

Motverka felaktiga utbetalningar till företag

Slutrapport enligt regleringsbrev 2024

Arbetsförmedlingen

Författare: Peter Thornberg, Åsa Olsson, Anneli Thorefeldt, Katja Gustafson m fl.

Datum: 2025-02-27

Diarienummer: Af-2024/0105 8417

Innehåll

1	Sammanfattning	6
1.1	Uppdraget	6
1.2	Fortsatt arbete med korrekta utbetalningar för att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar.....	6
1.3	Analys och redovisning av risker - leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivare som anställer med stöd	7
1.4	Åtgärder för att utbyta information inom myndigheten samt med andra myndigheter och aktörer	8
1.5	Genomförande av förordningsändringar (1 december 2022).....	8
1.6	Branscher samt typer av anställningar med stöd som löper störst risk för brottslighet	9
1.7	Åtgärder gällande leverantörer av anskaffade arbetsmarknadspolitiska insatser.....	10
1.8	Rättsliga hinder	12
2	Inledning	14
2.1	Uppdraget	14
2.2	Bakgrund	15
3	Fortsatt arbete med korrekta utbetalningar för att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar	16
3.1	Övergripande utvecklingsbehov för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet	16
3.1.1	Översyn av myndighetens kontrollverksamhet	16
3.1.2	Kartläggning av utvecklingsbehov	17
3.1.3	Förstudie om nuläge för tekniska förmågor	17
3.1.4	Samordningsforum för kontroll.....	17
3.2	Kopplingar till andra pågående regleringsbrevsuppdrag	18
4	Analys och redovisning av risker - leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivare som anställer med stöd	18
4.1	Användning av crime proofing-metoden.....	19
4.2	Risker arbetsgivare som anställer med stöd	19
4.3	Risker leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser	20
4.4	Risker i samspelet mellan dessa system	21
5	Åtgärder för att utbyta information inom myndigheten samt med andra myndigheter och aktörer	22
5.1	Internt informationsutbyte.....	22
5.2	Samverkan med Utbetalningsmyndigheten	22
5.3	Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.....	22

6	Genomförande av förordningsändringar (1 december 2022)	23
7	Branscher samt typer av anställningar med stöd som löper störst risk för brottslighet	24
7.1	Redovisning av vidtagna och planerade åtgärder.....	24
7.1.1	Pilot fördjupad utredning inför beslut.....	24
7.1.2	Utveckling av oanmälda kontrollbesök hos arbetsgivare.....	25
7.1.3	Myndighetssamverkan.....	25
7.1.4	Informationsinsatser.....	26
7.1.5	Återkrav och antal kontrollbesök.....	27
8	Åtgärder gällande leverantörer av anskaffade arbetsmarknadspolitiska insatser	27
8.1	