll. Förordningen gäller för de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa *internrevisionsförordningen* (2006:1228). Det innebär att förordningen är styrande för Arbetsförmedlingen.

I förordningen anges att ett antal obligatoriska moment ska genomföras i syfte att leva upp till de krav som framgår av 3 § *myndighetsförordningen* (2007:515). – det vill säga momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Kraven på att momenten ska genomföras gäller för den myndighetsövergripande nivån. I enlighet med *förordning* (2000:605) *om årsredovisning och budgetunderlag* ska Arbetsförmedlingens styrelse, i anslutning till beslut om årsredovisningen, lämna en bedömning av huruvida verksamhetens interna styrning och kontroll är betryggande.

5.2.1 Definition av intern styrning och kontroll

Av 3 § i *myndighetsförordningen* (2007:515) framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Med intern styrning och kontroll avses alltså den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör dessa krav.

5.2.2 Styrande dokument

Som stöd för sin arbetsprocess avseende intern styrning och kontroll har Arbetsförmedlingen tagit fram en intern instruktion för intern styrning och kontroll (AFII 13/2011) och ett handläggarstöd för riskhantering (AFHS 51/2011). Handläggarstödet beskriver arbetsgången för hur riskanalyser och kontrollåtgärder ska tas fram i samband med verksamhetsplaneringen, samt hur dessa ska följas upp. Som bilaga till handläggarstödet finns en "checklista för riskanalys och hantering av risker" samt underlag för "riskanalys och hantering av risker".

Metod för riskanalyser och kontrollåtgärder

Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning och kontroll utgår från den så kallade COSO-modellen¹. Modellen är ett internationellt ramverk för intern styrning och kontroll och har använts vid framtagandet av förordningen för intern styrning och kontroll. COSO-modellen innehåller bland annat ett riskanalysavsnitt, där det beskrivs hur en riskanalys och framtagande av kontrollåtgärder ska genomföras. Arbetsförmedlingen tillämpar denna modell strikt.

5.3 Den myndighetsövergripande riskanalysen

I samband med 2012 års förändringar av arbetsprocessen för intern styrning och kontroll integrerades riskhanteringsarbetet med arbetet med den ordinarie verksamhetsplaneringen. Detta medförde att Arbetsförmedlingen sedan 2012 tagit fram en ”myndighetsövergripande riskanalys” i samband med verksamhetsplaneringsarbetet. Den myndighetsövergripande riskanalysen syftar till att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som ställs på myndigheten inte fullgörs.

5.3.1 Arbetsgången

Processen för framtagandet av den myndighetsövergripande riskanalysen startar årligen i april/maj, då ledningsgruppen genomför en omvärdering av myndighetens risker. Som underlag inför omvärderingen ligger den strategiska inriktningen och uppföljning av de åtgärder som har planerats. Uppföljningen av åtgärder sker i samband med den löpande uppföljningen av verksamheten genom så kallade resultatdialoger.

Myndighetens omvärderade risker ligger till grund för det inriktningsdokument som anger inriktning och prioriteringar inför kommande år. Vid behov ges också särskilda instruktioner om risker eller riskområden som samtliga ska inkludera i sitt lokala riskanalysarbete. Staber, avdelningar och marknadsområden har inriktningsdokumentet som utgångspunkt för framtagandet av sina respektive verksamhetsplaner och riskanalyser.

¹ Se vidare Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Staberna och avdelningarna skickar en preliminär verksamhetsplan, inklusive riskanalys till ledningsstabens myndighetscontroller för sammanställning. Marknadsområdena skickar riskanalys och aktivitetsplan till Produktionsavdelningen för sammanställning². Särskilda avstämningsmöten genomförs med de avdelningar som enligt arbetsordningen har ett samordnande ansvar för något riskområde. Exempelvis: Personalavdelningen utifrån arbetsmiljöperspektivet, säkerhetsenheten utifrån säkerhetsperspektivet och ekonomiavdelningen utifrån perspektivet felaktiga utbetalningar. Ledningsstaben aggregerar och analyserar dessa riskanalyser för att komplettera den myndighetsövergripande riskanalysen. Underlaget utgör grund för ledningsgruppens riskseminarium. Med utgångspunkt i det samlade underlaget, från de olika delarna av organisationen, värderar ledningsgruppen de myndighetsövergripande riskerna och utser ansvarig för att hantera respektive risk

5.3.2 Den myndighetsövergripande riskanalysen – Risker relaterat till utredningens uppdrag

År 2013

År 2013 var den myndighetsövergripande riskanalysen uppdelad under fyra områden: Kund, Verksamhet, Medarbetare och Ekonomi. I riskanalysen återfanns inte någon risk som handlade om ”felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande. Arbetsförmedlingen har i intervjuer uppgett att detta berodde på att man vid framtagandet av riskanalysen ansåg att risker för felaktiga utbetalningar var intimt förknippade med brister i handläggningen, avseende kompetens och kunskap om regelverket. Av den anledningen beslutade ledningen att inte ha med en ”egen” risk gällande felaktiga utbetalningar.

Relaterat till utredningens uppdrag fanns det emellertid tre riskbeskrivningar som tangerar området ”felaktiga utbetalningar och oegentligheter”:

- Risk att vi inte kan säkerställa kvalitet i leverans av tjänster upphandlade för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.
- Risk att vi inte är effektiva beställare utifrån regelverk, kvalitet och kostnader.

² Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, september 2013.

- Risk att beslut om ekonomiskt stöd till arbetsgivare fattas på felaktiga grunder.

Utifrån de orsaker som lyfts inom organisationen menar Arbetsförmedlingen att den första risken av de tre, orsakas av brister i kravställningen, att uppföljningen inte är tillräckligt effektiv och att det brister i processen för att ta fram kravspecifikation inför en upphandling. I riskanalysen framkommer även skrivningar om att det finns risk för brister avseende myndighetens leverantörsstyrning. Som ansvarig för den första risken anges förvaltningsdirektören. Den åtgärd som genomfördes under 2013 var att inrätta en ny upphandlingsavdelning, med uppdraget att ansvara för enhetliga processer avseende kravställning, upphandling, avrop och leverantörsstyrning.

Den andra risken beskrev Arbetsförmedlingen att den handlade om att det inom myndigheten saknas tillräcklig kompetens för att myndigheten ska vara en effektiv beställare av kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Även för denna risk hade förvaltningsdirektören utsetts som ansvarig och åtgärden var den samma som ovan – inrättandet av en ny upphandlingsavdelning. Den tredje risken lades till i riskanalysen, efter en revidering i juni 2013. Det fanns i december 2013 emellertid inte någon åtgärd beskriven. Som ägare av risken angavs ekonomidirektören.

År 2014

Den myndighetövergripande riskanalysen för 2014 beslutades som en bilaga till verksamhetsplanen 2014. Den innehåller en risk på temat ”felaktiga utbetalningar”:

Risken är att beslut om ekonomiskt stöd fattas i strid med gällande regelverk, vilket leder till felaktiga utbetalningar.

Som orsaker till risken anges att:

Regelverket är för omfattande. Egna tolkningar och anpassningar. Befintliga kontroller fungerar inte som tänkt, till exempel arbetsgivar-kontrollen, beslut och attest. Det saknas ansvarig funktion för utredning och hantering av misstänkta bedrägerier/oegentligheter.

Som ansvariga för risken anges både chefen för ledningsstaben samt ekonomidirektören.

De åtgärder som enligt den myndighetövergripande riskanalysen ska vidtas under 2014 är att ansvarig för helhetsgrepp i frågan om felaktiga utbetalningar ska utses. Utöver detta ska behovet av tvåhandsbeslut för till exempel anställningsstöd utredas. Det ska också tas fram ett förslag avseende ansvar och funktion för utredning av oegentligheter. Åtgärderna ska vara genomförda under första halvåret 2014. De förväntade effekterna av åtgärderna är ökad kontroll av utbetalningar.

5.3.3 Uppföljning av åtgärderna i den myndighetsövergripande riskanalysen

Uppföljning av den myndighetsövergripande riskanalysen ska, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen ske i samband med myndighetens resultatdialoger. Avdelnings- marknads- och stabschefer har ansvaret för att följa upp att planerade åtgärder har vidtagits samt att rapportera status i samband med resultatdialogerna. Ledningsstaben har det sammanhållande ansvaret för uppföljningen.

År 2013 följdes den myndighetsövergripande riskanalysen upp i samband med generaldirektörens resultatdialoger med avdelningarna i maj och november månad. Området "Felaktiga utbetalningar" diskuterades inte regelbundet vid resultatdialogerna. Enligt Arbetsförmedlingen har frågorna däremot under år 2013 varit aktuella i samband med att styrelsen behandlat ärenden rörande intern styrning och kontroll (riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning).

5.3.4 Riskanalysen för "Felaktiga utbetalningar"

Som ett komplement till den myndighetsövergripande riskanalysen upprättade ekonomiavdelningen för år 2013 en särskild riskanalys avseende "Risker för felaktiga utbetalningar". Riskanalysarbetet samordnades av ekonomiavdelningen, men genomfördes tillsammans med representanter från sakavdelningarna på huvudkontoret. Riskanalysen var uppdelad under fem huvudområden:

- Felaktigt förvaltningsgynnande beslut
- Fel belopp
- Fel mottagare
- Systemfel

- Utbetalning i fel tid
- Övrigt

För 2013 innehöll riskanalysen totalt 65 riskbeskrivningar. Nio av de 65 riskerna var värderade med riskvärde 12. Därefter var fem risker värderade till riskvärde nio. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd för "Intern styrning och kontroll" ska risker som ligger över riskvärde 9 åtgärdas. Alla risker som värderas som 8 och mindre faller in under riskacceptansnivån och behöver därför inte åtgärdas eller hanteras på annat sätt.

Områden med högt riskvärde för felaktiga utbetalningar

Nedan följer en sammanfattning av de risker som för 2013 fick riskvärde 12 eller nio i den sammanvägda bedömningen av sannolikhet och konsekvens, och där det för 2013 fanns en planerad åtgärd.

- Risk för att beslut om lönebidrag fattas med felaktig nivå: Som orsak angavs att beslutsfattare har inte rätt kompetens för att fatta beslut på grund av att man inte hinner sätta sig in i regelverket.
 - Som åtgärd förordades att utreda möjligheten till att specialisera arbetsförmedlarrollen.
- Risk för beslut om fel stötid för nystartsjobb: Som orsak angavs att dokumentation saknas vid förlängning av nystartsjobb för att visa på att det finns stötid kvar att ta beslut på.
 - Som åtgärd planerades att säkerställa att handläggarna har tillräckliga kunskaper för att klara av att fatta dessa typer av beslut (utbildning samt tillräcklig erfarenhet av arbetsförmedling).
- Risk för fel belopp: Fel arbetsgivaravgift avseende sökande över 65; Det finns inga riktlinjer eller stöd vid beslut för att hitta rätt nivå på lönebikostnaden.
 - Som åtgärd angavs att riktlinjer ska tas fram och att en systemändring ska ske.

- Risk för fel belopp: Fel uträkning av belopp gällande semesterersättning för arbetsgivarstöden (exklusive nystartsjobb); Inga riktlinjer eller stöd vid beslut för att hitta rätt nivå.
 - Som åtgärd angavs att riktlinjer ska tas fram.
- Risk för att nödvändiga åtgärder inte vidtas efter att felaktiga utbetalningar har uppmärksammats: Kan göra att upprepade felaktiga utbetalningar görs. Information om en felaktighet sprids inte inom myndigheten och/eller åtgärder ignoreras.
 - Som åtgärd angavs att befintlig information se ses över och eventuellt revideras.
- Risk för systemfel: Buggar och systemfel rättas inte när de upptäcks; Lång tid för rättning av buggar och systemfel.
 - Det är oklart om en åtgärd ska genomföras. Det anges bara att ekonomiavdelningen förordar att det ska skapas ett snabbspår för hantering av fel/buggar i besluts-/utbetalningsprocessen, utöver de ordinarie realeaseplanerna.
- Risk för beslut med fel stödtid avseende nystartsjobb: Det är svårt att fatta beslut utifrån kvarvarande stödtid, bland annat på grund av bristfällig handläggning i ursprungsbeslutet och bristande kunskap om hur det ska hanteras. Det saknas också ett adekvat beräkningsstöd.
 - Som åtgärd angavs att det ska tydliggöras i handläggarstödet vad som behöver göras i dessa fall.
- Risk för att beslut fattas på icke gällande regelverk och handläggarstöd: Ansvarsområden inom myndigheten är inte tydliga eller förändras/delas organisatoriskt, vilket gör att regelverk och handläggarstöd försenas eller hamnar mellan stolarna vid förändrade regelverk.
 - Som åtgärd angavs att arbetsordningen måste förtydligas samt kunna förändras löpande.
- Risk för att beslut fattas på felaktiga grunder: Risken orsakas av bristande strategier för implementering av förändringar och nyheter i regelverk, handläggarstöd, rutiner och systemstöd.
 - Som åtgärd angavs att det bör ske en översyn av informationsvägar för implementering och förankring.

5.3.5 Uppföljning av åtgärderna i riskanalysen för felaktiga utbetalningar

Ekonomiavdelningen har tidigare varit ansvarig för uppföljningen av "riskanalysen för felaktiga utbetalningar", men under 2013 överfördes uppföljningsansvaret till ledningsstaben. Under 2013 skedde uppföljning i maj och oktober, i samband med resultatdialogerna mellan generaldirektören och avdelningschefer.

5.4 Sammanfattande kommentarer – Arbetsförmedlingens arbete med riskanalyser och åtgärder

Den myndighetsövergripande riskanalysen innehöll under år 2013 tre riskbeskrivningar som kan relateras till utredningens uppdrag (avsnitt 5.3.2). Dessa tre riskområden anges samtliga orsakas av olika former av brister hos Arbetsförmedlingen; exempelvis bristande avtalsförfarande hos myndigheten eller brister i myndighetens leverantörsuppföljning. Den myndighetsövergripande riskanalysen innehöll dock under 2013 inte några riskanalyser avseende "felaktiga utbetalningar" eller oegentligheter.

Riskanalyser avseende "Felaktiga utbetalningar" återfanns i stället i den särskilda riskanalysen för just "felaktiga utbetalningar", vilken upprättas av ekonomiavdelningen. Även dessa analyser var dock begränsade genom att de enbart gällde risker inom olika former av arbetsgivarstöd, dvs. inom lönebidrag, nystartsjobb, etc. I riskanalysen för "felaktiga utbetalningar" ingick alltså inte analys av risker för felaktiga utbetalningar gällande kompletterade aktörers verksamhet. Som högsta risker för felaktiga utbetalningar angavs risker orsakade av bristande handläggarkompetens alternativt bristande handläggarstöd.

Riskanalysen var även avgränsad i det avseendet att den inte innehöll några analyser av risker för felaktiga utbetalningar orsakade av systematiskt utnyttjande eller överutnyttjande.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheten hushålla med statens resurser, samtidigt som Arbetsförmedlingen i sin instruktion (2007:1030) har krav på sig att säkerställa att "*felaktiga utbetalningar inte görs*". Ur detta perspektiv saknas det således analyser av risker för felaktiga utbetalningar som orsakas av medvetna och systematiska felaktigheter från arbetsgivare, anord-

nare eller kompletterande aktörer. I stället är riskanalyserna fokuserade på ”inre brister” och stort ansvar för att felaktigheter sker läggs på den enskilda handläggaren.

6 Arbetsförmedlingens kontrollutredningsverksamhet

6.1 Bakgrund

Sedan den 1 december 2012 har Arbetsförmedlingen en nationell funktion vilken har det samlade ansvaret för att göra så kallade kontrollutredningar, brottsbedömningar samt polisanmälningar – i de ärenden där brott misstänks.

Funktionen växte fram i ett utvecklingsprojekt – ”Projektet Bidragsbrott och Bedrägerier”, vilket Arbetsförmedlingen beslutade om att starta i februari 2012. Projektet initierades i syfte att utveckla myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I uppdraget låg även att se över myndighetens handläggarstöd och rutiner för det aktuella området, samt vid behov ta fram nya stöddokument.

Projektet ”Bidragsbrott och bedrägerier” avslutades den 31 augusti 2012¹. I samband med projektavslutet lämnades hela ansvaret för ”att samordna arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar” över till ordinarie verksamhet och ekonomiavdelningen vid huvudkontoret, som även fick ansvaret för fortsatt utveckling av verksamheten. Det faktum att ekonomiavdelningen fick uppdraget berodde på att avdelningen historiskt sett varit ansvarig för myndighetens arbete med riskanalyser, stickprovs- och systemkontroller, konsekvensanalyser samt avvikelserapportering avseende ekonomiska händelser som genererar eller riskerar att generera en felaktig utbetalning.

I samband med projektavslutet levererades ett antal helt nya rutinbeskrivningar och handläggarstöd för arbetsgången gällande att utreda misstänkta felaktiga utbetalningar och brott. Dessa

¹ Arbetsförmedlingen, Bidragsbrott och bedrägerier – Genomföranderapport, dnr Af 2012/191914, 2012-09-07.

dokument styrde under 2013 Arbetsförmedlingens arbete med att utreda ärenden där misstanke om felaktig utbetalning förelåg.

Efter projektavslutet inrättades en gemensam intern kontaktväg för frågor om ”felaktiga utbetalningar”, dit den som har behov av stöd i ett ärende fick ett enda telefonnummer att ringa, likaså skapades ett särskild webbformlär för impulser om felaktiga utbetalningar. På varje marknadsområde utsågs även en kontaktperson för arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar.

6.2 Nuvarande organisation och ansvarsfördelning i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar

Den 1 december 2012 etablerade Arbetsförmedlingen formellt en samlad nationell organisation för att arbeta med kontrollutredningar, där ”sektionen utbetalningskontroll” inom enheten för programutbetalningar vid ekonomiavdelningen fick uttalat ansvar för att utreda misstankar om felaktiga utbetalningar. Inom sektionen inrättades också en funktion för utredning av bidragsbrott och bedrägerier, bestående av två heltidstjänster. Syftet med inrättandet var, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, att hålla ihop ansvaret för brottsbedömningar och polisanmälningar av misstänkta brott, men även att öka kvaliteten på, och kvantiteten av, polisanmälningar av bidragsbrott och bedrägerier.

Arbetsförmedlingen saknade under hösten 2012, och våren 2013, en uppdaterad och beslutad arbetsordning. Det dröjde därför till juli 2013 innan ekonomiavdelningens ansvar, för att samordna myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet, formaliserades i arbetsordningen.

Enligt den uppdaterade arbetsordningen så har ekonomiavdelningen uppdraget att samordna myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet. Ekonomiavdelningen ansvarar även för arbetet med polisanmälningar vid misstanke om bidragsbrott enligt lagen (2007:641) om bidragsbrott eller annan ekonomisk brottslighet. Undantaget är brott som begåtts av anställd inom myndigheten, där säkerhetsenheten ansvarar för att samordna sådana utredningar. Ekonomiavdelningen har även ansvaret för att besluta om ersättning och återkrav i ärenden som överlämnats till avdelningen inom ramen

för Arbetsförmedlingens deltagande i myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet.

6.2.1 Avgränsning av ansvarsområdet

Ekonomiavdelningens ansvar för att utreda felaktiga utbetalningar och oegentligheter är dock avgränsat, i förhållande till vad som regleras i generaldirektörens arbetsordning. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen så svarar inte ekonomiavdelningen för att utreda felaktigheter och misstankar om brott/polisanmälningar hos externa leverantörer (kompletterande aktörer och leverantörer av arbetsmarknadsutbildning). Detta trots att det i arbetsordningen framförs att:

Ekonomiavdelningen ansvarar för att samordna myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet samt polisanmälningar med anledning av misstanke om bidragsbrott enligt lagen (2007:641) om bidragsbrott eller annan ekonomisk brottslighet.

Ansvaret för att utreda felaktiga utbetalningar relaterat till kompletterande aktörer och leverantörer av arbetsmarknadsutbildning ska enligt muntliga uppgift i stället ligga hos avdelningen förmedlingstjänster, där det under våren 2013 inrättats en sektion för leverantörskontroll. I generaldirektörens arbetsordning, daterad den 7 juli 2013, återfinns däremot inte något reglerat om att avdelningen förmedlingstjänster har ansvar för att utreda felaktiga utbetalningar, brott eller att arbeta med polisanmälningar.

Enligt uppgifter från tjänstemän vid Arbetsförmedlingen ska ekonomiavdelningen, vid misstanke om felaktig utbetalning till en leverantör av tjänster, dokumentera detta i ett ärendehanteringssystem. Från ärendehanteringssystemet går det sedan en signal till avdelningen förmedlingstjänster, som därefter ska ha ansvaret för att följa upp leverantören.

Om det emellertid finns beviljade arbetsgivarstöd hos leverantören startar sektionen utbetalningskontroll vid enheten för programutbetalningar på ekonomiavdelningen en kontrollutredning av ärendet. Efter avslutad utredning ska resultatet, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, återkopplas till avdelningen förmedlingstjänster.

6.3 Ekonomiavdelningens organisation

Ekonomiavdelningen bestod under 2013 av fem enheter, varav enheten för programutbetalning var den sektion som hade det huvudsakliga ansvaret för ekonomiavdelningens arbete mot felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och bedrägerier.

6.3.1 Enheten för programutbetalning

Enheten för programutbetalning består av fyra sektioner; tre för programutbetalning och en för utbetalningskontroll. En av sektionerna är för programutbetalning är placerad i Kalmar och de övriga två i Kristinehamn. Sektionen utbetalningskontroll finns i Falun.

Sektionerna för programutbetalning

De tre sektionerna för programutbetalning administrerar beslut och rekvisitioner för utbetalning till arbetsgivare och arbetssökande inom Arbetsförmedlingens program – i enlighet med de beslut som handläggaren eller en chef på förmedlingskontoret tagit.

Sektionerna har ansvar för att göra kontroller av utbetalningsunderlag innan utbetalning sker.

Sektionen Utbetalningskontroll

Sektionen utbetalningskontroll är den sektion där ansvaret ligger för att utreda och följa upp felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Sektionen har likaså ansvar för att arbeta aktivt för att minska antalet återkrav, bidragsbrott och bedrägerier. I uppdraget ingår att genomföra stickprovskontroller och andra kontroller av utbetalningar i syfte att upptäcka felaktigheter. I sektionens uppdrag ingår att verkställa återkrav om felaktigt utbetald ersättning, inklusive etableringsersättning. Under 2014 kommer sektionen succesivt ta över ansvaret, från arbetsförmedlingskontoren, för alla återkravsbeslut.

Sektionen utbetalningskontroll hade under år 2013 totalt 26 medarbetare. Arbetet leds av en sektionschef. På sektionen arbetar tio medarbetare med kontrollutredningar, vidare utredningar samt bedömningar av polisanmälningar vid misstanke om bidragsbrott

eller bedrägerier. Två av dessa medarbetare har huvudansvaret för att göra brottsbedömningar och för arbetet med polisanmälningar.

Övriga medarbetare vid sektionen arbetar med återkravshantering, hantering av avvikelser, riskanalys, stickprov samt kundservice via telefon och e-post.

6.4 Arbetsprocesser och metoder för att utreda felaktiga utbetalningar och misstänkta brott

Hur misstankar om felaktiga utbetalningar och efterföljande kontrollutredning/brottsbedömning/polisanmälan ska genomföras beskrivs i en rad olika styrdokument och handläggarstöd. I december 2013 hade ekonomiavdelningen totalt en intern instruktion och tre handläggarstöd avseende hur felaktiga utbetalningar och misstänkta brott ska utredas och hur en polisanmälan ska upprättas². Utöver dessa formella dokument fanns det vid samma tidpunkt ett antal ganska omfattande informations-PM i samma ämne på Arbetsförmedlingens intranät VIS.

Som tidigare nämnts så avser dock inte något av dessa styrdokument/handläggarstöd felaktiga utbetalningar eller misstänkta brott hos kompletterande aktörer och leverantörer av arbetsmarknadsutbildning, utan gäller enbart för felaktiga utbetalningar av olika arbetsgivarstöd.

Huvuddokumentet på området är Arbetsförmedlingens interna instruktion³ om "Arbetet mot bidragsbrott och bedrägerier". Instruktionen innehåller en skrivning, som inte återfinns i något annat av de styrande dokumenten eller handläggarstöden. Skrivningen behandlar hur en polisanmälan "*i vissa situationer*" ska hanteras när utredaren de facto bedömt att ett bidragsbrott/bedrägeri begåtts och kan förväntas leda till straffansvar:

² Arbetsförmedlingens interna instruktion; Arbetet mot bidragsbrott och bedrägerier, 130208,

² Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Misstanke om felaktig utbetalning, AFHS 29/2012, 2012-11-16, Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Polisanmälan av bidragsbrott och bedrägerier, Dnr: Af-2012/438362, Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Brottsbedömning av felaktig utbetalning, Dnr: Af-2012/438391, 2013-02-08.

³ Interna instruktioner syftar till att fastställa regler för arbetet, som inte framgår av lag, förordning eller föreskrift.

Om utredaren bedömer myndighetens interna dokumentation i ärendet som bristfällig kan utredaren välja att inte lämna polisanmälan. Utredaren ska i sådana fall uppmärksamma chefen för det berörda arbetsförmedlingskontoret på bristerna i dokumentationen.⁴

Det är utredningens uppfattning att denna formulering riskerar att bidra negativt till incitamenten att uppmärksamma felaktigheter och ger därför inte förutsättningar för ett rättsäkert förfarande (se även kap. 3 och JO:s yttrande om bristande dokumentation i arbetsförmedlingsärenden).

6.4.1 Sammanfattning av handlägningsprocessen för att utreda misstanke om felaktig utbetalning och brott

Processen med att handlägga ärenden där det finns misstanke om felaktig utbetalning börjar med att en impuls om felaktig utbetalning kommer till sektionen utbetalningskontroll. I handläggarstödet⁵ exemplifierar Arbetsförmedlingen att:

...en felaktig utbetalning kan uppstå genom till exempel stickprov, rutinkontroller, tips, andra myndigheter eller via media.

Om misstanke om felaktig utbetalning uppstår på ett lokalt arbetsförmedlingskontor ska handläggaren/chefen som har misstanken lämna denna impuls till sektionen utbetalningskontroll vid ekonomiavdelningen. Anmälan ska lämnas via en särskild webb-funktion.

När ekonomiavdelningen/sektionen för utbetalningskontroll tagit emot misstanken gör sektionen en bedömning om en kontrollutredning ska göras. Bedöms det finnas ett behov påbörjas en kontrollutredning. Syftet med kontrollutredningen är att avgöra om stödmottagaren har rätt till stödet eller om den är återbetalningsskyldig.

Om det vid kontrollutredningen konstateras att det skett en felaktig utbetalning skickar sektionen för utbetalningskontroll en återkravsförfrågan till det lokala arbetsförmedlingskontoret där beslutet finns⁶. Om sektionens handläggare, som gör kontrollutredningen, däremot misstänker att brott kan ha begåtts skickas ärendet i stället till den så kallade "utredaren för brottsbedömning".

⁴ Arbetsförmedlingens interna instruktion; Arbetet mot bidragsbrott och bedrägerier, 130208.

⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Misstanke om felaktig utbetalning, AFHS 29/2012.

⁶ Beslut taget i december 2013 om att Arbetsförmedlingens återkravsverksamhet ska centraliseras succesivt under 2014.

Utredaren gör därefter, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd, en brottsbedömning⁷. Detta innebär en bedömning av huruvida den felaktiga utbetalningen har skett till följd av brott, vilken brottsrubricering som kan bli aktuell samt om brottet kan förväntas leda till straffansvar. För bedömningen av vad som är brottsligt hänvisas utredaren till bidragsbrottslagen samt brottsbalken.

6.5 Rutiner för polisanmälan

Om utredaren bedömer att en felaktig utbetalning har skett till följd av brott och att brottet kan förväntas leda till straffansvar ska utredaren skriva en polisanmälan. Vad en polisanmälan bör innehålla exemplifieras i Arbetsförmedlingens handläggarstöd "Polisanmälan av bidragsbrott och bedrägerier"⁸. I handläggarstödet lyfts det fram att det är angeläget att myndighetens polisanmälningar innehåller all relevant information som behövs för utredningen. När utredaren har gjort klart polisanmälan ska denna undertecknas av utredaren och dennes chef.

Polisanmälan ska lämnas skriftligen till den lokala polisstationen, det vill säga den som ligger närmast den adress som anmälan avser, eller närmast det arbetsförmedlingskontor där det felaktigt utbetalda beslutet finns. I komplexa fall, som exempelvis gäller flera personer/arbetsgivare i olika delar av landet bör utredaren däremot, enligt aktuellt handläggarstöd, lämna polisanmälan till Ekobrottsmyndigheten. Enligt vad utredningen erfarit lämnade Arbetsförmedlingen under 2013 inte någon polisanmälan till Ekobrottsmyndigheten.

6.5.1 Sakavdelningarnas ansvar vid polisanmälan

Arbetsförmedlingens sakavdelningar ansvarar för förvaltning och utveckling av handläggarstöd för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Om ekonomiavdelningens utredare uppmärksammar brott eller bedrägerier som kan antas bero på systematiska felaktigheter i handläggningen ska utredaren begära ändring hos ansvarig sakavdelning. När ett handläggarstöd ska skrivas om eller förändras

⁷ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Brottsbedömning av felaktig utbetalning, Dnr: Af-2012/438391, 2013-02-08.

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Polisanmälan av bidragsbrott och bedrägerier, Dnr: Af-2012/438362.

har ekonomiavdelningen även möjlighet att yttra sig innan beslut om publicering.

Utredare som behöver stöd för tolkning av bestämmelser gällande olika arbetsmarknadspolitiska program hänvisas i handläggarstöden till en centralt placerad rådgivningsfunktion vilken nås via ett nationellt telefonnummer.

6.6 Impulser om felaktigheter

Sektionen utbetalningskontroll får olika former av impulser om felaktiga utbetalningar. Det handlar om allt ifrån att signaler om felaktigheter kommer från enskilda handläggare, till att impulser om felaktig utbetalning uppstår i samband med olika former av registerkörningar.

Arbetsförmedlingen uppger att majoriteten av de kontrollutredningar som genomförts under 2013 initierats genom att fel-signaler uppkommit i samband med avstämningar av uppgifter mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket. Avstämningen av uppgifter mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket sker en gång i månaden, genom att Skatteverket gör ett lagenligt utelämnande av vissa uppgifter. När Arbetsförmedlingen mottagit dessa uppgifter sker en elektronisk jämförelse med det uppgifter om stödmottagaren som finns hos Arbetsförmedlingen.

De uppgifter som redovisas från Skatteverket är:

- Skatteform
- Momsregistrering
- Arbetsgivarregistrering
- Skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten
- Redovisade arbetsgivaravgifter.
- Avregistrerade företag

De felaktigheter som upptäcks genom denna avstämning handlar ofta om att företag har upphört, eller gått i konkurs under tid med stöd, och inte anmält detta till Arbetsförmedlingen.

Näst vanligaste impulser om felaktigheter är sådana som kommer från handläggarna på arbetsförmedlingskontoren. Genom ett särskilt webbformulär på VIS kan en handläggare eller chef anmäla

en misstanke om felaktig utbetalning av ett arbetsgivarstöd. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen får man sedan årsskiftet 2012/2013 i genomsnitt in 50 impulser om felaktiga utbetalningar per vecka.

Alla impulser om felaktiga utbetalningar leder däremot inte till en kontrollutredning. Flertalet ärenden beror på efterhandskorrigeringar från arbetsgivare eller myndighetens egna oavsiktliga fel. Dessa impulser om felaktig utbetalning leder då enbart till återkrav.

De handläggarimpulser som leder till mer omfattande kontrollutredningar handlar vanligtvis om att en sökande kontaktat sin arbetsförmedlare för att denne inte har fått avtalad lön från arbetsgivaren, alternativt inte fått rätt lön. En annan vanlig förekommande felaktighet är att anställningsförhållanden inte överensstämmer med vad som angivits till Arbetsförmedlingen som underlag för beslut om anvisning.

6.6.1 Impulser genom riktade kontroller

Sektionen utbetalningskontroll arbetar också med olika former av riktade kontroller, vilka i huvudsak genomförs med hjälp av stickprov. Utgångspunkten för vilka kontroller som genomförs är en särskild riskanalys för ”felaktiga utbetalningar” (För mer om Arbetsförmedlingens arbete med riskanalyser och efterföljande kontrollåtgärder (se kapitel 5).

Relaterat till arbetsgivare som uppbär arbetsgivarstöd gör programutbetalningssektionerna dels vissa generella kontroller innan utbetalning, dels gör sektionen utbetalningskontroll stickprovskontroller i efterhand avseende lönebidrag samt nystartsjobb.

Kontroller under 2013

Stickprovskontroller av arbetsgivarstöd innan utbetalning gjordes under 2013 på nedanstående stöd och med redovisat resultat:

- Första rekvisitionen på nytt företags första beslut om bidrag. (För nya företag kontrolleras första beslutet om bidrag eller om företaget inte haft bidrag på de senaste tolv månaderna.)
- Vid signal om felaktigheter (t.ex. skattekontolistan eller signal från lokalt arbetsförmedlingskontor eller arbetstagare)

Under 2013 gjordes nedanstående stickprovskontroller i efterhand avseende lönebidrag och nystartsjobb.

- Lönebidrag: Stickprovskontroll av arbetsgivare, med beslut om lönebidrag, som rekvirerat samma stöd varje månad under oktober 2012 till mars 2013. Det normala torde vara att rekvirerat belopp skiljer sig åt under året, exempelvis på grund sjukdom eller annan frånvaro hos den för vilken arbetsgivaren uppbär lönestödet. Syftet med stickprovskontrollen var att säkerställa att rätt belopp rekvireras och utbetalas.
- Nystartsjobb: Stickprovskontroll av arbetsgivare med beslut om nystartsjobb, som rekvirerat samma belopp varje månad under oktober 2012 till mars 2013. Det normala torde vara att bruttolönen varierar något på grund av tillägg och avdrag. Syftet med stickprovskontrollen var att säkerställa att rätt belopp rekvireras och utbetalas.

För nystartsjobb sker även kontroller av första rekvisitionen på varje beslut, semesterersättning som tas ut i efterskott. Vid avbrott kontrolleras i vissa fall utbetalningen den sista månaden.

Utredningen har kunnat ta del av resultaten av två av de genomförda kontrollerna. Den kontroll som gjordes avseende nystartsjobb, och av arbetsgivare som rekvirerat samma bruttolön sex månader i rad på samma beslut, visade på att av 245 kontrollerade beslut så hade fel belopp utbetalats i drygt 21 procent av ärendena.

Den kontroll som gjordes avseende lönebidrag, och av arbetsgivaren som rekvirerat samma stöd varje månad, visade på att av 249 kontrollerade beslut hade felaktiga utbetalningar skett i drygt 14 procent av ärendena.

6.6.2 Exempel på olika former av felaktigheter som upptäcks och utreds av sektionen utbetalningskontroll

Med utgångspunkt i de impulser som kommer genom avstämmningar med Skatteverket, från handläggare eller från de impulser som uppstår via stickprovskontroller så upptäcker sektionen utbetalningskontroll olika former av felaktiga utbetalningar gällande arbetsgivarstöden.

Det felaktigheter som upptäckts beror exempelvis på att:

- arbetsgivare rekviderar arbetsgivarstöd månadsvis, men som vid en kontrollutredning inte kan styrka sina kostnader.
- arbetsgivare rekviderar stöd men redovisar inte arbetsgivaravgifter till Skatteverket.
- beslut om nystartsjobb har tagits på enskilda företag, där det framgår att det finns släktförhållanden eller att personen har väsentligt inflytande i företaget.
- krediteringar av skattekonton (nystartsjobb) har skett med lön som bedöms vara betydligt högre än vad som är normal marknadsmässig lön. Det förekommer även fall med mycket höga belopp avseende "bonusutbetalningar".
- arbetsgivaren fullgör inte överenskommelsen med Arbetsförmedlingen avseende nivån på månadslönen, vilket innebär att arbetsgivaren betalar ut en lägre lön än avtalat.
- arbetsgivare som vid rekvirering av stöd underlåter att meddela avvikelser från månadslön, på grund av exempelvis sjukfrånvaro.

6.7 Antal kontrollutredningar

Statistik på hur många kontrollutredningar Arbetsförmedlingen har gjort finns från och med år 2012. Utredningen har ställt frågan till Arbetsförmedlingen om hur många kontrollutredningar som gjorts under år 2013. Arbetsförmedlingen uppger⁹ att man under året gjort 1 550 kontrollutredningar – av olika organisationsnummer. Eftersom statistiken utgår från aktuell arbetsgivares organisationsnummer, innebär det att i de 1 550 kontrollutredningarna kan det ha skett utredningar av flera olika arbetsgivarstöd inom ramen för en och samma utredning. I dagsläget saknar dock Arbetsförmedlingen systemstöd för att kunna redovisa uppgifter om antal kontrollutredningar per stödform, varför uppgifter om specifikt antal stöd som gått ut felaktigt inte går att få fram.

⁹ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, januari 2014.

6.8 Antal polisanmälningar

Utredningen har fått ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen avseende antalet polisanmälningar som myndigheten gjort från och med år 2012 och framåt. Innan år 2012 låg ansvaret för polisanmälningar på Arbetsförmedlingskontoren. Uppgifter saknas dock om antalet polisanmälningar som gjorts innan år 2012.

Av de ärenden som 2012 polisanmäldes var 4 ärenden anmälda enligt bidragsbrottlagen och 8 ärenden anmälda enligt bedrägeribestämmelserna.

2013 lämnade Arbetsförmedlingen 14 polisanmälningar avseende bidragsbrott eller bedrägerier. Två polisanmälningar var anmälda enligt bidragsbrottslagen och 12 ärenden enligt bedrägeribestämmelserna.

Den 30 juni 2013 låg 13 ärenden under utredning för brottsbedömning. I december 2013 hade antalet ärenden under utredning ökat till 58 stycken.¹⁰

6.8.1 Orsaker till polisanmälan

De ärenden som polisanmädes under våren 2013, och som gällde felaktigheter som arbetsgivaren/föreningar har varit orsak till, handlade om att:

- Arbetsgivaren hade inte betalat ut lön enligt överenskommelse och därmed inte haft de lönekostnader som denne angivit vid rekvisering av stöd.
- Redovisade arbetsgivaravgifter var för låga i förhållande till lön, alternativt så hade arbetsgivaravgifter inte redovisats alls.
- Ideella föreningar hade startats upp, beviljats arbetsgivarstöd och därefter försvunnit.
- Arbetsgivare rekviserade stöd för lönekostnader som sedan inte kunde styrkas med korrekta underlag.
- Arbetsgivare rekviserade stöd för lönekostnad som denne inte haft eftersom inga löner utbetalats.
- Lönespecifikationer stämde inte överens med utbetald lön.

¹⁰ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, januari 2014.

- Arbetsgivare som medvetet lämnat felaktiga uppgifter till Arbetsförmedlingen.
- Arbetsgivare som inte betalat ut korrekt lön till arbetstagare, utbetalningar från företagets konto stämde inte överens med det som borde vara korrekt nettolön.
- Arbetsgivare som vilselett Arbetsförmedlingen genom att ange arbetsplats i Sverige, medan det i själva verket visat sig vara utomlands.

6.9 Marknadsområdenas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar

Enlig generaldirektörens arbetsordning¹¹ har marknadsområdescheferna ansvar för att ”riskanalyser görs, kontrollåtgärder vidtas och att dessa systematiskt följs upp”. Arbetsordningen innehåller dock inte något uttalat ansvar för att förhindra felaktiga utbetalningar, brott och bedrägerier.

På marknadsområdena och på de lokala arbetsförmedlingskontoren har man inte heller någon överblick avseende hur många impulser om felaktiga utbetalningar som lämnats till ekonomiavdelningen. Impulser om felaktiga utbetalningar lämnas av arbetsförmedlaren eller den lokala chefen direkt till ekonomiavdelningen, sektionen för utbetalningskontroll och det finns inga rutiner som ger marknadsområdet en överblick över ”sina” impulser. Ekonomiavdelningen har inte några uppgifter om hur många impulser som kommer från respektive marknadsområde.

I generaldirektörens arbetsordning fastställs det däremot att respektive chef i organisationen ett ansvar för att riskanalyser görs, att kontrollåtgärder vidtas och att dessa systematiskt och regelbundet följs upp och bedöms för att med rimlig säkerhet säkerställa att ovanstående fullgörs. Marknadsområdena genomför själva, i varierande utsträckning, olika former av efterhandskontroller med hjälp av stickprov. Vem som har initierat kontrollen varierar, det kan ske både från huvudkontoret och från marknadsområdena. Enligt vad utredningen erfarit så har dessa efterhandskontroller dock inte som huvudsyfte att identifiera felaktiga utbetalningar eller oegentlig-

¹¹ Arbetsförmedlingen, Generaldirektörens arbetsordning, dnr: Af-2013/15170, 2013-07-09.

heter. Det främsta syftet är att följa kvaliteten i ärendehandläggningen.

Enligt Arbetsförmedlingen så finns det inte någon rutin för att återföra resultat från marknadsområdenas olika efterhandskontroller av handläggningen till huvudkontoret. Detta gäller oavsett om uppföljningen är initierad av en av sakavdelningarna på huvudkontoret eller av det enskilda marknadsområdet. Företrädare för Arbetsförmedlingen har uppgivit att om det, vid någon form av efterhandskontroll, upptäcks en felaktig utbetalning – så anmäler handläggaren/chefen denna via det så kallade ”webbforumuläret”, på samma sätt som andra identifierade felaktiga utbetalningar.

6.10 Marknadsområdenas kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar

I respektive marknadsområde finns det sedan juni 2012 en person med uppdraget att vara kontaktperson för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. I generaldirektörens arbetsordning finns det i övrigt, för marknadsområden, ingen uttalad ansvarsfunktion för att arbeta mot felaktiga utbetalningar.

Kontaktpersonernas uppdrag är att vara marknadsområdets experter på frågor rörande felaktiga utbetalningar samt vara ett stöd för chefer och handläggare. I uppdraget ingår inte att ta över ansvaret för någon del av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Kontaktpersonsuppdraget är inte ett heltidsuppdrag, utan en tillikauppgift som lagts på redan befintliga yrkesroller. Vanligast är att en controller eller en verksamhetssamordnare utsetts till kontaktperson inom marknadsområdet.

Enligt information på Arbetsförmedlingens intranät (daterat 2012-08-08) har kontaktpersonerna i uppdrag att inom sina respektive marknadsområden: sprida information om rutiner för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och svara på frågor om hantering av felaktiga utbetalningar och återkrav från chefer och handläggare. I uppdraget ingår även att, vid behov, samverka med andra myndigheter avseende felaktiga utbetalningar. Kontaktpersonerna ingår även, tillsammans med kontaktpersonerna i övriga marknadsområden, ekonomiavdelningens sakansvariga och utredare, i ett internt nätverk för erfarenhetsutbyte.

Uppdraget till kontaktpersonerna kan i enstaka ärenden initieras från ekonomiavdelningen. Kontaktpersonerna får stöd i uppdraget från ekonomiavdelningen. Sektionen utbetalningskontroll kan i vissa fall lämna ärenden för vidare granskning av en kontaktperson. Utredningen har inte fått tillgång till uppgifter på hur mycket tid respektive kontaktperson lägger på sitt uppdrag. Det finns inte heller någon sammanställning över vilka preciserade uppgifter som respektive kontaktperson har. Flera av de kontaktpersoner som utredningen har pratat med anger att uppdraget är ett tydligt "sidouppdrag" och att det är den egna chefens prioriteringar som går först.

6.11 Intern utbildning om risker för felaktiga utbetalningar

Sedan början av 2013 finns en utbildningsplan avseende felaktiga utbetalningar. Den riktar sig till dem som ska arbeta mer direkt med felaktiga utbetalningar. Planen innehåller en grund- och en påbyggnadsutbildning.

För samtliga anställda i marknadsområdena, inklusive kundtjänst och personalen på ekonomiavdelningen, finns det en webb-utbildning om "Felaktiga utbetalningar inom staten". Utbildningen är framtagen av Kompetensrådet i Staten (KRUS) och är övergripande och vänder sig till medarbetare i alla statliga myndigheter.

För chefer finns det i grundutbildningen för nya chefer en ekonomimodul med ett avsnitt som gäller bidragsbrott och bedrägerier.

6.12 Samverkan med andra myndigheter – avseende "felaktiga utbetalningar"

På handläggarnivå samverkar Arbetsförmedlingen med Skatteverket kring frågor som rör risker för felaktiga utbetalningar. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen har man regelbundna avstämningar om arbetssätt, modeller och metodutveckling. På huvudkontorsnivå ingår sektionschefen för utbetalningskontroll i samverkan kring bedrägerier till sammans med andra myndigheter; bland annat Försäkringskassan, Migrationsverket, Kronofogden och Polisen.

I utredningens intervjuer har det framkommit att det inte sker någon formell samverkan mellan Arbetsförmedlingens ledning och

ledningen inom exempelvis polisen eller åklagarmyndigheten vad gäller frågor om ”felaktiga utbetalningar” och bidragsbrott/bedrägerier.

6.12.1 Arbetet mot organiserad brottslighet

Arbetsförmedlingen har sedan den 1 januari 2013 i form av en försöksverksamhet deltagit i arbetet i två Regionala Underrättelsecentren (RUC).

RUC är ett samverkansorgan för elva myndigheter, som arbetar med att förhindra grov organiserad brottslighet. Arbetet inleddes 2009 efter ett uppdrag från regeringen. Rikskriminalpolisen samordnar arbetet. Inom ramen för RUC har myndigheterna inrättat gemensamma strategiska och operativa råd, underrättelsecenter på regional och nationell nivå samt särskilda aktionsgrupper för att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Tillsammans med Polisen deltar Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i samverkan. Sedan 2013 ingår även Migrationsverket. Samarbetet leds av ett samverkansråd där Rikspolischefen och de samverkande myndighetscheferna träffas två gånger per år.

Vid årsskiftet 2013/2014 lämnade ekonomiavdelningen ett förslag, till generaldirektören, om en framställan om permanent medverkan i RUC. I februari 2014 hade Arbetsförmedlingen inte tagit något formellt beslut till följd av ekonomiavdelningens förslag. Enligt uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingen ska en särskild funktion inom myndigheten få ansvar för samordning av samverkan i arbetet mot organiserad brottslighet.

6.13 Sammanfattande kommentarer

Avgränsat arbete med att utreda felaktiga utbetalningar

Inom Arbetsförmedlingen har sedan den 1 december 2012 myndighetens ekonomiavdelningen ansvaret för att:

...samordna myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet.

Enligt de intervjuer som utredningen gjort och fakta som samlats in, är dock ekonomiavdelningens ansvar avgränsat på så sätt att det inte gäller för att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott eller annan ekonomisk brottslighet som orsakas av kompletterande aktörer.

Detta ansvar ligger i stället, enligt uppgifter från företrädare för Arbetsförmedlingen, på avdelningen förmedlingstjänster. Detta framgår dock inte av generaldirektörens arbetsordning. Utredningen har uppfattat att ekonomiavdelningens uppdrag också är avgränsat till att utreda konkreta felaktiga utbetalningar, inte felaktigheter som beror på oegentligheter eller överutnyttjande.

Ökat antal impulser och underdimensionerad kontrollverksamhet

På sektionen utbetalningskontroll som har ansvaret för att utreda och följa upp felaktiga utbetalningar och bidragsbrott arbetar tio personer med kontrollutredningar. Två av dessa resurser har som uppgift att göra fördjupade utredningar, brottsbedömningar och skriva polisanmälningar.

Under 2013 inkom totalt 3033 impulser om felaktiga utbetalningar för bedömning om kontrollutredning. Samtidigt ökade "balanserna" avseende antalet misstänkta bidragsbrott/bedrägerier. I juni 2013 låg 13 ärenden under utredning för brottsbedömning. I december 2013 hade antalet ärenden ökat till 58 stycken.

Under 2013 gjorde sektionen utbetalningskontroll 1 550 kontrollutredningar. 39 ärenden gick vidare från kontrollutredning till brottsbedömning och eventuell polisanmälan.

Antalet kontrollutredningar kan relateras till att Arbetsförmedlingen år 2013 sammanlagt betalade ut dryga 13 miljarder i arbetsgivarstöd och dryga 6 miljarder kronor krediterades arbetsgivares skattekonto genom besluten om nystartsjobb. (Utöver detta så köpte myndigheten under 2013 kompletterande arbetsförmedlingstjänster för 1,5 miljarder kronor). Antalet beslut och omfattningen på de totala utbetalningarna av arbetsgivarstöd är höga. Detta faktum, i kombination med riskbilderna- och att man har svårt att hinna med att utreda de impulser om felaktigheter som inkommit – gör att utredningen bedömer att kontrollverksamheten är underdimensionerad.

Samverkan med andra myndigheter

På handläggarnivå samverkar Arbetsförmedlingen med Skatteverket i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen har man avstämningar om arbets sätt, modeller och metodutveckling. Samverkan ska enligt uppgift även vara påbörjad med Försäkringskassan, men skedde vid årsskiftet 2013/2014 inte regelbundet. På huvudkontorsnivå ingår sektionschefen för utbetalningskontroll i samverkan kring bedrägerier tillsammans med andra myndigheter; bland annat Försäkringskassan, Migrationsverket, Kronofogden och Polisen. Utredningen har dock inte kunna identifiera hur samverkansarbetet avseende ”felaktiga utbetalningar” är förankrat på generaldirektörsnivå.

Den riskbild som framkommit under utredningens gång, avseende systematiskt utnyttjade av arbetsgivarstöd/välfärdssystemen, visar på ett stort behov av att Arbetsförmedlingen formaliserar och utvecklar samverkan på nationell nivå. Detta avser samverkan med både myndigheter som betalar ut ersättning från välfärdssystemet samt samverkan med polisen och åklagarmyndigheten.

Marknadsområdena saknar översikt och tydligt uppdrag

I generaldirektörens arbetsordning finns det inte något tydligt uppdrag till marknadsområdena avseende att motverka felaktiga utbetalningar, bidragsbrott och bedrägerier.

Inom respektive marknadsområde finns ”Kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar”. Uppdraget är dock ett sidouppdrag till en ordinarie yrkesroll. Det finns inte någon sammanhållen styrning av kontaktpersonsuppdraget och inte heller något bild över vad respektive kontaktperson gör i sitt uppdrag.

I och med att impulserna om felaktiga utbetalningar lämnas direkt till ekonomiavdelningen, av arbetsförmedlaren eller den lokala chefen, så har varken de utsedda kontaktpersonerna eller marknadsområdenas ledningsfunktioner någon överblick avseende hur många impulser om felaktiga utbetalningar som lämnas till huvudkontoret.

7 Arbetsgivarstöd – Kontrollstruktur och risker

7.1 Bakgrund

Det finns flera olika former av ekonomiska stöd till arbetsgivare, vars syfte är att stimulera arbetsgivare till att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. De stödformer som finns är bland annat lönebidrag, trygghetsanställning, nystartsjobb, särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb, skyddat arbete och utvecklingsanställning. År 2013 var lönebidrag, nystartsjobb samt trygghetsanställning de absolut vanligast förekommande arbetsgivarstöden. Arbetsförmedlingen fattade under 2013 80 997 beslut om nystartsjobb, 39 614 beslut om anställning med lönebidrag samt 26 974 beslut om trygghetsanställning, se tabell 7.1 om antal beslut om arbetsgivarstöd under 2013.

Tabell 7.1 Antal beslut om arbetsgivarstöd år 2013

Stöd	Antal beslut 2013
Nystartsjobb	80 997
Lönebidrag	39 614
Trygghetsanställning	26 974
Utvecklingsanställning	11 270
Särskilt anställningsstöd	8 670
Förstärkt särskilt anställningsstöd	7 140
OSA	6 611
Instegsjobb	8 313
Totalt antal beslut	189 589

Källa: Arbetsförmedlingen.

Nystartsjobb var det program i vilket det fanns flest kvarstående personer i slutet av år 2013, se tabell 7.2. Även i programmen lönebidrag och utvecklingsanställning var antalet kvarstående högt i slutet av 2013.

Tabell 7.2 Genomsnittligt antal kvarstående personer i olika program den 31 december 2013

Stöd	Genomsnitt december 2013
Nystartsjobb	43 420
Lönebidrag	34 829
Trygghetsanställning	30 615
Utvecklingsanställning	7 129
Särskilt anställningsstöd	4 846
Förstärkt särskilt anställningsstöd	4 757
OSA	3 763
Instegsjobb	2 968
Totalt	132 327

Källa: Arbetsförmedlingen.

För de stöd som redovisas i tabell 7.2 skedde under år 2013 totalt drygt 1,9 miljoner utbetalningstransaktioner.

7.1.1 Avgränsningar

Utredningen har valt att utgå från ett övergripande systemperspektiv i sina analyser av riskerna för felaktiga utbetalningar, oegentligheter och överutnyttjande. Av den anledningen har utredningen valt att avgränsa kartläggningen och analyserna av riskerna för felaktiga utbetalningar, oegentligheter och överutnyttjande av arbetsgivarstöd till att avse lönebidrag, trygghetsanställning samt nystartsjobb. Detta då dessa tre arbetsgivarstöd är störst i både pengar och antal beslut. Utredningen är av den meningen att en beskrivning av riskbilden för dessa tre stödformer också ger en bild av riskerna avseende de övriga arbetsgivarstöden.

7.2 Översikt

Nedan följer en översikt avseende de arbetsgivarstöd som utredningen valt att fokusera på.

7.2.1 Arbetsgivarstöd i form av lönebidrag

Lönebidrag är en lönesubvention som introducerades redan 1980. Villkor för stödet regleras i *förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*. Syftet med stödet är att underlätta för personer, med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, att få en anställning där hans/hennes kompetens och färdigheter tas tillvara. Stödets storlek beror dels på lönekostnaden för den anställde, dels på dennes arbetsförmåga i förhållande till arbetets krav.

Det första beslutet om lönebidrag omfattar högst ett år. Stöd kan lämnas i upp till fyra år, men i vissa fall kan det vara aktuellt med längre tid. Stödet får endast förlängas utöver det fjärde året om det efter en särskild prövning bedömts motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. Lönebidraget beräknas på den totala lönekostnaden för den anställde. Det finns däremot ett tak på stödnivån då den bidragsrundande lönen högst kan vara 16 700 kronor. Det innebär att arbetsgivaren maximalt kan få bidrag för en lönekostnad på upp till 16 700 kronor per månad.

Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde. Stöd kan lämnas vid nyanställning, när en anställd återgår till sitt arbete efter att ha haft hel tidsbegränsad sjukersättning eller hel aktivitetsersättning, samt när en arbetstagare som tidigare haft anställning med lönebidrag får sin arbetsförmåga försämrad inom tre år från det att lönebidraget senast lämnades. Lönebidrag får även lämnas för arbetstagare som övergår från skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare till en annan anställning hos arbetsgivaren. Antingen kan den sökande själv ha en arbetsgivare i åtanke, eller så är det Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsgivare som leder till att sökande och arbetsgivare kan matchas ihop.

Arbetsgivaren beslutar om individens anställning. Arbetsförmedlingen beslutar enligt gällande förordning¹ om lönebidrag för den enskilde individen och för att anvisa arbetstagaren till den

¹ Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

aktuella arbetsgivaren. Anställningen, som är en förutsättning för stödet, är en reguljär arbetsrättslig anställning som ingår mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och den upphör inte arbetsrättsligt även om stödet skulle upphöra².

En anvisning får endast göras om arbetet bedöms lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställda kan förbättra sin arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag och i samband med anvisningen ska därför en individuell handlingsplan upprättas för att underlätta en sådan övergång.

Antalet arbetsgivare som någon gång under året fått bidrag för att anställa med lönebidrag har minskat mellan åren 2011 till 2013, se tabell 7.3.

Tabell 7.3 Antal arbetsgivare som vid något tillfälle under respektive år mottagit lönebidrag från Arbetsförmedlingen

2011	2012	2013
26 117	25 348	21 320

Källa: Arbetsförmedlingen.

7.2.2 Trygghetsanställning

Trygghetsanställning är en lönesubvention som infördes 2006 och som regleras i samma förordning som lönebidrag, men med den skillnaden att målgruppen består av personer med funktionsnedsättning vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt samt att en trygghetsanställning saknar borte tidsgräns. Anställningen är en reguljär anställning³, men ska vara anpassad efter den arbetssökandes förutsättningar och särskilda behov. Arbetsförmedlingen ska åtminstone vart fjärde år pröva att stödets storlek inte överstiger den nivå som behövs för att kompensera för arbetstagarens funktionsnedsättning.

Stödet för trygghetsanställningen beräknas på samma sätt som vid en anställning med lönebidrag.

Antalet arbetsgivare som vid något tillfälle under året mottagit stöd för trygghetsanställning har ökat med 64 procent mellan år 2011 och år 2013, se tabell 7.4.

² Den som anställs omfattas av lag (1982:80) om anställningsskydd.

³ Den som anställs omfattas av lag (1982:80) om anställningsskydd.

Tabell 7.4 Antal arbetsgivare som vid något tillfälle under respektive år mottagit stöd för trygghetsanställning från Arbetsförmedlingen

2011	2012	2013
8 774	10 607	14 382

Källa: Arbetsförmedlingen.

7.2.3 Nystartsjobb

Nystartsjobb introducerades i januari 2007. Stödet regleras i en särskild förordning – *förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb*. Syftet med nystartsjobb är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid. Stödet kan lämnas för både tillsvidare-, prov- och tidsbegränsade anställningar. Nystartsjobb innebär att en arbetsgivare som anställer en person som varit arbetslös en längre tid eller som fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, får ersättning för arbetsgivaravgiften eller dubbla arbetsgivaravgiften (upp till 63 procent av lönen). Ersättning utgår genom att arbetsgivarens skattekonto krediteras.

Till skillnad mot ett beslut om stöd i form av lönebidrag/trygghetsanställning sker det inte, vid ett beslut om nystartsjobb, någon bedömning av den enskilde individens arbetsförmågenedsättning. Inte heller sker det något arbetsmarknadspolitisk bedömning då förordningen om nystartsjobb inte omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (se kapitel 3).

Enligt förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb finns det inte någon övre gräns för hur hög den bidragsgrundande inkomsten kan vara. Arbetsgivaren ska dock intyga att lön lämnas enligt kollektivavtal, eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal i branschen.

Såväl Arbetsförmedlingen som Skatteverket har uppmärksammat att ett antal arbetsgivare ingår anställningsavtal på en betydligt högre nivå än vad som regleras i kollektivavtal. Utredningen har från Arbetsförmedlingen fått information om att under perioden 2011–2013 gjordes sammanlagt 114 861 transaktioner som låg mellan 30 000 kronor till 100 000 kronor, se tabell 7.5.

Tabell 7.5 Antal transaktioner mellan 30 000–100 000 kronor avseende nystartsjobb, perioden 2011–2013

Antal	
996	100 000 kronor
25 704	50 000 > 99 999 kronor
88 161	30 000 > 49 999 kronor

Källa: Arbetsförmedlingen.

Ersättning för nystartsjobb lämnas under lika lång tid som den som anställs har varit frånvarande från arbetslivet, dock maximalt tio år för personer över 55 år. För ungdomar mellan 20 och 26 år, samt för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, lämnas stöd i längst ett år. För nyanlända invandrare kan stöd lämnas i högst tre år från det att de fick uppehållstillstånd. För den som beviljats utslussningsåtgärder från fängelse eller för den som är villkorligt frigiven kan stödet lämnas motsvarande den utdömda strafftiden, dock minst ett och högst fem år. Ett beslut om nystartsjobb fattas dock alltid för ett år i taget. Stödet för nystartsjobb utgår därefter genom att arbetsgivaren tillgodoförs en kreditering på skattekontot.

Arbetsgivaren är den som ansöker om nystartsjobb hos Arbetsförmedlingen. Nystartsjobbet behöver inte ha förmedlats av Arbetsförmedlingen, men myndigheten måste ha fattat ett beslut om att bevilja ersättning innan dess att anställningen börjar. Den som ska anställas med hjälp av stödet ska också vara anmäld arbetslös på Arbetsförmedlingen när beslutet fattas. Det går dock att den arbetsökande anmäler sig i samband med att arbetsgivaren lämnar in ansökan om nystartsjobb.⁴ I samband med ansökan ska den arbetsökande med underskrift och intyg styrka att denne uppfyller relevanta krav för att vara stödberättigad.

Antal arbetsgivare som vid något tillfälle under året mottagit stöd för nystartsjobb har minskat något under åren 2011 till och med 2013, se tabell 7.6.

Tabell 7.6 Antal arbetsgivare som vid något tillfälle under året mottagit stöd för nystartsjobb

2011	2012	2013
37 556	34 734	34 454

Källa: Arbetsförmedlingen.

⁴ Arbetsförmedlingens faktablad till arbetsgivare – Nystartsjobb: 2013:02.

7.3 Kontrollstruktur avseende de aktuella arbetsgivarstöden

Inför beslut om ett arbetsgivarstöd sker det i olika utsträckning kontroller. Detsamma gäller för under tid som stöd utgår. Vilka kontroller som utförs, och hur de utförs, varierar. Dels ställer olika förordningar olika krav på vad som ska vara uppfyllt för att stöd ska utgå, dels så har Arbetsförmedlingen i varierande omfattning utarbetat interna instruktioner. Det finns även kontroller som initieras av sakavdelningar eller staber på Arbetsförmedlingens huvudkontor samt kontroller som initieras av marknadsområdet eller lokalt arbetsförmedlingskontor.

Den sammansättning av kontroller som utförs, som en del av handläggningskedjan i sin helhet, kan benämnas som *kontrollstrukturen* för aktuellt stöd. Utredningens fokus är de kontrollmoment som avser arbetsgivarna/stödmottagarna.

7.3.1 Anställning med stöd av lönebidrag och trygghetsanställning – Utgångspunkter

Regleringen, i lag och förordning, kring att bevilja lönebidrag eller trygghetsanställning i samband med en anställning, är relativt omfattande – sett ur ett individperspektiv. Utredningen har i kapitel 3 närmare redovisat gällande lag och förordningar.

Innan ett beslut om stöd kan fattas så ska arbetsförmedlaren ha gjort en rad bedömningar. Bland annat ska individens arbetsförmåga bedömas, likaså den sökandes förutsättningar i förhållande till den specifika anställning anvisningen avser.

Handläggning och beslutsfattande avseende lönebidrag och trygghetsanställning kan sägas vara den stödform som Arbetsförmedlingen prioriterat i avseende att säkra rättstillämpningen. Arbetsförmedlingen har exempelvis utvecklat ett handläggarstöd och en checklista som stöd inför beslutsfattandet. Vidare är det särskilda arbetsförmedlare som har delegation för att handlägga ärenden avseende anställning med lönebidrag/trygghetsanställning. Arbetsförmedlingen har även beslutat att dessa arbetsförmedlare ska vara certifierade, det vill säga har gått en särskild tre-dagarsutbildning, vilken avslutas med examination. Beslutet om lönebidrag eller trygghetsanställning fattas också genom ett så kallat tvåhandsbeslut, vilket innebär att det krävs två personer för att fatta ett beslut –

arbetsförmedlaren samt ytterligare en person, som antingen är chefen, eller en av chefen särskilt utsedd person.

7.3.2 Lag- och förordningsstyrda krav på arbetsgivaren vid anställning med lönebidrag eller trygghetsanställning

Enligt *förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* får Arbetsförmedlingen anvisa en person till en anställning med lönebidrag/trygghetsanställning. Utredningen har i kapitel 3.5 redovisat sambandet mellan denna förordning och *förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionsbinder som medför nedsatt arbetsförmåga* samt *lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program*.

Utöver vad som framgår i kapitel 3.5 finns skäl att framhålla att Arbetsförmedlingen får anvisa någon en anställning med lönebidrag eller trygghetsanställning om arbetsmiljön uppfyller arbetsmiljölagens krav och om lön och andra anställningsförmåner följer kollektivavtal eller i väsentliga delar vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

7.3.3 Förordningsstyrda krav på arbetsgivaren avseende nystartsjobb

Villkoren för att få stöd för nystartsjobb enligt *förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb* redovisas också i kapitel 3.5.

Utöver vad som redovisas där finns skäl att nämna att arbetsgivaren ansöker om stödet. I samband med ansökan ska arbetsgivaren lämna uppgifter om vilka lönevillkor som gäller för anställningen. Arbetsgivaren ska därefter lämna underlag till Arbetsförmedlingen för beräkning av det stödbelopp som av Skatteverket ska krediteras skattekontot. Underlaget ska lämnas in inom sextio dagar efter den arbetsmånad som stödet avser.

7.3.4 Lönebidrag och Trygghetsanställning: Kontrollstruktur innan beslut

För att säkerställa att de arbetsgivarkrav som ställs i *förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* uppfylls ska arbetsgivaren kontrolleras, både vid ett nytt beslut och vid för-

längning av ett beslut om lönebidrag/trygghetsanställning. Kontroll sker genom it-applikationen "Arbetsgivarkontrollen" (se beskrivning i avsnitt 8.4 nedan).

Arbetsförmedlingen har utarbetat en intern instruktion⁵ innehållande ytterligare villkor för att erhålla lönebidraget/trygghetsanställningen. I *Interna instruktion AFII 26/2011: Krav på kollektivavtalade anställningsförmåner vid handläggning av arbetsgivarstöd* fastställer Arbetsförmedlingen att arbetsgivaren ska lämna en kopia på anställningsavtalet till Arbetsförmedlingen senast 30 dagar efter att den anställde börjat sin anställning. I avtalet ska det framgå att lönen och andra anställningsförmåner följer branschens kollektivavtal.

Enligt instruktionen ska en arbetsgivare som saknar kollektivavtal kunna bekräfta att den anställde omfattas av ett godkänt försäkringsskydd genom ett försäkringsbrev. Kopia av försäkringsbrevet ska bifogas i ärendeakten.

Arbetsförmedlingen har även tagit fram handläggarstöd⁶ avseende handläggningen av lönebidrag och trygghetsanställning. Handläggarstöden beskriver de olika momenten i handlägningsprocessen inför ett beslut om stöd. I handläggarstöden regleras det att arbetsgivaren, innan beslut om stöd, ska få information om lönebidragets syfte, målgrupp och villkor. Som komplement till den muntliga informationen ska arbetsgivaren få faktablad om lönebidrag. Enligt handläggarstödet ska arbetsförmedlaren bland annat informera arbetsgivaren om de förordningsstyrda krav som finns på denna.

7.3.5 Nystartjobb: Kontrollstruktur innan beslut

Innan Arbetsförmedlaren fattar beslut om nystartsjobb ska arbetsförmedlaren, enligt *Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb*, på samma sätt som inför beslut om lönebidrag/trygghetsanställning, inhämta underlag som visar på att lön lämnas enligt kollektivavtal/eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal i branschen. Arbetsförmedlaren ska likaså kontrollera arbetsgivaren genom applikationen "Arbetsgivarkontrollen" (se beskrivning i avsnitt 8.4 nedan), och därmed säkra att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket vid beslutstillfället, inte har närings-

⁵ Arbetsförmedlingens interna instruktioner – Krav på kollektivavtalade anställningsförmåner vid handläggning av arbetsgivarstöd, AFII 26/2011.

⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Lönebidrag, AFHS 69/2011 samt Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Trygghetsanställning, AFHS 29/2013.

förbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig.

Arbetsförmedlingen har utarbetat en intern instruktion⁷ avseende handläggningen och beslut av stöd för nystartsjobb – *AFII 15/2011: Nystartsjobb och särskilt nystartsjobb*. Det finns även ett handläggarstöd och en checklista som stöd för handläggarens bedömningar.

Enligt den interna instruktionen kan stöd inte lämnas för person för anställning i det egna företaget, det måste alltså alltid finnas en part som anställer och en som blir anställd. Exempelvis kan en person som sitter i styrelsen för företaget inte anställas i detsamma med stöd av nystartsjobb. Detta då denna person anses ha väsentligt inflytande och representerar arbetsgivaren. Enligt den interna instruktionen är det även, av samma anledning, oftast olämpligt att ge suppleanter i styrelsen nystartsjobb.

I den interna instruktionen regleras även att handläggaren ska informera arbetsgivaren om att denne inom 30 dagar, från det att anställningen påbörjas, ska inkomma med en kopia av anställningsavtalet.

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd om nystartsjobb⁸ fastställs det att om anställningsavtalet inte inkommer ska en kommunikering ske med arbetsgivaren, där arbetsgivaren muntligen eller skriftligen informeras om att en skattekreditering kan ske först när anställningsavtalet inkommit. Om anställningsavtalet inte inkommer löper beslutet på – utan att det sker någon skattekreditering.

Handläggarstödet innehåller inte några ytterligare beskrivningar av vilken information som arbetsförmedlaren är ålagd att lämna till arbetsgivaren i samband med beslut om nystartsjobb. Utredningen har här uppmärksammat att faktabladet om nystartsjobb, som fanns på Arbetsförmedlingens intranät i januari 2014, inte innehöll någon information om att stöd för nystartsjobb utgår genom en kreditering av arbetsgivarens skattekonto. I stället skriver Arbetsförmedlingen i faktabladet att:

Du begär ersättning varje månad på en särskild blankett eller via internet ... Vi betalar sedan ut beloppet månadsvis i efterskott.

⁷ Arbetsförmedlingens interna instruktioner – Nystartsjobb och särskilt nystartsjobb, AFII 15/2011.

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Nystartsjobb och särskilt nystartsjobb, AFHS, 107/2011.

7.4 Arbetsgivarkontrollen

Kontroll av arbetsgivare styrs, som tidigare nämnts, dels av *Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, dels av *Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb*.

Syftet med kontrollen⁹ är, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd, att säkerställa de krav som ställs på de arbetsgivare som söker stöd, eller på anordnare av arbetsmarknadspolitiska program och insatser är uppfyllda, undvika felaktiga utbetalningar och förhindra att personer med näringsförbud erhåller stöd eller anlitas som anordnare. Kontrollen ska även syfta till att förhindra bidragsbrott. Arbetsgivarkontrollen kan således sägas vara ett centralt kontrollmoment inför ett beslut om lönestöd.

Kontrollen sker genom it-applikationen "Arbetsgivarkontrollen" och kan ge tre resultat: "Godkänd", "Kontroll" eller "Avslag". Arbetsgivarkontrollen ska enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion¹⁰ skrivas ut och sparas i minst två år.

Arbetsgivarkontrollen ger alltid utfallet "Avslag" i det fall att arbetsgivaren inte är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket, det finns ett skuldsaldo hos Kronofogden, det pågår en utmätning, någon av befattningshavarna i företaget har näringsförbud eller företaget är ett så kallat "enkelt bolag"; det vill säga inte är en juridisk person och därmed inte heller skattskyldig för avdragen skatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.

När handläggaren har fått ut ett resultat från kontrollen, som visar på "Kontroll" ska en bedömning göras huruvida stöd ska beviljas eller inte. Bedömningen sker genom en samlad analys av de fakta som framkommit i kontrollen. Det handlar exempelvis om att bedöma storleken på betalningsanmärkningarna i förhållande till företagsstorleken, vilka orsakerna är till skulderna, om det förekommer skuldsanering men trots detta kan vara lämpligt att bevilja stöd, etc.

I handläggarstödet för nystartsjobb regleras det även att, i de fall arbetsgivaren är en fysisk person, så ska det klarläggas om arbetsgivaren bedriver näringsverksamhet. Skatteverket beskriver tre villkor som ska vara uppfyllda för att det ska vara näringsverksamhet och dessa ska enligt handläggarstödet bedömas tillsammans. Villkoren är självständighet, vinstsyfte och varaktighet. Handläggar-

⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd – Arbetsgivarkontroll AFHS 33/2012.

¹⁰ AFII 2/2013 Intern instruktion för användning av applikationen Arbetsgivarkontroll.

stödet hänvisar till att en sökning på www.allabolag.se¹¹ kan ge information om bolaget.

Arbetsgivarkontrollen visar om någon fysisk person som är företrädare för bolaget har näringsförbud. Applikationen visar dock inte på *vem* denna person är. Arbetsgivaren/anordnaren ska då meddelas att avslag kommer att ske på grund av detta. Enligt handläggarstödet kan arbetsgivaren återkomma om nödvändiga åtgärder vidtagits för att få godkänt enligt applikationen.

Ideella föreningars styrelser kontrolleras dock i särskild ordning, det vill säga manuellt. För att få namn och personnummer på de personer som ska kontrolleras ska arbetsförmedlaren, enligt handläggarstödet, begära att den ideella föreningen skickar in ett justerat protokoll från årsmötet där styrelsen utsetts. När underlaget inkommit ska Bolagsverket kontaktas för att inhämta uppgifter om eventuellt näringsförbud.

7.5 Kontrollstruktur – Löpande uppföljning och efterhandskontroller av de aktuella stöden

7.5.1 Huvudkontoret

Ekonomiavdelningen

Varje månad sker en avstämning mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket av genomförda utbetalningar av arbetsgivarstöd (se kapitel 6). Genom detta förfarande kontrolleras löpande följande aspekter:

- Skatteform (har arbetsgivaren F-skatt)
- Momsregistrering
- Arbetsgivarregistrering
- Skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten
- Redovisade Arbetsgivaravgifter
- Avregistrerat företag

¹¹ Internettjänst där information kan sökas avseende exempelvis bolags omsättning, årsresultat, bransch, styrelse, m.m.

Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning gör även vissa stickprovskontroller under den tid som stödet utgår, se vidare kapitel 6 om Arbetsförmedlingens kontrollutredningsverksamhet.

Sakavdelningarna

Huvudkontoret har enligt generaldirektörens arbetsordning ett nationellt sammanhållande ansvar för ledning, styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet. Enligt arbetsordningen har respektive sakavdelning ansvar för att säkerställa en korrekt och enhetlig tillämpning av regelverket inom sitt sakområde. Cheferna på huvudkontoret har även ansvar för att samordna hanteringen av risker och kontrollåtgärder enligt *förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll* inom den egna verksamheten. Utredningen har dock inte kunnat få en tydlig bild av hur dessa skrivningar operationaliseras och vem som ytterst ansvarar för att samordna arbetet med att vidta åtgärder, i de fall övergripande brister framkommer. Inte heller har utredningen kunnat ta del av några rutiner eller ansvarsbeskrivningar för när, hur och på vilket sätt kontroller och uppföljningar av verksamheten ska ske.

Sakavdelningarna på huvudkontoret genomför inte kontroller eller kvalitetsuppföljningar med någon årlig regelbundenhet. Internrevisionen har även påtalat detta faktum i två internrevisionsrapporter. I en rapport år 2011¹² anmärkte internrevisionen på det faktum att det saknades både rutiner och gemensamma metoder för att genomföra strukturerade kontroller, exempelvis avseende urval till stickprovskontroller. I rapporten påpekade internrevisionen att det är upp till marknadsområdet själv att göra urvalen, vilket riskerar att påverka resultatet av kontrollerna.

I rapporten ”Regelefterlevnaden inom arbetsmarknadspolitiska program¹³” från samma år skrev internrevisionen att Arbetsförmedlingens nuvarande kontroller inte fullt ut säkerställer att myndighetens handläggning av program och insatser följer gällande regelverk.

Arbetsförmedlingens sakavdelning Rehabilitering till arbete har genomfört vissa stickprovskontroller avseende lönebidrag. Den senaste nationella kontrollen av lönebidrag initierades i mars 2013. Kontrollen initierades av direktören för avdelningen rehabilitering

¹² IR-rapport, Dnr 2011/180097, juni 2011.

¹³ IR-rapport, Dnr 2012/293712, september 2012.

till arbete i samarbete med produktionsdirektören. Marknadsområdena fick då i uppdrag att dels vidta ett antal åtgärder för att förbättra handläggningen och dokumentationen av lönebidragen, dels att under året genomföra stickprovskontroller av *lönebidrag*. Kontrollen skulle genomföras vid fyra tillfällen och av samtliga handläggares lönebidragsärenden. Enligt uppdraget skulle särskild uppmärksamhet ägnas arbetsgivare med ett stort antal beslut och/eller med höga bidragsnivåer. Även beslut om lönebidrag avseende arbetsgivare med lönenivåer under kollektivavtal skulle ingå i kontrollen. Utöver detta utgick riktlinjer om att:

- Urvalsbedömningen skulle innefatta hela mängden "aktuella ärenden", i syfte att få en helhetsbild av arbetsgivaren. Särskild fokus skulle läggas på icke offentliga arbetsgivare.
- Granskningen skulle genomföras på marknadsområdesnivå eller delegeras till chefer eller verksamhetssamordnare på Arbetsförmedlingskontoren.

Själva genomförandet av stickprovskontrollen, och där valda frågeställningar, var i huvudsak dock helt utformad för att följa upp huruvida handläggarna följt aktuella handläggarstöd. Trots riktlinjerna om fokus på arbetsgivare i urvalet, så hade stickprovskontrollerna inte som fokus att kontrollera/följa upp risker för felaktiga utbetalningar orsakade av medvetna fel från arbetsgivare och inte heller att identifiera felaktigheter beroende på överutnyttjande. I kontrollen ställdes dock några frågor, vars resultat är av intresse för utredningens uppdrag. Detta avser frågorna om det fanns dokumentation i ärendet huruvida:

- En arbetsgivarkontroll var gjord samma dag som beslut fattats?
- Det skett ett besök hos arbetsgivaren?
- En kopia på anställningsavtalet lämnats till Arbetsförmedlingen?
- Samråd skett med facklig organisation?

För genomförandet av kontrollen gick det inledningsvis inte ut någon mall hur kontrollen skulle ske och inte heller för hur resultaten skulle dokumenteras. Vid resultatet av första kvartalets kontroller visade det sig att marknadsområdena genomfört kontrollerna med stor variation. För att ge stöd för genomförandet skickades det inför andra kontrollomgången ut en nationell mall, med syfte

att skapa enhetlighet och underlätta sammanställningen på nationell nivå. Under kontrollomgång nummer två granskades totalt 767 beslut om lönebidrag. Resultatet från kontrollen visade på påtagliga brister i regelefterlevnaden och att:

- Tvåhandsbeslut hade enligt dokumentationen skett i 91 procent av ärendena.
- Arbetsgivarkontroll hade enligt dokumentationen skett i 56 procent av besluten.
- Arbetsplatsbesök hade enligt dokumentation skett i 52 procent av besluten.
- Anställningsavtal hade enligt dokumentationen inkommit i 20 procent av besluten.
- Samråd med fackliga hade enligt dokumentationen skett i 50 procent.

Avseende de moment där brister påvisats menar Arbetsförmedlingen dock att aktiviteten ändå kan vara genomförd, men att detta dokumenterats i sökandeblanketten och inte i arbetsgivarärendet¹⁴. Det finns dock inga underlag som konstaterar att detta var fallet.

Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, i februari 2014, har ett antal åtgärder vidtagits med anledning av de brister som identifierades. Bland annat ökade antalet genomförda utbildningar i lönebidrag under 2013. Från år 2012 till år 2013 ökade antalet utbildningsdeltagare från 795 till 1529. Ett systemstöd infördes också i november 2013, vilket innebar tekniskt stöd för tvåhandsbesluten.

7.5.2 Arbetsförmedlingen – Lokalt

De kontroller, avseende olika arbetsgivarstöd, som marknadsområdena/lokala nivån ansvarar för, är den kvalitativa uppföljningen av handläggningen. Detta sker i olika omfattning i olika marknadsområden och syftar i första hand till att följa upp och bedöma handläggarens arbete och behov av kompetensutveckling. Dessa uppföljningskontroller är inte att anse som någon kontroll av risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande.

¹⁴ Svar från Arbetsförmedlingen, September 2013.

Inom vissa marknadsområden görs kontroller och uppföljningar i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande. Detta sker dock inte som en del av ett nationellt uppdrag, utan som enskilda initiativ. I den webbenkät utredningen genomfört, med frågor till samtliga chefer för Arbetsförmedlingens marknadsområden respektive kontor (se kapitel 3), uppger två tredjedelar av de svarande marknadscheferna att de tagit ytterligare initiativ, utöver vad som initierats av huvudkontoret, för att motverka felaktiga utbetalningar. Exempelvis angav en marknadschef att man utsett en person på varje förmedlingskontor som är specialist med särskilt ansvar på området. En chef hänvisade till att man deltar i regionala underrättelsecentret (RUC). Hälften av marknadscheferna svarade också att de under första halvåret 2013 på eget initiativ gjort stickprovskontroller av arbetsgivarstöd. Som motiv till att inte ha genomfört någon kontroll angavs bland annat tidsbrist och att sådana kontroller inte varit ett uttalat uppdrag (se vidare kapitel 3).

7.6 Resultat från tidigare uppföljningar och kontroller

År 2010 fram till år 2014 har Arbetsförmedlingen gjort vissa kontroller av sin handläggning av lönebidragsärenden (där ovanstående avsnitt 7.5.1 beskriver den senaste kontrollen). Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har man även vid två tillfällen under perioden gjort stickprov avseende nystartsjobb.

Riksrevisionen och Statskontoret har genomfört granskningar av Arbetsförmedlingens handläggning av lönebidrag. Statskontoret har granskat handläggningen av trygghetsanställningsbeslut och beslut om stöd för nystartsjobb. Utredningen beskriver resultatet av Statskontorets och Riksrevisionens granskningar i kapitel 2.

Utredningens bedömning är dock att det finns ett förhållandevis fåtal utredningar inom området ”felaktiga utbetalningar” och att det är en brist att det, under perioden 2010 fram till 2014, enbart är internrevisionen samt Statskontoret som granskat handläggningen av exempelvis trygghetsanställningar utifrån perspektivet ”felaktiga utbetalningar”. Detta trots att beslut om trygghetsanställningar antalsmässigt ligger nära antalet beslut om lönebidrag. Inte heller har utredningen kunnat ta del av några granskningar avseende de arbetsgivarstöd som är mindre vanligt förekommande.

7.6.1 Internrevisionens granskning av regelefterlevnaden inom arbetsmarknadspolitiska program och insatser

År 2012 genomförde Arbetsförmedlingens internrevision en granskning av regelefterlevnaden inom arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Internrevisionen hade innan, i sin årliga riskanalys, identifierat risken för en inte enhetlig handlägningsprocess. Handläggningen av stödet trygghetsanställning ingick som en del i granskningen. Granskningen visade på avvikelser från fastställda handläggningsmoment. De mest frekventa avvikelserna var att det saknades uppgifter om huruvida arbetsgivare fått information om anställningsstödet syfte och förutsättningar, samt att det saknades underlag som visade på om arbetsgivarkontrollen blivit gjord eller inte, att samråd med arbetstagarorganisationen inte blivit utförd samt att kopia på anställningsavtal saknades. Däremot så framkom det inte vid granskningen några brister avseende utredningen om arbetstagarens funktionsnedsättning.

7.6.2 Stickprovsundersökning – Återrapportering enligt regleringsbrev 2012

I regleringsbrevet för 2012 hade Arbetsförmedlingen uppdraget att ”redovisa en bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar avseende lönebidrag, inklusive uppskattade mörktal”. För att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar gjorde Arbetsförmedlingen dels en stickprovsundersökning, dels en omfattningsstudie.¹⁵

Syftet med stickprovsundersökningen var att identifiera *faktiska* felaktiga utbetalningar samt områden med risk för felaktiga utbetalningar. Stickprovsundersökningen genomfördes på ett urval av 375 ärenden, och i två delar. Den ena delen gällde kontroll av beslutsunderlag i akten, där man *kontrollerade dokumentation i samband med beslut*. Den andra delen gällde *kontroll av arbetsgivarunderlag i samband med rekvisering av stöd*. I stickprovskontrollen ingick således inte frågeställningar som fångade sådana fel som orsakats av oegentligheter eller överutnyttjande.

Arbetsförmedlingen skriver i sin återrapportering att genomförda stickprov avseende beslutsunderlagen inte visade på några

¹⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering; Dnr: AF-2011/414101, Personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

konstaterade felaktiga utbetalningar. Däremot visade resultatet på flera riskområden för felaktiga utbetalningar, bland annat beroende på att arbetsgivarkontroller och arbetsplatsbesök inte genomförts i tillräcklig omfattning. Vidare skrev Arbetsförmedlingen att den genomförda kontrollen av arbetsgivares underlag visade att andelen rekvisitioner, där arbetsgivaren rekvirerat fel, uppskattas till endast 1 procent (+/- 0.6 procent), det vill säga mellan 25–100 miljoner kronor.

Arbetsförmedlingen påtalade i sin återrapportering att det dock finns en risk för felaktiga utbetalningar som orsakas av att arbetsgivare inte skickar in efterfrågade underlag. Omfattningsstudien resulterade i en bedömning att de felaktiga utbetalningarna under år 2011 kunde uppskattas till mellan 2–9 procent av utbetalningarna av lönebidrag, det vill säga mellan 124–558 miljoner kronor, av totalt 6,2 miljarder kronor. Bedömningen avsåg såväl för mycket som för lite utbetalt i lönebidrag. Fördelningen av de bedömda felaktiga utbetalningarna uppskattades till 1,4 procent avsiktliga fel från allmänheten, 2,6 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 3,7 procent oavsiktliga fel från myndigheten.

7.7 Risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter samt överutnyttjande – Arbetsgivarstöd

Arbetsgivarstöd kan missbrukas på flera olika sätt. Det kan handla om oegentligheter genom brottsliga handlingar, men även genom andra beteenden såsom underlåtenhet att anmäla förändringar i syfte att tillskansa sig själv eller någon annan felaktig eller för hög ersättning. Även där konkreta felaktiga utbetalningar av stöd inte kan konstateras så kan det förekomma att ersättningssystemet överutnyttjas, eller nyttjas på sätt som inte är avsett. Konsekvenserna av detta är i många fall desamma som vid en konkret felaktig utbetalning – det vill säga att systemets legitimitet och trovärdighet urholkas, samtidigt som den enskilde individen i slutändan drabbas. Mot denna bakgrund har utredningen analyserat riskerna för felaktiga utbetalningar, oegentligheter och överutnyttjande av arbetsgivarstöd. Som nämnt under rubriken ”avgränsningar”, utgår utredningen i sina analyser från stöden lönebidrag, trygghetsanställning samt nystartjobb. Den riskbild, som utredningen menar finns avseende felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande är komplex, där det emellanåt är svårt att avgöra vad som är grund-

orsaken till risken – systemkonstruktionen eller handhavandet? För att sortera i de identifierade riskområdena har utredningen valt att nedan dela in dessa i tre kategorier:

1. Risker som beror på systematiska felaktigheter, oegentligheter eller överutnyttjande och som uppstår genom ett medvetet oegentligt handlande från arbetsgivare.
2. Risker som beror på systemets utformning.
3. Risker som beror på bristande kontrollstruktur.

7.7.1 Risker som beror på systematiska felaktigheter, oegentligheter eller överutnyttjande genom ett medvetet oegentligt handlande från arbetsgivare

Risker för systematiska felaktigheter, oegentligheter eller överutnyttjande handlar om risker som uppstår på grund av ett medvetet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det rör sig om allt ifrån att arbetsgivare systematiskt använder sig av olika stödformer, i stället för att anställa arbetskraft utan lönestöd till att man medvetet uppger oriktiga uppgifter för att få ett så högt stödbelopp som möjligt.

Ändrade förhållanden anmäls inte till Arbetsförmedlingen

Det kan generellt sägas att det alltid finns problematik med att ett beslut visserligen fattas på riktiga grunder, men att förutsättningarna ändras under tid med stöd. Anmäls då inte förändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen sker felaktiga utbetalningar. Exempelvis kan det handla om att arbetsuppgifterna eller omfattning på anställningen förändras, eller att arbetsgivaren slutar redovisa arbetsgivaravgifter. Problematiken med att beslutet är korrekt, men att förutsättningarna ändras under tid med stöd är något som Arbetsförmedlingen själva påtalar i en återslagrapportering till regeringen från 2012¹⁶. I rapporten lyfter myndigheten fram följande risker för felaktiga utbetalningar:

¹⁶ Arbetsförmedlingens återslagrapportering; Dnr: AF-2011/414101, Personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

- Risk för att arbetsgivare reducerar en lönebidrags- eller trygghetsanställning i tid (från heltid till halvtid exempelvis) utan att meddela Arbetsförmedlingen – Samtidigt som lönebidraget fortsätter att rekvideras utifrån grundbeslutet om heltid.
- Risk för att arbetsgivare medvetet uppger felaktigt antal frånvarodagar på rekvisitioner.
- Risk för att arbetsgivare har oärligt uppsåt från början. Till exempel att syftet aldrig varit att tillhandahålla ett arbete och att lönebidrag därför utbetalats utan att något arbete utförts.
- Risk för att arbetsgivare inte skickar in efterfrågade underlag, exempelvis anställningsbevis. (Risk för att beslut är fattade på otillräckliga beslutsunderlag och att felaktiga utbetalningar sker på grund av detta.)

Företag drivs enbart med hjälp av olika arbetsgivarstöd

Utredningen har tagit del av orsakerna till de polisanmälningar som Arbetsförmedlingen gjort under 2013 (se kap 6). Några av de ärenden som gått till polisanmälan visar på att det finns aktörer vilka driver verksamhet som i princip bara finansieras genom olika lönestöd. Arbetsförmedlingen har även polisanmält ärenden där ideella föreningar startats upp, beviljats arbetsgivarstöd och därefter "försvunnit".

Den avstämning Skatteverket gjort av uppgifter från Arbetsförmedlingen, avseende utbetalningar av arbetsgivarstöd och ersättningar till kompletterande aktörer, visar på samma riskbild. Exempelvis framkom det att en relativt hög andel av mikroföretagen redovisade högre eller lika stora personalkostnader som den totala omsättningen, se vidare kapitel 10. Det finns även flertalet exempel på att personer missbrukar systemet genom att företag eller ideella föreningar enbart drivs av anställda med arbetsgivarstöd. Företaget/föreningen går så småningom i konkurs. Strax därefter återkommer personen med en ny verksamhet – där upplägget är det samma, vartefter ytterligare en verksamhet drivs med arbetsgivarstöd.

7.7.2 Risker som beror på systemets utformning och styrningen

Individperspektivet styr

Utredningen har identifierat riskområden som beror på själva systemets utformning. Åtgärdsarsenalen avseende de arbetsmarknadspolitiska stöden är både omfattande och har ett komplext regelverk. De förordningar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utgår i allmänhet från ett individperspektiv, där individernas förutsättningar och behov ska bedömas – men där det i mindre utsträckning är reglerat avseende krav på den arbetsgivare som ska motta stödet. Fram för allt saknar Arbetsförmedlingen i stor utsträckning påtryckningsmedel eller sanktionsmöjligheter avseende arbetsgivare som missbrukar systemet. Ett exempel här är regleringen avseende lönebidrag och trygghetsanställning. Utredningens bedömning är här att det inte finns några bestämmelser om vad konsekvenserna blir om arbetsgivaren inte längre uppfyller ställda krav och det framstår som oklart om en omprövning ska ske i en sådan situation och i så fall vad som ska omprövas – beslutet om stöd till arbetsgivaren *eller* anvisningen av den enskilde? Fokus på den enskilde individen, i kombination med brister i regleringen avseende krav på arbetsgivaren, ger en risk för att ”fel” arbetsgivare får stöd och att det därmed sker en felaktig utbetalning.

Risker avseende nystartsjobb

Utredningens bedömning är att ett av riskområdena avseende stöd som utgår till arbetsgivare, är stödet för nystartsjobb och dess konstruktion. Det finns inte något tak för vilken lönesumma som kan ligga till grund för subventionen. Utredningen menar att det finns en risk med denna utformning, då den kan locka arbetsgivare till att försöka tillskansa sig så skattekrediteringar genom att uppge höga lönebelopp. Visserligen ska handläggaren, enligt *Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb*, inhämta underlag som visar att lön lämnas enligt kollektivavtal eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal. Huruvida denna bedömning verkligen sker i handläggningen finns det inte uppgifter om. Under åren 2011 till och med 2013 har exempelvis 996 antal transaktioner avseende utbetalningar för lön där den anställda haft över 100 000 kronor i månadslön. Även om andelen som anger extremt höga löner i sina rekvisitioner är relativt

låg så är det också en fråga om rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för den offentliga administrationen.

Nystartjobb benämns dessutom ofta som *rättighetsstyrt* i politiska styrdokument.¹⁷ Arbetsförmedlare uppger även i intervjuer att man upplever sig ha svaga kontrollmöjligheter vad gäller nystartjobb och att deras enda möjligheten att neka till ett nystartsjobb är om aktuellt företag har skatteskulder eller annan ekonomisk problematik.

Arbetsförmedlingens styrning mot volymmål

De senaste åren har myndighetens regleringsbrev generellt varit omfattande, med detaljerade anvisningar för hur olika anslag ska användas samt ett stort antal återrappporteringskrav. Arbetsförmedlingen har sedan omvandlat skrivningarna i regleringsbreven till volymmål i ett styrkort och olika omsättnings- och andelsmått.

I de intervjuer som utredningen gjort med arbetsförmedlare har framkommit att i praktiken kan de kvantitativa målen väga tyngre än kvalitén i ärendeberedningen. Det finns således en risk att 3 § i myndighetsförordningen ”att hushålla med statens medel” kommer i andra hand.

Utredningen har även fått ta del av en skrivelse från LO¹⁸, med exempel på risker för felaktigheter, i samband med arbetsplatsförlagda arbetsmarknadspolitiska program. Exempelen i skrivelsen har samlats in bland företrädare för LO-förbunden, genom att ledamöterna i LOs arbetsmarknadsutskott ombetts samla in underlag inom respektive förbund.

Den övergripande synpunkt som flera av förbundsreträdarna lyfter fram är en upplevelse av att kvantitet tycks gå före kvalitet i de arbetsplatsförlagda insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. Företrädarna påtalar att det många gånger upplevs vara långt viktigare att en anvisning kommer till stånd, än att den gör det under goda villkor samt utan risker för skadlig undanträngning. Förbundsreträdarna anser också att den målkonflikt som finns mellan att få ut arbetssökande i insatser och att säkerställa att en anvisning sker

¹⁷ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb 9 § Stöd för nystartsjobb lämnas såväl för anställningar som gäller tills vidare som för provanställningar och tidsbegränsade anställningar.

¹⁸ Underlag från LO till utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (direktiv 2013:31), 2013-09-13.

på ett lämpligt sätt medför stora risker för att fel aktör får stöd, och frågan behöver därför belysas.

7.7.3 Risker som orsakas av brister i kontrollstrukturen

Riskerna som utredningen bedömer orsakas av brister i Arbetsförmedlingens handhavande kan generellt sägas bero på en bristande uppföljning och kontrollstruktur och brister i samordningen av detta.

Centralt kontrollmoment tillämpas inte fullt ut

Arbetsförmedlingen har utvecklat en it-applikation för att kunna göra så kallade arbetsgivarkontroller. Syftet med dessa kontroller är, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd, att säkerställa de villkor som enligt olika förordningar ställs på arbetsgivare som söker stöd, och därmed undvika felaktiga utbetalningar och förhindra bidragsbrott. Arbetsgivarkontrollen är således ett centralt kontrollmoment inför ett beslut om lönestöd. I ett antal granskningar framkommer det dock att Arbetsförmedlingens handläggarstöd och checklistor avseende de olika lönestöden inte tillämpas fullt ut. Kontroller genomförs i begränsad utsträckning och det finns ofta brister i ärendedokumentationen (se kapitel 3).

Arbetsförmedlingen skriver också i sin återslagrapportering till regeringen år 2012¹⁹, att det finns risk för felaktiga utbetalningar – eftersom arbetsgivarkontroller inte genomförs i den utsträckning som handläggarstödet föreskriver. Den uppföljning av lönebidrag som myndigheten gjorde under 2013 visade på att detta problem i stor utsträckning kvarstod. Det faktum att ett centralt kontrollmoment inte tillämpas fullt ut innebär risk för att det sker felaktiga utbetalningar av stödet.

Arbetsförmedlingen ska enligt en intern instruktion²⁰ även inhämta anställningsintyg i samband med ett beslut om arbetsgivarstöd. Trots att detta förfarande är reglerat så visar ett antal olika oberoende uppföljningar/kontroller på att anställningsintyg sällan finns i ärendena. Exempelvis har Arbetsförmedlingen polisanmält

¹⁹ Arbetsförmedlingens återslagrapportering; Dnr: AF-2011/414101, Personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

²⁰ AFII 26/2011: Arbetsförmedlingens interna instruktioner – Krav på kollektivavtalade anställningsförmåner vid handläggning av arbetsgivarstöd.

ärenden där arbetsgivaren rekvirerat stöd för lönekostnader som sedan inte kan styrkas med korrekta underlag. Arbetsförmedlingen har dock i dagsläget inte några reella möjligheter att faktiskt *kräva* att arbetsgivaren inkommer med ett anställningsintyg, då detta inte är reglerat i någon förordning. Sammantaget ger detta en risk för att den lön som ursprungligen är avtalad mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den arbetssökande i praktiken är en annan.

Resultat från arbetsgivarkontrollen kräver ekonomiska bedömningar

Innan beslut tas, om anställning med lönebidrag, trygghetsanställning eller nystartsjobb, så ska en kontroll av arbetsgivaren ske. I dag ligger ansvaret för att göra denna kontroll hos alla arbetsförmedlare som arbetar med att bevilja olika former av arbetsgivarstöd. Kontrollen sker genom en särskild it-applikation, genom vilken arbetsförmedlaren får uppgifter om ett antal parametrar. Applikationen i sig är inte särskild svår att använda. I de ärenden där resultatet av kontrollen faller ut som "Kontroll" krävs det däremot att arbetsförmedlaren gör en vidare utredning och en bedömning av resultatet för att kunna avgöra huruvida stöd kan beviljas eller inte. Den vidare utredningen ställer krav på att arbetsförmedlaren har en viss ekonomisk kunskap och kan göra en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer. Arbetsförmedlaren ska exempelvis kunna bedöma om det finns betydande betalningsanmärkningar eller om en pågående skuldsanering kan påverka arbetsgivarens förutsättningar att bedriva seriös verksamhet. Vidare behöver arbetsförmedlaren ha kunskap om olika bolagsformer och kunna bedöma lämpligheten hos samtliga personer i företagets styrelse. Dessa bedömningar kräver ofta en samverkan med Skatteverket/Bolagsverket och tar därmed tid att göra. Detta ökar sannolikt risken för att den fördjupade bedömning blir gjord och därmed även risken för att stöd utgår till "fel" arbetsgivare. Arbetsförmedlingen hade i december 2013 inte några uppgifter om hur ofta ett ärende i arbetsgivarkontrollen faller ut för kontroll, och därmed inte heller några uppgifter om hur ofta fördjupade bedömningar sker.

Brister avseende uppföljning och kontroller ger risk för felaktiga utbetalningar

Det finns också risk för att det förekommer felaktiga utbetalningar och oegentligheter som till stor del skulle kunna förhindras genom väl utvecklade kontroller och incitament för att förhindra felaktigheter. Här blir riskbilden flerdimensionell, dels orsakas risken av att personer eller företag försöker utnyttja systemet, dels förstärks risken av att kontrollstrukturen hos myndigheten haltar. Enligt vad utredningen kunnat erfara genomför inte huvudkontorets sakavdelningar kontroller eller uppföljningar med någon årligt regelbundenhet. Utöver de kontroller som ekonomiavdelningen gör (se kapitel 6) så är sakavdelningarnas slumpmässiga kontroller sällan förekommande. Lokalt förekommer det kontroller genom stickprov på de olika arbetsgivarstöden, men det är för utredningen oklart hur resultatet från sådana kontroller tas tillvara nationellt. Internrevisionen har även, i två internrevisionsrapporter, påtalat det faktum att det saknas gemensamma metoder för att genomföra strukturerade kontroller, exempelvis avseende urval till stickprovskontroller.

De kontroller som de facto sker innehåller inte frågeställningar som avser riskerna för medvetna fel från arbetsgivare eller risker för överutnyttjande. Denna aspekt finns inte heller med i myndighetens egna riskanalyser (se kapitel 7).

De kontroller och uppföljningar som genomförts de senaste åren har haft fokus på lönebidrag. Detta både vad gäller Arbetsförmedlingens egna kontroller och sådana som genomförts av externa granskare. Det är bara Arbetsförmedlingens internrevision samt Statskontoret som under perioden 2008–2013 granskat hanteringen av beslut om trygghetsanställning respektive nystartsjobb, utifrån ett ”felaktiga-utbetalningar-perspektiv”. Detta trots att både beslut om trygghetsanställningar och nystartsjobb antalsmässigt ligger nära antalet beslut om lönebidrag. Antalet beslut om trygghetsanställningar har ökat markant senaste åren.

Enligt *förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen* ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på marknaden. Bristande uppföljning och kontroll kan leda till att man inte uppfyller detta förordningskrav, vilket i sin tur ger risk för både felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

8 Sysselsättningsfasen – Kontrollstruktur och risker

8.1 Bakgrund

Under år 2007 utfärdade regeringen dels *förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin*, dels *förordning (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar*. Båda dessa förordningar innehåller olika programinslag för personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden under längre perioder.

I den tredje och sista delen av jobb- och utvecklingsgarantin finns den så kallade sysselsättningsfasen. Ungdomar som tagit del av de två inledande faserna i jobbgarantin för ungdomar kan också komma att omfattas av aktiviteter i sysselsättningsfasen.

I sysselsättningsfasen fanns drygt 36 400 deltagare kvarstående den 31 december 2013¹.

Tertial 1 år 2013 fanns totalt drygt 9 300 anordnare av sysselsättningsplatser. Det var en ökning med drygt 100 i jämförelse med samma tertial 2012². Se bilaga 5.

Flest anordnare fanns inom arbetsgivarkategorin ”enskilda företag”. Inom denna grupp fanns 3 700 anordnare tertial 1 år 2013. Samma period var den näst största kategorin ”allmännyttiga organisationer”. Där fanns drygt 2 500 anordnare. Av dessa anordnare hade drygt 430 – 6 till 99 anvisade deltagare.

Antalet anordnare med 100 eller fler deltagare var 47. Av dessa var 15 kommuner, 12 var enskilda företag och fem var allmännyttiga organisationer.

Arbetsförmedlingen centralt hade överenskommelse om sysselsättningsplatser hos bland annat Erikshjälpen, Myrorna och Röda Korset. I dessa fall är det ofta sysselsättningsplatser inom second-

¹ Källa: Arbetsförmedlingen.

² Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013, Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet 2013-06-14.

handbutiker. Inom ideella föreningar är det ofta frågan om sysselsättningsplatser inom vaktmästeri, fastighetsskötsel och lokalvård.

I maj 2011 infördes möjligheten för deltagarna i sysselsättningsfasen att ta del av arbetsmarknadsutbildning. I april 2013 fanns drygt 1 100 personer i arbetsmarknadsutbildning av dem som var inne i sysselsättningsfasen.

Arbetsförmedlingen redovisade att drygt 52 500 unika personer under 2013 deltog i sysselsättningsfasen vid något tillfälle inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin³. Detta var en ökning med närmare 5 000 i jämförelse med året innan. I årsredovisningen för 2012 redovisade Arbetsförmedlingen att 1 446 miljoner kronor hade utbetalats till anordnare i sysselsättningsfasen. Genom Arbetsförmedlingen har utredningen fått information om att år 2013 låg utbetalningarna på ungefär samma nivå som 2012.

8.2 Kontrollstruktur

I juli 2013 beslutade Arbetsförmedlingen om en intern instruktion⁴ avseende krav på anordnare av arbetsmarknadspolitiskt program/insats förlagd till en arbetsplats. I den interna instruktionen regleras vilka krav som ställs på anordnaren och vilka krav som ställs på Arbetsförmedlingens handläggning. Anordnaren ska vara en juridisk person med organisationsnummer eller en fysisk person som bedriver näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen ska även informera anordnaren om dess arbetsmiljöansvar.

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd⁵ framgår att sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att möjliggöra en övergång till arbete genom att deltagaren får en sysselsättningsplats som ska ge nya erfarenheter, meriter och referenser. Sysselsättningen ska vara individuellt anpassad och täcka deltagarens arbetsutbud och inkludera eget arbetssökande.

I Arbetsförmedlingens information till anordnare av sysselsättningsplats inom jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas framhåller Arbetsförmedlingen att sysselsättningen inte får innebära konkurrenssnedvridning eller vara ordinarie arbete. Sysselsättningen kan bestå av uppgifter som annars inte skulle bli utförda och som

³ Källa Arbetsförmedlingen.

⁴ Arbetsförmedlingens interna instruktioner: Arbetsförmedlingens krav på anordnare av arbetsmarknadspolitiskt program/insats förlagd till en arbetsplats, dnr Af-2013/103991, 2013-07-01.

⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Jobb- och utvecklingsgarantin, AFHS96/1 2013-02-04.

kan anses som kvalitetshöjande. Arbetsförmedlingen är vidare tydlig med vilka krav som ställs på anordnare och vilket ansvar de har. I informationen anges också vad det så kallade anordnarstödet på 225 kronor per dag och deltagare ska användas till. Regeringen fastslog beloppet för anordnarstödet i regleringsbrevet år 2009 för Arbetsförmedlingen. Stödet ska användas till exempel till kostnader för handledning, arbets- och skyddsutrustning, skyddskläder, utbildning och/eller introduktion samt kostnader för den fysiska arbetsplatsen.

I en promemoria Sysselsättningsfasen – viktiga begrepp (2012-11-06) som använts inom Arbetsförmedlingen vid ett arbetsseminarium kring anordnare i sysselsättningsfasen den 7 november 2012 beskrivs sysselsättningsfasens inriktning och innehåll. I promemorian diskuteras riskerna för undanträngning av reguljära arbetsuppgifter, inträngningseffekt, konkurrenssnedvridning och inläsnings-effekt.

I promemorian refererar Arbetsförmedlingen till regeringens budgetproposition 2013 (prop. 2012/13:1):

En effekt som kan uppstå är s.k. undanträngning. Direkt undanträngningseffekt uppkommer då deltagare i program eller subventionerade anställningar utför arbetsuppgifter som gör att arbetsgivaren därigenom kan ha färre reguljärt anställda än vad som annars skulle varit fallet. Undanträngning kan emellertid vara motiverad om arbetet går till en person som har svårare att få arbete. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att se till att minimera undanträngning i det fall de inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverade.

Arbetsförmedlingen har i januari 2014 fört fram till utredningen att myndighetens synsätt har utvecklats till att:

Sysselsättning innebär att deltagare utför arbetsuppgifter hos anordnare inom dennes verksamhet. Arbetsuppgifterna kan vara anordnarens ordinarie eller sådana som annars inte skulle bli utförda på arbetsplatsen och som kan ses som kvalitetshöjande. Arbetsuppgifterna ska vara gynnande för deltagarens möjlighet att komma närmare arbetsmarknaden men inte vara av sådan betydelse för verksamheten att det undantränger rekryteringsbehov hos anordnaren.

Under rubriken ”Val av anordnare utifrån deltagarnas behov” beskrivs i nämnda promemoria tre huvudtyper av anordnare:

- Anordnare för deltagare som står närmast arbetsmarknaden och bedöms kunna ta ett arbete med eller utan subventioner ganska direkt.

- Anordnare för deltagare som står längre ifrån arbetsmarknadens krav.
- Anordnare för deltagare som står längre ifrån arbetsmarknadens krav och under viss tid behöver trygga miljöer.

I Arbetsförmedlingens ovan nämnda handläggarstöd finns rubriken ”Vilka uppgifter måste Arbetsförmedlingen inhämta om anordnare”. Här hänvisas till *förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* 9 §:

Arbetsförmedlingen ska samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren innan någon anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program som är förlagt till en arbetsplats eller tar del av arbetsmarknadspolitisk insats som är förlagd till en arbetsplats.

När det gäller privata arbetsgivare samt offentliga arbetsgivare som bedriver affärsverksamhet ska Arbetsförmedlingen även inhämta information för att säkerställa att arbetsgivaren inte har näringsförbud, skatteskulder som lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig innan någon erbjuds programmet eller insatsen på arbetsplatsen. Om sådant förhållande föreligger får någon anvisning inte göras.

Ett organisationsnummer måste också kunna registreras i Arbetsförmedlingens interna it-system för att utbetalningar ska kunna göras. För ideell- eller ekonomisk förening krävs stadgar, styrelse och utsedd person som företräder organisationen.

I den ovan nämnda promemorian utvecklar Arbetsförmedlingen behovet av samråd med facklig organisation innan anvisning till program i syfte att minska risken för omotiverad undanträngning av ordinarie anställningar utan avtalsenlig lön.

I det nämnda handläggarstödet och i den nämnda promemorian visar Arbetsförmedlingen vilka krav som myndigheten anser nödvändiga att ställa på anordnare.

Dessa krav återkommer även i den mall⁶ som finns för överenskommelse mellan anordnare som sysselsätter fler än en deltagare eller som återkommande tar emot deltagare i sysselsättningsfasen. Denna mall uppdaterades och utkom i oktober 2013. I överenskommelsen finns även en text där villkoren tydliggörs. Under rubriken Avvikelse och felaktigheter anges följande:

⁶ Mall: Arbetsförmedlingen: Överenskommelse om sysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin. (Överenskommelse+ersättning+internet 10131001-1).

Om avvikelser från överenskommelsen med anordnaren eller felaktigheter upptäcks vid anvisning av deltagare, uppföljning eller i andra sammanhang ansvarar Arbetsförmedlingen för att utreda och för att vid behov vidta åtgärder.

Anordnare ska vid ringa avvikelser eller felaktigheter ges möjlighet att rätta till omständigheten. Om avvikelserna eller felaktigheterna är grava upphör överenskommelsen omedelbart, anordnarbidraget stoppas och deltagarna omplaceras direkt.

Arbetsförmedlingen har också en fastställd rutin med en mall⁷ för uppföljning av anordnare och sysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin. De punkter som finns i den ursprungliga överenskommelsen följs upp. När det gäller ekonomiska relationer mellan anordnaren och Arbetsförmedlingen följs upp huruvida anordnaren anser att Arbetsförmedlingens utbetalningsrutiner fungerar. Utredningen har inte fått något formellt underlag som visar att det även sker en avstämning med ekonomiavdelningens utbetalningskontroller.

I april 2011 utfärdade Arbetsförmedlingen en intern instruktion⁸ avseende felaktiga utbetalningar inom sysselsättningsfasen. Syftet med instruktionen är att tydliggöra hur Arbetsförmedlingen ska agera när felaktigheter upptäcks inom ramen för fas 3 (sysselsättningsfasen). Det anges bland annat att:

felaktigheterna kan ha upptäckts vid ny placering, uppföljning, från myndigheten i övrigt eller genom signaler från allmänheten. När det kommer en signal om felaktigheter ansvarar chefen för marknadsområdet för utredning och att vid behov vidta åtgärder.

I instruktionen anges vidare att om Arbetsförmedlingen upptäcker att anordnaren lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att stöd har lämnats på felaktiga grunder ska Arbetsförmedlingen återkräva det som utbetalats felaktigt.

Utredningen kunde även konstatera att hösten 2013 var nämnda instruktion och handläggarstöd ännu inte uppdaterade utifrån de rutiner och den roll som ekonomiavdelningen på Arbetsförmedlingens huvudkontor fick i december 2012 avseende frågor och rutiner om felaktiga utbetalningar. Det fanns således en risk för en otydlighet i ansvar för vem som ska göra vad om det finns misstanke om felaktiga utbetalningar.

⁷ Arbetsförmedlingens mall: Uppföljning av anordnare och sysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin.

⁸ Arbetsförmedlingens interna instruktioner; "Intern instruktion för handläggning vid upptäckt av felaktigheter inom fas 3, dnr 2011/119287, 2011-04-12.

8.3 Risker i sysselsättningsfasen

Genom Arbetsförmedlingen har utredningen fått information om att år 2013 utbetalades cirka 1,4 miljarder kronor i anordnarstöd inom sysselsättningsfasen. Under samma år beslutade myndigheten om återkrav av anordnarstöd på 4,2 miljoner kronor.

Utredningen kan konstatera att såväl antal deltagare som antal anordnare i sysselsättningsfasen ökar. Arbetsförmedlingen har tagit fram rutiner med ambitionen att säkerställa kvalitén i den verksamhet som anordnarna tillhandahåller. Förutsättningarna för att säkerställa en god kvalitet i verksamheten är dock komplicerad. Utredningen återkommer till detta nedan.

Utredningen har dock inte från Arbetsförmedlingen fått del av någon analys för risker med felaktiga utbetalningar till anordnare i sysselsättningsfasen. Vid intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och Skatteverket har dock utredningen uppmärksammat risker för felaktiga utbetalningar till aktörer som etablerar en verksamhet där den enda intäkten i verksamheten är det så kallade anordnarstödet. I vissa fall utformar dessa anordnare också sin verksamhet så att de kan ta emot ett stort antal deltagare. Det har dessutom förekommit fall där anordnaren placerat ut deltagarna hos andra aktörer, vilket inte är möjligt eftersom det inte är förenligt med de reglerade villkoren som finns för deltagarnas försäkringar.

Utredningen har uppfattat att problem funnits med bland annat ekonomiska föreningar respektive allmännyttiga föreningar. Även om dessa aktörer klarat den arbetsgivarkontroll som Arbetsförmedlingen gör inför beslut så har det funnits oklarheter vilka mandat föreningarnas styrelseledamöter har haft. Föreningar som har haft kapacitet för att ta emot ett stort antal deltagare i sysselsättningsfasen och därtill haft anställda i nystartsjobb eller i lönebidrag har kunnat upparbeta stora överskott. I sådana fall upptäcker såväl Skatteverket som Arbetsförmedlingen bristerna, men i ett alltför sent skede.

Från olika håll har kvalitén i aktiviteterna under sysselsättningsfasen ifrågasatts. Utredningen har tagit del av dessa synpunkter men har inte underlag för att uttala att detta lett till felaktiga utbetalningar av arbetsmarknadspolitiska medel. Utifrån utredningens uppdrag finns det dock motiv för att ifrågasätta varför Arbetsförmedlingen, när det gäller aktörer som har större projekt, inte mer ingående prövar både anordnarnas ekonomiska förutsättningar

att bedriva verksamhet i sysselsättningsfasen och legala förutsättningar för en seriös verksamhet.

Samtidigt finns det enligt utredningens uppfattning skäl att överväga förutsättningarna för en seriös anordnare att bygga upp en stor verksamhet. Arbetsförmedlingen träffar i och för sig en formell överenskommelse med större anordnare, men förmedlingen kan med kort varsel upphöra att anvisa arbetslösa till anordnarens verksamhet. En anordnare kan ha hyrt lokaler med ett i tiden relativt långt lokalkontrakt och gjort investeringar i syfte att kunna klara en meningsfull sysselsättning med de arbetsmiljökrav som följer med aktiviteter inom ramen för sysselsättningsfasen. Arbetsförmedlingen kan inte ta ansvar för de risker som anordnaren kan ha satt sig i. Arbetsförmedlingen måste redan i samband med att en överenskommelse diskuteras kunna bedöma om anordnare är seriös och har insikt i vilka konsekvenserna blir vid en avveckling. Arbetsförmedlingen har därför det yttersta ansvaret för att anordnare som vill starta verksamhet inom ramen för sysselsättningsfasen är seriösa och medverkar till att verksamheten får både kvalitet och hållbara ekonomiska förutsättningarna för både parter.

Utredningen ser därför behov av att Arbetsförmedlingen redan inför beslut om en överenskommelse ska kunna ifrågasätta vilka risker som finns med presumtiva anordnare verksamhet. Arbetsförmedlingen bör i större utsträckning kunna pröva den presumtive anordnarens ekonomiska och juridiska förutsättningar att driva större projekt inom sysselsättningsfasen. Utredningen återkommer i kapitel 13 till denna diskussion i övervägandena om förslag för framtida åtgärder.

9 Kompletterande aktörer – Kontrollstruktur och risker

9.1 Bakgrund

”Kompletterande aktörer” är ett samlingsbegrepp för företag som är upphandlade i syfte att och komplettera Arbetsförmedlingens tjänsteutbud med kompletterande arbetsförmedlingstjänst för arbetsökande.

Enligt *Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända*, budgetpropositioner, regeringsuppdrag och olika regleringsbrev ska Arbetsförmedlingen anlita kompletterande aktörer i syfte att öka valfrihet och utbudet av tjänster för arbetssökande, förbättra matchningen samt ge möjlighet till individuellt anpassade tjänster och service.

Regeringen fastslog i ett regeringsuppdrag år 2008¹ att:

det är regeringens ambition att Arbetsförmedlingens kompetens och tjänsteutbud ska kompletteras med flera olika aktörer, bland annat bemanningsföretag. Syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket kan bidra till att förbättra matchningen, och ge förbättrad service till arbetslösa. Det är viktigt att en mångfald av olika aktörer runtom i hela landet engageras i upphandlingen och att mindre lokala aktörer ges möjlighet att medverka.

9.1.1 Utvecklingen

Begreppet kompletterande aktörer användes första gången i samband med att dåvarande AMS i regleringsbrevet inför 2007 fick i uppdrag att ”mer aktivt använda kompletterande aktörer i syfte att förbättra matchningen och motverka utanförskap för arbetssök-

¹ Uppdrag att upphandla kompletterande aktörer, A2008/3628/A, 2008-12-18.

ande.” Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen fick därefter, år 2008, i uppdrag att anlita ytterligare kompletterande aktörer – inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar samt för långtidssjukskrivna. Regeringen betonade i budgetpropositionen för 2008 att privata aktörer i ökad utsträckning skulle anlitas för att genomföra de insatser som behövs för en återgång till arbetslivet.

Inför 2009 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att för 2009, 2010 och 2011 upphandla kompletterande aktörer som skulle erbjuda en personlig coach till personer som blivit arbetslösa, samt säkerställa att fler lokala mindre aktörer blir en del av myndighetens tjänsteutbud. Coacherna skulle också bidra till att marknadsföra nystartsjobb².

För 2010 och 2011 fick Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet i uppdrag att: säkerställa att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud. I uppdraget ingick att Arbetsförmedlingen skulle tillse att en tredjedel av deltagarna i jobbgaranti för ungdomar, samt i faserna ett och två av jobb- och utvecklingsgarantin, skulle kunna erbjudas upphandlade tjänster eller tjänster som kompletterande aktörer på annat sätt varit ansvariga för eller delaktiga i. Arbetsförmedlingen skulle vidare *”säkerställa att fler lokala mindre aktörer blir en del av myndighetens tjänsteutbud”*.

I regleringsbrevet för år 2012 fick Arbetsförmedlingen uppdraget att fortsatt säkerställa att arbetssökande i hög utsträckning erbjöds plats hos kompletterande aktörer. Men till skillnad från tidigare år ingick det i uppdraget för 2012 att även tillse att *”kompletterande aktörer i ökad utsträckning skulle tillhandahållas inom ramen för ett valfritetssystem”*. Införandet av valfritetssystemet innebär en konkurrensutsättning av delar av Arbetsförmedlingens verksamhet³, i och med att det då blev möjligt för vissa grupper av arbetssökanden att välja leverantör av arbetsförmedlingstjänst – antingen från myndigheten eller från någon av de privata aktörerna.

För 2013 fortsatte regeringen att styra myndigheten mot att i hög utsträckning använda sig av kompletterande aktörer. Enligt regleringsbrevet för 2013 skulle Arbetsförmedlingen säkerställa att arbetssökande i fortsatt hög utsträckning erbjöds plats hos kompletterande aktörer och att kompletterande aktörer i ökad utsträckning skulle tillhandahållas inom ramen för ett valfritetssystem.

² Uppdrag att upphandla kompletterande aktörer, A2008/3628/A, 2008-12-18.

³ Konkurrensverket; Valfritetssystem inom Arbetsförmedlingen 2013:07.

Ökning av kompletterande aktörer

Från 2008 och fram till och med 2013 ökade omfattningen av företag som levererar kompletterande förmedlingstjänster från 34 till totalt 1 100 leverantörer och 2013 förvaltade Arbetsförmedlingen 5 639 avtal. Med avtal avses undertecknat kontrakt med en leverantör för ett geografiskt avgränsat leveransområde. Siffrorna inkluderar alla leverantörer och alla avtal som gällt under hela eller delar av 2013. Direkta avtal fanns under 2013 med 1 100 företag.

Den 31 december 2013 hade kompletterande aktörer 7 979 leveransadresser registrerade i Arbetsförmedlingens system, det vill säga lokaler där verksamhet bedrevs enligt avtal. Två av de tjänster, som under 2013 var upphandlade enligt lag om valfrihetssystem (LOV), etableringslots och jobbcoachning⁴ hade avsevärt fler leverantörer än de andra tjänsterna.

Under 2013 tog totalt 149 000 arbetssökande del av tjänster från kompletterande aktörer. Kostnaderna, för de upphandlade tjänsterna från kompletterande aktörer uppgick under året till dryga 2,4 miljarder kronor. Detta var en ökning med nästan en miljard jämfört med år 2012, se tabell 9.1.⁵

Tabell 9.1 Kostnader för köp av tjänst från kompletterande aktörer år 2012 och år 2013

	2012	2013
Total kostnad	1 395 209 274 kr	2 435 666 005 kr

Källa: Arbetsförmedlingen

9.2 Uppdraget under 2013 och 2014

Verksamheten med kompletterande aktörer växte under perioden 2007–2013 åren, helt i enlighet med regeringens intentioner. Under år 2013 köpte Arbetsförmedlingen tjänster från kompletterande aktörer både inom ramen för lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och inom ramen för lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Under 2013 uppdagades det, delvis genom medias granskning, en rad brister hos ett antal kompletterande aktörer. I budgetpropositionen inför 2014 skrev därför regeringen att:

⁴ Tjänsten "Jobbcoach" upphör från och med 2014.

⁵ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, januari 2014.

Arbetsförmedlingen har visserligen system och rutiner för kontroll av kompletterande aktörer och för hantering av klagomål, men dessa kontrollsystem har visat sig ha brister. Detta pekar på att uppföljningen av de kompletterande aktörerna måste förbättras. Myndigheten måste därför förbättra uppföljningen av de kompletterande aktörerna och använda dessa bättre för att ge ett mer effektivt stöd till arbets-sökanden. Situationen med brister i kontrollen och uppföljningen är inte acceptabel.

I 2014 års regleringsbrev för Arbetsförmedlingen finns däremot inte några skrivningar om hur och i vilken utsträckning kompletterande aktörer ska anlitas. De skrivningar om kompletterande aktörer som återfinns i regleringsbrevet handlar enbart om vilka anslagsposter som myndigheten får använda för att köpa tjänster från kompletterande aktörer.

9.3 Vilka är de kompletterande aktörerna och hur ser deras tjänster ut?

De kompletterande aktörerna bedriver verksamhet av varierande storlek och i en rad olika verksamhetsformer; Det finns såväl enskilda firmor som aktiebolag. Det finns också ideella och ekonomiska föreningar som verkar som kompletterande aktör.

Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen bedrev år 2013 29 procent av de kompletterande aktörerna verksamhet utan några anställda. 41 procent av leverantörerna hade 1–4 anställda. 3,5 procent av de kompletterande aktörerna bedrev verksamhet med mellan 100–499 anställda.

De kompletterande aktörerna erbjuder tjänster som innefattar personlig handledning och stöd utifrån varje deltagares specifika behov. Ramarna för hur tjänsterna ska utföras och vilken information som den kompletterande aktören ska lämna till Arbetsförmedlingen regleras till övervägande del genom avtal. De kompletterande aktörerna har stora friheter att anpassa tjänsterna efter de arbetssökandes behov. Kompetensen hos den kompletterande aktören varierar beroende på vilken typ av tjänst den kompletterande aktören levererar. Under 2013 levererade kompletterande aktörer tjänster avseende:

- Etableringslotsar
- Rehabiliteringstjänster

- Kompletterande arbetsförmedlingstjänster inom Jobb- och utvecklingsgarantin
- Sysselsättningsplatser (RESA)
- Jobbcoachning i ett valfrihetssystem⁶
- Coach över tröskeln

9.4 Utgångspunkter

Arbetsförmedlingen upphandlar tjänster inom olika områden, exempelvis arbetsmarknadsutbildningar likväl som tjänster från kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen skiljer på de två begreppen ”kompletterade arbetsförmedlingstjänster” och kompletterande aktörer. Begreppet kompletterande arbetsförmedlingstjänster avser normalt samtliga upphandlade tjänster avsedda för arbetsökande och inkluderar både arbetsmarknadsutbildningar, förberedande utbildningar och insatser såväl som kompletterande aktörstjänster. Begreppet kompletterande aktörer avser i allmänhet *inte* arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar utan enbart upphandlade aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin, rehabiliteringstjänster, etableringslotsar och jobbcoachning i ett valfrihetssystem. Utredningen har i sitt arbete valt att fokusera på de på aktörer som benämns som kompletterande aktörer och går därför inte närmare in på övriga upphandlade arbetsförmedlingstjänster.

Två av de kompletterande arbetsförmedlingstjänsterna har upphandlats inom ramen för projekt (Coach över tröskeln och Sysselsättningsplatser – RESA), och tjänsten Jobbcoachning i ett valfrihetssystem upphörde år 2013. Utredningen har därför valt att inte fördjupa sig i dessa tre tjänster utan fokuserar analysen på de kompletterande aktörer som verkar som etableringslotsar, levererar tjänster inom de olika garantierna, samt de kompletterande aktörer som levererar tjänster inom arbetslivsinriktad rehabilitering.

⁶ I september 2013 beslutade Arbetsförmedlingen om att stänga ned valfrihetssystemet för tjänsten jobbcoachning. Beslutet innebär att inga nya anvisningar till tjänsten skett efter sista september 2013.

9.4.1 Etableringslotsar

Enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska de nyanlända som omfattas av lagen erbjudas en etableringslots. Genom etableringslotsen ska den arbetssökande få professionellt stöd för att så fort som möjligt etablera sig i arbetslivet. Arbetsförmedlingen ska även tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör. Enligt lagen behöver Arbetsförmedlingen inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända.

Etableringslotsarna är således upphandlade inom ramen för lag (2008:962) om valfrihetssystemet (LOV). Upphandlingsformen innebär att intresserade verksamheter löpande kan ansöka om att bli etableringslotsar. Det finns alltså inget slutdatum för att lämna in anbud. Alla leverantörer som ansöker och uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen ställt upp godkänns också som leverantörer. LOV betyder också att den enskilde har rätt att välja den leverantör som myndigheten godkänt och tecknat avtal med. Detta innebär också att den enskilde har rätt att när som helst byta leverantör/etableringslots. Enligt uppgifter från tjänstemän på Arbetsförmedlingen så uppskattar man att cirka 35 procent byter etableringslots. Det finns inga uppgifter om det är samma personer som byter lots, eller om vissa lotsföretag har mer byten än andra.

9.4.2 Kompletterande aktörer inom garantierna

Kompletterande aktörer används även inom de så kallade ”garantierna”, det vill säga de arbetsmarknadspolitiska programmen Jobb och utvecklingsgarantin (JOB) och Jobbgarantin för ungdomar (UGA). Tjänsterna inom garantierna är upphandlade enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Under 2013 var dessa tjänster de mest använda efter etableringslotsarna.

Innehållet i de tjänster som kompletterande aktörer levererar inom garantierna varierar kraftigt, då det är deltagaren och den kompletterande aktören som gemensamt avgör vilka insatser som krävs för snabbaste återgång till arbete. Tjänsterna som levereras av från en kompletterande aktör kan vara allt ifrån kartläggning och gemensam planering, jobbsökaraktiviteter med coachning, förberedande aktiviteter till arbetsplatsförlagda aktiviteter.

I och med att tjänsten är upphandlad enligt LOU är det arbetsförmedlaren som beslutar om en placering hos en kompletterande aktör, varefter placering sker genom avrop utifrån gällande avropsordning. Den arbetssökande kan alltså inte fritt välja leverantör på samma sätt som det är möjligt att välja etableringslots.

9.4.3 Kompletterande aktörer inom arbetslivsinriktad rehabilitering

Kompletterande arbetsförmedlingstjänster inom arbetslivsinriktad rehabilitering kan erbjudas arbetssökande vars ersättning från sjukförsäkringen upphört, arbetssökande som deltar i rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, samt arbetssökande med olika former av funktionsnedsättning. Tjänsten innehåller förberedande aktiviteter och insatser av rehabiliterande, utredande och vägledande karaktär och individanpassas i samråd med Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

Kompletterande arbetsförmedlingstjänster inom arbetslivsinriktad rehabilitering är också upphandlade enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I och med att tjänsten är upphandlad enligt LOU är det arbetsförmedlaren som beslutar om en placering hos en kompletterande aktör, varefter placering sker genom avrop utifrån gällande avropsordning. Den arbetssökande kan alltså inte fritt välja leverantör på samma sätt som det är möjligt att välja etableringslots.

9.4.4 Ersättningsmodeller – Kompletterande aktörer

Ersättningsmodellerna för leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster baserar sig i stora drag på en trestegsmodell som i delar är resultatbaserad. Ersättning utgår dels strax efter start av tjänsten, ofta kallad "startersättning", dels utgår två former av resultatersättningar vilka ser olika ut beroende på vilken tjänst det gäller.

Etableringslotsar

Ersättningen till en etableringslots utgår dels i form av startersättning, dels genom olika resultatersättningar. Lotsen får även en månadsersättning. Ersättningsnivåerna skiljer sig åt, beroende på utbildningsbakgrunden hos den nyanlände som utnyttjar tjänsten. Startersättning utgår när etableringslotsen har påbörjat sitt uppdrag och lämnat en gemensam planering. För att resultatersättning 1 ska utgå ska den nyanlände fått ett arbete som är minst tre månader på hel/deltid alternativt timanställning. För att resultatersättning 2 ska utgå ska den nyanlände ha behållit ett arbete på heltid/eller enligt arbetsutbud under sex sammanhängande månader, gått utbildning på högskola under en termin med godkänt resultat eller ha startat eget företag och bedrivit verksamhet i sex månader.

Resultatersättning 1 kan i praktiken utgå hur många gånger som helst för samma person (dock inte till en och samma lots). Resultatersättning 2 kan däremot bara utgå en gång för samma sökande (se även faktaruta nedan).

Under hela perioden som den nyanlände/sökande är hos etableringslotsen utgår en månatlig ersättning per person. En etableringslots får ansvara för högst 30 nyanlända samtidigt. Det är möjligt för etableringslotsen att uppge ett kapacitetstak, det vill säga högst antal nyanlända som lotsen kan ta emot. Etableringslotsen kan dock när som helst ändra kapacitetstaken, om lotsen vill utöka eller minska antalet tillgängliga platser.

Faktaruta – Ersättningsmodell för etableringslotsar

Ersättning	Utbildning kortare än sex år / längre än sex år
Startersättning:	6 000 / 3 500
Månadsersättning:	1 600 / 1 100
Resultatersättning 1:	13 000 / 8 000
Resultatersättning 2:	40 000 / 30 000

Kompletterade aktörer inom garantierna

Ersättningen till leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster inom garantierna varierar. I och med att tjänsten är upphandlad enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) skiftar priset beroende på hur konkurrensen varit mellan olika leverantörer på aktuella orter. Anbudet för de avtal som gällde i

december 2013, skiftade i pris från cirka 18 000 till 33 000. Totalsumman betalas inte ut i ett sammanhang, utan är uppdelad i en startersättning och två former av resultatersättning.

Startersättningen, som är 45 procent av den totala ersättningen utbetalas till aktören när en dokumenterad gemensam planering har inkommit till Arbetsförmedlingen och godkänts av den lokala arbetsförmedlaren. För att den kompletterande aktören ska få *resultatersättning 1*, vilket generellt sett är 10 procent av den totalt möjliga ersättningen, ska den arbetssökande helt eller delvis övergått till egen försörjning. Det finns inget krav på anställningens/utbildningens längd eller omfattning. Resultatersättning 1 utfaller även vid anställningar med nystartsjobb, lönebidrag, trygghetsanställning, särskild anställningsstöd eller instegsjobb.

För att resultatersättning 2 ska utbetalas (45 procent av den totala ersättningen) till den kompletterande aktören krävs att den arbetssökande fått en anställning/eget företagande/reguljär utbildning som är på heltid alternativt hela arbetsutbudet och att de nämnda aktiviteterna (anställningen/utbildningen/eget företagande) pågått i sex månader. Resultatersättning 2 utfaller även vid anställningar med lönebidrag, trygghetsanställning eller nystartsjobb.

Kompletterande aktörer vid arbetslivsinriktad rehabilitering

Avtalsperioden för tjänsten "Rehabiliteringstjänster 2011" upphörde 2013-11-30. Tjänsten var i december 2013 på väg att ersättas med den nya tjänsten "Introduktion till arbete". I december 2013 pågick utvärderingen av de anbud som inkommit i upphandlingen⁷. För den tidigare gällande tjänsten fick leverantören ersättning per vecka och deltagare. Detta ska, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, även gälla för den tjänst där upphandling pågick vid årsskiftet 2013/2014. I upphandlingen lägger leverantörerna också en offert på en maximal volym, som ska kunna vara deras avtalsmässiga åtagande mot Arbetsförmedlingen. Myndigheten kommer dock inte att garantera ett visst antal deltagare, utan leverantören får ersättning för de deltagarplatser som avropas.

Ersättningen inom "Rehabiliteringstjänster 2011" låg mellan 1 000–1 700 kronor per deltagarvecka (enligt leverantörens anbud). Den vanligaste ersättningsnivån var 1 000 kronor.

⁷ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, december 2013.

I upphandlingen av tjänsten ”Introduktion till arbete” har Arbetsförmedlingen lagt en nedre gräns för det offererade priset, med minimikravet att det ska ligga mellan 2 000 och 4 000 kronor per deltagare och vecka. De anbud som ligger utanför prisspannet kommer, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, att betraktas som ogiltiga.

9.5 Uppföljning och kontroll av kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingens Upphandlingsavdelning ansvarar sedan september 2012 för arbetet med att upphandla tjänster från kompletterande aktörer. Utredningen har valt att inte analysera vilka kontroller och risker som finns vid ett upphandlingsförfarande. Utredningens analyser börjar från att en tjänst är upphandlad och klar, antingen via lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lag (2008:962) om valfrihetsystemet (LOV).

9.5.1 Kontroller inför uppstart av tjänsteleveranser

Inför uppstart av tjänsteleveransen

För att säkra att den kompletterande aktören, inför tjänstens start, ska vara fullt insatt i villkoren för avtalet så uppger Arbetsförmedlingen att man använder sig av olika former av avstämningar.

Avtalskontroll

Enligt den uppföljningsmodell som myndigheten arbetar utifrån ansvarar upphandlingsavdelningen för att avtalskontroll genomförs. Avtalskontroll genomförs en gång per avtal i samband med att avtal tecknas.

Avtalskontroll innebär att Arbetsförmedlingen säkerställer att leverantören uppfyller avtalsvillkoren inför verksamhetsstart, att leverantören fått tillräcklig information om tjänsten samt att faktiska förutsättningar finns för att kunna bedriva avtalsenlig verksamhet. Avtalskontroll sker genom att ansvarig upphandlare håller möte med leverantören och oftast deltar också representant för avdelningen förmedlingstjänster för att informera om verksam-

hetsfrågor. Upphandlaren ålägger leverantören att åtgärda de brister som eventuellt framkommer innan tjänsten ges klartecken att starta. Under 2012 genomfördes ett fåtal avtalskontroller och under 2013 genomfördes inga avtalskontroller, se tabell 9.1.

Tabell 9.2 Antal avtalskontroller per tjänst under 2012 och 2013

	2012	2013
Jobbcoachning	Two tillfällen med totalt 9 leverantörer deltagande	Inga avtalskontroller
Coacher över tröskeln	Ett tillfälle med samtliga 8 leverantörer	Inga avtalskontroller
Rehabiliteringstjänster	Ett tillfälle (därmed har alla 14 leverantörerna deltagit i avtalskontroll, några gjordes år 2011)	Inga avtalskontroller
Aktiviteter inom garantierna	Inga avtalskontroller	Inga avtalskontroller
RESA Sysselsättningsplatser	Inga avtalskontroller	Inga avtalskontroller
Etableringslots	Inga avtalskontroller	Inga avtalskontroller

Källa: Arbetsförmedlingen.

Uppstartsmöte

Inför uppstarten av en ny tjänst går en representant från avdelningen förmedlingstjänster igenom tjänsten tillsammans med leverantören och den sakområdesansvariga för aktuella marknadsområden. Uppstartsmötet syftar till att säkerställa att alla parter är överens om förutsättningarna för tjänsten och att både leverantören och Arbetsförmedlingen känner till de krav som ställs. Under 2013 genomfördes totalt 713 uppstartsmöten, de flesta inom tjänsten etableringslots, se vidare tabell 9.2.

Tabell 9.3 Antal uppstartsmöten per tjänst under 2013

Uppgifterna avser mars–december 2013. Sökbar registrering påbörjades mars 2013. Uppgifter finns inte avseende år 2012.

Aktiviter inom garantierna	36
Jobbcoachning	0
Coach över tröskeln	0
Rehabiliteringstjänster	2
Sysselsättningsplatser (RESA)	128
Etableringslots	547
Totalt	713

Källa: Arbetsförmedlingen.

9.6 Kontroller under tid med tjänsteleverans

Under den tid en kompletterande arbetsförmedlingstjänsten levereras delas ansvaret för uppföljningen mellan de lokala arbetsförmedlingskontoren, Arbetsförmedlingens huvudkontor och den arbetsökande.

Det lokala arbetsförmedlingskontoret ansvarar för att följa upp allt som har med den enskilde individen att göra; och i det ingår att följa upp huruvida tjänsteleveransen till individen faller ut som planerat. Huvudkontoret däremot ska följa upp och kontrollera själva leverantören utifrån ett nationellt perspektiv. Den arbetssökande ansvarar i sin tur för att anmäla upplevda missförhållanden och klagomål till sin lokala arbetsförmedlare.

9.6.1 Lokala arbetsförmedlingskontorets uppföljning

Arbetsförmedlaren på det lokala arbetsförmedlingskontoret ansvarar för den sökandes planering, den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, den arbetssökandes handlingsplan samt den dagliga kontakten med leverantören i frågor som rör den arbetssökande. Arbetsförmedlaren sköter en stor del av den dagliga uppföljningen av leverantörer genom att granska de handlingar som leverantören skickar in rörande den arbetssökande. På en översiktlig nivå kan man säga att den uppföljning som det lokala arbetsförmedlingskontoret ansvarar för består av tre delar:

- Uppföljning och hantering av månadsrapporter via en webbapplikation för kompletterande aktörer (KA-Webb).
- Uppföljning och hantering av avvikelserapporter via KA-Webb.
- Mottagare och vidarebefordrare av klagomål från den arbetsökande.

Uppföljning av rapportering från kompletterande aktörer

Varje utbetalning till en kompletterande aktör föregås av att den kompletterande aktören skickar in en dokumentation, som arbetsförmedlaren ska godkänna. Arbetsförmedlaren ansvarar också för att följa upp om deltagarna får jobb. I de tjänster som har en ersättning som baseras på om deltagaren får jobb, är det arbets-

förmedlaren som har ansvaret för att godkänna det underlaget som ligger till grund för utbetalningen till leverantören.

Om den efterfrågade dokumentationen (både löpande rapportering och rapportering relaterat till en resultatersättning) inte håller tillräcklig kvalitet kan arbetsförmedlaren underkänna rapporten. De främsta skälen till att rapporterna blir underkända, är enligt Arbetsförmedlingen, att:

- de är av undermålig kvalitet
- att de innehåller felaktigheter exempelvis felaktig identifikation av sökanden
- att innehållet är kopierat och inte anpassat till den arbetssökanden eller
- att innehållet i rapporten är för knapphändig för att arbetsförmedlaren ska kunna ta ställning till huruvida tjänsten verkligen har levererats enligt avtal

Om en rapport från en kompletterande aktör blir underkänd uppmanas leverantören att inkomma med en ny och förbättrad rapport. Under tiden som en leverantörs rapport är underkänd utgår ingen form av ersättning för gemensam planering, månadsrapporter eller resultatrappporter. Ersättning utbetalas när rapporteringen godkänns. Enligt vad utredningen erfarit har den enskilde arbetsförmedlaren i praktiken sällan något utrymme för att göra en större utredning vid en bristande månadsrapportering. Inkommer den kompletterande aktören, efter uppmaning, med en ny och ”tillsnyggad” rapport godkänns denna och ersättning betalas ut. Detta har även Arbetsförmedlingens internrevision kommenterat i samband med en granskning av etableringslotsverksamheten⁸. I rapporten skriver internrevisionen att:

Ansvar för kontroll av utfört arbete ligger hos det lokala arbetsförmedlingskontoret och hos arbetsförmedlarna. Dessa upplever svårigheter att kunna följa upp lotsarnas arbete. Enligt intervjuer som internrevisionen gjort hinner inte arbetsförmedlarna att göra några kontroller på plats hos leverantören.

Arbetsförmedlingens huvudkontor har ingen statistik eller motsvarande över orsaker till att rapporter underkänns. Det saknas således en samlad bild över vilka brister som återfinns i rapporte-

⁸ IR-rapport Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 2012:2, 2012-09-19.

ringen från olika kompletterande aktörer. Huvudkontoret har däremot tillgång till underkända månadsrapporter och har således möjlighet att genomföra stickprovsundersökningar. Uppgifter om antal underkända rapporter kan även tas fram ur KA-webbstöd. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har stickprov gjorts vid ett antal tillfällen, men i februari 2014 fanns inte någon rutin eller systematik för detta.

9.6.2 Utbetalningsprocessen – KA-Webb

Utbetalningarna av de olika resultatersättningarna går via ett särskilt webbsystem – KA-Webb. KA-Webb fungerar som en webbplats för utbyte av information mellan kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen. Kompletterande aktörer når webbstödet via en inloggningsfunktion på Arbetsförmedlingens hemsida. För att kunna logga in krävs att användaren har e-legitimation och en särskild behörighet.

Översiktligt kan man säga att utbetalning av en resultatersättning sker genom att den kompletterande aktören rapporterar in någon form av underlag (enligt avtal) i webbstödet. När den lokala arbetsförmedlaren godkänt inskickat underlag kan den kompletterande aktören begära ersättning (rekvirering). Även denna ska godkännas av den lokala arbetsförmedlaren. Betalningssignal går därefter till utbetalningssystemet och den kompletterande aktören får sin ersättning vid nästa utbetalningstillfälle.

Kompletterande aktörer bedriver tjänsteverksamhet, vilket medför skyldighet att betala mervärdesskatt enligt Mervärdesskatte-lagen (1994:200). Detta innebär att tjänsteleverantören i första hand är skyldig att självt fakturera och att ta ut mervärdesskatt på fakturan för såld tjänst. Säljaren kan dock enligt gällande lag komma överens med sin kund om att kunden självfakturerar sig. Arbetsförmedlingens system med KA-Webbstöd är uppbyggd efter den senare principen. De kompletterande aktörerna fakturerar alltså inte Arbetsförmedlingen för deras levererade tjänster. I stället bygger utbetalningsprocessen på att Arbetsförmedlingen utfärdar en faktura för den kompletterande aktörens räkning. Fakturan skapas automatiskt efter att handläggaren har godkänt en ersättningsbegäran och i samband med att en betalningssignal går från handläggarens godkännande till utbetalningssystemet.

Arbetsförmedlingen uppger att det finns flera skäl till att man valt denna lösning. Man menar att detta förfarande gör det enklare för leverantören som därmed kan få ut ersättning snabbare. Tjänstemän vid huvudkontoret uppger även att den decentraliserade utbetalningsprocessen gör att risken för felaktiga utbetalningar minskar – eftersom den lokala arbetsförmedlaren är den som har kännedom om varje individ som är hos en kompletterande aktör. Här anser man att i de fall ersättning rekvideras för grupper finns det större risk för att deltagarlistorna innehåller personer som inte har varit hos leverantören eller att leverantören äskar pengar för fler timmar än vad som levererats. Den lokala arbetsförmedlaren har således bedömts ha bättre möjlighet att kontrollera deltagarens närvaro, än en ekonomiadministratör som godkänner fakturor för en grupp.

Avvikelse- och rapportering

När Arbetsförmedlingen köper en tjänst från en kompletterande aktör kvarstår myndighetsansvaret och därmed den så kallade kontrollfunktionen. Detta innebär att Arbetsförmedlingen har ett ansvar för att följa upp att den arbetssökande uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen har därför, i de avtal som ingåtts för respektive tjänst, ålagt de kompletterande aktörerna en uppgiftsskyldighet. En kompletterande aktör ska således informera Arbetsförmedlingen om omständigheter som kan påverka den sökandes rätt till arbetslöshetsersättning (exempelvis avvikelser från gemensam planering eller frånvaro). Avvikelse- och rapportering ska ske löpande via ett system för avvikelser. Den lokala arbetsförmedlaren ansvarar för att ta emot avvikelse- och rapporterna. Indirekt innebär denna avvikelse- och rapportering att den kompletterande aktören rapporterar huruvida tjänsten levereras enligt avtal. Är en arbetssökande ofta frånvarande minskar rimligtvis tiden för handledning och stöd för den enskildes återgång i arbete. Om en arbetssökande inte tar del av tjänsten som planerat, och den kompletterande aktören inte anmäler avvikelser till Arbetsförmedlingen, innebär detta också att den kompletterande aktören får ersättning på felaktiga grunder.

Efter att arbetsförmedlaren har bekräftat mottagandet av avvikelse- och rapporten, skrivit ut den och lagt den i den arbetssökandes akt, försvinner den ur Arbetsförmedlingens rapporteringssystem KA-Webb. Kvar i systemet finns bara information om att avvikelse-

serapport inkommit, datum, gällande stöd, arbetssökande samt aktuell aktör. Detta förfarande innebär att det på huvudkontoret inte finns några uppgifter om innehållet i avvikelserna eller vilka typer av åtgärder som vidtagits av det lokala arbetsförmedlingskontoret. Huvudkontoret följer inte upp hur avvikelserna är hanterade, bara att de är hanterade.⁹ Således har Arbetsförmedlingen inte en samlad uppföljning av vilka kompletterande aktörer som faktiskt rapporterar avvikelser och inte heller dokumenterad kunskap om vilka avvikelser som förekommer.

Lokala arbetsförmedlingens ansvar för klagomålshantering

Arbetsförmedlaren på det lokala arbetsförmedlingskontoret ansvarar för den löpande kontakten med leverantören i frågor som rör den enskilde arbetssökande. Arbetsförmedlaren ansvarar även för att hantera klagomål på leverantören från den arbetssökande – det vill säga klagomål som uppstår i de fall då den enskilde upplever att denne inte får förväntad leverans från den kompletterande aktören.

Klagomål som kommer in och som riktas mot en kompletterande aktör ska, enligt Arbetsförmedlingens rutiner, i första hand hanteras på den lokala arbetsförmedlingen, som ansvarar för att göra en klagomålsutredning. Om problemet/anledningen till klagomålet inte kan lösas på lokal nivå ska ärendet skickas vidare till huvudkontoret och avdelningen för medlingstjänster. Klagomålsrapporteringen till huvudkontoret går via ett webbformulär på Arbetsförmedlingens intranät och det är arbetsförmedlaren, verksamhetssamordnaren eller chef på lokala kontoret som ansvarar för att rapportera klagomålet. Den enskilde arbetssökande kan inte själv använda sig av webbformuläret. Som klagomålshanteringen är uppbyggd får inte marknadschefen automatiskt någon information om att klagomål rapporterats till huvudkontoret.

I januari 2014 fanns det inte några uppgifter om hur många klagomål som hanterats lokalt på de 320 lokala arbetsförmedlingarna och som då inte anmälts till huvudkontoret.

Under hösten 2013 har Arbetsförmedlingen bedrivit ett utvecklingsarbete avseende uppföljningen av kompletterande aktörer. Ett led i detta utvecklingsarbete har varit att ändra rutinerna för klagomålsrapportering. Från andra kvartalet 2014 ska samtliga klagomål

⁹ Från IAF:s granskning av Afs kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer, 2012:4, 28 maj 2012.

mål som kommer arbetsförmedlaren tillhanda rapporteras till huvudkontoret, i enlighet med klagomålsrutinen.

9.6.3 Huvudkontorets ansvar

Sedan den 1 december 2012 (i samband med att avdelningen bildades) har avdelningen förmedlingstjänster vid Arbetsförmedlingens huvudkontor ansvaret för att nationellt följa upp kompletterande leverantörers tjänsteleveranser. Innan dess låg ansvaret på den nu upphörda avdelningen kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

Leverantörsdialoger

Avdelningen förmedlingstjänsters uppföljning sker i huvudsak genom något som benämns ”leverantörsdialoger”, vilket innebär att regelbundna besök sker hos upphandlade leverantörer. Arbetsförmedlingen uppger att syftet med leverantörsdialogerna är att skapa bra relationer, att fånga tidiga signaler om avvikelser samt att undvika missförstånd. Leverantörsdialogerna är inte tänkta att vara ett verktyg för att hantera inkomna klagomål – utan ska användas regelmässigt för att säkra en bra leverans.

Huvudkontorets ansvar för klagomålshantering – Kvalitetskontroller och åtgärdsplaner

När ett klagomål inkommit till avdelningen förmedlingstjänster, enligt ovanstående klagomålshantering, fördelas ärendet till en klagomålsansvarig vilken ansvarar för att utreda ärendet och genomföra en eventuell kvalitetskontroll.

Under 2013 rapporterades totalt 488 klagomål till avdelningen förmedlingstjänster, se vidare tabell 9.3. Dessa 488 klagomål resulterade sedan i 64 kvalitetskontroller, se tabell 9.4.

En kvalitetskontroll kan bestå av att Arbetsförmedlingen begär in dokument över arbetssökandes frånvaro/närvaro, lista över deltagare eller underskrivna sekretessklausuler. En kvalitetskontroll kan även innebära ett kortare eller längre besök på den ort där klagomålet uppkommit. Kontrollerna kan genomföras som en nationellt samordnad kontroll om det nationellt inkommer många klagomål på samma leverantör på flera orter. Om reella missförhåll-

anden upptäcks ska en åtgärdsplan tas fram. Resultatet av kvalitetskontrollen dokumenteras sedan, tillsammans med eventuella åtgärdsplaner, i det enskilda ärendet.

Arbetsförmedlingen hade under hösten 2013 inga uppgifter om hur många åtgärdsplaner som upprättats med anledning av de klagomål som inkommit till avdelningen förmedlingstjänster. Detta innebär att man i januari 2014 inte heller hade någon samlad bild av hur många klagomål som totalt inkommit på en och samma leverantör. Skälet till att det inte finns några uppgifter om antalet upprättade åtgärdsplaner är, enligt Arbetsförmedlingen, att det ärendehanteringssystem som används har begränsade möjligheter att söka på annat än själva ärendet. I princip är det inte möjligt att söka på handlingar och åtgärder i ett ärende.

Tabell 9.4 Antal klagomål som rapporterats till Arbetsförmedlingens huvudkontor år 2013

Uppgifterna avser mars–december 2013. Sökbar registrering påbörjades mars 2013. Jämförbara siffror finns ej för tidigare år¹⁰.

Aktiviter inom garantierna	62
Jobbcoachning	63
Coach över tröskeln	2
Rehabiliteringstjänster	36
Sysselsättningsplatser (RESA)	0
Etableringslots	325
Totalt	488

De vanligaste klagomålen ska, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen, gälla tjänsterna inom valfrihetssystemen och utförarnas marknadsföring, till exempel felaktig information och förekomsten av erbjudanden och gåvor som strider mot avtalsvillkoren. Andra orsaker till klagomål var att innehållet i tjänsten inte överensstämde med deltagarens förväntningar, exempelvis på grund av själva genomförandet av tjänsten, bemanningstätheten eller tjänsten inte kommit igång som förväntat.

¹⁰ Klassificeringar och parametrar har ändrats i det ärendehanteringssystem som används för klagomålshantering, vilket påverkar möjligheten att ta fram historiska uppgifter.

Tabell 9.5 Antal kvalitetskontroller totalt år 2013

Uppgifterna avser mars–december 2013. Sökbar registrering påbörjades mars 2013. Jämförbara siffror finns ej för tidigare år ¹¹.

Aktiviter inom garantierna	7
Jobbcoachning	3
Coach över tröskeln	0
Rehabiliteringstjänster	7
Sysselsättningsplatser (RESA)	2
Etableringslots	45
Totalt	64

Rättelse eller avropsstopp

Om leverantören inte följer en åtgärdsplan som upprättats med anledning av klagomål, eller att det visar sig vara ett allvarligt avtalsbrott bakom klagomålet kan det bli aktuellt att begära en rättelse med krav på åtgärd. En rättelse begärs skriftligt vartefter leverantören har en angiven tid på sig för att åtgärda bristerna. Rättelser är enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen inte särskilt frekvent förekommande. Under 2012 vidtogs rättelse för totalt 6 leverantörer inom sammanlagt 31 leveransområden. Under 2013 vidtogs rättelse för totalt 21 leverantörer inom sammanlagt 88 leveransområden. Se tabell 9.5.

Vidtas inte begärd åtgärd, med anledning av en begärd rättelse, kan Arbetsförmedlingen vidta avropsstopp och därmed sluta avropa tjänster från aktuell leverantör. År 2013 hade tjänsten etableringslots flest avropsstopp, se tabell 9.6.

¹¹ Klassificeringar och parametrar har ändrats i det ärendehanteringssystem som används för klagomålshantering, vilket påverkar möjligheten att ta fram historiska uppgifter.

Tabell 9.6 Antal rättelser år 2012 och år 2013

	2012	2013
Jobbcoachning	Rättelser för åtta leveransområden och totalt fyra leverantörer	Inga rättelser
Coacher över tröskeln	Inga rättelser	Inga rättelser
Rehabiliteringstjänster	Rättelser för 20 leveransområden, vilka avsåg en och samma leverantör	Inga uppgifter
Aktiviteter inom garantierna	Inga rättelser	Rättelser för 18 leveransområden och för totalt åtta leverantörer
RESA Sysselsättningsplatser	Inga rättelser	Inga rättelser
Etableringslots	Rättelser för tre leveransområden, vilka avsåg en och samma leverantör	Rättelser för 70 leveransområden och för totalt 13 leverantörer

Källa: Arbetsförmedlingen.

Tabell 9.7 Antal avropsstopp år 2012 och år 2013

	2012 (Uppgifter tillgängliga från augusti-12)	2013
Jobbcoachning	Inga avropsstopp	Avropsstopp för sex leveransområden och för totalt fyra leverantörer
Coacher över tröskeln	Inga avropsstopp	Inga avropsstopp
Rehabiliteringstjänster	Inga avropsstopp	Avropsstopp för 36 leveransområden, vilka avsåg en och samma leverantör
Aktiviteter inom garantierna	Avropsstopp för tre leveransområden och för totalt två leverantörer	12 leveransområden för totalt sex leverantörer
RESA Sysselsättningsplatser	Avropsstopp för ett leveransområde och för en leverantör	Två leveransområden för totalt två leverantörer
Etableringslots	Fem leveransområden för totalt tre leverantörer	118 leveransområden för totalt 18 leverantörer

Källa: Arbetsförmedlingen.

Kvalitetsinspektioner

Kvalitetsinspektioner ska, enligt Arbetsförmedlingen, användas när det finns misstanke om allvarligt avtalsbrott alternativt upprepade klagomål på en leverantör med avtal på många orter, och där kvalitetskontroller inte har lett till någon förbättring. Huvudsyftet med kvalitetsinspektionen är att kontrollera leverantörens ledning och styrning, processer och rutiner samt därmed kunna avgöra huruvida det finns förutsättningar att bedriva en kvalitativ verksamhet. En kvalitetsinspektion genomförs av företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Under 2012 genomförde Arbetsförmedlingen inte några kvalitetsinspektioner. Detta trots att myndigheten i sin återslagrapportering "En strategi för genomförandet av funktionshinderpolitiken 2011–2016"¹² uppgav att:

För att generera en genomgående hög kvalitet på upphandlade tjänster och för att säkerställa att de upphandlade tjänsterna uppfyller ställda krav har Arbetsförmedlingen under 2012 utökat antalet leverantörskontakter. De kvalitetssäkrade uppföljningsverktyg som används är avtalskontroll, uppstartsmöte, leverantörsdialog, kvalitetskontroll, kvalitetsinspektion och enhetliga rutiner för klagomålshantering.

Under 2013 gjorde Arbetsförmedlingen enligt uppgift tre kvalitetsinspektioner. Utöver detta genomfördes det även under 2013 ett antal så kallade "fördjupade kvalitetskontroller". Detta skedde genom en fördjupad granskning av ett antal kompletterande aktörer se avsnitt 9.8.1.

9.6.4 Övriga kontroller av utbetalningar till kompletterande aktörer

Utöver de ovan redovisade uppföljningarna av kompletterande aktörers tjänsteleveranser kontrollerar ekonomiavdelningen månadsvis samtliga organisationsnummer, där utbetalning skett från Arbetsförmedlingen, gentemot uppgifter från Skatteverket (se kapitel 6). Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen ska detta även gälla för utbetalningar till kompletterande aktörer. De uppgifter som stäms av är skatteform, momsregistrering, arbetsgivarregistrering, om det finns skatteskulder hos kronofogdemyndigheten samt redovisade arbetsgivaravgifter för de senaste tre månaderna.

¹² Arbetsförmedlingens återslagrapportering enligt regleringsbrev, 15 mars 2012.

Om det genom denna avstämning uppkommer misstanke om felaktig utbetalning till en kompletterad aktör ska ekonomiavdelningen dokumentera detta i ett ärendehanteringssystem. Från ärendehanteringssystemet ska det sedan gå en signal till avdelningen förmedlingstjänster som har ansvaret att följa upp leverantören.

Enligt de uppgifter som utredningen fått ta del av finns det dock ingen statistik om hur många signaler om felaktigheter som skickats vidare till avdelningen förmedlingstjänster. Arbetsförmedlingen uppger att det, i de flesta fall, ofta varit frågan om en kombination av arbetsgivarstöd och beslut hos leverantör. Sektionen utbetalningskontroll vid ekonomiavdelningen gör då sin kontrollutredning och mailar sedan avdelningen förmedlingstjänster angående felsignalen.

Utredningen har frågat avdelningen förmedlingstjänster om det finns några uppgifter på hur många signaler om felaktigheter som kommer från ekonomiavdelningen. Enligt det svar som utredningen fått finns inga uppgifter om hur många felsignaler som inkommit.

9.7 Resultat från tidigare uppföljningar/kontroller

I juni 2012 kom Statskontorets rapport om Etablering av nyanlända¹³. I rapporten pekar Statskontoret på att det finns brister avseende valfrihetssystemet med etableringslotsar. Statskontoret skriver att Arbetsförmedlingen som beställare måste ha kontroll över vilken kvalitet det är på de tjänster som myndigheten upphandlar, i syfte att beivra riskfyllda beteenden hos leverantörerna. Statskontorets bedömning var att tillsynen och kontrollen av etableringslotsarnas verksamhet inte bedrevs i tillräcklig omfattning och att kontrollen kan förbättras.

I rapporten konstaterade Statskontoret även att systemet med att fritt välja etableringslots inte fungerade tillfredsställande. Statskontoret framförde även att Arbetsförmedlingen borde göra fler kontroller och öka sin tillsyn av leverantörerna – i syfte att minimera riskerna för att felaktiga utbetalningar till oseriösa etableringslotsar.

¹³ Statskontoret, Etablering av nyanlända, 2012:22.

9.8 Konkurrensverkets rapport om Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över lagen om valfrihetssystem (LOV) samt över lagen om offentlig upphandling (LOU). I oktober 2013 lämnade Konkurrensverket en förstudierapport¹⁴ om valfrihetssystemen inom Arbetsförmedlingen. Förstudien var avgränsad till att beskriva de fyra olika valfrihetssystem som Arbetsförmedlingen tillhandahöll under år 2012. I rapporten skrev Konkurrensverket att uppföljning av valfrihetssystemen är en förutsättning för att kontrollera att målen med de olika tjänsterna och valfrihetssystemen uppnås.

Vidare konstaterade Konkurrensverket att Arbetsförmedlingen visserligen har rutiner för uppföljning, men att dessa inte är fullt ut implementerade och att den i delar otillräckliga uppföljningen av nya leverantörer kan medföra att uppställda kvalitetskrav inte följs upp. Detta kan i sin tur resultera i konkurrensfördelar för de företag som brister i dessa avseenden. Konkurrensverkets bedömning var att Arbetsförmedlingens uppföljning av valfrihetssystemen och dess leverantörer behöver utvecklas.

9.8.1 Fördjupad granskning av leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster

Arbetsförmedlingen fick under våren 2013, delvis via media, indikationer på att det kunde finnas kvalitetsbrister i leveranser från kompletterande aktörer. Utifrån dessa uppgifter initierade dåvarande generaldirektör en fördjupad granskning av kompletterande aktörer¹⁵. Syftet med granskningen var att identifiera eventuella kvalitetsbrister i den avtalade leveransen och därmed ta reda på om företagen följde villkoren i avtalen. Under perioden maj till juni 2013 granskades sex av de största kompletterande aktörerna, vilka vid tillfället svarade för att leverera tjänster till totalt 47 procent av alla deltagare.¹⁶ Sammantaget besöktes 110 leveransadresser.

¹⁴ Konkurrensverket: Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen, 2013:07.

¹⁵ Arbetsförmedlingen, Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer, Dnr: Af-2013/162687, 30 augusti 2013.

¹⁶ Att dessa sex leverantörer svarade för att leverera tjänster till så många arbetssökanden angavs som skäl till att man valde att fokusera på just dessa sex leverantörer i den fördjupade granskningen.

Vid granskningen kontrollerades leverantörens beskrivning av kvalitetsledning av verksamheten samt leverantörens beskrivning av klagomåls- och avvikelshantering för verksamheten. Arbetsförmedlingen tog även in en redogörelse för hur leverantören säkerställer tillgång till personal med relevant kompetens och hur kompetensen upprätthålls, en förteckning över schemalagd personal och eventuella underleverantörer, mm. I granskningen följdes även resultat av eventuella kundnöjdhetsundersökningar samt en beskrivning av leverantörens självskattning av verksamheten. Utredningen har uppfattat att granskningen inte innehöll några frågeställningar avseende risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjade.

Resultat av granskningen våren 2013

Granskningsresultaten påvisade ett antal avvikelser mot avtalen. Det gällde bland annat brister vad gällde åtkomstbegränsningar och säkerhet i it-system. Granskningen visade även på vissa brister avseende informationssäkerhet och sekretess. Dokument som innehöll sekretessreglerade uppgifter om deltagarna förvarades inte på ett tillräckligt säkert sätt. På några ställen upptäckte man brister i lokalerna, vilka bestod i avsaknad av hiss eller handikapptoilet. Den sammantagna bilden var att inga avvikelser i förhållande till avtalen kunde beläggas hos fem av de sex granskade leverantörerna.

Hos en av de sex leverantörerna framkom det däremot stora brister. Dessa avsåg kompetensen hos de medarbetare som arbetade med tjänsten. Granskningen visade på betydande avvikelser avseende den kompetens som leverantören hade angett att de anställda hade och vad som har framkom i Arbetsförmedlingens granskning. Merparten av de kontrollerade medarbetarna saknade tillräcklig erfarenhet av att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering. I granskningen framkom även att leverantören när avtalet tecknades hade visat att medarbetarna hade efterfrågad kompetens, men att leverantören under avtalstiden hade bytt ut en majoritet av handledarna och ersatt dessa med personer som inte uppfyllde kompetenskraven i samma utsträckning som den ursprungliga personalen.

Som ett resultat den "Fördjupade granskningen" hävde Arbetsförmedlingen under hösten 2013 26 stycken separata avtal med aktuell leverantör. Leverantören fortsatta leverera tjänster på de orter där verksamheten bedömdes fungera. Arbetsförmedlingens

utredning till följd av vad som framkom hos den aktuella leverantören pågick fortfarande vid årsskiftet 2013/2014.

9.9 Utvecklad modell för samarbetet med kompletterande aktörer

Under 2013 påbörjade Arbetsförmedlingen ett arbete med att utveckla en ny modell för leverantörsuppföljning. En konsultfirma anlätades som stöd i arbetet. Arbetsförmedlingen beskriver modellen enligt följande:

Leverantörsutveckling kan beskrivas som ett samarbete mellan köpare och leverantör, som syftar till att förbättra leverantörens förmåga att möta köparens behov. Leverantörsutvecklingen bygger på resultatuppföljning av leveranserna, vilken ligger till grund för dialogen med leverantören och utvecklingen av samarbetet. Gemensamt med leverantörerna ska det utvecklas strukturer för hur samarbetet ska fungera, vilka nyckeltal som ska mätas, vem som ska delta i forum för leverantörsuppföljning, m.m. Målet med leverantörsutveckling är att Arbetsförmedlingen bättre lär känna leverantörerna och den marknad dessa verkar i. Leverantörsutveckling syftar även till att ge ökad förståelse för krav och förväntningar – vilket skapar leveranser av hög kvalitet och en leverantörsdialog under ständig utveckling.¹⁷

Modellen¹⁸ innebär att Arbetsförmedlingen avser använda olika former av uppföljning, beroende på hur verksamhetskritisk leverantören bedöms vara för Arbetsförmedlingens verksamhet, samt vilket "värde" leverantören levererar i förhållande till helheten. I modellen delas leverantörerna in i tre olika nivåer – Strategiska leverantörer, Involverade leverantörer samt Informerade leverantörer.

Enligt modellen ska nationellt strategiskt fokus läggas på de strategiska leverantörerna, det vill säga de som räknas som stora leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster. (Vid årsskiftet 2012/2013 var det exempelvis sex leverantörer som hade 47 procent av alla arbetssökanden.) "Informerade leverantörer" är enligt modellen leverantörer *"som inte skapar något större värde"*. Enligt modellen ska Arbetsförmedlingen inte prioritera kontakt med dessa leverantörer, utan *"interaktionen ska bygga på avrop uti-*

¹⁷ Arbetsförmedlingen, Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer, Dnr: Af-2013/162687, 30 augusti 2013.

¹⁸ Arbetsförmedlingens leverantörsuppföljningsmodell, oktober 2013.

från standardavtal och samarbetet ske enbart på operativ nivå (lokal nivå) ”.

Dialogen med leverantörerna ska ske genom olika former av leverantörsråd, dels i nationella leverantörsråd (strategiska leverantörer) dels i regionala leverantörsråd (involverade leverantörer). Avsikten är att huvuddelen av uppföljningsarbetet ska förläggas till regional nivå inom Arbetsförmedlingen och att dialogen med mellanstora och mindre aktörer företrädesvis ska ske på arbetsförmedlingskontoren genom handläggarnas löpande uppföljning.

Enligt vad utredningen erfarit innehåller den nya modellen för leverantörsuppföljning dock inte några beskrivningar av hur resultat och diskussioner från regionala leverantörsråd ska återföras till central nivå. Rutinerna för klagomålshantering kommer även fortsättningsvis vara ett centralt moment för att fånga brister hos en leverantör, genom att den arbetssökande även i den nya modellen ska anmäla upplevda brister/problem till sin arbetsförmedlare. Nytt är däremot att, från och med andra kvartalet 2014, ska samtliga klagomål rapporteras till avdelningen för medlingstjänster vid huvudkontoret, inte bara de klagomål som man lokalt inte kunnat lösa.

9.10 Risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande avseende verksamheten med kompletterande aktörer

Det är, enligt utredningens bedömningar, en komplex riskbild som finns gällande felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande avseende verksamheten med kompletterande aktörer. Det handlar bland annat om risker för felaktigheter vid leveransen av den upphandlade tjänsten – risker som emellanåt uppstår på grund av hur förutsättningar för tjänsten ser ut. Det finns också ett antal risker som beror bristande uppföljning och kontroll av verksamheten. Utredningen har därför valt att här dela in riskerna för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande under två områden:

1. Risker under tid med tjänsteleverans.
2. Risker som beror på bristande uppföljning och kontroll av verksamheten.

9.10.1 Risker under tid med tjänsteleverans

Utredningen har identifierat ett antal riskområden – för systematiska felaktigheter, oegentligheter eller överutnyttjande – under tiden som tjänsten levereras. Utredningen bedömer att flera riskområden orsakas av grundförutsättningarna för att leverera kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

Verksamheten med etableringslotsar är ett riskområde

Utredningen bedömer att verksamheten med etableringslotsar är ett riskområde. Etableringslotsverksamheten bygger på ett valfritetssystem enligt LOV, och i enlighet med detta kan den arbetsökande byta leverantör om den arbetsökande är missnöjd med tjänsten. Här kan man hävda att det genom denna ”rätt” är det medborgarna själva som står för kvalitetskontrollen genom att dåliga leverantörer väljs bort.

Utformningen av systemet med etableringslotsar skapar även en riskbild. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen så uppskattar man att ungefär 35 procent av de arbetssökande byter etableringslots. Detta är en jämförelsevis hög siffra. Konkurrensverket skrev i en rapport från 2009 om ”Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården”¹⁹ att: *Det sker väldigt sällan byten mellan olika hemtjänstutförare efter att man utfört ett första val.*

Det faktum att så många som 35 procent byter lots kan innebära en risk för systemet utnyttjas. Genom att det inte finns någon gräns för hur många ”startersättningar” som kan betalas ut per individ, finns det risk för att detta utnyttjas genom ”kartellbildning” mellan etableringslotsar.

Ersättningsmodellernas konstruktioner ger risker för felaktiga utbetalningar

Samtliga av de tjänster som levereras av kompletterande aktörer har olika modeller för hur och när ersättning utgår. Samtidigt är många av de kompletterande aktörerna verksamma inom flera av de områden som Arbetsförmedlingen upphandlat.

¹⁹ Konkurrensverket, KPMG, Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården Mars 2009.

Utredningens bedömning är att valet av att ha olika ersättningsmodeller försvårar kommunikationen utåt, vilket medför att det kan vara svårt för aktörerna att veta vad som gäller, något som i förlängningen ger en risk för oavsiktliga fel från aktörens sida. Utredningen bedömer att de komplexa ersättningsmodellerna också gör det svårt för Arbetsförmedlingens handläggare att hålla reda på villkoren för de olika tjänsterna. Arbetsförmedlingen har också framfört²⁰ att administration och uppföljningen av de olika tjänsterna ställer stora krav på arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlarna behöver förstå villkoren i olika avtal, vilket ibland kan leda till sammanblandningar och risk för att ersättningar betalas ut felaktigt.

Ersättningsmodellen för de kompletterande aktörer som levererar tjänster inom garantierna är konstruerad så att *resultatersättning 1* utgår även vid anställningar med nystartsjobb, lönebidrag, trygghetsanställning, särskild anställningsstöd eller instegsjobb. Det finns här inget krav på anställningens/utbildningens längd eller dess omfattning. Utredningens bedömning är att denna konstruktion medför risk för att individer placeras ut i "snabba" korta lösningar, som på längre sikt inte är av värde för den enskilde individen. När tjänsten sedan upphört går den arbetssökande tillbaka till den kompletterande aktören, som på nytt kan erhålla ersättning.

Samma riskbild finns även gällande ersättningarna till etableringslotsar. Det är även möjligt för etableringslotsen att när som helst förändra sitt kapacitetstak om lotsen vill utöka eller minska antalet tillgängliga platser. Detta gör det möjligt för etableringslotsen att "styra" vilka personer han eller hon tar emot. Det finns en risk att leverantören, i syfte att få högre ersättning i första hand väljer personer som står närmare arbetsmarknaden.

Både etableringslotsar och övriga kompletterande aktörer är privata aktörer som verkar på en marknad. Det finns skäl att anta att de har intresse av att verksamheten ska generera ett överskott. Detta kan medföra risker för att det blir fokus på kortsiktiga lösningar. Arbetssökanden som står långt från arbetsmarknaden prioriteras ned till förmån för dem som står närmare arbetsmarknaden. I konstruktionen finns således risker för en "rundgång" och ett överutnyttjande av systemet.

²⁰ Arbetsförmedlingen; Sex år med kompletterande aktörer, december 2013.

Förutsättningarna varierar i innehåll och över tid

Förutsättningar för att bedriva kompletterande arbetsförmedlingstjänster kan variera kraftigt över tid (se exempelvis verksamheten med jobbcoacher, avsnitt 9.4). Efterfrågan styrs bland annat av konjunkturläget och politiska ambitioner. Arbetsförmedlingens uppföljningar visar på att en del kompletterande aktörer upplever att det svårt att planera verksamheten eftersom behovet och därmed volymerna kan skifta kraftigt över tid och vara svåra att beräkna på förhand. Den kompletterande aktören kan därmed få svårt att med kort varsel få tillräckligt med personal och i och med det svårt att klara en kvalitativt bra leverans. När det gäller tjänsterna inom garantierna och arbetslivsinriktad rehabilitering så garanterar Arbetsförmedlingen inte heller det deltagarantal som leverantören lämnat anbud på som sin maxvolym, utan leverantören får ersättning för de deltagarplatser som avropas. Detta gör att det är svårt för dessa kompletterande aktörer att på förhand beräkna intäkter.

Marknaden för kompletterande aktörer varierar således dels på grund av konjunkturvariationer och antalet arbetssökande, dels på grund av att statsmakernas inte reglerat innehållet i tjänsterna.

Utredningen anser att det är relevant att ställa frågan om de förutsättningar som gäller är tillräckligt tydliga för att privata aktörer ska få incitament att bygga upp en professionell verksamhet. Förutsättningarna och villkoren är i många fall oklara. Förutsättningarna – i kombination med att det inte krävs särskilt stora investeringar för att etablera sig som kompletterande aktör – ger en risk för att själva ”konstruktionen” lockar till sig aktörer som är mindre seriösa vilket i förlängningen ger risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande.

9.10.2 Risker som beror på bristande uppföljning och kontroll av verksamheten

Utredningen har identifierat ett antal riskområden för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande – och som beror på bristande uppföljning och kontroll av kompletterande aktörer. Utredningens bedömning är att riskerna, i delar, beror på de förutsättningarna som Arbetsförmedlingen haft för att anlita komplette-

rande aktörer, där stora förändringar skett på kort tid och berört stora delar av Arbetsförmedlingens verksamhet.

Bristande kontrollstruktur i uppföljningen av kompletterande leverantörer ger risker för felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande

Den löpande uppföljningen av leveranser från kompletterande aktörer sker i dag genom att den enskilde arbetsförmedlaren dels följer upp löpande skriftlig rapportering, dels följer upp leveransen genom dialog med den arbetssökande. Fokus är uppföljning av kvalitén i leveransen till den enskilde, inte att bedöma aktören i sin helhet. Den arbetssökande har möjlighet att anmäla upplevda brister hos leverantören till sin arbetsförmedlare, klagomål som sedan rapporteras till huvudkontoret. Vid tillräckligt många klagomål på en och samma leverantör initierar huvudkontoret en kvalitetkontroll. Den uppföljning som i övrigt initieras av Arbetsförmedlingens huvudkontor bygger i huvudsak på dialog och erfarenhetsutbyte. Det sker i dag inte heller någon riskanalys under pågående leverans, trots att det finns risk för felaktiga utbetalningar, konkurrenssnedvridning och oegentligheter hos kompletterande aktörer.

Utredningens bedömning är att en för stor del av systemet för kvalitetsuppföljning bygger på att den arbetssökande utgör kontrollfunktionen. Ansvar för att identifiera brister kan inte i så stor utsträckning ligga på den enskilde individen – dels kanske individen alla gånger inte "vet" när han/hon ska anmäla klagomål, dels kanske också incitamenten saknas för att anmäla sådant som borde anmälas till Arbetsförmedlingen. Sammantagen ger detta en risk för att brister inte upptäcks och att ersättning utgår på felaktiga grunder.

Leverantörsuppföljningen fokuserar på de större leverantörerna

Arbetsförmedlingen påbörjade under 2013 ett strategiskt arbete med att utveckla sin leverantörsuppföljning. Den strategiska uppföljningen har dock fokus på de större och mest verksamhetskritiska leverantörerna och innehåller inte några frågeställningar avseende perspektivet "felaktiga utbetalningar".

Ur ett konkurrensperspektiv ställer sig utredningen tveksam till Arbetsförmedlingens val att huvudsakligen, på nationell och strate-

gisk nivå, bygga en uppföljningsmodell utifrån de allra största leverantörerna. Utredningen ifrågasätter lämpligheten med att dessa ska verka som "speakingpartners" på strategisk nivå och gemensamt med Arbetsförmedlingen utveckla strukturer för hur samarbetet ska fungera, vilka nyckeltal som ska mätas, vem som ska delta i forum för leverantörsuppföljning, etc. Denna struktur innebär att de stora kompletterande aktörerna får ett stort utrymme att påverka både sin egen (och även Arbetsförmedlingens) verksamhet, vilket innebär en risk för konkurrensfördelar jämfört med de medelstora och mindre aktörerna.

Det saknas analyser av riskerna för systematiska felaktigheter och överutnyttjande

Utredningen har inte fått del av några analyser av risker för oegentligheter eller överutnyttjande, avseende kompletterande aktörers verksamhet och tjänsteleveranser. Arbetsförmedlingen stämmer i och för sig månatligen av vissa uppgifter med Skatteverket. Någon djupare systematiska ekonomisk granskning i form av riktade kontroller har utredningen dock inte kunnat identifiera. Kontroll av leverantörens ekonomi sker vid själva upphandlingstillfället, men inte därefter. Systematiska riskanalyser avseende leverantörernas ekonomiska redovisning och övriga redovisningar till Arbetsförmedlingen saknas.

Utredningen bedömer att det saknas en strategi för hur myndigheten ska motverka felaktiga utbetalningar, oegentligheter och överutnyttjande hos kompletterande aktörer.

Enligt *Myndighetsförordningen (2007:515) 3 § ska myndigheten hushålla väl med statens medel*. Arbetsförmedlingen ska också enligt sin instruktion *säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs*. Arbetsförmedlingens verksamhet omfattas likaså av *Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll*. Utredningens uppfattning är att dessa regleringar inte har beaktats fullt ut avseende kontroll och uppföljning av kompletterande aktörers verksamhet och inte heller i den modell för leverantörsuppföljning som Arbetsförmedlingen utformat under hösten 2013.

9.11 Sammanfattande kommentarer

Uppföljning är en förutsättning för att kontrollera att målen med olika tjänster uppnås. De brister i kontrollstrukturen, som utredningen bedömer finns när det gäller verksamheten med kompletterande aktörer, kan medföra att uppställda kvalitetskrav inte följs upp. Detta kan i sin tur resultera i konkurrensfördelar för de företag som brister i dessa avseenden.

Brister i kontrollstrukturen medför även risk för att förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens minskar, och därmed risk för att företag som inte ”levererar” tillskansar sig ersättning på felaktiga grunder. I antologin ”Konkurrensen och konsekvenser”²¹ skriver Hartman, m.fl. att

Kompletterande aktörer som är dåliga måste slås ut, eftersom skadan för arbetsmarknaden i stort och för de enskilda individerna annars lätt blir hög. Detta betyder att Arbetsförmedlingen bör bedriva ett omfattande arbete med att följa upp och dokumentera de kompletterande aktörernas faktiska arbete.

Utredningen anser att det behövs en genomtänkt strategi avseende metoder för att kunna följa upp verksamheten och att Arbetsförmedlingens uppföljning av kompletterande aktörer behöver utvecklas och stärkas i en sammanhållen kontrollstruktur

Arbetsförmedlingens har påbörjat ett arbete med att utveckla en mer strukturerad modell för leverantörsuppföljning. Utredningens bedömning är dock att modellen för leverantörsuppföljning måste kompletteras med olika modeller för objektiv granskning och uppföljning av kompletterande aktörer och deras verksamheter. En samlad dokumentation av såväl klagomål, åtgärdsplaner och avvikelserapporteringar på en mer övergripande nivå skulle öka myndighetens förutsättningar att göra systematiska uppföljningar.

Utredningen stödjer däremot de delar, i det påbörjade arbete med att utveckla en leverantörsuppföljning, som syftar till att utveckla strukturer för dialog och erfarenhetsutbyte mellan myndigheten och dess leverantörer av tjänster. Regelbunden dialog ger både aktören och Arbetsförmedlingen kunskap om varandra, samt är en möjlighet för Arbetsförmedlingen till omvärldsbevakning.

Utöver behovet av mer systematiska uppföljningar ser utredningen ett behov av att utveckla metoder för riskanalyser – i syfte att identifiera risker för felaktigheter som beror på oegentligheter

²¹ ”Konkurrens och konsekvenser”, Laura Hartman, m.fl., 2011.

och överutnyttjande. Omvärldsbevakning behöver ingå som en del av riskanalyserna. Riskanalyserna skulle därefter kunna ligga till grund för val av riskområden för riktade kontroller och uppföljningar – i syfte att stärka kontrollstrukturen.

Under den tidsperiod som utredningen granskat Arbetsförmedlingens rutiner har det i praktiken varit ett fåtal resurser avsatta för just kontroll och uppföljning av kompletterande leverantörernas verksamhet, vilket Arbetsförmedlingen själva påtalar i sin rapport om "Fördjupad uppföljning av kompletterande aktörer".

Enligt vad utredningen erfarit har den enskilde arbetsförmedlaren i praktiken sällan något utrymme för att göra fördjupade utredningar, vid exempelvis brister i rapporteringen från kompletterande aktörer. Detta bekräftas också i rapporter från Arbetsförmedlingens internrevision. Utredningen bedömer att uppföljningen generellt är underdimensionerad – i förhållande till den stora volymen på avtal och leveranser där regeringen under flera år styrt mot många och små leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

10 Exempel på riskindikatorer för felaktiga utbetalningar

10.1 Utgångspunkter för redovisningen

Utredningen har enligt regeringens direktiv 2013:31 i uppdrag att kartlägga och analysera dels i vilken omfattning det förekommer oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter, dels situationer där det finns risk för ett icke avsett utnyttjande eller överutnyttjande av ersättning inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (se definition i kapitel 1.2). Att beräkna omfattningen av felaktiga utbetalningar är komplicerat eftersom mörkertalen är svåra att få fram, något som tidigare utredningar också visat (se även kapitel 2).

Utredningen har i kapitel 3–9 redovisat vilka risker som finns i regelverket och i Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll samt rutiner i handläggningen. Utredningen för i detta kapitel diskussionen utifrån dels exempel på vissa andra relevanta data som kan visa på risker, dels information från Skatteverkets avstämning av uppgifter från Arbetsförmedlingen, som rör mottagare av arbetsgivarstöd, anordnarbidrag respektive ersättning för köpta arbetsförmedlingstjänster. De uppgifter som redovisas i detta kapitel är ett komplement till den samlade riskbilden som utredningen utifrån behörigheter och tillgängliga resurser har kartlagt och redovisat i övriga kapitel.

10.2 Exempel på indikatorer att följa

Den 31 december 2013 fanns drygt 132 200 personer kvarstående i någon form av anställning¹ hos en arbetsgivare som hade ekonomiskt stöd till den enskildes lön. Stödet utbetalades från Arbetsförmedlingen eller krediterades arbetsgivaren på dennes skattekonto. Nedan används begreppet arbetsgivarstöd för båda ersättningsformerna.

År 2013 mottog cirka 74 500 arbetsgivare vid något tillfälle ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen alternativt krediterades sitt skattekonto. Totalt utgick ersättning med drygt 19,6 miljarder kronor. Motsvarande siffror för 2008 var knappt 50 000 arbetsgivare till vilka det utgick drygt 11 miljarder kronor. Antalet arbetsgivare, som vid något tillfälle fick utbetalt ekonomiskt stöd via Arbetsförmedlingen var cirka 25 000 fler eller cirka 50 procent högre vid jämförelse mellan år 2008 och år 2013.

Arbetsförmedlingen har redovisat inom vilka branscher som dessa arbetsgivare fanns. Nedan i tabell 10.1 redovisas de sju branscher respektive år som hade flest antal arbetsgivare med någon form av ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen enligt definitionen i not 1.

Tabell 10.1 Branscher med flest arbetsgivare som mottagit stöd via Arbetsförmedlingen åren 2008, 2012 respektive 2013

Bransch	2008	2012	2013
Detaljhandeln, exkl. motorfordon & motorcyklar	5 620	8 460	8 357
Restaurang-, catering- & barverksamhet	3 180	7 447	7 962
Specialiserad bygg- och anläggning- verksamhet	3 218	5 735	5 624
Parti & provisionshandel utom motorfordon	3 035	4 350	4 197
Sport, fritids & nöjesverksamhet	3 752	4 039	4 049
Handel & reparation av motorfordon	2 164	3 352	3 452
Landtransport	1 627	3 027	3 090
Utbildning	1 707	2 313	2 228

Källa. Arbetsförmedlingen.

¹ Avser arbetsgivarstöden: Instegsjobb, Trygghetsanställning, Lönebidrag. Offentligt skyddat arbete-OSA, Särskilt anställningsstöd, Nystartsjobb, Särskilt nystartsjobb, Utvecklingsanställning, Förstärkt anställningsstöd. Källa Arbetsförmedlingen.

Antalet arbetsgivare inom branschen restaurang-, catering- och barverksamhet mer än fördubblades från 2008 till 2013. Ökningen av antalet arbetsgivare med stöd mellan åren är också hög i bygg- och anläggningsverksamhet. I detaljhandeln och partihandeln fanns ett stort antal arbetsgivare som mottagit stöd både år 2008 och år 2013.

För att få klarhet i om det t.ex. finns ett överutnyttjande eller oegentligheter i exempelvis de här nämnda branscherna skulle Arbetsförmedlingen tillsammans med Skatteverket lämpligen kunna göra systematiska kontroller och vid behov stickprovgranskningar. Utredningen har dock inte haft varken resurser eller behörigheter att göra sådana granskningar. Exempel på andra möjliga avstämning mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket redovisas i kapitel 10.4.

Närmare 95 procent av de arbetsgivare som mottagit stöd under perioden 2008–2013 har haft en till fyra anställda med arbetsgivarstöd². Endast någon procentenhet har haft fler än tio anställda med arbetsgivarstöd. Även om andelen är låg kan det finnas skäl att göra kontroller och i vissa fall stickprovgranskningar för att få grepp om det finns risk för oegentligheter eller ett eventuellt överutnyttjande bland de arbetsgivare som har ett stort antal anställda med arbetsgivarstöd.

Arbetsförmedlingen tog närmare 260 000 beslut³ om arbetsgivarstöd respektive anordnarstöd i sysselsättningsfasen år 2013. Av dessa beslut var drygt 40 000 eller cirka 15,5 procent så kallade retroaktiva beslut. Retroaktivt beslut innebär att den arbetssökande kan ha påbörjat sin anställning eller startat aktivitet i sysselsättningsfasen innan det formella beslutet var fattat. Andelen retroaktiva beslut har sedan 2008 varierat från 9 procent till 15,5 procent.

Det kan finnas naturliga skäl till att ett beslut tas senare till exempel att någon uppgift i beslutet har blivit fel eller saknas, men det finns också skäl att följa upp vad som ligger bakom. Utredningen har uppfattat att det förekommer att arbetsgivare systematiskt avvecklar en verksamhet till exempel på grund av konkurs och sedan direkt startar en ny verksamhet dit redan anställda med stöd följer med. Den risk som finns med oegentligheter i retroaktiva beslut måste alltid bevakas.

² Källa: Arbetsförmedlingen.

³ Källa: Arbetsförmedlingen.

Utredningen har ställt frågan till Arbetsförmedlingens chefer om man använder arbetsrotation för medarbetare med företagskontakter i syfte att undvika korruption. Arbetsrotation är inte vanligt inom Arbetsförmedlingen. Av detta skäl har siffror tagits fram från Arbetsförmedlingen, på hur många arbetsförmedlare per år under 2008–2013 som fattat mer än tio beslut per år om stöd till samma företag.

Arbetsförmedlingen redovisade att det rör sig om 800 till drygt 1 000 arbetsförmedlare som fattat mer än tio beslut till en och samma arbetsgivare per år. En stor andel av dessa beslut rör antagligen beslut som fattats i samband med omprövning och förlängning av stöd. Vissa arbetsförmedlingskontor har medarbetare som är specialiserade på att bara arbeta med årliga omprövningar av lönebidragsbeslut. Även i dessa fall finns en risk för korruption vilket medför att det är väsentligt följa upp.

Arbetsförmedlingen redovisar att år 2013 hade drygt 27 700 personer en anställning med lönebidrag hos samma arbetsgivare som fem år tidigare. Totalt hade drygt 52 000 anställning med lönebidrag någon gång under året. Det innebär att mer än hälften av dessa var hos samma arbetsgivare som fem år tidigare. De som fanns hos samma arbetsgivare som fem år tidigare kan i och för sig haft perioder med avbrott av något skäl. Det finns ändå skäl enligt utredningens uppfattning, att analysera varför så hög andel är hos samma arbetsgivare och i vilken omfattning det är fråga om en risk för överutnyttjande av lönebidrag.

10.3 Återkrav av utbetalda arbetsgivarstöd

En indikator på risk för felaktiga utbetalningar är antalet beslut om återkrav för de olika programmen och vilka belopp som återkrävs från stödmottagaren. De felaktiga beloppen som återkrävs upptäcks i allmänhet i samband med olika kontroller som Arbetsförmedlingen gör vid bland annat utbetalningar eller vid efterkontroller av utbetalningar. Arbetsförmedlingen hanterar i denna del även de rekviseringar av ekonomiskt stöd som kommer från arbetsgivare som har nystartsjobb.

Av regeringens reglering av olika arbetsmarknadspolitiska stöd till arbetsgivare framgår att Arbetsförmedlingen ska återkräva stödbelopp om det lämnats på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Arbetsförmedlingen började 2010 att på nationell nivå regi-

strera de totala återkravsbeloppen per stödform. År 2010 var ett inkörningsår och uppgifterna för detta år är inte helt tillförlitliga. Utredningen har därför valt att titta på återkravsbelopp för respektive stödform åren 2011, 2012 och 2013.

Återkravsbeloppen blir naturligtvis beroende på antalet personer som har omfattats av programmet. Till antalet personer har lönebidrag och nystartsjobb blivit de program som är mest omfattande. Av bilaga 4 (tabell 1–3) framgår beslutade återkrav i kronor respektive antal beslut fördelat på beloppsintervall.

Återkravsbeloppet var högst för lönebidrag drygt 22,5 miljoner kronor för år 2013. Antalet personer i lönebidrag låg på en hög nivå. Det totala återkravsbeloppet var också högt för nystartsjobb (cirka 20,7 miljoner kronor), men inte lika högt som för lönebidrag trots att nystartsjobb omfattade fler personer än antal anställda med lönebidrag. Stödbeloppet i det enskilda fallet låg dock på en högre nivå för nystartsjobb än för lönebidrag. Trots detta är det totala beloppet för återkrav högre för lönebidrag.

Det beslutade återkravsbeloppet för nystartsjobb ökade emellertid med 68 procent mellan åren 2012 och 2013. Det beslutade återkravsbeloppet för instegsjobb ökade betydligt mellan 2012 och 2013 från cirka 1,2 miljoner kronor till närmare 3,6 miljoner kronor. Antalet personer i instegsjobb låg dock på en betydligt lägre nivå (knappt 3 000) än antalet personer i nystartsjobb respektive och anställningar med lönebidrag.

Utredningen har även noterat att beslutat beloppet för återkrav (cirka 7,7 miljoner kronor år 2013) var lågt för trygghetsanställningar i jämförelse med lönebidrag. Villkoren och möjligt stödbelopp för trygghetsanställning är jämförbara med villkoren och beloppen för lönebidrag. Antalet personer i respektive åtgärd skiljde i och för sig, men inte i den omfattning som återkravsbeloppen skiljde. Återkravsbeloppet för trygghetsanställningar hade dock nästan fördubblats i jämförelse mellan 2012 och 2013.

Antalet återkravsbeslut var år 2013 högst för lönebidrag (870). För nystartsjobb var antalet 834 och för trygghetsanställning 368. År 2013 närmade sig antalet återkrav för nystartsjobb nivån för lönebidrag. Antalet beslut om återkrav för trygghetsanställningar ökade från 300 år 2012 till närmare 370 år 2013.

Andelen av återkravsbesluten på 50 000 kronor och mer låg på ungefär samma nivå för lönebidrag respektive nystartsjobb år 2013.

Antalet återkravsbeslut för anordnarbidrag i sysselsättningsfasen låg också högt 550 stycken år 2012 och ökade till 799 år 2013.

För denna åtgärd var det för respektive år endast 7 återkrav på 50 000 kronor och högre. Det beror på att anordnarbidraget är relativt lågt i jämförelse med övriga bidrag. Det ligger på 225 kronor per dag medan ett lönebidrag i snitt ligger på en nivå som är tre till fyra gånger högre per dag. Nystartsjobbet kan ligga på en ännu högre nivå per dag. De båda senare bidragen löper dessutom över en ännu längre period.

Skillnaden mellan återkravens omfattning i de olika stödförmedlarna kan hänga samman med att Arbetsförmedlingen har haft ett större fokus på uppföljning av lönebidrag än för andra åtgärder. Utredningen har dock konstaterat att mer fokus uppenbarligen lagts på uppföljning av nystartsjobben under år 2013.

Utestående fordringar

Arbetsförmedlingen har till utredningen även lämnat uppgifter om utestående fordringar på återkrav av arbetsgivarstöd åren 2008–2013. Beloppet utestående fordringar på återkrav av stöd till arbetsgivare ökade från knappt 3 miljoner kronor år 2008 till något över 46 miljoner kronor år 2013. Nedskrivningar av fordringar för skattereduktion uppgick 2008 till drygt 200 000 kronor att jämföra med 2013 då nedskrivningen uppgick till närmare 13,6 miljoner kronor⁴.

Utredningen har konstaterat att Arbetsförmedlingen arbetar allt mer aktivt med återkravshanteringen.

Omprövningar av återkrav

Beslut om återkrav kan omprövas av Arbetsförmedlingens centrala omprövningsenhet. Utredningen har från Arbetsförmedlingen fått del av resultaten från de omprövningar som skedde 2011, 2012 och första halvåret 2013. Främst har omprövningar gjorts av beslut om återkrav för lönebidrag (49 omprövningar) respektive nystartsjobb (48 omprövningar). Under den redovisade perioden blev det bifall i

⁴ Arbetsförmedlingen har meddelat utredning den 18 februari 2014 att fordringar som är obetalda 6 veckor efter förfallodatum värderas för att se hur stor del av fordringarna som bedöms som osäker. I takt med att fordringarna har ökat har även värderingarna ökat. Hur stor del som Arbetsförmedlingen skriver ner vad gäller fordringar av bidrag till privata arbetsgivare är svårt att precisera då redovisningskontot som används även används för att skriva ner andra fordringar.

drygt 8 procent av återkravbesluten för lönebidrag. Nivån på antalet bifall för nystartsjobb låg betydligt högre på drygt 27 procent.

Kompletterande aktörer och återbetalningar

Utredningen har även noterat att Arbetsförmedlingen har hävt ett antal avtal med en kompletterande aktör. Bakgrunden till denna hävning var att Arbetsförmedlingens bedömde att leverantören inte tillhandahöll den kompetens som var villkorad i upphandlingen. Arbetsförmedlingen har på samma grund även krävt återbetalning av utbetalda medel.

10.4 Skatteverkets uppgifter avseende mottagare av utbetalningar från Arbetsförmedlingen

Utredningen har bedömt att det är av intresse att få fram indikationer på om det finns risker för att medel som utbetalas för arbetsmarknadspolitiska insatser inte redovisas av stödmottagaren eller ersättningsmottagaren på ett korrekt sätt till Skatteverket och därmed leder till risker för skatteundandragande.

Arbetsförmedlingen har överlämnat till Skatteverket vissa data avseende utbetalningar av arbetsgivarstöd och ersättningar till kompletterande aktörer. Dessa data har Skatteverket stämt av mot sina databaser. Det material⁵ som utredningen fått del av avser åren 2011, 2012 och halva 2013. Resultaten av avstämningen som är av identifierad har sammanställts av Skatteverket. Resultaten ger indikationer på vilka riskbilder relativt redovisningskraven i skattelagstiftningen som kan finnas inom ramen för dessa former av ekonomiska ersättningar från den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I avstämningen har ett mindre antal mottagare av stöd exkluderats på grund av sekretess eller fel registrering av uppgifter. Företag med brutet räkenskapsår har undantagits vid avstämning mot inkomst- och skattedeklarationerna. Begreppet företag används för såväl mottagare av arbetsgivarstöd som mottagare av ekonomisk ersättning av levererad tjänst inom den arbetsmarknadspolitiska

⁵ PM: Skatteverkets uppgifter avseende mottagare av utbetalningar från Arbetsförmedlingen. 2013-12-14.

verksamheten. De uppgifter som utredningen fått del av är avidentifierade. Totalt omfattas 107 816 unika företag av avstämningen.

Utbetalda medel för lönebidrag och nystartsjobb har stämts av mot arbetsgivarnas redovisade uppgifter mot inkomst- och arbetsgivardeklarationer. Anordnarbidragen har endast stämts av mot inkomstdeklarationerna, eftersom de inte avser löneutbetalningar.

De största bidragsutbetalningarna, beloppsmässigt och antalsmässigt var lönebidrag, nystartsjobb och anordnarbidrag i sysselsättningsfasen. Större företag⁶ tog emot cirka 4 procent av de medel som utbetalades för lönebidrag och nystartsjobb och 6 procent av utbetalade anordnarbidrag. Motsvarande siffror för mikroföretagare var 45 procent (lönebidrag och nystartsjobb) respektive 65 procent av anordnarbidragen.

Mikroföretagen utgör mer än hälften av stödmottagarna åren 2011 och 2012. Av dessa företag hade närmare 75 procent endast en bidragsform, medan knappt 29 procent av de stora företagen hade endast en bidragsform. Cirka 30 procent av de större företagen mottog ersättning för fem eller fler bidragsformer. För mikroföretagen var motsvarande siffra 4–5 procentenheter.

De företag som ingick i avstämningen har fördelats på juridisk verksamhetsform. Aktiebolag var den juridiska form som antalsmässigt var vanligast och utgjorde 62 procent av dem som fick lönebidrag, 68 procent av dem som fick nystartsjobb och 35 procent av dem som fick anordnarbidrag i sysselsättningsfasen.

Ideella föreningar utgjorde 34 procent av dem som fick anordnarstöd, 14 procent av dem som fick lönebidrag och knappt 5 procent av dem som fick stöd för nystartsjobb. Även andelen enskilda firmor och personnummer som fick stöd låg relativt högt med 14–17 procent i de ovan nämnda stödformerna.

Kompletterande aktörer – Skatteverkets uppgifter

Arbetsförmedlingens externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster får ersättning för utförda tjänster. Dessa ersättningar är skatte- och momspliktiga. Skatteverket har stämt av Arbetsförmed-

⁶ Indelningen utgår från Skatteverkets definition i den så kallade Skattefelkartan: Stora företag med lönesumma > 50 miljoner kronor, små och medelstora företag med lönesumma på 1–50 miljoner kronor och mikroföretag på lönesumma < 1 miljon kronor.

lingens utbetalningar mot de uppgifter som berörda företag redovisat i inkomst- och momsdeklarationer.

I inkomstdeklarationen för 2012 hade 9 procent av leverantörerna som fick utbetalning från Arbetsförmedlingen för utförd tjänst inte tagit upp motsvarande belopp i inkomstdeklarationen (beskattningsåret 2011). En jämförelse mellan utbetalt belopp och redovisat belopp visar att närmare 31 procent av alla som fick utbetald ersättning inte tagit upp rätt utbetalt belopp i deklarationen – antingen saknades beloppet eller rymdes inte beloppet inom ramen för vad företaget hade redovisat. Motsvarande siffror för beskattningsåret 2012 var 10,5 procent respektive närmare 27 procent.

När det gäller momsredovisning för åren 2011 och 2012 redovisar Skatteverket att av dem som fick utbetalning från Arbetsförmedlingen för köpt tjänst hade drygt 12 procent inte tagit upp motsvarande belopp till beskattning i skattedeklarationen (redovisningsår 2011).

En jämförelse mellan utbetalt belopp och redovisat belopp visar att närmare 36 procent av alla som fick utbetald ersättning inte tagit upp rätt utbetalt belopp i skattedeklarationen – antingen saknades beloppet eller rymdes inte beloppet inom ramen för vad företaget hade redovisat. Motsvarande siffror för 2012 var drygt 13 procent respektive närmare 35 procent. Bristande eller saknade underlag i form av fakturor avseende den utförda tjänsten kan vara orsak som har konstaterats vid utredningar av företag.

Anordnarbidrag

Mikroföretagen utgjorde närmare 68 procent av anordnarna i sysselsättningsfasen. Cirka 40 procent av dessa mikroföretag var ideella föreningar, men de mottog drygt 61 procent av de anordnarbidrag som utbetalades till mikroföretagen. Motsvarande uppgift för aktiebolagen var 25 procent respektive närmare 13 procent.

Anordnarbidragen ökar för varje år utom för de stora företagen. Utbetalningarna till de små och medelstora företagen var störst både 2011 och 2012. Även i denna grupp var andelen ideella föreningar hög och låg på närmare 50 procent år 2012.

Arbetsgivarredovisning – nystartsjobb

Skatteverkets redovisning visar att av små och medelstora samt stora företag hade 98–99 procent redovisat arbetsgivaravgifter med belopp som motsvarade erhållna nystartsjobb år 2012. Motsvarande siffra för mikroföretag var 84 procent. Detta innebär att 16 procent av mikroföretagen inte hade redovisat lön eller hade redovisat arbetsgivaravgift med ett lägre belopp än vad bidraget för nystartsjobb motsvarade.

Det kan i och för sig finnas förklaringar till att vissa belopp saknas eller inte ryms i Skatteverkets arbetsgivarredovisning. Det går därför inte att dra slutsatsen att företagens arbetsgivarredovisning är felaktig. Däremot finns en indikation på att det kan finnas brister i denna redovisning till Skatteverket och därmed en risk för skatteundandragande.

Personalkostnader i relation till omsättning i företag med lönebidrag och nystartsjobb

I företagens inkomstdeklarationer till Skatteverket redovisar företagen de intäkter och kostnader de har haft under året. Företag med anställda får bland annat göra avdrag för personalkostnaderna. Skatteverket har redovisat återstående omsättning (inklusive redovisade bidrag) för företag med lönebidrag och nystartsjobb.

Skatteverkets uppföljning indikerar att en relativt hög andel av mikroföretagen redovisade högre eller lika stora personalkostnader som den totala omsättningen. Även detta indikerar på en risk med stöd till företag som har låg omsättning.

Risk för saknade kontrolluppgifter

Företag som har betalt ut löner till anställda har en skyldighet att lämna kontrolluppgift om sammanräknad bruttolön samt avdragen skatt efter varje inkomstår. Kontrolluppgifterna ska lämnas till varje anställd och till Skatteverket som förtrycker uppgifterna till de anställdas inkomstdeklarationer.

Skatteverkets avstämning visar att år 2011 lämnade 1 638 mikroföretag och 5 små/ medelstora företag ingen kontrolluppgift trots att de hade haft personer anställda med lönebidrag eller nystartsjobb. År 2012 var motsvarande siffror 1 388 respektive 340. De

sammanlagda bidragsbeloppen för dessa år var drygt 87 miljoner kronor respektive drygt 52 miljoner kronor. År 2012 ingick även 11 stora företag som hade underlåtit att lämna kontrolluppgift.

Riskbilden i detta sammanhang är att om den anställda själv inte påtalar för Skatteverket att inkomstuppgifter saknas i inkomstdeklarationen så sker ingen beskattning av den utbetalda lönen. Det innebär att det också finns en risk att dessa personer kan vara berättigade till försörjningsstöd.

Skatteverkets avstämning i denna del avser endast lönebidrag och nystartsjobb. Det finns en risk för att motsvarande brister också finns för de övriga formerna av arbetsgivarstöd.

Utländska företag

I det material som Skatteverket stämt av fanns drygt 100 utländska företag. Det är relativt sett en låg andel men utredningen har funnit skäl för att kommentera detta.

Det finns inget rapporteringssystem till Skatteverket och Bolagsverket i Sverige, när verksamheten upphör och företaget därmed avregistreras. Här finns således en riskbild för att bidrag från Arbetsförmedlingen kan fortsätta att utgå trots att verksamheten upphört. Det är endast i samband med utbetalningskontroller eller omprövning av bidraget som detta kan upptäckas.

11 Exempel från andra myndigheters arbetssätt

11.1 Inledning

Utredningen ska enligt utredningsdirektivet *kartlägga och analysera goda exempel från andra myndigheters arbetssätt gentemot arbetsgivare och uppdragstagare i likartade kontrollsituationer*. Här har utredningen valt att definiera "likartade kontrollsituationer" som situationer där stöd eller ersättning i någon form utgår från välfärdssystemet. Utredningen har utifrån denna definition valt att inhämta exempel med utgångspunkt i Försäkringskassans kontrollarbete.

Försäkringskassan administrerar, tillsammans med Pensionsmyndigheten, socialförsäkringarna. I de delar som Försäkringskassan administrerar ingår främst försäkringar och bidrag som betalas ut till barnfamiljer, till sjuka och till personer med funktionsnedsättning. År 2012 betalade Försäkringskassan ut totalt 205 miljarder kronor.

Regeringen har i regleringsbreven, sedan starten av den nya myndigheten "Försäkringskassan" 2005, gett myndigheten omfattande uppdrag avseende arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar av socialförsäkringen. Myndigheten har även det instruktionsreglerade¹ uppdraget att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. I regleringsbreven för 2012 och 2013 hade Försäkringskassan exempelvis i uppdrag att redovisa och kommentera verksamhetens resultat gällande den instruktionsreglerade uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan skulle även lämna en särskild redovisning om vilka åtgärder myndigheten vidtagit under året för att minska oavsiktliga fel från handläggarna eller

¹ Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

den sökande, vilka behov myndigheten såg av att stärka kontrollperspektivet i den ordinarie handläggningen och hur myndigheten arbetar med detta, samt hur myndigheten arbetat med att utveckla smarta kontrollsystem.

11.2 Myndighetens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar

Kontrollpolicy och riskanalyser

För att skapa ett gemensamt förhållningssätt till arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott har Försäkringskassan sedan 2012 en gemensam kontrollpolicy. Policyn är en form av strategidokument som beskriver vad kontroller är och hur de ska inriktas. Policyn betonar bl.a. även vikten av ett riskmedvetet arbetssätt inom hela myndigheten och att integrera kontrollerna i handlägningsprocesserna så långt det är möjligt.

Försäkringskassan arbetar sedan år 2009 strategiskt med att använda riskanalyser som centralt angreppssätt i myndighetens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar. Genom årliga bedömningar av riskerna för felaktiga utbetalningar integreras riskperspektivet i myndighetens verksamhetsutveckling och vid framtagandet av handlägningsprocesser.

Vid riskanalyserna för felaktiga utbetalningar bedöms både riskerna för oavsiktliga fel som myndigheten själva orsakar, riskerna för felaktiga utbetalningar som beror på oavsiktliga fel från individer likväl som riskerna för att individer medvetet på felaktiga grunder tillskansar sig ersättning från socialförsäkringen.

De förmåner som Försäkringskassan ansvarar för regleras på olika sätt och förutsätter olika underlag och bedömningar, vilket gör att graden av kontroll kan se olika ut beroende på förmån något som Försäkringskassan anpassar sitt kontrollarbete till. Av den anledningen har myndigheten kartlagt de så kallade *kontrollstrukturerna* för respektive förmån. Kontrollstrukturskartläggningarna beskriver de kontrollmoment som finns avseende de olika förmånerna, och som på olika sätt leder till att riskerna för felaktiga utbetalningar minskar.

De kartlagda kontrollstrukturerna utgör också grund för riskanalyserna för felaktiga utbetalningar. Dessa riskanalyser beskriver

och värderar således de risker som kvarstår, det vill säga: de risker som finns trots de kontroller som finns. Efter att riskanalyserna är gjorda utarbetas en åtgärdsplan. Riskanalyserna, behovet av justeringar i kontrollnivåer samt planerade åtgärder sammanfattas årligen i en *"Riskrapport – Felaktiga utbetalningar"*. Riskrapporten föredras och beslutas av generaldirektören.

Samordning av kontrollarbetet

En enhet på Försäkringskassans huvudkontor har det nationella ansvaret för att driva, utveckla och samordna myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar av socialförsäkringen. I ansvaret ingår att samordna arbetet med att kontrollstrukturskartläggningar, riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar och de olika kontroller som ska göras under året. Enheten ansvarar likaså för den strategiska styrningen av den operativa kontrollutredningsverksamheten och för att nationellt analysera resultat av genomförda kontroller.

Den kartlagda kontrollstruktur samt identifierade risker och åtgärder förvaltas/ägs däremot av respektive kundansvarig på huvudkontoret, alternativt av den del av organisationen som ansvarar för handläggningen av förmånen.

11.2.1 Riktade kontroller

Försäkringskassan har från 2009 och framåt arbetat med att utveckla möjligheterna att, utifrån riskanalyser som grund, göra riktade kontroller i syfte upptäcka felaktiga utbetalningar. De riktade kontrollerna är kontroller vars syfte är, förutom att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar, att inhämta kunskap om förekomsten av medvetna fel.

Kontrollerna inriktas mot de områden där risken för ett medvetet utnyttjande av socialförsäkringen bedömts som stora och där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedömts som höga. En del kontroller sker i syfte att undersöka en hypotes om att det förekommer vissa felaktigheter. Kontrollerna utförs inom en begränsad tid och av ett begränsat antal ärenden.

De riktade kontrollerna genomförs med olika metoder, ofta genom riktade urval utifrån vissa förutbestämda hypoteser (med

utgångspunkt i riskanalysen för felaktiga utbetalningar). I vilken omfattning kontrollerna genomförs och vilka förmåner det handlar om varierar från år till år.

11.2.2 Smarta kontroller

Försäkringskassan arbetar för närvarande med att utveckla så kallade ”smarta kontrollsystem”. Smarta kontrollsystem bidrar till att myndigheten kan arbeta med rätt kunder/ärenden på rätt sätt genom att göra kontroller i ”rätt” ärenden och därmed minska de felaktiga utbetalningarna och systematiskt utnyttjande av socialförsäkringen.

I smarta kontrollsystem används myndighetens information smartare och mer systematiskt för att förebygga och upptäcka fel och att stödja handläggningen. En stor del i arbetet är att utveckla analytiska modeller och urvalsprofiler. Dessa varierar i komplexitet och väger på olika sätt samman indikatorer som bygger på elektroniskt lagrad information som finns tillgänglig i myndighetens interna system. Målsättningen är att indikatorerna vägs samman så att exempelvis ärenden med hög risk kan särskiljas från ärenden med låg risk.

11.2.3 Kontrollutredningsverksamheten

En viktig parameter, i arbetet med att identifiera och åtgärda felaktiga utbetalningar, är de resurser som Försäkringskassan avsatt för att arbeta med kontrollutredningar. Försäkringskassan hade under 2012 cirka 150 medarbetare (kontrollutredare) som arbetade med att handlägga kontrollutredningar. Kontrollutredarna är spridda över landet men tillhör organisatoriskt elva stycken enheter. Utredarna arbetar i varierande omfattning med de riktade kontroller som beslutats ska genomföras för året. Resterande tid går till att utreda olika former av impulser om misstanke om brott, exempelvis från förmånshandläggare, andra myndigheter eller från allmänheten.

År 2012 avslutade kontrollutredarna 19 503 utredningar och upprättade 1 219 polisanmälningar. Sammantaget upptäckte kontrollutredarna felaktiga utbetalningar till ett belopp av 284 miljoner kronor. Myndigheten bedömde att det belopp som år 2012 kunde ha betalats ut felaktigt, om inte felet upptäckts, uppgick till 724 miljoner kronor.

11.3 Kontroll av assistansersättning

Ett exempel på hur Försäkringskassan arbetat med riktade kontroller är de kontroller som skett av assistansersättningen. Försäkringskassan betalar här indirekt ut stöd till verksamheter som levererar personlig assistans inom ramen för lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Själva assistansersättningen utgår visserligen till individen/brukaren, men används för att ersätta en anordnare av assistans (köp av tjänst).² Assistansersättningen får användas till köp av personlig assistans genom kommunen, brukarkooprativ alternativt privat företag eller för att själv avlöna de personliga assistenter som anlitas till hjälp i den dagliga livsföringen.

Under 2009, efter att det uppdagats ett antal assistansbedrägerier i Halland, påbörjade Försäkringskassan ett utvecklingsarbete där man systematiskt gjorde mönstersökningar och fördjupade riskanalyser på området. Det mer systematiska arbetet ledde till ett antal kontrollåtgärder där felaktiga utbetalningar av assistansersättning kunde konstateras, samt till att ytterligare indikatorer, för ännu mer träffsäkra kontroller, kunde tas fram.

Eftersom ärendena bedömdes vara stora och komplexa och att andra myndigheters hjälp i stor omfattning behövdes för utredningen inleddes samverkan med de regionala underrättelsecentren (RUC). I början av 2011 inleddes sedan, inom ramen för RUC, en nationell kontrollsatsning för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Under 2012 intensifierades samverkansarbetet och polisen påbörjade flera förundersökningar. Under 2012 arbetade totalt 40 särskilt utsedda kontrollutredare enbart med kontroll av assistansersättning och det upptäcktes flera fall där assistansersättning betalats ut felaktigt. En del med organiserade upplägg, där flera aktörer var inblandade. Vanligt förekommande var att den assistansberättigade, assistansanordnare eller de personliga assistenterna medvetet lämnat felaktiga uppgifter.

Försäkringskassan gjorde under 2012 sammanlagt 42 polisanmälningar avseende felaktiga utbetalningar av assistansersättning, ställde återkrav eller begärde skadestånd på sammanlagt 41 miljoner kronor. Myndigheten förhindrade sammanlagt 62 miljoner kronor i fram-

² Försäkringskassans arbete med att besluta och betala ut assistansersättning delas med kommunerna. Vem som har ansvaret beror på antalet assistansersättningstimmar som brukaren ansöker om. Hjälp med grundläggande behov måste uppgå till mer än 20 timmar i veckan för att få ersättning från Försäkringskassan. Om behovet är mindre är det kommunen som ska tillgodose behovet av hjälp.

tida felaktiga utbetalningar. Besparingsbeloppet år 2012 ökade med nästan 30 miljoner kronor jämfört med år 2011.

Företrädare för kontrollarbetet vid Försäkringskassan har till utredningen framhållit att en av framgångsfaktorerna i arbetet med att hindra felaktiga utbetalningar av assistansersättning varit det samverkansarbete som bedrivits. För att nå resultat krävs också en målmedveten satsning från alla samverkande parter. Man lyfter också fram att denna typ av utredningar är tidskrävande och erfordrar engagemang från samtliga inblandade parter – varför ett uttalat ledningsstöd är viktigt.

12 Samlad bedömning – risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

12.1 Förändrade förutsättningar för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingarnas uppdrag breddades år 2007 i samband med uppdraget att genom upphandling anlita så kallade kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Kompletterande arbetsförmedlingstjänster skulle upphandlas på en kommersiell marknad. Detta uppdrag tillkom något innan den samlade myndigheten Arbetsförmedlingen etablerades. Antalet aktörer har ökat från 34 år 2008 till 1 100 år 2013.

Arbetsförmedlingens uppdrag har under de senaste fem till sex åren dessutom breddats som en följd av den så kallade etableringsreformen och överföringen av personer från sjukförsäkringssystemet till Arbetsförmedlingen. I rapporten Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013 för myndigheten fram dessa reformer som en bakgrund till ökningen av nya arbetslösa med svag ställning¹ på arbetsmarknaden.

Utmaningarna inom arbetsmarknadspolitiken anses vara historiskt mycket stora och förväntas bli ännu större åren 2014 och 2015. Arbetsförmedlingen skriver i rapporten även att *”I utgångsläget finns det ungefär en kvarts miljon inskrivna arbetslösa i grupper med svag ställning på arbetsmarknaden”*. De nämnda grupperna utgjorde mer än 60 procent av de arbetslösa i oktober 2013. Myndigheten

¹ Till de grupper som har en svag ställning räknas arbetslösa med endast förgymnasial utbildning, arbetslösa ungdomar med bristfällig utbildning, arbetslösa utomeuropeiskt födda, arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt arbetslösa personer 55–64 år.

bedömer att tillskottet av nya arbetssökande i grupper med svag ställning kommer bli större kommande år än det varit de senaste åren. Förutsättningarna för Arbetsförmedlingens arbete har förändrats även i form av förändringar i regelverket och i samhället. Grupper med svag ställning på arbetsmarknaden behöver i större utsträckning stöd på olika sätt.

Parallellt med utvecklingen av sammansättningen av de sökande kan vissa grupper på egen hand få platsinformation via internet. Tillgången på antalet aktörer med platsinformation på internet är i stort sett obegränsad. Arbetsförmedlingen har därmed en konkurrenssituation när det gäller platsinformation.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har haft som grund att samverka med arbetsmarknadens parter. Ett konstruktivt lokalt samarbete mellan den lokala arbetsförmedlingen, lokala fackliga företrädare och lokala arbetsgivare har varit viktiga grundpelare. Genom lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen hade Arbetsförmedlingen tidigare en stark ställning när det gällde information om rörligheten på arbetsmarknaden. Lagen upphävdes dock och därmed upphörde det så kallade monopolet. En väg att utveckla goda arbetsgivarkontakter har således succesivt förändrats.

12.2 Risker för felaktiga utbetalningar

Utredningen har i betänkandet redovisat risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Orsakerna till riskerna finns på flera nivåer.

Utredningen har konstaterat att Arbetsförmedlingens styrelse i årsredovisning för 2013 bedömt att det finns brister i Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll. Exempelvis anges brister i förebyggande arbete och uppföljning för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Nedan görs en sammanfattande bedömning av vad utredningen redovisat i föreliggande betänkande.

12.2.1 Övergripande risk

Komplex regelverk

Regleringen av de arbetsmarknadspolitiska programmen är komplex och utgår i allmänhet från den enskilde arbetssökandes situation (kapitel 3). Programmen har – med ett undantag – karaktären av generella åtgärder och är inte selektiva² i den meningen att de är riktade till en viss kategori arbetsgivare.

Förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att utveckla enhetliga styr- och stödsystem när det gäller arbetsgivarstöd och kompletterande aktörer är komplicerade. Tillämpningen av regelverket måste ske genom långtgående decentralisering av beslutsbefogenheter. Detta är nödvändigt för att arbetssökande snabbt ska komma i arbete eller i programaktiviteter. Det komplexa regelverket i relation till arbetsförmedlingens uppdrag leder till risker för felaktiga utbetalningar.

12.2.2 Interna risker

Ansvarsfördelningen inom Arbetsförmedlingen

Utredningen har kunnat konstatera att ansvarsfördelningen i kontrollstrukturen i form av ett tydligt samband mellan information om programverksamheten, handlägningsrutiner och utbetalningsrutiner inklusive utbetalningskontroller är spridd inom Arbetsförmedlingens huvudkontor. Huvudkontorets ekonomiavdelning har det samlade ansvaret för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Uppdraget är avgränsat till att säkerställa utbetalningsrutiner och att göra avstämningar mot information som finns hos Skatteverket samt utreda konkreta felaktiga utbetalningar.

Enligt utredningens bedömning är det inte tydligt hur kontrollen av utbetalningar förhåller sig till hela processen för intern styrning och kontroll när det gäller alla de moment som ingår i hanteringen av arbetsgivarstöd, ersättning till kompletterande aktörer och anordnare av till exempel aktiviteter i sysselsättningsfasen.

² Det nya programmet yrkesintroduktionsanställningar (förordning 2013:1157) stöd för yrkesintroduktionsanställningar, som startade den 15 februari 2014 är ett selektivt program riktat till arbetsgivare som har centralt kollektivavtal.

Samordning av programverksamheten

Huvudkontoret har inte i tillräcklig omfattning tagit vara på vad som är gemensamt mellan programmen. Arbetsförmedlingens elektroniska systemstöd för den så kallade arbetsgivar kontrollen är i och för sig gemensam för de olika arbetsgivarstöden. De kontroller som utförs i det nämnda systemstödet utgår i vissa delar till vad som är reglerat i förordningen om nystartsjobb.

Regleringen via interna instruktioner och interna handläggarstöd är goda ambitioner, men tydligheten mot arbetsgivare, externa aktörer och rättsväsendet brister. Arbetsförmedlingen har i mycket begränsad utsträckning valt att använda bemyndiganden om verkställande föreskrifter. Utredningen ser det som en brist att myndighetens regelverk inte är mer transparent för de nämnda grupperna.

Risikanalyser och kontrollåtgärder

Arbetsförmedlingens saknar gemensamma strukturerade riskbedömningar för den samlade programverksamheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några riskanalyser avseende risker för systematiskt utnyttjande/överutnyttjande eller något mönster av kontroller relaterat till systematiskt utnyttjande/överutnyttjande och konkurrenssnedvridning.

Utredningen har kunnat konstatera att Arbetsförmedlingen har byggt upp kontroller inför utbetalningar av arbetsgivarstöd och ersättning för upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Utredningen bedömer att det samlade kontrollsystemet dock inte är dimensionerat för de omfattande ekonomiska resurser och det komplexa regelverk som finns inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen inte har en sammanhållande kontrollstruktur med ett tydligt samlat ledningsansvar.

Arbetsförmedlingens instruktion och nystartsjobb

Arbetsförmedlingen har i uppdrag i sin instruktion och i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att göra en arbetsmarknadspolitisk prövning i samband med anvisning av en sökande till ett arbetsplatsförlagt program. Eftersom inte förordningen om nystartsjobb omfattas av förordningen om den arbets-

marknadspolitiska verksamheten sker ingen arbetsmarknadspolitisk prövning i samband med beredning av ett beslut om nystartsjobb. Utredningen bedömer att regeringens reglering i Arbetsförmedlingens instruktion i praktiken inte kan fullföljas av myndigheten när det gäller nystartsjobb. Samma förhållande gäller även för yrkesintroduktionsanställningar.

Kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingen har, enligt utredningens uppfattning, inte i tillräcklig omfattning säkerställt kontrollrutiner för uppföljning av de tjänster som kompletterande aktörer levererar, det vill säga upphandlade arbetsförmedlingstjänster, se kapitel 9. Ansvarsfördelningen mellan huvudkontorets olika avdelningar är otydlig. Uppföljning görs främst av kvalitén i leveransen till den enskilde individen och huvudkontorets dialog med leverantörerna är fokuserad på de största leverantörerna.

Den enskilde arbetssökande och den enskilde förmedlaren har stort ansvar för att uppmärksamma oegentligheter hos en kompletterande aktör. Bristen i kontrollstrukturen medför risk för att förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens minskar. Därmed finns risk för att en kompletterande aktör som inte "levererar" tillskansar sig ersättning på felaktiga grunder.

I de intervjuer av företrädare för Arbetsförmedlingen som utredningen gjort har framkommit att de enskilda arbetsförmedlarna har av tradition arbetat mot enskilda arbetssökande respektive lokala arbetsgivare. Det traditionella förmedlingsuppdraget är och har varit grunden för den enskilde arbetsförmedlarens uppdrag. Det krävs en annan kompetens för uppföljning och kontroll av verksamheten hos kommersiella kompletterande aktörer. Utveckling av en sådan kompetens hade inte påbörjats hösten 2013.

Systemstödet för cheferna i marknadsområdena

Utredningen har uppfattningen att cheferna i Arbetsförmedlingens marknadsområden inte givits förutsättningar i form av relevanta systemstöd att fullfölja det ansvar som de har enligt generaldirektörens arbetsordning. Systemstöden utgår inte från vad som anges i arbetsordningen. Exempelvis rapporterar den enskilde arbetsför-

medlaren information om brister hos kompletterande aktörer eller felaktiga utbetalningar direkt till berörd sakavdelning på huvudkontoret. Berörda chefer inom marknadsområdet får inte med automatik del av sådan information. Utredningen bedömer att detta är en brist i den interna styrningen och kontrollen.

Arbetsförmedlarens roll

I informationen till alla medarbetare på startsidan i Arbetsförmedlingens intranät – VIS blandas information om styrdokument med allmän nyhetsinformation och meddelanden av mer social karaktär. Implementeringen av nyheter i regelverket för olika program är svåra att urskilja från övriga nyheter. Huvudkontorets respektive sakavdelningar samordnar inte heller i tid och i tillräcklig omfattning implementeringen av olika systemstöd vilket gör att den enskilde arbetsförmedlaren ställs inför svåra avgörande om vad som bör prioriteras. Förutsättningarna för ett tydligt ledningsstöd ute i marknadsområdena blir komplicerat när olika funktioner på huvudkontoret går ut med sina budskap direkt till den enskilde förmedlaren på lokal nivå. De oklara formerna för implementering av exempelvis nya förordningar eller handläggarstöd kan bidra till att beslut fattas på felaktiga grunder vilket leder till felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlare på arbetsförmedlingskontoren är till övervägande del generalister, vilket innebär att de har till uppgift att arbeta med de flesta arbetsmarknadspolitiska programmen. Ett undantag gäller handläggningen av lönebidragsärenden där en modell med certifiering av behöriga arbetsförmedlare finns.

Antalet instruktioner, handläggarstöd och olika checklistor för de olika arbetsmarknadspolitiska programmen är många och svåröverskådliga. Arbetsförmedlingen har inte kunnat ta tillvara de gemensamma nämnamn som finns i handläggningen av olika program. Även justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut (dnr 3972-2012 från 21 november 2013) påtalat att handläggarstöden är fragmentariska och därmed komplicerade att hantera för arbetsförmedlarna.

Utredningen har även kunnat konstatera att såväl Arbetsförmedlingens interna stickprov som JO:s, Riksrevisionens och Statskontorets uppföljningar visar på att i en alltför låg andel av arbets-

förmedlingsärendena finns den dokumentation som ingår som rutin i de handläggarstöd som fastställts centralt i myndigheten.

Intern arbetsrotation inte vanlig

Utredningen har också fått bekräftat i en genomförd enkätundersökning att det inom Arbetsförmedlingen inte är särskilt vanligt med arbetsrotation för handläggarna. Detta innebär att myndigheten inte i tillräcklig omfattning beaktat risken för korruption i samband med beredning av enskilda ärenden för stöd till arbetsgivare, i anvisningen av sökande till större verksamheter inom sysselsättningsfasen eller vid överlämnande av uppdrag till kompletterande aktörer.

12.2.3 Externa risker

Systematiskt utnyttjande av arbetsgivarstöd

Utredningen har fått information om karaktären på de polisanmälningar som Arbetsförmedlingen gjort avseende misstanke om brott/bedrägerier i samband med arbetsgivarstöd. Av informationen framgår exempelvis att arbetsgivare inte betalar ut den lön som anställningsintyget visat. Arbetsgivaren rekviderar därmed felaktiga belopp från Arbetsförmedlingen. Det förekommer även att arbetsgivare vilseleder myndigheten genom att, exempelvis, ange arbetsplats i Sverige när verksamheten i själva verket finns utomlands. Det finns också exempel på ideella föreningar som startas upp, beviljas arbetsgivarstöd och kort därefter upphör med verksamheten, men fortsätter att rekviderar stöd.

Risker för överutnyttjande av nystartsjobb

Arbetsgivare som anställer personer i nystartsjobb redovisar i vissa fall lönenivåer högt över kollektivavtalsenliga löner inom sina respektive verksamhetsområden. Utredningen har bedömt att detta är en effekt av att det saknas ”tak” det vill säga ett högsta belopp för bidragsgrundande utgående lön vid nystartsjobb. Även om antalet arbetsgivare som överutnyttjar möjligheten att erbjuda extremt

höga löner är begränsat så finns en risk att andra program exempelvis anställningar med lönebidrag trängs undan.

Utredning har även noterat att det finns en tendens till att arbetsgivare systematiskt säger upp anställda med nystartsjobb när stödperioden upphör. Arbetsgivaren väljer att ta in andra personer som uppfyller villkoren för nystartsjobb. Eftersom Arbetsförmedlingen inte kan fullfölja sitt uppdrag enligt instruktionen att göra en arbetsmarknadspolitisk prövning i dessa fall bedömer utredningen detta som en risk (se även vad som redovisas ovan om interna risker).

Verksamheten med kompletterande aktörer

Utredningen har tidigare framhållit att regleringen av verksamheten med kompletterande aktörer i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är ytterst begränsad. Villkoren och förutsättningarna för leverans av externa tjänster blir otydlig för både myndigheten och de externa aktörerna. Nya aktörer kan relativt snabbt etablera sig på marknaden eftersom det inte krävs särskilt stora investeringar för vissa delar av denna verksamhet. Utredningen bedömer därför att det kan finnas en risk för att mindre seriösa aktörer kommer in i verksamheten.

Arbetsförmedlingen har även valt att ha olika ersättningsmodeller till de kompletterande aktörerna. Detta medverkar till problem i kommunikationen såväl internt som externt och kan leda till felaktiga utbetalningar.

Osäkra villkor för anordnare i sysselsättningsfasen

Arbetsförmedlingen saknar förutsättningar och stöd i förordning för att fullt ut säkerställa verksamheten bland annat inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Utifrån vad som regleras i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin kan Arbetsförmedlingen endast träffa en överenskommelse med en anordnare. Möjlighet att ta ett formellt beslut om ekonomiskt stöd till anordnaren för en viss verksamhet saknas. Den ekonomiska ersättningen är kopplad till de anvisade deltagarna. Arbetsförmedlingen har enligt förordning möjlighet att med kort varsel återkalla en person som är anvisad till en verksamhet. Det finns därmed en

risk för att seriösa aktörer avstår från att medverka i verksamheter inom ramen för sysselsättningsgarantin. Rutiner för utlysning och därmed tydliga krav på och förutsättningar för anordnare med ett stort antal anvisade i sysselsättningsfasen saknas.

Informationsöverföringen till andra berörda myndigheter

Arbetsgivare, anordnare/leverantörer kan också brista i närvarorapportering avseende den anställda/den anvisade, vilket kan innebära att Arbetsförmedlingen riskerar att betala för en tjänst som inte är utförd. Det finns också en risk att arbetsgivare/anordnare eller leverantörer undanhåller eller brister i redovisning till Skatteverket när det gäller intäkter från Arbetsförmedlingen. Uteblivna skattemedel medverkar också till att legitimiteten för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten blir ifrågasatt.

Förankring av samverkan med andra berörda myndigheter

Information som utredningen tagit del av visar också på vikten av att Arbetsförmedlingen kan samverka med andra myndigheter som på olika sätt är involverade i Arbetsförmedlingens arbete. Det gäller främst Skatteverket och Försäkringskassan. Frågan om rättssäkerhet i den samlade handläggningen av arbetsmarknadspolitiska program kan inte isoleras endast till Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll i olika interna processer. Risker finns även i andra myndigheters verksamhet. Det gäller till exempel Skatteverket, som svarar för kreditering av skattekonton vid nystartsjobb och uppföljning av olika stöd relativt vad som gäller i skattelagstiftningen. Brister i Arbetsförmedlingens information samt avsaknaden av enhetliga styrdokument och rutiner för beredning av ärenden och kontroll av utbetalningar som rör stöd till arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer riskerar att det blir fel i till exempel närvarorapporteringar till Försäkringskassan eller felaktiga uppgifter från stödmottagaren eller leverantören till Skatteverket.

Utifrån vad utredningen fått fram i intervjuer och seminarier anser utredningen att former för samverkan och prioriteringar mellan berörda myndigheter inte är tillräcklig förankrad på ledningsnivå när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Därmed finns en risk för att prioriteringar och samordning

i strategiska frågor såsom utveckling av system för utbyte av elektronisk information haltar. En utvecklad samverkan och ett mer strukturerat informationsutbyte med övriga myndigheter är en förutsättning för att få grepp över arbetet med att motverka riskerna för felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlingens information till arbetsgivare

Arbetsförmedlingen har regeringens uppdrag³ att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter, dels för att stödja personer att hitta arbete, dels för att underlätta för arbetsgivare som har svårt att rekrytera. Regeringen angav i regleringsbrevet för 2013 att Arbetsförmedlingen skulle göra särskilda ansträngningar för att stödja personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden. I uppdraget låg även att genomföra informationsinsatser om lönesubventionerade anställningar.

Interna riskbedömningar måste göras när förändringar sker i Arbetsförmedlingens interna rutiner och i information till arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer. Utredningen har inte kunnat identifiera att myndigheten har utvecklat sådana bedömningar.

Arbetsförmedlingen har lagt ut information på sin hemsida och publicerat faktablad om olika arbetsgivarstöd. Denna information är inte alltid tydlig. Exempelvis saknar faktabladet om nystartsjobb information om att stödet utgår i form av kreditering av arbetsgivarens skattekonto.

På Arbetsförmedlingens hemsida finns även en så kallad räknesnurra med vilken arbetsgivaren kan räkna ut hur mycket bidrag som Arbetsförmedlingen kan betala vid anställning med olika former av arbetsgivarstöd. Under våren 2013 lanserades räknesnurran med budskapet ”Vi kan hjälpa dig att sänka dina arbetskraftskostnader”. Detta budskap togs bort hösten 2013, men räknesnurran blev kvar. Utredningen menar att budskap av detta slag är en risk som medför att myndigheten bör överväga vilka åtgärder som behövs för att motverka att mindre seriösa aktörer söker stöd.

³ Regleringsbrev för budgetåren 2013 och 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

Andra aktörer styr indirekt Arbetsförmedlingen

Utredningen har även noterat att det på internet finns aktörer som utvecklat en platsbank alternativt rekryteringstjänster med lediga jobb där man uppger att Arbetsförmedlingen står för upp till 85 procent av lönen. Ett företag uppger att man står för en ny kategori av "förmedlare av en arbetskraft som har stor arbetslust och vill komma ut i arbetslivet".

På internet finns även aktörer som har annonser med arbetsökande som uppfyller villkoren för nystartsjobb. Den eventuella arbetsgivaren får betala en avgift till företaget för att både träffa den arbetssökande för intervju och vid en eventuell anställning.

Det finns även exempel på företag/rekryteringsföretag som anger Arbetsförmedlingen som sin uppdragsgivare. Man tydliggör i och för sig att det är Arbetsförmedlingen som hanterar och fattar beslut om subventioner i samband med anställning, men det är det privata rekryteringsföretaget som hjälper till med kontakterna. Den arbetsgivare som ska anställa får en tydlig information om att arbetsgivaren har bara en kontakt och det är det externa rekryteringsföretaget. Av informationen framgår inte att detta företag skulle vara en så kallad kompletterande aktör som Arbetsförmedlingen har upphandlat.

Arbetsgivare kan även i Arbetsförmedlingens platsbank lägga in en text om att "Vi ser gärna personer som har rätt till nystartsjobb eller lönebidrag" eller "Arbetsgivaren ser positivt på om ni är berättigad till nystartsjobb".

Informationsflödet på internet om olika arbetsgivarstöd som kan utgå genom beslut av Arbetsförmedlingen är omfattande. Arbetsförmedlingen kan relativt ofta komma i en situation som medför att den reglerade prövningen av om ett stöd bör utgå blir mer fiktiv än formell enligt regelverket. Utredningen har inte kunnat härleda om Arbetsförmedlingen har vidtagit några ytterligare kontrollinsatser med anledning av att riskbilden för felaktigheter har vidgats.

Orsaken till den beskrivna utvecklingen kan finnas i de former för marknadsföring av arbetsgivarstöd som Arbetsförmedlingen valt.

12.3 Bedömning av omfattningen av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter

Enligt regeringens kommittédirektiv 2013:31 ska utredningen kartlägga och analysera i vilken omfattning det förekommer oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i samband med utbetalningar av ekonomiska ersättningar till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

Utredningen har i kapitel 1.2 redovisat en definition av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter vid utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där framgår att felaktigheterna kan uppstå i handläggningen i form av oavsiktliga fel från handläggaren eller oavsiktliga fel i informationen från stöd-mottagaren. De oavsiktliga felen kan leda till att antingen betalas det ut ett för högt belopp eller ett för lågt belopp. Vid avsiktliga fel och oegentligheter är risken hög att det kan leda till för stor utbetalning.

Att beräkna omfattningen är komplicerat och näst intill omöjligt. Felaktiga utbetalningar kan vara sådan felaktighet som upptäcks vid själva utbetalningen, men de kan också bestå av felaktigheter som inte direkt är synliga i samband med utbetalningen – så kallade mörkertal.

En utbetalning kan bli fel beroende på otydligheter i riksdagens och regeringens reglering av verksamheten, brister i Arbetsförmedlingens information och handläggning inför beslut eller uppföljning under pågående verksamhet eller fel i arbetsgivarens/anordnarens rekvisition av medel eller leverantörens fakturering. Risken för felaktiga utbetalningar kan också bero på oegentligheter på arbetsplatsen mellan arbetsgivaren och den person som är anställd med stöd. En extern leverantör kan också brista eller göra felaktigheter i sin leverans av en tjänst eller i kvalitén på den tjänst som leverantören tillhandahåller. Arbetsgivaren/anordnaren kan överutnyttja systemet genom att ta emot för många anvisade anställda med stöd/deltagare och därmed undvika reguljära anställningar utan stöd eller inte tillhandahålla det som utlovats i överenskommelsen med Arbetsförmedlingen.

I ett mörkertal ingår också omfattningen av överutnyttjande av stödet som avser personer med nedsatt arbetsförmåga. I vilken omfattning som arbetsgivare får en alltför hög bidragsnivå relativt den nedsatta arbetsförmågan, som en person har vid anställning

med till exempel lönebidrag, är ett mörkertal som också är svårt att skatta. Det är även svårt att skatta vilken lönenivå som är rimlig i samband med beslut om till exempel nystartsjobb. Även här finns ett mörkertal.

En indikator på felaktigheter är det belopp som Arbetsförmedlingen återkräver. År 2013 beslutade Arbetsförmedlingen att återkräva drygt 73 miljoner kronor, vilket är ett högt belopp men en låg andel av utbetalda medel.

I juni 2012 återrapporterade Arbetsförmedlingen till regeringen att omfattningen av felaktiga utbetalningar för lönebidrag för 2011 uppskattades till 1 procent (+/- 0,6 procent). Omfattningen av felaktiga utbetalningar inklusive mörkertal uppskattades dock till 2–9 procent (se kapitel 2 och 7). Bedömningen avsåg så väl för mycket som för lite utbetalt och låg i nivå med vad FUT-delegationen tidigare hade kommit fram till. Utredningen har emellertid noterat att de underlag som legat till grund för skattningarna var ytterst begränsade och därmed blev skattningarna mycket grova.

Arbetsförmedlingen använde samma metod Expert Elicitation⁴ som FUT-delegationen. I en rapport 2012 från det så kallade samverkansuppdraget⁵ gjorde de deltagande myndigheterna bedömningen att den nämnda metoden givit mycket grova skattningar. Detta är ett skäl till att utredningen inte gjort någon förnyad skattning enligt den nämnda metoden.

Utredningens uppdrag gäller samtliga ersättningar till arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer. Arbetsförmedlingen har när det gäller den interna handläggningen främst gjort stickprovskontroller av lönebidrag och därtill arbetat med kvalitetssäkring av handläggningsrutinerna runt lönebidragsberedningen. Utredningen bedömer därför att det kan finnas en risk för en större omfattning av felaktiga utbetalningar och högre mörkertal i övriga stödformer och i verksamheten med externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster, som för övrigt fortfarande är under uppbyggnad.

Varken i Arbetsförmedlingens eller FUT-delegationens skattningar har ingått en bedömning av förekomsten av felaktigheter/brister i arbetsgivarnas/anordnarnas eller leverantörernas redovisning till Skatteverket av det slag som utredningen har redovisat i kapitel 10. De data som Skatteverket har redovisat till utredningen visar på en komplementär riskbild.

⁴ En metod där experter gör en gemensam skattning av vissa data.

⁵ Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (ESV2012-6) se kapitel 2.

Det är utredningens uppfattning att faktainsamling och analys av vilka risker som finns inom ramen för Arbetsförmedlingens uppdrag är mer relevant, än ytterligare skattningar med metoden Expert Elicitation, för att kunna utveckla en lämplig modell för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

13 Överväganden och förslag

13.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

Utredningen lämnar nedan förslag till åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är förslag som bör övervägas av dels regeringen, dels Arbetsförmedlingen.

Utredningens lägger två övergripande förslag.

Det första är att regeringen i förordningar tydliggör vilka gemensamma grundläggande villkor som bör gälla för ekonomiskt stöd eller ersättning till arbetsgivare och anordnare som tar på sig uppdrag inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Med tydliga sådana villkor bör Arbetsförmedlingen få större möjlighet att fatta tydliga beslut om stöd till arbetsgivare och anordnare.

Det andra övergripande förslaget är i form av rekommendationer till Arbetsförmedlingen att överväga en sammanhållen kontrollpolicy och kontrollstruktur för alla program. Detta förslag inkluderar också verksamheten med kompletterande aktörer för arbetsförmedlingstjänster.

Utredningen lämnar inte förslag till förordningstexter, eftersom det i utredningens uppdrag (direktiv 2013:31) inte ingår att föreslå materiella förändringar för varken arbetslösa/arbetssökande eller arbetsgivare eller anordnare.

13.2 Rätt åtgärd mot rätt grupp

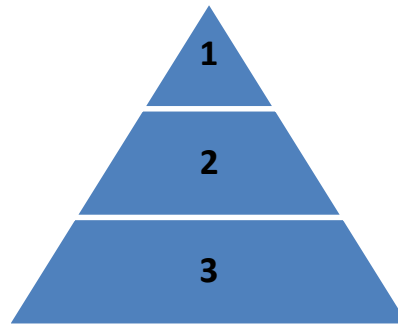
Utredningens förhållningssätt är att de flesta stödmottagare, arbetsgivare, externa leverantörer och anordnare vill följa de villkor som gäller och därmed göra ”rätt för sig”. Vissa aktörer tänjer på de gränser som gäller. Därutöver finns en mindre grupp som mer systematiskt utnyttjar systemet.

Utredningens förslag syftar till att Arbetsförmedlingens interna processer ska utgå från en mer transparent intern styrning och kontroll, och anpassas till ett förhållningssätt som innebär att flertalet vill göra rätt för sig. Exempelvis ska alla arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer som är aktuella för att få ekonomiskt ersättning från Arbetsförmedlingen ha tillgång till en information som medverkar till att oavsiktliga fel från dessa kan reduceras.

Gruppen som tänjer på gränserna för vad som är tillåtet ska kunna få tydligare information om vad effekterna blir om man inte följer de regler som gäller och vilka granskningar som Arbetsförmedlingen avser göra.

De som systematiskt utnyttjar systemet ska också kunna få tydligare information om vad som gäller och vad effekterna blir om man inte följer reglerna. Men även denna grupp ska kunna få information om att den kan bli granskad i större omfattning. Se figur 13.1

Figur 13.1 Rätt åtgärd mot rätt grupp



- 1) Systematiskt utnyttjar systemet
- 2) Tjänjer gränser
- 3) Vill följa reglerna

Medarbetarnas roll

Medarbetare inom Arbetsförmedlingen är ytterligare en målgrupp som utredningen har beaktat vid överväganden om vilka åtgärder som kan göras för att minska felaktiga utbetalningar. Även inom

denna grupp bedömer utredningen att de flesta vill göra rätt. Risken att göra oavsiktliga fel i handläggningen finns alltid, men med ett tydligare regelverk och ett funktionellt systemstöd kan andelen oavsiktliga fel reduceras.

Det finns emellertid en risk att det även bland Arbetsförmedlingens medarbetare finns en grupp som tänjer på regelverket, kanske i syfte att nå de kvantitativa mål som Arbetsförmedlingen har satt upp i sin verksamhetsplan eller av andra skäl. Inom Arbetsförmedlingen, såväl som i andra verksamheter, finns det en risk att en mindre del av medarbetarna kan komma i en sådan situation att de börjar utnyttja systemet systematiskt. Det kan vara av olika skäl som de ser att de kan få privata fördelar genom att systematiskt nyttja systemet.

För samtliga medarbetare, inklusive chefer, inom Arbetsförmedlingen är det angeläget att få en tydlig bild av under vilka förutsättningar som man har förtroendet att handlägga och besluta om olika arbetsgivarstöd eller anvisa arbetssökande till kompletterande aktörer. Det är därför angeläget med fortsatt värdegrundarbete och kompetensutveckling för Arbetsförmedlingens medarbetare. Som en grund måste det finnas ett enklare regelverk med ett tydligt systemstöd och en tydlig insyn i hur Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet är uppbyggd.

13.3 Regeringens styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

13.3.1 Rätt, enkelt och snabbt

Statsmakternas styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är omfattande både i författning och i regleringsbrev. Verksamheten är konjunkturberoende och de politiska ambitionerna är höga oavsett riksdagsmajoritet och därmed regering. Utredningen har i kapitel 3, "Arbetsförmedlingens uppdrag och styrning", redovisat utgångspunkterna i ett antal styrande lagar och förordningar samt i instruktionen för myndigheten.

Utredningen har framfört att regelverket är komplicerat. Därmed blir uppdraget för Arbetsförmedlingen att utveckla rutiner och stödstrukturer för medarbetare, arbetssökande och stödmottagare/leverantörer samt anordnare också komplicerat.

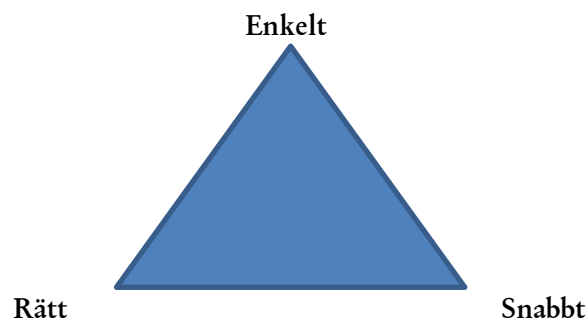
Utredningens analys har dessutom visat att regleringarna av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen till övervägande del är

fokuserade på villkoren för den som är arbetssökande/arbetslös. Arbetsförmedlingens möjligheter att i beslut tydliggöra under vilka villkor ekonomisk ersättning utgår – till en arbetsgivare, leverantör eller anordnare – är begränsade. Villkoren är i de flesta fall kopplade till att Arbetsförmedlingen anvisar en person som uppfyller de villkor som regleras i en förordning.

Enkelt, rätt och snabbt

Det finns ett samband mellan enkelt regelverk, som går att tillämpa rätt från början och därmed en snabbare och mer resurssnål hantering. Utgångspunkterna för utredningens analys och förslag kan åskådliggöras i figur 13.2. Det är väsentligt att få så kort tid som möjligt i öppen arbetslöshet för den enskilde arbetssökande. Men det är likaså angeläget att den enskilde arbetsgivaren/stödmottagaren enkelt och snabbt ska kunna sätta sig in i förutsättningar och villkor för att stöd ska utgå.

Figur 13.2 Sambandet mellan rätt, enkelt och snabb hantering av regelverket



13.3.2 Risk och konsekvensbedömningar

Förslag

Utredningens uppfattning är att Regeringskansliet bör kunna medverka till att motverka felaktiga utbetalningar genom att i samband utformningen av nya arbetsmarknadspolitiska program eller ändring

i befintliga program göra bedömningar om vilka riskerna är för att felaktiga utbetalningar som kan uppstå, och vilka åtgärder som behöver vidtas för att hantera riskerna. Arbetsförmedlingen och Skatteverket bör få i uppdrag att bistå Regeringskansliet med underlag för dessa former av bedömningar.

I Regeringskansliets riskbedömningar måste också ingå att balansera kvantitativa volymbeting, i form av anvisningar i regleringsbrev, med möjligheter att bedriva en rättssäker verksamhet som ger förutsättningar för att reducera felaktiga utbetalningar.

13.3.3 Åtgärder mot överutnyttjande – förutsättningar och förslag

Vad är överutnyttjande?

Utredningen har enligt direktiven 2013:31 i uppdrag att, vid behov, föreslå åtgärder som kan förhindra oegentligheter och överutnyttjande och som kan förbättra myndighetens beslutsunderlag.

Regeringen exemplifierar överutnyttjande och nyttjande av stöd och ersättningar i direktiven på följande sätt:

Även i fall där oegentligt nyttjande av systemet inte kan konstateras, kan det förekomma att ersättningssystemet överutnyttjas på sätt som inte är avsett. Det kan exempel vara fallet om en arbetsgivare tar emot fler arbetslösa än som kan erbjudas meningsfull sysselsättning.

Regeringen skriver vidare i direktiven:

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.

Vilka möjligheter har Arbetsförmedlingen enligt gällande reglering att förhindra överutnyttjande?

För att kunna lämna förslag om åtgärder som kan förhindra överutnyttjande behövs först en diskussion om vilka förutsättningar som Arbetsförmedlingen har att agera om man upptäcker att en

arbetsgivare överutnyttjar program inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Enligt 3 § i Arbetsförmedlingens instruktion ska myndighetens verksamhet utformas så att:

- den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden (punkt 6)
- den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat (punkt 7)

I 9 § i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges bland annat följande.

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Av samma paragraf följer att Arbetsförmedlingen ska göra den arbetsmarknadspolitiska prövningen vid anvisning till program enligt förordningen om anställningsstöd, förordningen om särskilda insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen om jobbgarantin för ungdomar och förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

Att Arbetsförmedlingen ska göra en arbetsmarknadspolitisk prövning, följer såldes både av instruktionen och i 9 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Då en anvisning enligt sistnämnda bestämmelse får ske endast om det framstår som lämpligt både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv bör, enligt utredningens mening, sådant överutnyttjande som exemplifieras ovan kunna motverkas med stöd av bestämmelsen.

9 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är dock inte tillämplig i fråga om stöd för nystartsjobb eller stöd för yrkesintroduktionsanställning. Det följer inte heller av förordningen om stöd för nystartsjobb eller förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar att någon arbetsmarknadspolitisk prövning ska göras. Till detta kommer att stöd för nystartsjobb ofta benämns som rättighetsstyrt i politiska dokument. För ny-

startsjobb är det således otydligt hur Arbetsförmedlingen ska följa det som anges i 3 § punkterna 6 och 7 i instruktionen för Arbetsförmedlingen.

Utredningen har kunnat konstatera att det finns verksamheter där samtliga anställda har någon form av arbetsgivarstöd genom Arbetsförmedlingen. Huvuddelen av de anställda är då ofta anställda i form av nystartsjobb. Anställningarna avslutas när stödperioden upphör då andra arbetslösa personer anställs i nystartsjobb.

Det kan vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat att en arbetsgivare har en hög andel anställda med ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen. I de fall där Arbetsförmedlingen, enligt sin instruktion, bör ifrågasätta om det verkligen är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att ha en hög andel anställda med stöd, blir effekten med nuvarande reglering att Arbetsförmedlingen endast kan ifrågasätta sådana stöd som 9 § i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är tillämpliga på, men inte stöd i form av nystartsjobb.

Arbetsgivare med anställda i nystartsjobb redovisar i vissa fall lönenivåer högt över kollektivavtalsenliga löner inom sina respektive verksamhetsområden. Under åren 2011–2013 gjorde Arbetsförmedlingen 26 700 transaktioner för stöd till nystartsjobb på över 50 000 kronor. Även om antalet arbetsgivare som överutnyttjar möjligheten att erbjuda extremt höga löner är relativt begränsat så är effekterna av att det inte finns en begränsning mer negativa. Dels inger möjligheten till extrema lönenivåer ett ifrågasättande om rättssäkerheten i systemet, dels blir andra stödformer exempelvis anställningar med lönebidrag för funktionshindrade mindre intressanta. Som grund för stöd till lön vid anställning med lönebidrag är den bidragsgrundande bruttolönen högst 16 700 kronor. Dessutom ska en omfattande arbetsförmågebedömning ligga till grund för fastställandet av bidragsnivån. Stödnivån blir i många fall högre för arbetsgivaren vid nystartsjobb än vid lönebidrag.

Utredningen bedömer att det är av vikt att påtala riskerna med att det inte finns något ”tak” för hur hög en lön kan vara vid anställning med nystartsjobb. Avsaknaden av ett ”tak” kan leda till konkurrenssnedvridning och missbruk samt risk för att personer och företag tillskansar sig medel från det allmänna på ett otillåtet sätt.

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen överväger att ge Arbetsförmedlingen ett tydligt mandat att i enlighet med sin instruktion också göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar. Detta behöver i sig inte förändra de villkor för stöd som följer av dessa förordningar. Arbetsförmedlingen ges däremot möjlighet att fullt ut följa sin instruktion.

Utredningen föreslår också att regeringen överväger möjligheten att sätta ett högstbelopp för bidragsgrundande bruttolön vid beräkning av beloppet för kreditering av arbetsgivarens skattekonto vid nystartsjobb.

Motivet till att regeringen bör pröva denna fråga är att skapa en ökad legitimitet och ökat förtroende hos allmänheten avseende nystartsjobb och därmed kunna medverka till att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar.

Ett "tak" för bidragsgrundande lön bedömer utredningen som en materiell förändring. Utredningen lägger därför inte fram något förslag till förordningsändring i denna del. Då det finns risk för oegentligheter i detta avseende vill utredningen påpeka detta förhållande. I kapitel 13.4 lämnar utredningen ytterligare förslag till hur Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet kan utvecklas i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar, oegentligheter och överutnyttjande.

13.3.4 Enhetligare och tydligare regelverk för arbetsgivare och anordnare av arbetsmarknadspolitiska program

Regelverkets struktur

Utredningen har i kapitel 3 översiktligt redogjort för de regler som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i de delar som avser ersättning till arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer och som därmed ingår i utredningens uppdrag (direktiv 2013:31). Utredningen har även redovisat risker för felaktiga utbetalningar.

Regelverket för arbetsgivarstöd är omfattande och framstår i vissa delar som svåröverskådligt för såväl Arbetsförmedlingen som arbetsgivare och anordnare. En orsak är antalet olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser som finns. Andra orsaker är att det förekommer både dubbelregleringar och att bestämmelser om en och samma insats får sökas i flera förordningar. För till exempel lönebidrag

och trygghetsanställning finns bestämmelser om anvisning av arbets-sökande till programmet både i *förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga* och i *förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Ytterligare en orsak är att *förordningen om arbetsmarknadspolitiska program* trots sitt namn endast innehåller bestämmelser om vissa arbetsmarknadspolitiska program. Enligt utredningen skulle regelverket bli mer överskådligt och lättillgängligt om samtliga gemensamma grundläggande relevanta bestämmelser så långt möjligt samlades på ett ställe och dubbelregleringar togs bort. Därmed skulle risken för felaktiga utbetalningar kunna minska.

Utredningens analys och överväganden bör kunna användas i den översyn av regelverket som regeringen aviserade i den ekonomiska vårpropositionen våren 2013.

Enhetliga och tydliga krav på arbetsgivare

I syfte att göra regelverket mer enhetligt och tydligt anser utredningen att det bör övervägas att föreskriva enhetliga och grundläggande krav som arbetsgivare, och även så kallade anordnare, ska uppfylla för att arbetsmarknadspolitiskt stöd ska kunna utges. I dag skiljer sig dessa grundläggande krav åt i vissa delar.

Enligt förordningarna om stöd för nystartsjobb respektive yrkesintroduktionsanställningar måste arbetsgivaren uppfylla vissa grundläggande krav för att stöd ska kunna beviljas. Arbetsgivaren får bland annat inte ha näringsförbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig. Det anges även att beslut om stöd får eller ska omprövas om arbetsgivaren inte längre uppfyller kraven.

I fråga om lönebidrag och trygghetsanställning – där motsvarande arbetsgivarkrav uppställs – gäller i stället att arbetsgivaren måste uppfylla aktuella krav för att den enskilde ska kunna anvisas till en insats förlagd hos arbetsgivaren. Kraven styr således indirekt arbetsgivarens möjlighet att få stöd. Det finns inte några bestämmelser om vad konsekvenserna ska bli om arbetsgivaren inte längre uppfyller kraven. Enligt utredningens mening framstår det som oklart om omprövning ska ske i en sådan situation och, i så fall, vad som ska omprövas – beslutet om stöd till arbetsgivaren eller anvisningen av den enskilde eller båda delarna. Utredningen föreslår att regeringen överväger att

klargöra att omprövning av beslut om stöd ska ske om en arbetsgivare inte längre uppfyller ställda krav.

En annan skillnad gäller krav på arbetsgivarregistrering hos Skatteverket. En sådan registrering är i de flesta fall ett av flera kriterier på att verksamheten är seriös. Enligt förordningarna om stöd för nystartsjobb respektive stöd för yrkesintroduktionsanställningar får stöd endast beviljas om arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket vid beslutstillfället. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse i de förordningar som reglerar t.ex. lönebidrag och trygghetsanställning. Arbetsförmedlingen ställer ändå krav på arbetsgivarregistrering hos Skatteverket för att bevilja bland annat lönebidrag och stöd för trygghetsanställning¹. Utredningen anser att det finns skäl att överväga att ta in kravet på arbetsgivarregistrering hos Skatteverket i relevanta förordningar, eftersom det i skattelagstiftningen krävs att en arbetsgivare som betalar ut en lön är arbetsgivarregistrerad.

Viss arbetsmarknadspolitisk verksamhet anordnas av aktörer som inte är arbetsgivare. Det kan vara ideella föreningar. I syfte att få så enhetliga regleringar som möjligt kan det finnas skäl att överväga en reglering som innebär att Arbetsförmedlingen ska bedöma om sådana aktörer är och ska vara arbetsgivarregistrerade. Därmed skulle Arbetsförmedlingen ha möjlighet att bevilja stöd även till exempelvis ideella föreningar som inte kan bli arbetsgivarregistrerade hos Skatteverket då de inte betalar ut lön till någon person.

Skatteverket registrerar arbetsgivare i registret först den månad som arbetsgivaren betalar ut första lönen till arbetstagaren. Det innebär att t.ex. egenföretagare utan tidigare anställda normalt inte är arbetsgivarregistrerade. Det kan förekomma att det är lämpligt att anvisa en enskild till ett arbetsmarknadspolitiskt program förlagt hos en arbetsgivare som inte redan är registrerad i arbetsgivarregistret vid beslutstillfället. Det bör därför även övervägas om det ska finnas en möjlighet att besluta om stöd om arbetsgivaren visar att denne har anmält sig för arbetsgivarregistrering.

Det kan finnas skäl för regeringen att rikta vissa program till en speciell kategori arbetsgivare. Så har fallet varit vid utformningen av förordning om stöd för yrkesintroduktionsanställningar som började gälla i mitten av januari 2014. Denna förordning avser anställningar som omfattas av ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktion. Detta program anmälades också av Sverige till Europeiska

¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd om Arbetsgivar kontrollen AFHS 33/2012 beslutat 2013-02-26.

kommissionen² som inte hade några invändningar mot programmet. Övriga program med stöd till arbetsgivare har regeringen bedömt vara generella stöd eftersom de inte utesluter någon särskild arbetsgivarkategori.

Att föreskriva enhetliga grundläggande krav som arbetsgivare ska uppfylla för att stöd ska kunna utgå bör enligt utredningens mening vara möjligt även i fråga om sådana stöd som det finns anledning att rikta till en viss kategori av arbetsgivare. För sådana stöd bör de särskilda villkoren som arbetsgivaren ska uppfylla kunna gälla utöver de grundläggande kraven på arbetsgivaren.

Enhetlig och tydlig reglering om omprövning av beslut om stöd

I förordningarna om stöd för nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar finns en utförlig reglering om när Arbetsförmedlingen ska eller får ompröva beslut om stöd. En omprövning ska till exempel ske om arbetsgivaren inte längre uppfyller ställda krav och vid ändrade förhållanden. Det föreskrivs även att beslut om stöd ska förenas med en skyldighet för arbetsgivaren att omgående anmäla förändringar som kan påverka rätten till stöd eller stödets storlek. För andra arbetsmarknadspolitiska insatser, till exempel lönebidrag och trygghetsanställning, saknas motsvarande regler.

I syfte att motverka felaktiga utbetalningar är det viktigt att det kommer till Arbetsförmedlingens kännedom om förhållandena ändras på ett sätt som påverkar rätten till stöd. Det är även viktigt att det står klart att utgående stöd kan eller ska dras in eller minskas vid ändrade förhållanden.

Enligt utredningens bedömning bör det övervägas om en enhetlig reglering om anmälningsskyldighet och omprövning av beslut om stöd bör införas även för övriga stödformer. De regler som finns i förordningarna om stöd till nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar kan vara förebilder.

² Anmälan gjordes enligt artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT 115,9 9.5. sid 92. Ärende: Statligt stöd SA.36671 (2013/N – Sverige. Ordning för sysselsättningsstöd för unga arbetstagare.

13.3.5 Översyn av Bidragsbrottslagen och Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Enligt förarbetena är syftet med *Bidragsbrottslagen* (2007:612) att minska antalet felaktiga ekonomiska förmåner från välfärdssystemen och att stärka tilltron till välfärdssystemet. Straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen anges vara anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. En närmare beskrivning av bidragsbrottslagen och bakgrunden till lagen lämnas ovan i kapitel 2.

Även *lagen* (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att minska antalet felaktiga sådana utbetalningar. Enligt lagen ska det, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, lämnas en underrättelse till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Lagen är tillämplig på de myndigheter och de ersättningar som omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområde. I förarbetena till lagen framhöll regeringen bland annat att det är viktigt att myndigheterna bistår varandra för att upptäcka felaktiga utbetalningar. En närmare beskrivning av lagen och bakgrunden till lagen lämnas ovan i kapitel 2.

FUT-delegationen föreslog i betänkandet Rätt och riktigt (SOU 2008:74) att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle utvidgas till att omfatta även bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om. Syftet bakom förslaget var att de angivna lagarna skulle bli tillämpliga på sådant stöd till arbetsgivare som syftar till att hjälpa enskilda att få ett arbete, det vill säga med arbetsmarknadspolitiskt stöd. Förslaget har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Utredningen anser, i likhet med FUT-delegationen och på de skäl delegationen angav, att det finns anledning att utvidga tillämpningsområdet för de angivna lagarna i enlighet med delegationens förslag i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna av arbetsmarknadspolitiskt stöd till arbetsgivare. Utredningen delar även FUT-delegationens ståndpunkt att det med den utformning av lagtexten som delegationen föreslog bör gå att skilja de arbetsmark-

nadspolitiska stöden från andra stöd som utges till arbetsgivare i andra syften.

Utredningen vill särskilt framhålla att information från andra myndigheter kan vara mycket värdefull för att Arbetsförmedlingen ska kunna upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Till exempel kan Skatteverket ha viktig information om stöd till arbetsgivare, inte minst i de stödformer som innebär kreditering av arbetsgivarens skattekonto. Skatteverket kan även för de andra arbetsgivarstöden ha viktig information genom sin granskning av skattedeklarationer och kontrolluppgifter. Om det inte finns en undermåttsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheterna finns det risk att uppgifter om felaktiga utbetalningar inte förs vidare till Arbetsförmedlingen – och att stöd fortsätter utgå på felaktiga grunder.

Arbetsförmedlingen utger även bidrag och ekonomiskt stöd till anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser som inte alltid är arbetsgivare. Enligt utredningen bör det övervägas om även stöd till sådana anordnare, bör omfattas av bidragsbrottslagen och lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

13.3.6 Administrativa sanktionsavgifter

En utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen som utredningen förespråkar ovan skulle sannolikt leda till att fler, som tillskansar sig arbetsmarknadspolitiskt stöd genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändringar av betydelse för stödet, kan lagföras.

Enligt utredningens mening finns det även anledning att för lindrigare överträdelser, till exempel sådana som skulle utgöra ringa eller vårdslöst bidragsbrott, överväga om dessa i stället bör beivras genom att en sanktionsavgift tas ut. Om ett sådant system utformas så att Arbetsförmedlingen, som handlägger stödet, får besluta om sanktionsavgift och uttagande av sanktionsavgift inte förutsätter att något subjektivt rekvisit är uppfyllt skulle det dels avlasta rättsväsendet från mindre allvarliga överträdelser, dels medföra snabbare och enklare sanktioner. Ett sådant system skulle sannolikt leda till att fler överträdelser än i dag leder till en sanktion, vilket

torde kunna påverka benägenheten att lämna korrekta uppgifter till ledning för stöd.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare överväga hur ett system med sanktionsavgift bör utformas eller att fullt ut utreda konsekvenserna av att införa ett sådant system. Enligt utredningen finns det dock anledning att utreda frågan om ett administrativt sanktionssystem i särskild ordning.

13.3.7 Kompletterande aktörer inom arbetsförmedlingsverksamheten

Från regeringen och riksdagen har det funnits ett intresse av att inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ge utrymme för Arbetsförmedlingen att upphandla tjänster från kompletterande aktörer. Utredningen har i kapitel 9 redovisat hur denna verksamhet styrs och kontrolleras.

Utredningen har samtidigt konstaterat att verksamheten hos kompletterande aktörer är reglerad på olika sätt. Utgångspunkten finns i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen (2007:1030) där det är inskrivet att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer i syfte att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev finns angivet att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag 1:1 anslagspost 1 får användas för att köpa tjänster från kompletterande aktörer. Även anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, anslagspost 1 får användas för upphandlade tjänster från kompletterande aktörer.

Verksamheten med etableringslotsar är reglerad i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I 11 § anges att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett eller flera valfritetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av tjänster. I 12 § anges att myndigheten ska tillämpa *lagen (2008:962) om valfritetssystem för tjänster*. Verksamheten med etableringslotsar finansieras över anslag 1:4 Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare.

För Arbetsförmedlingens del är det komplicerat att inte ha en enhetlig reglering av hur verksamheten med kompletterande aktörer ska utformas. Även för presumtiva aktörer är det inte helt enkelt att förstå orsaken till att förutsättningarna för upphandling varierar.

Utredningen har tagit del av regeringens kommittédirektiv 2014:15 "Översyn av Arbetsförmedlingen". Utredningen har därvid konstaterat att i denna översyn ska övervägas möjlighet och lämplighet att konkurrensutsätta vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. En analys av hur Arbetsförmedlingen använder kompletterande aktörer ska också göras. Av direktiven framgår att regeringen förväntar sig att utredaren vid behov ska föreslå förändringar vid användandet av kompletterande aktörer. Vad som framkommit i föreliggande betänkande om avsaknaden av en tydlig och mer enhetlig reglering av verksamheten med kompletterande aktörer, kan därför övervägas i den breda och samlade översynen av Arbetsförmedlingen.

13.3.8 Anordnare i sysselsättningsfasen

Utredningen har i kapitel 8 redovisat insatserna inom ramen för sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin och har samtidigt konstaterat att verksamheten inom ramen för de första två delarna av jobb- och utvecklingsgarantin, såväl för ungdomar som för övriga genomförs till viss del av upphandlade kompletterande aktörer. I sysselsättningsfasen finns det dock aktörer som anordnar större projekt av olika slag, som varken är upphandlade eller utannonserade på något sätt. I vissa fall är skillnaderna i verksamhet hos de upphandlade aktörerna som har de inledande faserna och de så kallade anordnarna i sysselsättningsfasen inte tydliga.

Utredningen anser att regeringen eller den särskilda utredaren för översynen av Arbetsförmedlingen bör överväga om den verksamhet som bedrivs under sysselsättningsfasen i större projekt hos anordnare antingen bör upphandlas på samma sätt som verksamheten i de två första faserna av garantierna eller utlysas.

Utredningen föreslår emellertid att Arbetsförmedlingen – i avvakten på förslag från den särskilda utredaren som gör översynen av Arbetsförmedlingen – får i uppdrag att komma med förslag till ett ansökningsföranande/utlysning för större verksamheter inom ramen för sysselsättningsfasen.

Arbetsförmedlingen bör dock redan inom ramen för befintligt uppdrag som en försöksverksamhet kunna utlysa möjligheten att anordna projekt inom ramen för sysselsättningsfasen. Därmed skulle prövningen av aktörerna kunna bli mer ingående. Intresserade aktörer skulle också kunna få en mer saklig information om förutsättningar och villkor för att driva större projekt inom ramen för

sysselsättningsfasen. Utlysning av projekt inom ramen för sysselsättningsfasen skulle göra verksamheten mer transparent än vad den har varit under de senaste åren. De risker som utredningen redovisat skulle också kunna motverkas till viss del.

Utredningen har ovan fört fram att Regeringskansliet i samband med strukturöversynen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket också bör överväga tydligare villkor för aktörer som är anordnare av arbetsmarknadspolitiska projekt. Utredningen bedömer att det också finns utrymme för att i utredningen om "Översyn av Arbetsförmedlingen" (direktiv 2014:15) överväga hur större verksamheter inom ramen för sysselsättningsgarantin ska kunna ges tydliga villkor och därmed bli mer transparenta.

13.3.9 Särskilt regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen

Myndigheten Arbetsförmedlingen etablerades år 2008 genom beslut av statsmakterna. Den nya samlade myndigheten Arbetsförmedlingen hade vid årsskiftet 2013/2014, enligt utredningens uppfattning, ännu inte fullt ut fått en enhetlig och tydlig styrning av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Minst två större omorganisationer av Arbetsförmedlingen har skett sedan myndigheten etablerades 2008. Benämningar på delar av organisationen har därutöver förändrats. I december 2012 skedde en förändring avseende organisation och ansvarsfördelning främst vid Arbetsförmedlingens huvudkontor. Det var emellertid först i juli 2013 som en reviderad arbetsordning publicerades på Arbetsförmedlingens intranät – VIS. Hösten 2013 hade instruktioner och handläggarstöd ännu inte anpassats till de benämningar av olika organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen daterad i juli 2013.

Parallellt med uppbyggnaden av en samlad myndighet har uppdraget varit att implementera nya arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen pekar på dessa förhållanden eftersom tillämpningen, uppföljningen och den interna styrningen samt kontrollen av olika arbetsmarknadspolitiska program från huvudkontoret till arbetsförmedlingskontoren haltar.

Utredningen vill särskilt lyfta fram marknadschefernas roll och ansvar i programgenomförandet och uppföljningen när det gäller att ta ansvar för åtgärder vid brister. Marknadscheferna har inte någon tillräckligt tydlig uttalad roll eller uttalat ansvar när det gäller

till exempel hur brister hos kompletterande aktörer bör åtgärdas och följas upp. Här ligger ansvaret på den enskilde handläggaren att rapportera till huvudkontoret direkt via e-post till en så kallad funktionsbrevlåda. Innan rapport sker till huvudkontorets funktionsbrevlåda ska dock den kompletterande aktören ges möjlighet till att åtgärda bristen. Huvudkontoret hade under 2013 dock ingen systematisk uppföljning av varken antalet eller karaktären på de åtgärder som begärts och genomförs på lokal nivå.

Arbetsförmedlingen har utvecklat ett system med interna instruktioner för hur olika program ska genomföras. Som komplement till instruktionerna finns ett omfattande handläggarstöd som beskriver de olika momenten i handläggningen. Sedan december 2012 finns handläggarstöd vid misstanke om felaktiga utbetalningar. Även här ska den enskilde handläggaren på Arbetsförmedlingen kommunicera med huvudkontoret.

I interna instruktioner och handläggarstöd inför beslut om olika program haltar kopplingen mellan riktlinjer och stödstrukturer för att i den samlade verksamheten motverka felaktiga utbetalningar. Exempelvis är den arbetsgivarkontroll som Arbetsförmedlingen gör inför beslut om ersättning till arbetsgivare och anordnare begränsad. En rutin med bedömning av arbetsgivarens och anordnarens förutsättningar och risk för överutnyttjande eller konkurrenssnedvridning saknas. Dessa villkor går att härleda till de arbetsmarknadspolitiska förordningarna, men också till myndighetens uppdrag enligt 3 § i myndighetsförordningen (2007:515), men även i 3 och 4 §§ i Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030).

Utredningen saknar också information om hur de erfarenheter av risker som Arbetsförmedlingen får i handläggningen och genom stickprov av kvaliteten i ärendehandläggningen tas till vara. Dessutom är formerna för kontroll och kvalitetsgranskning olika i olika program. Arbetsförmedlingen tar inte i tillräcklig omfattning till vara på eventuella synergieffekter mellan programmen.

Även om Arbetsförmedlingen sedan slutet av 2012 utvecklat en struktur för att motverka felaktiga utbetalningar så är utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen saknar ett mer samlat kontrollsystem som är dimensionerat till omfattningen av programmedel och riskerna i programverksamheten.

Utredningen har noterat att regeringen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2014 givit Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa:

- hur myndigheten arbetar för att motverka, hantera och följa upp fel i handläggningen avseende arbetssökande, arbetsmarknadspolitiska stöd till arbetsgivare respektive ersättning till externa leverantörer, inklusive oegentligheter och överutnyttjande av arbetsmarknadspolitiska stöd, och
- vilka behov och möjligheter myndigheten bedömer att det finns att stärka kontrollsystemet i myndighetens samlade verksamhet.

Utredningen har övervägt möjligheterna för Arbetsförmedlingen att inom ramen för anvisade förvaltningsmedel för år 2014 finansiera en utveckling av en samlad kontrollfunktion som en del i den interna styrningen och kontrollen.

Utredningen bedömer att i en sammanhållen kontrollverksamhet finns en rationaliseringspotential för Arbetsförmedlingen. Utredningen redovisar överväganden om förändringar inom ett antal strategiska områden som syftar till att förenkla och renodla verksamheten i syfte att Arbetsförmedlingens handläggare ska ha bättre möjligheter att göra ”rätt från början” i sin ärendehandläggning.

Utredningen har konstaterat att Arbetsförmedlingen inte har någon samlad verksamhetsrelaterad tidsredovisning eller tidsredovisning av olika processer inom verksamheten. Av detta skäl har utredningen inte kunnat göra någon ingående bedömning av om en utveckling av en samlad kontrollfunktion kan göras inom ramen för tillgängliga förvaltningsmedel.

Förslag

Utredningen föreslår att regeringen ger Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa hur olika ambitionsnivåer i en mer sammanhållen kontrollfunktion som är dimensionerad utifrån verksamhetens förutsättningar och omfattning bör kunna finansieras. En sådan redovisning bör även vara ett väsentligt underlag för den ovan nämnda översynen av Arbetsförmedlingen (direktiv 2014:15).

13.3.10 Arbetsförmedlingens skrivelse om utökad registerlag

Arbetsförmedlingen gjorde en framställning till regeringen sommaren 2012 med begäran om förordningsändring för elektronisk behandling av uppgifter avseende felaktiga utbetalningar till följd av brott (dnr Af 2012/249336). Beredning pågick fortfarande i Regeringskansliet vid årsskiftet 2013/2014. Tidsplanen för när beredningen kan vara klar var oklar.

Utredningen har i proposition 2000/01:33 tagit del av regeringens ställningstagande i en motsvarande begäran från tidigare Riksskatteverket, som till regeringen anmält behov av att uppgifter om misstanke om brott ska få behandlas i en databas. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att det finns risker från integritetssynpunkt och att det inte finns skäl att medge att uppgifter om anmälan om brottsmisstanke ska få behandlas i en databas. Utredningen har inte funnit skäl att utreda om förutsättningarna har ändrats sedan propositionen 2000/01:33 beslutades, eftersom beredning av Arbetsförmedlingens begäran pågår inom regeringskansliet.

13.3.11 Regeringsuppdrag om myndighetssamverkan i granskningar

Utredningen har noterat att det finns exempel på arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer som försöker "fuska" parallellt mot fler än ett område inom välfärdssystemet, exempelvis mot både Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet och/eller Skatteverkets verksamhet.

Utredningen har från Skatteverket fått del av aidentifierade uppgifter från en avstämning som Skatteverket gjort mot uppgifter från Arbetsförmedlingen för 2011, 2012 och halva 2013 avseende arbetsgivare/anordnare som mottagit stöd från Arbetsförmedlingen samt externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster (se kapitel 10).

Förslag

Utifrån resultatet av den redovisade avstämning föreslår utredningen att regeringen beslutar om ett gemensamt uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att ta fram gemensamma former och metoder för att regelbundet och systematiskt granska utbetalningar från välfärdssystemet till arbetsgivare/anord-

nare och externa leverantörer. I uppdragen bör även ingå en analys av inom vilka områden som de största riskerna för felaktigheter och fusk finns och formerna av fusk samt förslag till åtgärder.

13.3.12 Finns behov av en extern tillsynsmyndighet?

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen i december 2009 (2009/10:79) formulerat grundläggande riktlinjer om vad regeringen avser med tillsyn. Riksdagen ställde sig bakom regeringens inriktning i skrivelsen. Av riksdagsskrivelsen framgår bland annat att:

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

I betänkandet ”Sänkta trösklar – högt i tak” SOU 2012:31 från den så kallade Funka-utredningen fördes fram behov av en oberoende extern myndighet, som skulle utöva tillsyn när det gäller stöd som beviljas enligt förordningen 2000:630 om stöd till personer med funktionshinder som följd av nedsatt arbetsförmåga. Funka-utredningen refererade bland annat till betänkandet (SOU 2008:74) från FUT-delegationen, som påtalade risker för svårigheten att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, otillräcklig kunskap om regelverket samt tidsbrist i handläggningen.

Funka-utredningen anförde vidare att stora summor är i omlopp när det gäller stöd till funktionshindrade, inslaget av individuella bedömningar är stort och stöden riktar sig till arbetsgivare och kan därmed vid felaktiga utbetalningar leda till snedvridning av konkurrensförhållandena på marknaden. Funka-utredningen bedömde att en oberoende tillsynsfunktion sannolikt skulle bidra till att kvalitén i handläggningen av lönestöd stärks (Se även kapitel 2.7).

Utredningen har övervägt om en extern tillsyn över en bredare del av Arbetsförmedlingens uppdrag – att bevilja ekonomiskt stöd till arbetsgivare/anordnare samt ekonomisk ersättning till externa leverantörer – skulle kunna medverka till att motverka felaktiga utbetalningar och säkerställa att handläggningen av ärenden är rättssäker, enhetlig och effektiv.

Utredningen ställer sig bakom Funka-utredningen överväganden om vilka positiva effekter som en extern tillsyn kan medverka till avseende regleringen i förordning (2000:630) om särskilda in-

satser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Tillsyn utifrån denna förordning skulle främst avse den enskilde. I de delar som stödmottagaren, det vill säga arbetsgivaren, beviljats bidrag enligt förordningen skulle också en tillsyn kunna göras. Denna tillsyn är dock begränsad till de villkor som avser huruvida arbetsgivaren uppfyller 9 a § i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, det som regleras avseende 42 §–42 e § om återbetalningar och återkrav samt under vilka villkor som denne beviljats stöd och vad som regleras i 3 § i instruktionen för Arbetsförmedlingen.

Utredningen för ovan en diskussion om förtydliganden av regleringen av arbetsgivarstöd respektive verksamheten med kompletterande aktörer. Utredningen bedömer att det även finns utvecklingsområden inom ramen för Arbetsförmedlingens nuvarande uppdrag och verksamhet. Nedan för utredningen fram förslag om att Arbetsförmedlingen bör överväga att ha ett mer utvecklat system för riskbedömningar och en kontrollverksamhet som är mer sammanhållet för de olika stödformerna. Det finns också förutsättningar att inom ramen för en mer sammanhållen kontrollverksamhet föra in verksamheten med externa leverantörer av tjänster.

När det gäller verksamheten med kompletterande aktörer och den regleringen som gällde under år 2013 var det endast lotsverksamheten som var reglerad i lag och därmed skulle kunna omfattas av en rättssäker extern tillsyn. När det gäller hur Arbetsförmedlingen utför upphandlingen av kompletterande aktörer oavsett om det är lotsverksamheten eller inom andra områden så är det Konkurrensverket som har tillsynsansvar över upphandlingsförfarandet.

Frågan om en extern tillsynsmyndighet för Arbetsförmedlingens verksamhet i den del som avser arbetsgivarstöd, anordnarstöd och verksamhet som utförs av kompletterande aktörer bör kopplas till utredningens förslag om behovet av att tydliggöra regelverket. Behovet av extern tillsyn bör även prövas i den nämnda bredare översynen av Arbetsförmedlingen (direktiv 2014:15). En tillsynsmyndighet kan i ett senare skede vara ett ”verktyg” för en mer formaliserad uppföljning och tillsyn av verksamheten.

13.4 Rekommendationer till utveckling av Arbetsförmedlingens interna rutiner för att motverka felaktiga utbetalningar

13.4.1 En sammanhållen kontrollpolicy och kontrollstruktur för alla program

Utredningen har enligt kommittédirektiven (2013:31) analyserat Arbetsförmedlingens interna styrning och kontrollstruktur för programverksamheten inklusive verksamheten med kompletterade aktörer. Analysen utgår från en modell där utredningen följt upp vilka kontroller Arbetsförmedlingen gör före handlägningsprocessen i form av till exempel information till presumtiva stödmottagare/kompletterande aktörer och arbetssökande, under handläggning av ett stöd-/ersättningsärende samt vilka utbetalningskontroller som görs före och efter utbetalning, samt kontrollutredningar.

Utredningen har i enlighet med utredningsdirektiven kartlagt och analyserat goda exempel från andra myndigheters arbetssätt mot arbetsgivare och uppdragstagare i likartade kontrollsituationer. I utredningens överväganden har bland annat Försäkringskassans arbete varit en referensram.

Utredningen har kunnat redovisa ett antal risker och utvecklingsområden i Arbetsförmedlingens arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Trots att Arbetsförmedlingen har gjort ett antal ansatser i arbetet med att utveckla en god intern styrning och kontroll för att förhindra felaktiga utbetalningar, så saknas det dock i dessa avseenden en sammanhållen intern styrning och kontrollstruktur av hela processen av hanteringen av arbetsgivarstöd, anordnarstöd och verksamheten med kompletterande aktörer. Utredningen saknar till exempel en samlad policy med ställningstaganden om vilka ambitioner och värderingar som ska gälla, en tydlig målbild för kontrollverksamheten och en samlad strategi för hur arbetet ska bedrivas. Arbetsförmedlingen har inte någon tillräckligt uttalad samlad strategi för hur myndigheten kan arbeta med de olika delarna i en kontrollverksamhet och därmed identifiera gemensamma risker och brister i arbetet med olika programverksamheter.

Utredningen har i Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2013 noterat att myndighetens styrelse bedömt att det finns brister i myndighetens interna styrning och kontroll. Bland annat anges

brister i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. Av årsredovisningen framgår också att Arbetsförmedlingen kommer att ta "ett helhetsgrepp i frågan om felaktiga utbetalningar, omfattningen av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter till arbetsgivare och myndighetens externa leverantörer".

Utredningen rekommenderar Arbetsförmedlingen att i detta sammanhang överväga en gemensam kontrollpolicy för den samlade programverksamheten och utifrån en sådan policy utveckla en mer sammanhållen intern kontrollstruktur.

Utredningen har för sitt arbete och utifrån regeringens kommittédirektiv definierat i kapitel 4 att:

Med kontroll avses förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Kontroll definieras som en aspekt i hela beslutsprocessen: där processen startar redan vid den information som lämnas till stödmottagare/tjänstleverantörer innan ansökan, och som sedan spänner från att ansökan om stöd/upphandling av tjänst inkommer, genom hela beslutskedjan, fram till att pengar betalats ut. Utöver det som sker i beslutsprocessen ryms även efterkontroller i definitionen. Dessa är en viktig komponent för att säkerställa att de i processen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt.

En kontrollpolicy bör utgå från Arbetsförmedlingens egen definition av kontroll och målen för verksamheten. Av policyn bör framgå Arbetsförmedlingens gemensamma strategi för att nå målen och leva upp till myndighetens värderingar. En strategi bör innehålla ställningstaganden om myndighetens samlade kontrollstruktur och riskanalyser för felaktiga utbetalningar och därmed var fel kan uppstå och hur dessa kan åtgärdas. Av en strategi bör vidare framgå *hur*:

- kontrollverksamheten utgår från dels Arbetsförmedlingens instruktion, dels myndighetsförordningen om att hushålla med statens medel och övriga förordningar som styr verksamheten.
- ansvarfördelningen ser ut för att utveckla enhetliga och så långt som möjligt gemensamma styrdokument och rutiner för alla program.
- kontroller utförs för att begränsa risker så tidigt som möjligt och hur de är integrerade i de olika programmen.
- alla arbetsmarknadspolitiska program kan få en gemensam kontrollstruktur där det också framgår hur kontroller görs av

stöd/ersättningsmottagare samt av arbetssökande som är aktuella för försörjningsstöd och olika programaktiviteter.

- ett kontinuerligt utvecklingsarbete sker med kontroller i program med stora risker, och hur ett aktivt arbete sker för att minska moment med hög risk.
- beslutsunderlagen kontrolleras löpande och återkommande i program som löper under längre tid.
- metoder för riskanalys ska kunna utvecklas i syfte att identifiera felaktigheter som beror på oegentligheter och överutnyttjanden.
- omvärldsbevakningen ska bli en del av riskanalyserna.
- urvalet av kontroller och riskanalyser för riktade kontroller ska göras.
- kommunikationen om villkor för stöd kan bli tydligare för stöd-/ersättningsmottagare och arbetssökande med tydliga budskap om rättigheter och skyldigheter i syfte att göra rätt från början.
- ett aktivt arbete sker för att reducera fel från Arbetsförmedlingens egen personal och hur interna oegentligheter samt avsiktliga och oavsiktliga fel från stödmottagare kan förhindras.
- kontroller genomförs i förebyggande syfte för att minska risker för fel i handläggningen och snabbt kunna åtgärda fel om de inträffar.
- Arbetsförmedlingen informerar externt om vilka kontroller av stödmottagare/ersättningstagare som görs.
- Arbetsförmedlingen tar till vara den kunskap och erfarenhet som finns hos arbetsmarknadens organisationer när det gäller risker för konkurrenssnedvridning och överutnyttjande.
- Arbetsförmedlingen är en lärande organisation som återanvänder information och kunskap som kommer genom att utveckla kontrollverksamheten.
- Arbetsförmedlingen förenklar och automatiserar så långt det går för att underlätta för stöd-/ersättningstagare.
- samverkan och koordinering med Skatteverket, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter är en del av kontrollverksamheten.

- och i vilka former Arbetsförmedlingen föreslår regeringen förändringar i lagar och förordningar för att reducera riskerna för fel.

Med en tydlig strategi som grund bör syftet med en sammanhållen kontrollverksamhet bli tydligare för den enskilde medarbetaren. Han/hon bör tydligare kunna få grepp över hur och i vilket sammanhang som kontroller sker.

För Arbetsförmedlingens del är det även angeläget att i en sammanhållen kontrollpolicy komma fram till vilken strategi myndigheten ska ha i samverkan med andra aktörer inklusive myndigheter för att motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet. Av Arbetsförmedlingens instruktion framgår att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med andra aktörer. Som utredningen redovisat ovan omfattas inte arbetsgivarstöden och ersättningen till kompletterande aktörer av bidragsbrottslagen. Utredningen bedömer emellertid att instruktionen och myndighetsförordningen är tydliga när det gäller att Arbetsförmedlingen ska samverka med andra myndigheter och ”hushålla väl med statens medel”. Arbetsförmedlingen har tillgång till uppgifter som är betydelsefulla för att såväl Skatteverket som Försäkringskassan ska kunna säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs inom deras respektive ansvarsområde inom ramen för välfärdssystemet. Arbetsförmedlingens kan i sin tur få underlag för sina riskanalyser från dessa myndigheter och från andra.

I den del av en kontrollpolicy som rör strategin för hur arbetet bör läggas upp bör också diskussioner ske om hur ett mer riskmedvetet arbetssätt ska utvecklas inom hela myndigheten. Därmed bör också det interna arbetet mellan de olika sakavdelningarna kunna samordnas i större omfattning. I en kontrollpolicy bör myndigheten kunna ta ställning till vad som kan samordnas och hur samordningen kan göras. Såväl resurser på huvudkontoret som på arbetsförmedlingskontoren borde därmed kunna användas mer effektivt.

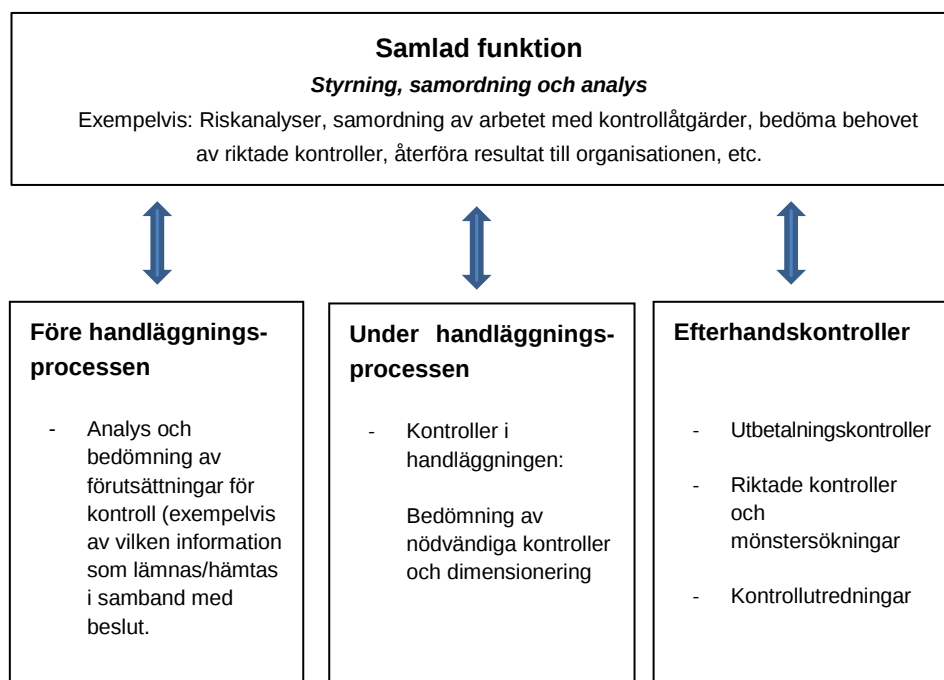
Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen skulle kunna effektivisera arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar om styrningen och kontrollen av de olika programmen hålls samman. Det finns gemensamma mönster i de risker och brister som utredningen identifierat. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen genom att fånga systemrisker och systembrister på ett enhetligt sätt skulle kunna utveckla gemensamma rutiner för de olika programmen och verksam-

heten med upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Arbetsförmedlingens handläggare skulle då kunna få del av ett mer sammanhållet systemstöd. Förutsättningarna för Arbetsförmedlingens chefer på olika nivåer att följa upp och ge ett starkare ledningsstöd skulle också förbättras.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen överväger att utveckla en särskild funktion på avdelningsnivå med uppdraget att svara för en samordnad kontrollverksamhet. I en sådan organisationsstruktur borde gemensamma riskområden för de olika programområdena kunna samordnas. En gemensam funktion kan också medverka till att utveckla enhetliga modeller och gemensamma rutiner för kontroll i hela kedjan och säkerställa den interna styrningen och kontrollen. En ökad samordning bör också ge utrymme för effektivitetsvinster. Ambitionen inom Arbetsförmedlingens huvudkontor är hög när det gäller att fullgöra uppdragen på ett rättssäkert sätt. Utredningen bedömer emellertid att det bör finnas utrymme för rationalisering.

I en intern gemensam sammanhållen kontrollstruktur finns ökade möjligheter för Arbetsförmedlingen att göra riktade kontroller inom t.ex. ekonomiska föreningar eller branscher oavsett vilka arbetsmarknadspolitiska stöd som utgår. Arbetsförmedlingen skulle därmed få förutsättningar att bland annat följa upp vad som regleras i Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030) i 3 § punkt sex *”Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden”*.

Figur 13.3 Förslag till en sammanhållande funktion för Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet



13.4.2 Samverkan med andra aktörer

Av myndighetens instruktion 4 § framgår att Arbetsförmedlingen ska ”säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter”.

Av instruktionen 20 § framgår även att

Arbetsförmedlingens ska i övrigt inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Riktade kontroller av den samlade programverksamheten hos olika organisationer av stödmottagare eller branscher bör kunna utvecklas tillsammans med andra myndigheter såsom Skatteverket och/eller Försäkringskassan.

Inom statsförvaltningen pågår även ett omfattande utvecklingsarbete avseende elektronisk informationshantering med gemensamma gränssnitt mellan myndigheterna. Även detta arbete bör bli

en tillgång för Arbetsförmedlingens utveckling av kontrollverksamheten och informationsutbytet med arbetssökande, arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer.

I en återrapportering till regeringen år 2013 förde exempelvis Försäkringskassan fram att det sannolikt finns en stor potential i att ytterligare utveckla informationsutbytet vad gäller information om företag som är verksamma inom välfärdssektorn och att detta också kan bidra till att säkra att utbetalningar från det offentliga tas upp för beskattning.

Det finns därutöver förutsättningar för att Arbetsförmedlingen ska använda den kunskap som finns i de partsråd som regleras i 21 § i instruktionen och som är rådgivande organ på nationell nivå i frågor som rör Arbetsförmedlingens verksamhet.

I systematiska riskbedömningar avseende överutnyttjande, oegentligheter och konkurrenssnedvridning bör kunskapen och erfarenheter som finns i dessa olika rådgivande organ kunna användas. Vad som kommer fram i dessa sammanhang bör kunna ligga till grund för Arbetsförmedlingens strategi i utformningen av att verksamheten inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden eller inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat (3 § i instruktionen).

Arbetsförmedlingen har i form av försöksverksamhet på två orter i landet deltagit i de så kallade Regionala underrättelsescentren – RUC (Se kapitel 6), vilket är en myndighetssamverkan när det gäller grov ekonomisk brottslighet. Utredningen har uppfattat att Arbetsförmedlingen överväger att ansöka om att få delta i detta arbete över hela landet. Arbetsförmedlingens medverkan på de två orterna har uppfattats positiv av både övriga myndigheter och Arbetsförmedlingens företrädare.

13.4.3 Aktuell och tydlig arbetsordning en förutsättning

Arbetsförmedlingens organisation förändrades vid årsskiftet 2012/2013. Generaldirektörens arbetsordning för den förändrade organisationen publicerades i början av juli 2013. Utredningen anser det helt nödvändigt att en uppdaterad och beslutad arbetsordning kan publiceras samtidigt som Arbetsförmedlingens organisation förändras.

Utredningen har kunnat konstatera att de olika systemstöd som utvecklas för olika programfrågor inte alltid harmoniserar med

generaldirektörens arbetsordning. Enligt denna har chefen bland annat ansvar för *”att verksamheten leds, planeras och bedrivs på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt och att lagar, förordningar och andra regler efterlevs”*. Utredningen har exempelvis kunnat notera att lokala chefer och marknadschefer inte alltid har tillgång till den information som går till huvudkontoret i så kallade funktionsbrevlådor om till exempel felaktiga utbetalningar eller klagomål hos kompletterande aktörer. I avsaknad sådan information har de nämnda chefsgrupperna svårt att fullt ut ta ansvar för ett antal av de moment, som anges i den nämnda arbetsordningen.

Utredningen anser det angeläget att myndigheten analyserar och harmoniserar nya systemstöd inklusive handläggarstöd med den arbetsordning som gäller. Utredningen vill också framhålla att det finns skäl att se över hur marknadschefernas ansvar för verksamheten är formulerat i befintliga handläggarstöd och olika systemstöd. Detta är här angeläget med en tydlig struktur för processen för intern styrning och kontroll och att marknadschefer och medarbetare ges förutsättningar att fullfölja sina uppdrag.

Utredningens uppfattning är att det i arbetsordning och i förhållningssätt finns behov av att ledningen mer tydligt träder fram och tar ett tydligare ansvar för att säkerställa arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Enskilda medarbetare kan inte på egen hand skapa en bild av risker och systematiska felaktigheter och därmed heller inte vidta de samlade åtgärder som kan vara nödvändiga.

13.4.4 Balansera kvantitet mot kvalitet i den interna verksamhetsstyrningen

Arbetsförmedlingen har ett utvecklat system med resultatuppföljning med ett styrkort med kvantitativa mål. Styrkortet och målen utgår från riksdagens och regeringens styrning i propositioner respektive regleringsbrev. Styrkortet och de kvantitativa målen följs upp med regelbundna resultatdialoger mellan Arbetsförmedlingens produktionsdirektör och marknadscheferna. Uppföljning och återföring sker även till övriga medarbetare.

Utredningen bedömer det lämpligt att regeringskansliet och Arbetsförmedlingens ledning gemensamt överväger hur styrningen mot kvantitativa mål ska kunna balanseras mot en kvalitativ god ärendeberedning som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar,

konkurrenssnedvridning och överutnyttjande av program. Utredningen kan konstatera att det genomgående, i de intervjuer som gjorts i utredningsarbetet, framkommit att de kvantitativa målen kan bli mer styrande än vad som regleras i interna instruktioner och handläggarstöd. Därmed finns en risk att kvalitén i beslut om olika arbetsgivarstöd påverkas.

Utredningen har ovan redovisat det informationsflöde av olika styrsignaler som den enskilde handläggaren ute på förmedlingarna ställs inför. Utredningen bedömer att det många gånger ställs stora krav på den enskilde att prioritera och hantera sitt uppdrag som arbetsförmedlare. En balansering mellan kvantitet och kvalitet är nödvändig.

Resultatdialoger mellan huvudkontoret och marknadsorganisationen bör också kunna innehålla olika rapporter med avvikelser som visar på uppmärksammade oegentligheter, situation av konkurrenssnedvridning och felaktiga utbetalningar. Detta skulle kunna vara ett underlag för att diskutera en rimlig balans mellan kvantitet och kvalitet.

13.4.5 Utnyttja Arbetsförmedlingens föreskriftsrätt

Genom de olika förordningar som reglerar arbetsgivarstöden har Arbetsförmedlingen bemyndiganden att utfärda verkställande föreskrifter. Arbetsförmedlingen har i tämligen liten omfattning nyttjat denna möjlighet. Föreskrifter om tillämpning och förfarandet i beredningen vänder sig till myndigheter inklusive domstolar samt allmänheten och interna medarbetare. En föreskrift kan därmed ge en tydlig signal till en presumtiv eller befintlig stödmottagare om vilka villkor som gäller. Informationen till stödmottagarna blir mer kvalitetssäkrad och därmed rättssäker. Även i de fall som Arbetsförmedlingen har skäl för att polisanmäla en stödmottagare som missbrukat systemet blir förutsättningarna tydligare för rättsväsendet att göra utredningar.

Utredningen har tagit del av Arbetsförmedlingens föreskrifter om nystartsjobb. Utredningen anser att dessa föreskrifter är ett bra exempel på hur Arbetsförmedlingen skulle kunna använda sin föreskriftsrätt.

13.4.6 Driva ärenden i domstol för att skapa praxis

Sedan 2012/2013 har Arbetsförmedlingen centraliserat handläggningen av ärenden som kan leda till polisanmälan. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens ledning bör initiera att en gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott och bedrägerier inom det arbetsmarknadspolitiska området tas fram tillsammans med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. En motsvarande handlingsplan har tagits fram mellan Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Om de oegentligheter som upptäcks inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i större utsträckning kan prövas i domstol så finns förutsättningar för att få en preventiv effekt och att arbetsgivare därmed avstår från oegentligheter inom området. Arbetsförmedlingen skulle på detta sätt också kunna få fram praxis för återkravshantering och förhållningssätt i ärenden som kan vara aktuella för polisanmälan.

13.4.7 Rättssäker information till arbetsgivare/anordnare och leverantörer

En mer sammanhållen och överskådlig kontrollstruktur bör även ge underlag för att ge en mer allsidig, enhetlig och rättssäker information till stödmottagare och externa leverantörer innan de blir involverade i olika uppdrag eller projekt inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En rättssäker information innan en programaktivitet påbörjas bör kunna leda till att oseriösa aktörer tidigt inser vad som krävs och i vilken utsträckning de klarar att leva upp till villkoren för att vara stödmottagare och/eller extern leverantör.

Arbetsförmedlingen hade år 2013 i uppdrag i regleringsbrevet att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter. I detta uppdrag ingick även informationsinsatser om "lönesubventionerade anställningar". Utredningen har ovan redovisats hur Arbetsförmedlingens information avseende "lönesubventionerade anställningar" blev utformad. Onekligen har Arbetsförmedlingens information varit "säljande" och antagligen har nya arbetsgivare blivit intresserade av stöden.

Utredningen har dock redovisat att det finns andra aktörer som tagit på sig rollen som "mellanhand" för att en arbetsgivare ska kunna ta emot stöd i form av till exempel "nystartsjobb". Arbets-

förmedlingen får kontakt med "mellanhanden" i stället för den enskilde arbetsgivaren.

Utredningen har redovisat detta som en risk för felaktiga utbetalningar. Utredningen rekommenderar Arbetsförmedlingen att göra en ingående uppföljning av riskerna med att en arbetsgivare eller en "mellanhand" med hjälp av till exempel säljande argument och en så kallad räkneshurra kan få information om antalet kronor som kan utgå i form av arbetsgivarstöd.

Ersättningen till arbetsgivare för olika former av anställningsstöd var drygt 19,6 miljarder kronor år 2013. Ersättningsnivån kommer antagligen ligga på samma nivå 2014. All kommunikation med stödmottagaren måste vara rättssäker och pedagogisk enkel att förstå. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen utifrån en riskanalys bör kunna samordna och förenkla utformningen av information och beslutsdokument som lämnas.

Arbetsgivare/anordnare och leverantörer har också behov av information om hur stöden och ersättningarna ska redovisas mot Skatteverket. Men det finns också behov av information om vilka skyldigheter arbetsgivaren/anordnare eller leverantören har mot Försäkringskassan när det gäller rapporteringar avseende sökandes frånvaro från de arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna. Arbetsförmedlingen bör även i detta avseende överväga att uppmärksamma stöd/ersättningsmottagare om hur det kan få information från såväl Försäkringskassan som Skatteverket om vilka skyldigheter som finns i rapporteringen till dessa.

I likhet med både Skatteverket och Försäkringskassan finns det också skäl för Arbetsförmedlingen att publicera vilka kontroller som beslutats genomföras av Arbetsförmedlingen eller i samverkan med andra myndigheter. En tydlig information om aktuella kontrollplaner är ett sätt att förebygga oegentligheter samtidigt som det ger en signal om hur myndigheten förvaltar sitt uppdrag.

13.4.8 Ansökningsförfarande för att anordna större arbetsmarknadspolitiska projekt

Utredningen finner det också angeläget att Arbetsförmedlingen omgående överväger ett ansökningsförfarande när det är aktuellt att planera för större arbetsmarknadspolitiska program inom t.ex. sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen kan i en utlysning formulera vilka krav man har på aktören och vilka

villkoren är för att ekonomiskt stöd ska kunna utgå. Därmed bör Arbetsförmedlingen få bättre förutsättningar att i ett tidigare skede i handläggningen inför beslut analysera om de, som ansöker om att få starta verksamhet, har hållbara förutsättningar att vara stödmottagare.

13.4.9 Tydligare informationsflöde och stöd till Arbetsförmedlingens medarbetare

Arbetsförmedlingen hade i medeltal närmare 12 900 medarbetare år 2013³. Av dessa redovisas närmare 8 100 som arbetsförmedlare. Informationsflödet till medarbetarna är mycket omfattande. Det gäller såväl teknisk information om olika stöd, handläggarstöd, nyhetsinformation som information om ledning och styrning. Informationen publiceras på Arbetsförmedlingens intranät (VIS).

För Arbetsförmedlingens del finns ett behov av att styra upp informationsflödet. Utredningen bedömer att detta är angelägna frågor som bör övervägas i Arbetsförmedlingens interna arbete med en kommunikationsstrategi som beaktar behovet av att säkerställa en god intern styrning och kontroll.

13.4.10 Medarbetare behöver en relevant kompetensutveckling

Personalrörligheten i Arbetsförmedlingen har under senare år varit hög. År 2012 anställdes totalt över 2 700 medarbetare och år 2013 närmare 400 medarbetare⁴. Introduktion och basutbildning är mycket väsentlig om medarbetare ska kunna hantera de uppdrag som framgår av Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030). Introduktionsutbildningen av nyanställda sker främst via en webbutbildning. Utbildningen var i december 2013 under omarbetning, men huvudlinjen är att även framöver ha en webbaserad introduktionsutbildning.

Utredningen har ingen uppfattning om vilka pedagogiska former som är lämpligast, men finner skäl att framföra att vad som regleras i myndighetens instruktion i 3 och 4 §§ (se kapitel 3) bör ges utrymme både avseende fakta och reflektion. I den senare paragrafen fastslår regeringen att Arbetsförmedlingen ska *”säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott ...”*.

³ Källa: Arbetsförmedlingen.

⁴ Källa: Arbetsförmedlingen.

I och för sig har samtliga medarbetare haft möjlighet att ta del av den webbaserade utbildningen som togs fram av Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) år 2011. Utredningens bedömning är att denna utbildning, som är tillgänglig för alla myndigheter under regeringen, är alltför övergripande och fokuserar naturligtvis inte på Arbetsförmedlingens uppdrag och förutsättningar.

Arbetsförmedlingen har haft ett internt arbete med en värdegrund för myndigheten. Utredningen har kunnat konstatera att de förordningar som styr Arbetsförmedlingens arbete oftast har tyngdpunkt i bedömningar av den enskilda människans villkor för arbetsmarknadspolitiskt stöd. Det finns därför en risk att detta också får genomslag i ett värdegrundsarbete. Om Arbetsförmedlingen på ett tydligare sätt ska kunna arbeta med att motverka felaktiga utbetalningar till arbetsgivare och externa leverantörer så måste också dessa aspekter komma med i diskussioner om värdegrunden. Det finns ett tydligt samspel mellan arbetsgivare, anordnare och externa leverantörer samt den enskilde/enskilda arbetssökande. Oseriösa arbetsgivare, anordnare eller externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster kan inte bara resultera i felaktiga utbetalningar utan kan också i hög grad drabba kvalitén i stödet till den arbetssökande.

Utredningen har uppfattat att det finns förutsättningar för Skatteverket att också medverka i Arbetsförmedlingens interna utbildningar i syfte att medverka till att arbetsförmedlarna får ökade kunskaper för att göra ekonomiska bedömningar av företag som ansöker om stöd.

13.4.11 Specialistkompetens i verksamheten

Utredningen har i likhet med Arbetsförmedlingen kunnat konstatera att det finns behov av att samordna och ytterligare säkerställa en sammanhållen specialistkompetens när det gäller handläggning av återkravsärenden. Utredningen har erfarit att det inom myndigheten under år 2014 pågår en uppbyggnad av en nationell funktion för all återkravshantering. Detta ligger i linje med utredningens bedömning av behov av en sammanhållen kompetens för hantering av återkrav.

Det finns även skäl för Arbetsförmedlingen att överväga om en utökad specialistkompetens på lokal nivå behövs i syfte att säkerställa en mer enhetlig och rättssäker handläggning. Utredningen har visat på behov av att mer ingående bedömningar av arbetsgivares, anordnares och externa leverantörers förutsättningar för

att vara stödmottagare. En utvecklad specialistkompetens för denna form av bedömning kan således vara lämplig att överväga.

13.4.12 Minska risken för korruption hos Arbetsförmedlingens medarbetare

Utredningen har diskuterat att det finns en risk att enskilda medarbetare inom Arbetsförmedlingen kommer i en situation där det finns en risk för korruption mellan en handläggare och en stödmottagare. Utredningen har identifierat en sådan risk i större verksamheter bland annat inom ramen för sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin och i de fall en medarbetare har delegation att ensam ta vissa beslut om stöd i enskilda ärenden.

I beslut vid anställning med lönebidrag (gäller även trygghetsanställning och utvecklingsanställning) har Arbetsförmedlingen infört "tvåhandsbeslut" vilket innebär att för varje beslut finns en föredragande och en beslutande. Det är i allmänhet den föredragande som svarat för ärendeberedningen. För övriga beslut om arbetsgivarstöd är handläggare och beslutande samma person. Motivet bakom en sådan ordning är att handläggningstiden ska vara så kort som möjligt i syfte att den arbetssökande snabbt ska komma i arbete. Utredningen har ovan redovisat en alltmer komplicerad riskbild för felaktiga utbetalningar. Utredningen finner därför skäl att rekommendera Arbetsförmedlingen att överväga om de rutiner som finns för beslut om bland annat anställning med lönebidrag med "tvåhandsbeslut" också bör gälla för övriga beslut om arbetsgivarstöd och anordnarstöd.

I detta sammanhang vill utredningen också rekommendera Arbetsförmedlingen att överväga lämpligheten med att beslut om stöd tas innan budgetansvarig tjänsteman har attesterat det ekonomiska åtagandet som Arbetsförmedlingen gör vid ett beslut om arbetsgivarstöd. Utredningen har här erfarit att vissa kontor på egen hand har infört en rutin som innebär att attest görs innan beslutet expedieras.

I en mer sammanhållen kontrollstruktur kan riskerna för korruption, hantering och mandat vid olika beslut om arbetsgivarstöd analyseras och initiativ kan tas till att stimulera till arbetsrotation mellan medarbetare. Arbetsrotation var sommaren 2013 en tämligen ovanlig åtgärd på arbetsförmedlingskontoren. Av denna orsak finns det skäl att ta upp frågan om möjlighet till arbetsrotation till diskussion.

13.4.13 Samverkan med arbetsmarknadens parter

I svensk arbetsmarknadspolitik har arbetsmarknadens organisationer alltid haft en betydelsefull roll. Utredningens enkät till chefer inom arbetsförmedlingen visar att majoriten av cheferna bedömer att arbetsmarknadens organisationer kan vara en tillgång i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Det finns starka skäl för dessa organisationer och Arbetsförmedlingens ledning att utveckla formerna för ett mer systematiskt arbete med att få fram information om risker för felaktiga utbetalningar, konkurrenssnedvridning och överutnyttjande. Utredningen har i kapitel 13.4.2 utvecklat dessa argument och gjort en hänvisning till att detta även regleras i Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030).

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

Utredningen lämnar förslag till åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar i frågor som rör dels regeringen och riksdagen, dels Arbetsförmedlingen. Utredningen har enligt kommittédirektiven inte haft i uppdrag att lämna förslag till materiella förändringar av lagar och förordningar. Innan utredningens överväganden kan leda till sådana förslag till förändringar, krävs fördjupade utredningar. I ett inledningsskede krävs ett fortsatt förändringsarbete inom Arbetsförmedlingen, men också en strukturöversyn av de förordningar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utredningen lämnar ett antal rekommendationer med förslag till vad Arbetsförmedlingen bör överväga för att förbättra den interna styrningen och kontrollen avseende de uppdrag som följer av ansvar för arbetsmarknadspolitiska program och utbetalningar som avser arbetsgivare/anordnare och externa leverantörer av arbetsförmedlingstjänster. I utredningens konsekvensbedömning avseende de förslag som rör Arbetsförmedlingen, gör utredningen ett antagande om att Arbetsförmedlingen vidtar åtgärder i den riktning som utredningen rekommenderar.

14.2 Konsekvenser för regeringen och riksdagen

Utredningen för fram förslag om en översyn av regelverk främst avseende förordningar. Utredningen lämnar även ett förslag om att regeringskansliet med hjälp av underlag från Arbetsförmedlingen och Skatteverket bör göra bedömningar av vilka risker som planerade lagar och förordningar kan innebära för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen föreslår även att regerings-

kansliet och Arbetsförmedlingen för en dialog om hur styrningen genom kvantitativa mål kan balanseras så att kvalitén i ärendeberedningen kan stärkas.

Utredningens förslag i dessa delar innebär till viss del nya arbetsuppgifter för regeringskansliet. Utredningen bedömer dock att dessa ytterligare arbetsuppgifter bör ge positiva effekter över tid i den samlade verksamheten för regeringskansliet och därmed bättre hushållning av regeringskansliets samlade resurser.

Utredningen har påtalat behov av en översyn av verksamheten med upphandling externa kompletterande aktörer för arbetsförmedlingstjänster och hur denna ska regleras. Regeringen har i februari 2014 beslutat om kommittédirektiv (2014:15) om en översyn av Arbetsförmedlingen. I dessa direktiv har regeringen skrivit in att den särskilda utredaren ska analysera hur Arbetsförmedlingens använder kompletterande aktörer och vid behov föreslå förändringar. I föreliggande betänkande finns en analys och överväganden som den särskilda utredaren för översynen av arbetsförmedlingen kan använda och utveckla.

Utredningen lägger förslag till att i särskild ordning utreda om de arbetsmarknadspolitiska stöden till arbetsgivare och anordnare bör omfattas av lagstiftningen om bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen samt en eventuell reglering med en möjlighet för Arbetsförmedlingen att ta ut en sanktionsavgift vid lindrigare överträdelser. De överväganden som utredningen gör syftar till att underlätta myndigheterna arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven har emellertid inte varit att komma med förslag till materiella förändringar av lag och förordning.

Utredningen för vidare en diskussion om behovet av en extern tillsynsmyndighet med uppdrag att granska hur Arbetsförmedlingen tillämpar de regler som styr de arbetsmarknadspolitiska programmen. Utredningen hänvisar i denna del till den kommande utredningen som ska ha till uppgift att göra en bred översyn av Arbetsförmedlingens verksamhet. Konsekvenserna av en extern tillsynsmyndighet måste övervägas relativt vad en extern tillsynsmyndighet kan granska och vad som den kommande utredningen föreslår avseende Arbetsförmedlingen och regleringen av den samlade arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

14.3 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens interna arbete

Utredningen rekommenderar Arbetsförmedlingen att utveckla en kontrollpolicy med mål och strategi för arbetet med kontrollverksamheten. Som ett resultat av ett sådant arbete bör Arbetsförmedlingen kunna ta ytterligare ett steg och utveckla en mer sammanhållen kontrollstruktur med en tydlig process för intern styrning och kontroll från information till stödmottagare, beredning, genomförande och utbetalning. Förutsättningar finns för att i ett sådant arbete ta till vara de synergier som finns mellan de olika programområdena. Utvecklingsarbetet i sig skulle innebära ett relativt omfattande internt arbete i vilket även bör ingå en tydlig styrning av den interna kommunikationen.

Utredningen rekommenderar även att Arbetsförmedlingen i samverkan med regeringskansliet överväger en balans mellan kvantitet och kvalitet i den interna styrningen. En nedtoning av de kvantitativa målen bör kunna leda till mer tid för en rättssäker och enhetlig handläggning i enskilda beslut om arbetsgivarstöd, anvisning till aktivitet i sysselsättningsfasen eller hos kompletterande aktör. En ökad kvalitet i handläggningen inför beslut bör leda till lägre risk för felaktiga utbetalningar till arbetsgivare, anordnare och kompletterande aktörer.

Tydligare och enklare information till såväl arbetssökande som till arbetsgivare och kompletterande aktörer och en mer rättssäker ärendeberedning bör leda till att allmänhetens och arbetsgivares förtroende för Arbetsförmedlingen ökar.

Utredningen har emellertid noterat att Arbetsförmedlingens styrelse i årsredovisningen för år 2013 bedömer att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen i den del som avser ett förebyggande arbete och uppföljning för att bland annat säkerställa en korrekt tillämpning i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. Utifrån styrelsens bedömning uppfattar utredningen att de förslag som förs fram i föreliggande betänkande bör vara av intresse för myndigheten att överväga i ett förändringsarbete.

Konsekvenser för Arbetsförmedlingens medarbetare

En sammanhållen kontrollstruktur med ett tydligt ledningsstöd och en tydlig kommunikationspolicy bör medverka till arbetsförmedlarna får bättre förutsättningar till en högre kvalitet i ärendeberedningen. Även en mer utvecklad balans mellan kvantitativa och kvalitativa mål bör kunna ge utrymme för en mer ingående prövning av de villkor som gäller för arbetsgivare som är aktuella för arbetsgivarstöd eller anordnare i sysselsättningsfasen.

Chefernas ansvar enligt arbetsordningen att *"verksamheten leds, planeras och bedrivs på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt och att lagar, förordningar och andra regler efterlevs"* kräver att cheferna har tillgång till information om avvikelser och brister i verksamheten. Utredningen menar att olika systemstöd med anpassade rapporteringskanaler behöver anpassas till det ansvar som en chef har enligt arbetsordningen. Cheferna måste ha tillgång till relevant information för att kunna ta sitt fulla ansvar och därmed stödja de enskilda medarbetarna. Utredningens förslag syftar till att skapa dessa förutsättningar för chefer respektive medarbetare.

Utredningens överväganden, när det gäller Arbetsförmedlingens verksamhet, är i form av rekommendationer. För att utveckla en sammanhållande kontrollverksamhet krävs ett utrednings- och förankringsarbete. Om detta utvecklingsarbete kan göras är syftet med rekommendationerna, att en kvalitetssäkring i verksamheten ska kunna leda till rättssäkra och effektiva rutiner och därmed bättre förutsättningar för såväl chefer som övriga medarbetare

Arbetsförmedlingens ekonomi

Utredningen har redovisat att Arbetsförmedlingen saknar tidredovisning för olika processer. Utredningen kan därför inte beräkna varken vad ett konkret internt utredningsarbete eller en över tid sammanhållen kontrollstruktur skulle innebära i ekonomiska termer för Arbetsförmedlingen. Utredningens samlade bedömning är dock att det finns synergier mellan olika program som bör kunna tas till vara. En tydligare kommunikation mellan huvudkontoret och den operativa nivån bör också ge besparingar i form av att de enskilda medarbetarna kan fokusera på ärendeberedning och kvalitets-säkring i dessa.

14.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Utredningens föreslår en utveckling av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket samt Försäkringskassan. Utredningens förslag om att regeringen bör överväga att inkludera arbetsgivarstöden i bidragsbrottslagen och därmed lagen om underrättelseskyldighet skulle underlätta samarbetet mellan myndigheterna. Ett enklare förfarande skulle bli en effekt i arbetet med att uppmärksamma andra myndigheter om misstänkta oegentligheter. Utredningens förslag om ett utökat samarbete ryms redan till viss del inom befintligt regelverk.

Skatteverket och Arbetsförmedlingen har varit utredningen behjälplig att stämma av registerdata som visar på risker för felaktigheter i stödmottagarnas redovisning till Skatteverket. Denna form av riskanalyser bör kunna utvecklas och ligga till grund för systematiska granskningar och hur stödmottagarna i tidigt skede ska kunna få information om hur redovisningen av ekonomiskt stöd och ersättning från Arbetsförmedlingen ska göras till Skatteverket. På samma sätt bör uppföljning av arbetsgivare som inte lämnar kontrolluppgifter för medarbetare som är anställda med ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen kunna underlätta för Försäkringskassan i handläggning av ärenden som rör försörjningsstöd för enskilda.

Ett antal myndigheter samarbetar inom ramen för de regionala underrättelsecentrena (RUC) i frågor som rör ekonomisk brottslighet. Utredningen har lagt förslag om att Arbetsförmedlingen bör överväga en kontinuerlig medverkan i detta arbete. Utredningen har erfaren att denna medverkan är efterfrågad från övriga myndigheter.

Utredningen föreslår även att Arbetsförmedlingen bör göra en överenskommelse med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen om samverkan i ärenden om ekonomisk brottslighet. En sådan överenskommelse syftar också till att förenkla samarbetet mellan myndigheterna.

Även utredningens förslag om att regeringen bör överväga att arbetsgivarstöden bör omfattas av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet bör underlätta för informationsutbytet mellan myndigheter. Förslaget om administrativa sanktionsavgifter bör innebära att rättsväsendet kan avlastas utredning av enklare bidragsbrott. Detta förslag förväntas även ha en preventiv effekt

och därmed leda till att rapporteringsrutiner från arbetsgivare får en bättre kvalitet.

14.5 Konsekvenser för arbetsgivare

Utredningens förslag syftar till att i tidigt skede ge tydligare information till arbetsgivare/anordnare som överväger att anställa arbetssökande med ekonomiskt stöd via Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömer att det är angeläget att arbetsgivare/anordnare som tar på sig ansvaret för att medverka i arbetsmarknadspolitiska program vet innebörden av vilket ansvar och vilka skyldigheter som följer av en överenskommelse med eller beslut av Arbetsförmedlingen. Med en tydlighet från början kan oklarheter och tvister undvikas. Utredningen bedömer att detta bör vara av intresse för seriösa arbetsgivare.

Möjligen kan en mer ingående beredning av ett ärende innebära att inledningsvis minskar antalet personer sysselsatta med arbetsgivarstöd. Den positiva effekten bör dock bli att risker för konkurrenssnedvridning och överutnyttjanden minskar. Detta borde vara av intresse för det samlade arbetsgivarkollektivet. Risker av felaktiga utbetalningar och därmed återbetalningar och återkrav med följande tvister borde kunna reduceras för arbetsgivare som går in som stödmottagare.

En ökad rättssäkerhet i Arbetsförmedlingens handläggning bör kunna medverka till ett ökat förtroende för Arbetsförmedlingens arbete.

14.6 Konsekvenser för kompletterande aktörer av arbetsförmedlingstjänster

Regeringens uppdrag till den särskilda utredaren för översynen av Arbetsförmedlingen ligger i linje med utredningen iakttagelser och överväganden om verksamheten hos kompletterande aktörer. Det bör ligga i de kompletterande aktörernas intresse att få tydliga förutsättningar och villkor för att tillhandahålla kompletterande arbetsförmedlingstjänster på en kommersiell marknad.

Utredningen har hänvisat till betänkandet från i utredningen om personuppgiftsbehandling inom den arbetsmarknadspolitiska verk-

samheten och tillsynsverksamheten¹. Verksamheten med kompletterande aktörer kan inte utövas på ett effektivt sätt eftersom Arbetsförmedlingen utifrån gällande lagstiftning inte kan överlämna material om arbetssökande som går till kompletterande aktörer. En beredning av förslagen i betänkandet SOU 2012:4 bör ge såväl Arbetsförmedlingen som de kompletterande aktörerna möjligheter till en mer rättssäker och effektiv verksamhet.

14.7 Konsekvenser för arbetssökande

Utredningens förslag vänder sig inte direkt till de arbetssökande. Utredningens bedömning är dock att en utvecklad intern styrning och kontroll med bättre förutsättningar för en mer rättssäker beredning av ärenden som rör anställning med ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen och nyttjande av tjänster från kompletterande aktörer bör vara till fördel för de arbetssökande. En anvisning av en arbetssökande till en arbetsgivare, som saknar förutsättningar att leva upp till de villkor som gäller på arbetsmarknaden, kan innebära att den insats som den arbetssökande förväntar sig inte kan fullföljas. Avbrutna programinsatser kan få ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Utredningen förslag bör kunna leda till en över tid bättre service till den arbetssökande genom en förbättrad kvalitet i Arbetsförmedlingens beslut.

Utredningen bedömer att konsekvenserna är de samma för såväl kvinnor som män. Förslagen bör kunna leda till större positiva konsekvenser för de grupper som står långts från den reguljära arbetsmarknaden oavsett funktionsnedsättning, nationalitet eller ålder.

14.8 Konsekvenser för arbetsmarknadens organisationer

Utredningens förslag att Arbetsförmedlingen i större utsträckning ska ta till vara kunskaper och erfarenheter hos arbetsmarknadens organisationer leder i och för sig till att dessa kan behöva avsätta mer tid till den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbets-

¹ Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området SOU 2012:4.

marknadens organisationer kan emellertid tillföra verksamheten viktig kunskap och därmed återkomma till en roll som de ursprungligen haft inom arbetsmarknadspolitiken.

Det kan dock innebära att enskilda företrädare för organisationerna kan komma i jävssituationer eller i situationer där deras lojalitet till sina respektive huvudmän blir komplex. Det är därför angeläget att Arbetsförmedlingen i arbetet med en kontrollpolicy involverar arbetsmarknadens organisationer i värderingsdiskussioner och ställningstaganden om förhållningssätt i kontrollfrågor.

14.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag syftar till att motverka felaktiga utbetalningar. Som grund för förslagen ligger myndighetsförordningen om att myndigheter ska hushålla med statens medel. Arbetsförmedlingens instruktion är också en grundpelare för utredningens förslag. I instruktionen regleras att Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den inte snedvrider konkurrensen på arbetsmarknaden och att den inte bidrar till att undantränga arbetstillfällen såvida att det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. I instruktionen regleras också att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Utredningens överväganden är dels inriktade på behov av förtydliganden i förordningar, dels rekommendationer till Arbetsförmedlingen av mer operativ inriktning. Utredningen trycker på att myndighetens arbetsprocesser ska kunna följa förordningen om intern styrning och kontroll.

Utredningens överväganden och förslag är inte av den karaktären att de påverkar Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), Europiska unionen eller andra relevanta internationella organ.

Kommittédirektiv 2013:31

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

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 transfererings-systemen 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), 3

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 regelförändringar 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 4 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 instegsjobb, 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 instegsjobb, 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 konkurrenssnedvridning 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

Förslagens 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. Förslagens 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.

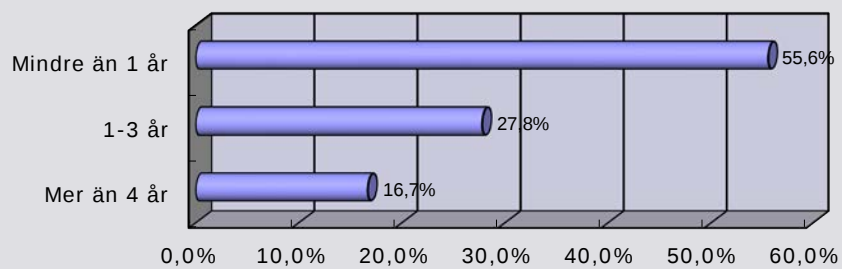
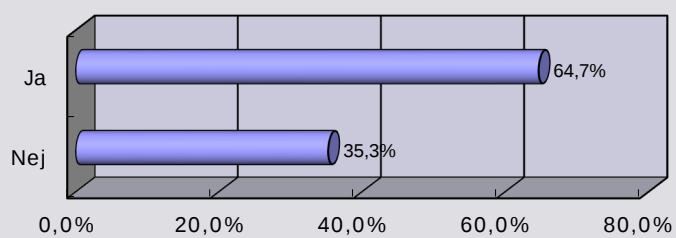
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Svar på enkät till Arbetsförmedlingens marknadschefer

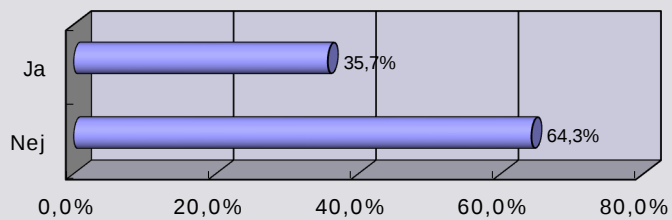
Utredningen genomförde som ett led i sitt arbete enkäter till Arbetsförmedlingens marknadschefer, biträdande marknadschefer och arbetsförmedlingschefer under perioden 2 september 2013 till och med 18 september 2013.

En av enkäterna riktade sig till Arbetsförmedlingens *marknadschefer och biträdande marknadschefer*. Totalt mottog 27 personer enkäten (9 marknadschefer och 18 biträdande marknadschefer). Totalt svarade 18 personer på enkäten (8 marknadschefer och 10 biträdande marknadschefer).

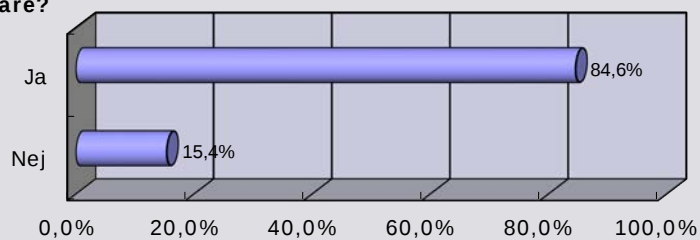
Svaren redovisas för den samlade gruppen marknadschefer och biträdande marknadschefer. I kapitel 3.12 kommenteras svaren. Även svar på öppna frågor redovisas i kapitel 3.12. Se även bilaga 3 med svar från arbetsförmedlingschefer.

1. Hur länge har du varit marknadschef i AF:s nuvarande och tidigare organisation?**2. Har ditt MO i er riskanalys inför 2013 tagit upp felaktiga utbetalningar som ett riskområde?**

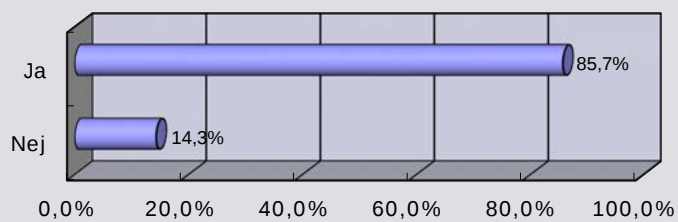
3. Har du deltagit i utbildning i kvalitetssäkring i handläggningen av ärenden för ekonomiskt stöd såsom lönebidrag, Nystartsjobb etc?



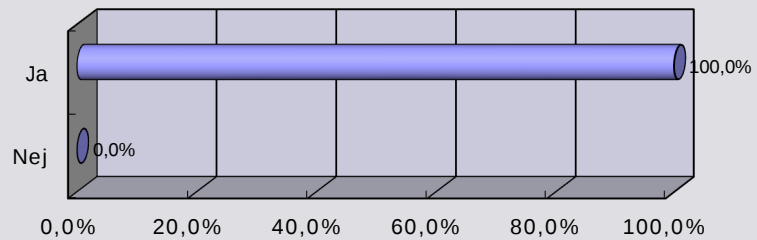
4. Har ditt MO under 2013 gått ut med styr signaler om uppföljning och kontroll av ärenden som avser stöd till arbetsgivare?



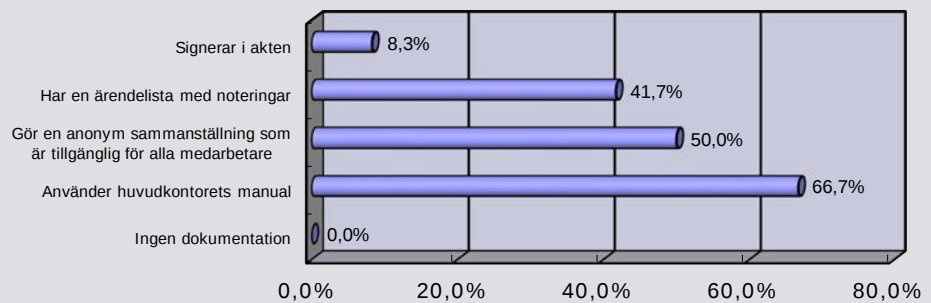
5. Har ditt MO under 2013 gått ut med styr signaler om uppföljning och kontroll av den verksamhet som utförs av kompletterande aktörer?



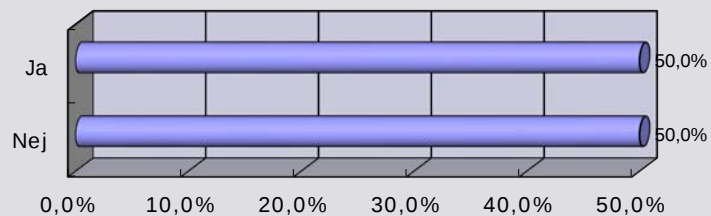
6. Har du (eller någon i din stab på ditt uppdrag) inom ditt MO gjort stickprovsgranskningar av lönebidragsärenden under 2013?



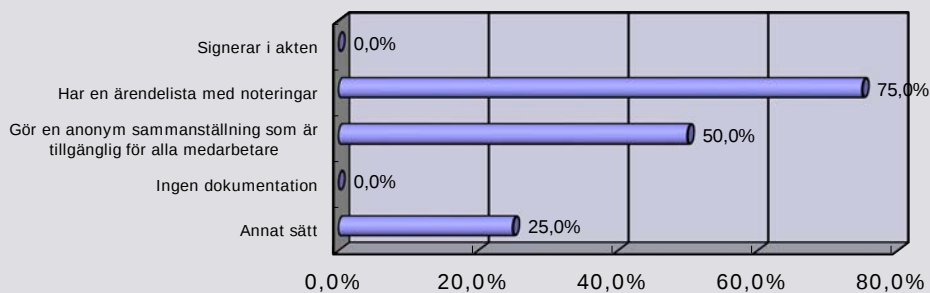
7. Hur dokumenter ni stickprovsgranskningar av lönebidragsärenden?



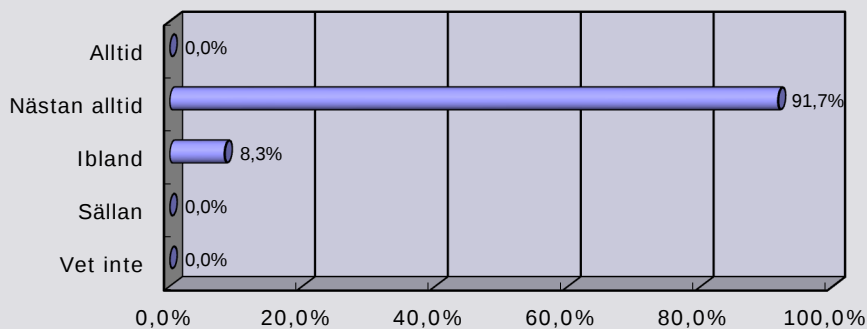
8. Har du (eller någon i din stab) gjort stickprovsgranskning av handläggningen av övriga beslut om arbetsgivarstöd inom ditt MO under 2013?



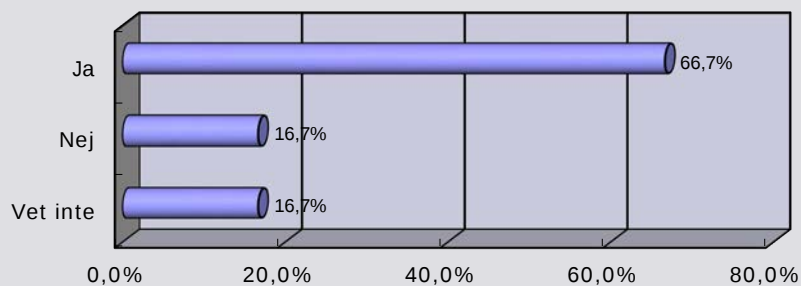
9. Hur dokumenterar ni de stickprovsgranskningar av övriga ärenden som avser arbetsgivarstöd?



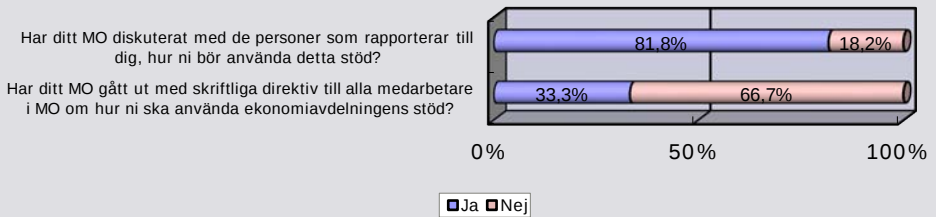
10. Kan du utifrån era stickprovsuppföljningar av ärendehandläggningen säga att de nationella checklistorna i beredningen av olika arbetsgivarstöd används:



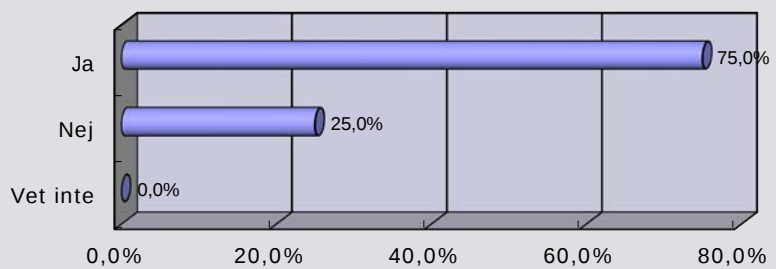
11. Har du under 2013 fått återkoppling från din chef på resultaten på stickprovsundersökningar i ditt MO?



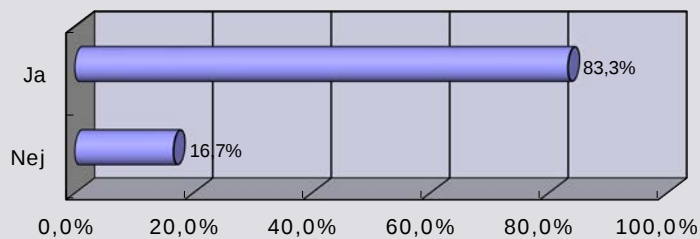
12. AF:s Ekonomiavdelning etablerade i början av 2013 en sektion för utbetalningskontroll och rutiner för att stödja AF-kontoren i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.



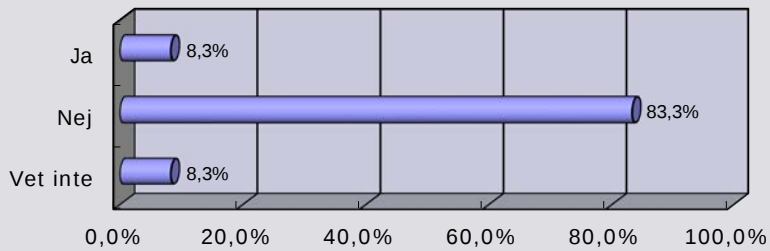
13. Har ditt MO under 2013 haft diskussion om rättssäkerhet i ärendehandläggningen?



14. Har ni under 2013 vid interna möten i ditt MO diskuterat hur ni i er handläggning kan motverka felaktiga utbetalningar?

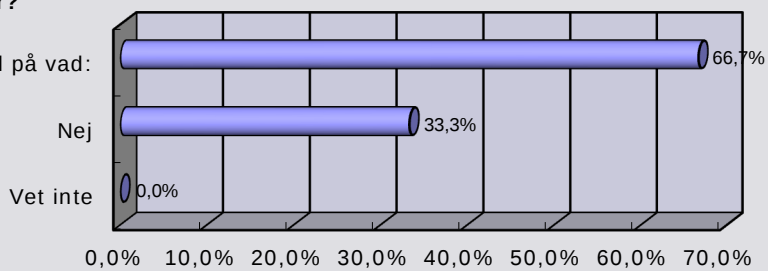


15. Tillämpar ditt MO någon form av arbetsrotation bland medarbetarna i syfte att motverka korruption, bidragsbrott eller bedrägerier?

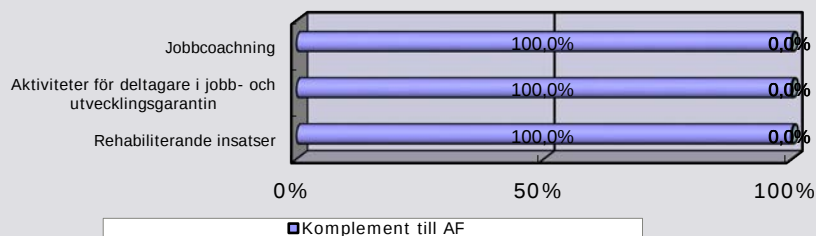


16. Har ditt MO gjort något utöver vad som initierats från HK när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar?

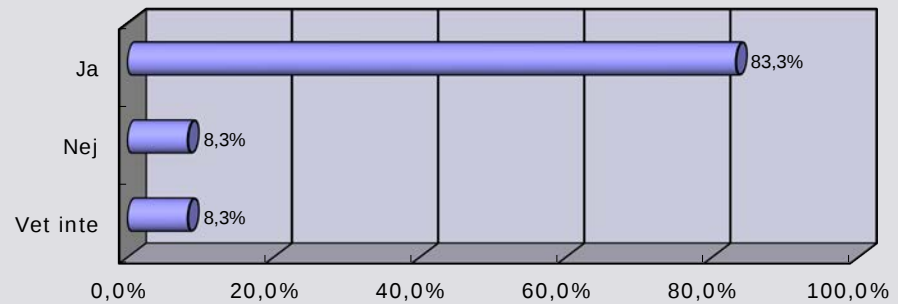
Ja, ge exempel på vad:



17. Hur ser du på de tjänster som utförs hos kompletterande aktörer inom:



18. Bedömer du att arbetsmarknadens parter inom ditt MO skulle kunna medverka till att AF i tidigt skede får information om eventuella oegentligheter som kan finnas i samband med arbetsmarknadspolitiskt ekonomiskt stöd till externa leverantörer och arbetsgivare?



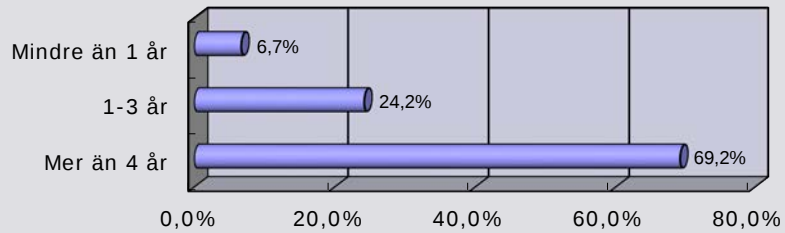
Svar på enkät till Arbetsförmedlingens arbetsförmedlingschefer

Utredningen genomförde som ett led i sitt arbete enkäter till Arbetsförmedlingens marknadschefer, biträdande marknadschefer och arbetsförmedlingschefer under perioden 2 september 2013 till och med 18 september 2013. En av enkäterna riktade sig till Arbetsförmedlingens arbetsförmedlingschefer.

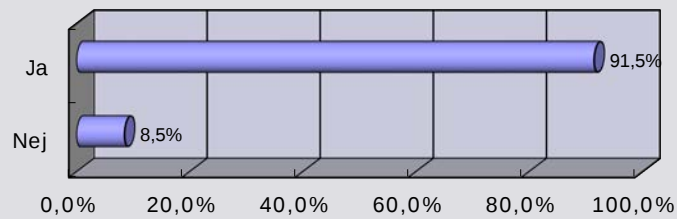
Totalt mottog 154 *arbetsförmedlingschefer* enkäten, av dessa svarade 120 chefer. Svarfrekvensen bland arbetsförmedlingscheferna var således 77,9 procent.

Svar på öppna frågor och en analys presenteras i kapitel 3.12. Se även bilaga 2 med svar från marknadschefer.

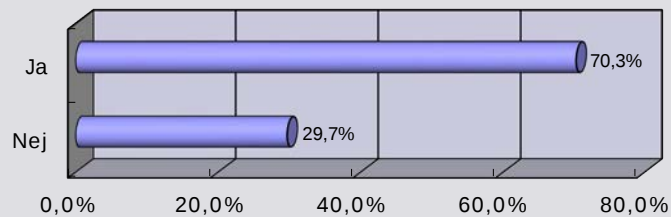
1. Hur länge har du varit chef för ett Arbetsförmedlingskontor eller annat ledningsuppdrag t ex Afo –chef i tidigare organisationsstruktur?



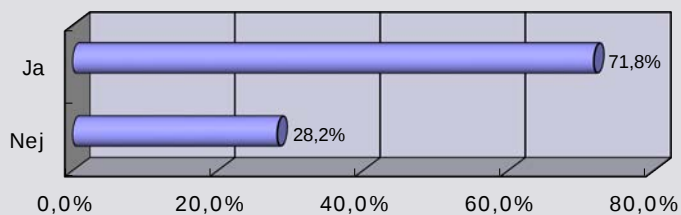
2. Har ditt kontor under 2013 gått ut med styrsignaler om uppföljning och kontroll av ärenden som avser stöd till arbetsgivare?



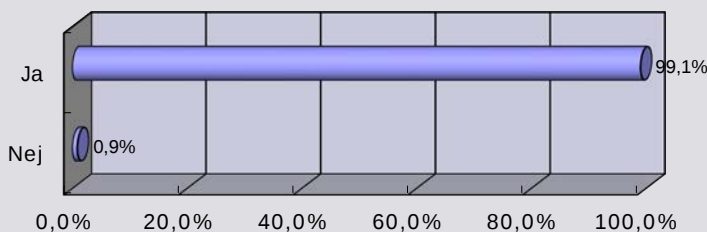
3. Har du deltagit i utbildning i kvalitetssäkring i handläggningen av ärenden för ekonomiskt stöd såsom lönebidrag, nystartsjobb, etc.?



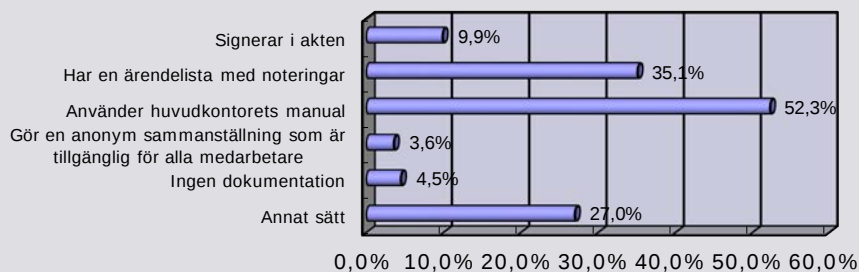
4.
Har ditt kontor under 2013 gått ut med styrsignaler om uppföljning och kontroll av den verksamhet som utförs av kompletterande aktörer?



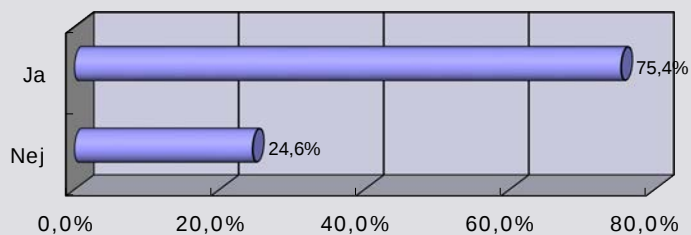
5. Har ditt kontor gjort stickprovsgranskningar av lönebidragsärenden under 2013?



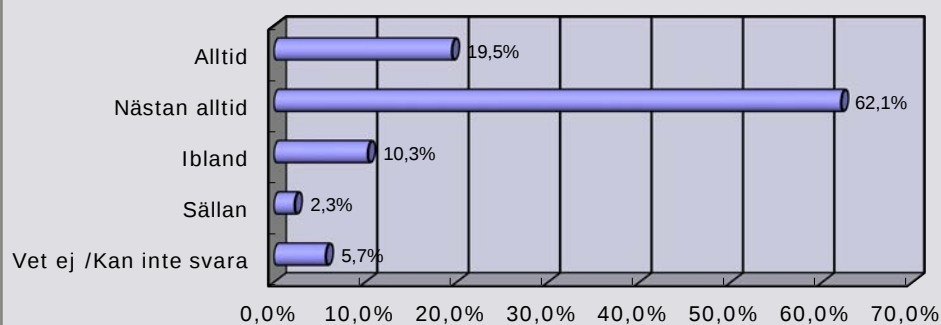
6. Hur dokumenteras de stickprovsgranskningar som görs i lönebidragsärenden?



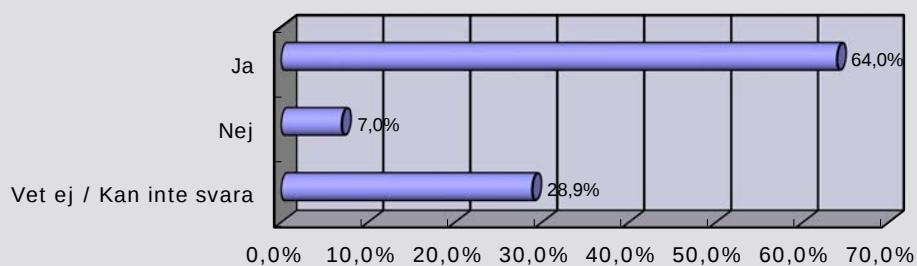
7. Har det på ditt kontor gjorts stickprovsgranskning av handläggningen av övriga beslut om arbetsgivarstöd?



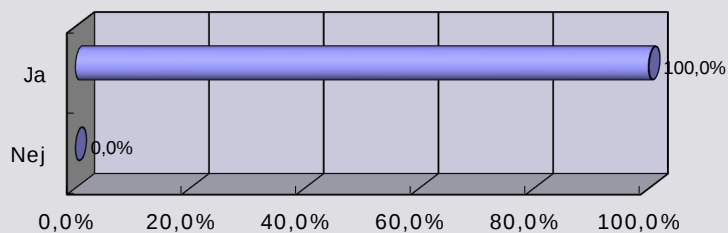
8. Kan du utifrån stickprovsuppföljningar av ärendehandläggningen säga att de nationella checklistorna i beredningen av olika arbetsgivarstöd används:



9. Följer din MO-chef upp resultaten från dina stickprovundersökningar?



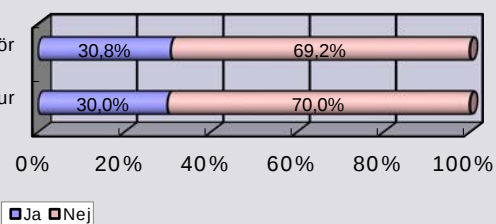
10. Får dina medarbetare återkoppling på resultat på stickprovgranskningar?



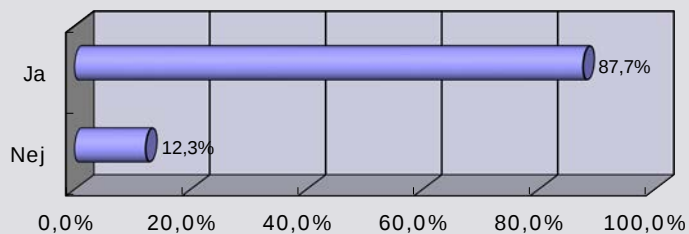
11. AF:s Ekonomiavdelning etablerade i början av 2013 en sektion för utbetalningskontroll och rutiner för att stödja AF-kontoren i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Har ni chefer inom ditt MO diskuterat hur ni bör använda detta stöd?

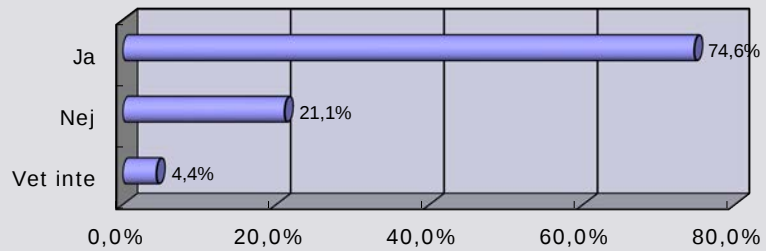
Har ni inom ditt/dina AF-kontor diskuterat hur ni bör använda detta stöd?



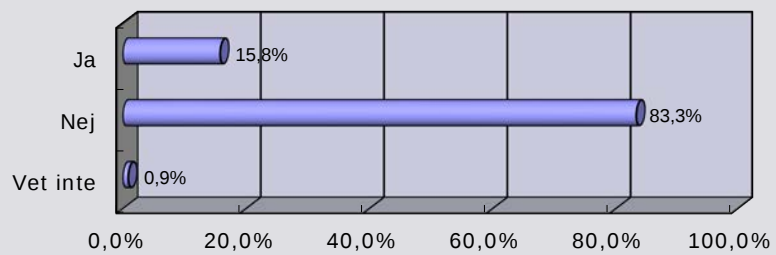
12. Har ni inom ditt/dina AF-kontor under 2013 haft diskussion om rättssäkerhet i ärendehandläggningen?



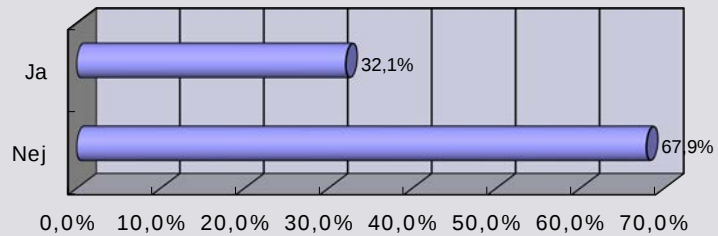
13. Har ni under 2013 vid interna möten på ditt/dina AF-kontor diskuterat hur ni i er handläggning kan motverka felaktiga utbetalningar?



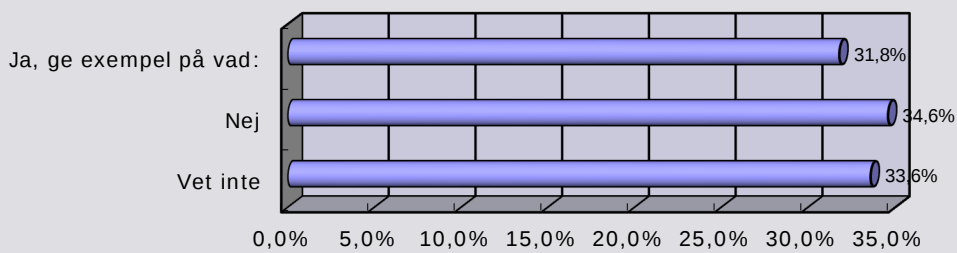
14. Använder ni någon form av arbetsrotation inom ditt/dina AF-kontor i syfte att motverka korruption, bidragsbrott eller bedrägerier?



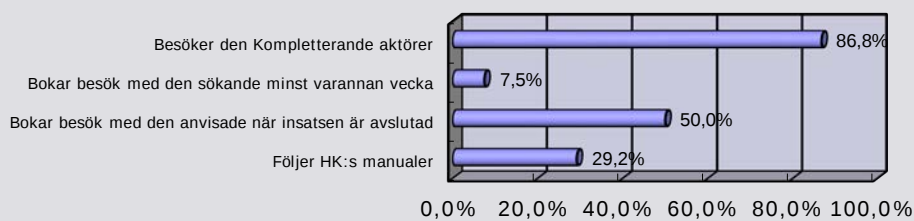
15. Har ni inom ditt/dina AF-kontor lyft fram felaktiga utbetalningar som ett riskområde i er riskanalys för 2013?



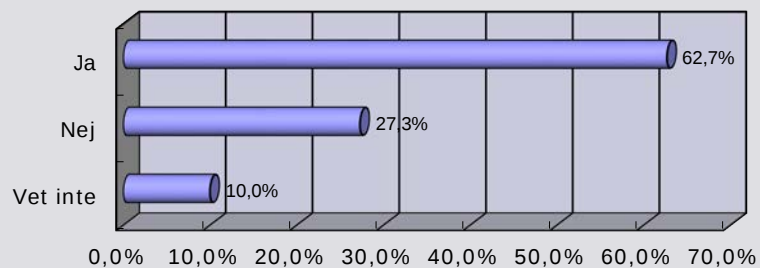
16. Har ni inom ditt MO gjort något utöver vad som initierats från HK när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar?



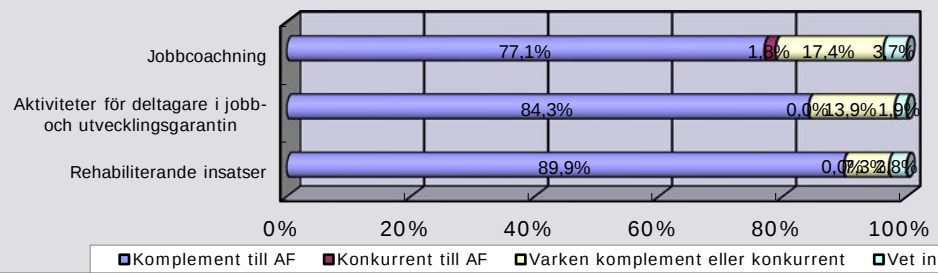
17. Hur följer ni på ditt kontor upp arbetssökande som är hos en kompletterande aktör?



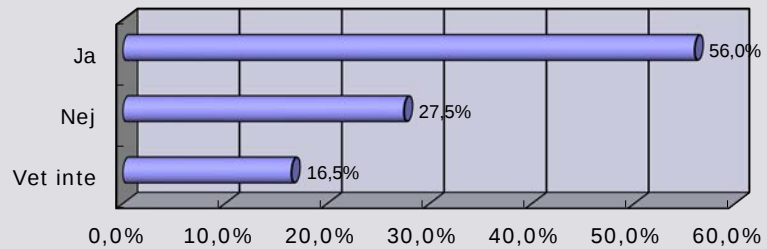
18. Följer dina medarbetare dagligen upp de rapporter som kommer från Kompletterande aktörer via KA-webbstöd?



19. Hur ser du på de tjänster som utförs hos kompletterande aktörer inom:



20. Har ni inom ditt/dina kontor under 2013 fört vidare något ärende till enheten för programutbetalning/ sektionen för utbetalningskontroll?



Återkrav och belopp

Tabell 1 Beslutade återkrav 2011–2013¹ i kronor

Beslutade återkrav	2011	2012	2013
Anordnarbidrag inom jobb- och utv.garantin fas 3	4 924 575	4 273 605	4 204 295
Ersättning till etableringslots	12 425	181 218	461 719
Ersättning till kompletterande aktör	8 286 099	3 305 401	761 446
Förstärkt särskilt anställningsstöd		72 256	1 543 667
Instegsjobb	1 664 725	1 227 163	3 577 833
Lyft			
Lönebidrag	14 403 400	18 809 649	22 542 743
Merkostnadsersättning inom Jobbgarantin	1 355 705	910 050	809 340
Nystartsjobb	11 801 148	12 937 585	20 693 193
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	577 466	294 422	280 601
Stöd till personligt biträde	684 083	1 472 258	1 092 287
Särskilt anställningsstöd	1 821 938	2 763 360	3 937 153
Särskilt nystartsjobb	345 601	127 154	14 911
Särskilt stöd till start av näringsverksamhet	487 606	1 179 643	712 488
Tjänsteleverantör		85 960	1 319 095
Trygghetsanställning	3 692 440	3 849 329	7 694 014
Utvecklingsanställning	1 975 723	1 729 550	3 730 000
Totalsumma	52 032 934	53 218 603	73 374 785

¹ Avser samtliga stöd i Arbetsförmedlingens system KAU förutom flyttningsbidrag och programresor. Statistikuttag gjort 27 januari 2014.

Tabell 2 Beslutade antal återkrav 2012 fördelade per beloppsintervall²

Beslutade antal återkrav 2012 fördelade per beloppsintervall					
	< 1 001 kr	1 001 kr–5 000 kr	5 001 kr–50 000 kr	>50 000 kr	Totalt antal
Anordnarbidrag inom jobb- och utv.garantin fas 3	97	252	194	7	550
Ersättning till etableringslots	4	14	13		31
Ersättning till kompletterande aktör		2	199		201
Förstärkt särskilt anställningsstöd	1	3	5		9
Instegsjobb	10	17	43	7	77
Lönebidrag	169	206	414	106	895
Merkostnadsersättning inom Jobbgarantin	60	107	58	1	226
Nystartsjobb	63	156	418	62	699
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	10	14	20		44
Stöd till personligt biträde	27	89	70		186
Särskilt anställningsstöd	27	29	58	16	130
Särskilt nystartsjobb			7		7
Särskilt stöd till start av näringsverksamhet			21	10	31
Tjänsteleverantör	1	7	10		18
Trygghetsanställning	79	66	141	14	300
Utvecklingsanställning	24	23	33	7	87
Totalt antal	572	985	1 074	230	3 491

² Källa Arbetsförmedlingen. Exkl. flyttningsbidrag och programresor. Statistikuttag gjort 27 januari 2014.

Tabell 3 Beslutade antal återkrav 2013 fördelade per beloppsintervall³

Beslutade antal återkrav 2013 fördelade per beloppsintervall					
	< 1 001 kr	1 001 kr–5 000 kr	5 001 kr–50 000 kr	>50 000 kr	Totalt antal
Anordnarbidrag inom jobb- och utv.garantin fas 3	272	310	210	7	799
Ersättning till etableringslots	33	40	31	0	104
Ersättning till kompletterande aktör	0	3	50	0	53
Förstärkt särskilt anställningsstöd	14	15	23	12	64
Instegsjobb	8	18	69	27	122
Lönebidrag	141	188	418	123	870
Merkostnadsersättning inom Jobbgarantin	59	124	48	0	231
Nystartsjobb	77	162	486	109	834
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	12	7	20	0	39
Stöd till personligt biträde	34	106	57	0	197
Särskilt anställningsstöd	12	19	64	21	116
Särskilt nystartsjobb	0	2	1	0	3
Särskilt stöd till start av näringsverksamhet	0	1	11	8	20
Tjänsteleverantör	4	37	112	0	153
Trygghetsanställning	83	74	172	39	368
Utvecklingsanställning	23	30	81	18	152
Totalt antal	772	1 136	1 853	364	4 125

³ Källa Arbetsförmedlingen. Exkl. flyttningsbidrag och programresor. Statistikuttag gjort 27 januari 2014.

Sysselsättningsfasen: Antal anordnare och arbetsgivarklass

Antal anordnare av sysselsättningsplatser fördelat utifrån arbetsgivarklass, fördelat på antal deltagare tertial 1 2012 och 2013 ^{1 2 3}

Arbetsgivarklass										
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
	1	1	2-5	2-5	6-99	6-99	100-	100-	Summa	Summa
Enskilt företag	2 278	2 576	590	969	105	171	6	12	2 979	3 728
Allmännyttig organisation	1 313	1 133	874	968	356	436	7	5	2 550	2 542
Annan arbetsgivare	938	976	439	546	164	230	6	12	1 547	1 764
Kommun	373	337	210	231	229	224	14	15	826	807
Affärsdrivande verk	137	163	39	56	7	13		1	163	233
Statlig myndighet	97	75	36	44	15	30	1	1	149	150
Landsting	64	43	25	26	5	2			94	71
Institution	38	27	17	14	3	8			58	49
Försäkringskassa	5	1	1	2					6	3
Uppgift saknas				1			1	1	1	2
Totalsumma	5 243	5 331	2 231	2 857	884	1 114	35	47	8 393	9 349

Källa: Datalagret

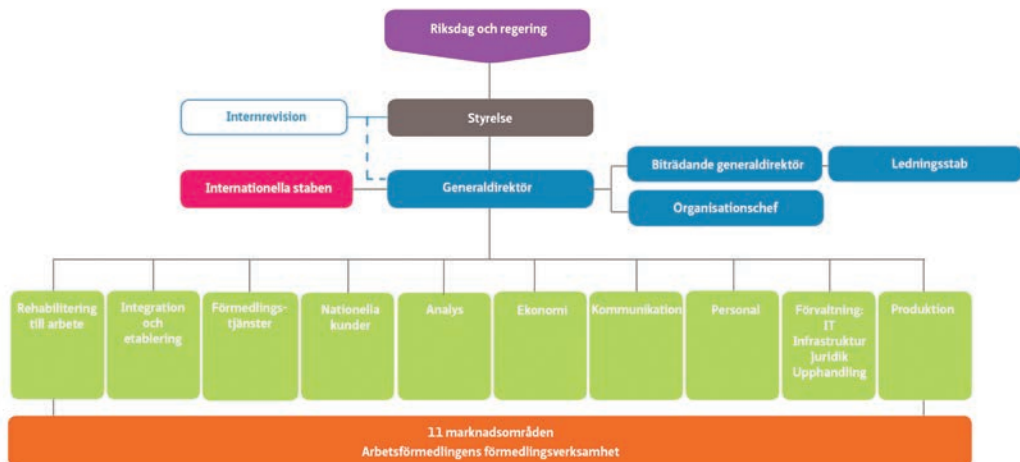
¹ Urvalet består av samtliga beslut om deltagande i sysselsättningsfasen som startat eller pågått första tertialet åren 2012 och 2013. Detta innebär att en individ kan förekomma flera gånger i varje period om individen haft flera beslut som startat eller pågått under den aktuella tidsperioden. Ett beslut kan även förekomma i flera perioder om beslutet pågått under flera perioder.

² Jämförelse med tidigare rapporter går ej att göras. I denna rapport har en annan kategorisering av arbetsgivarna gjorts och uttaget ur datalagret är gjort utifrån kundnummer. Tidigare gjordes uttaget på organisationsnummer.

³ Arbetsgivarklassen "uppgift saknas" motsvarar Arbetsförmedlingen.

Organisationsöversikt

Arbetsförmedlingens organisation den 31 december 2013



Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande
av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker
PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. [15]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]
Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]
Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av handlingar.
[10]
Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. [5]
Män och jämställdhet. [6]
Utvärdera för utveckling – om utvärdering av
skolpolitiska reformer. [12]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. [16]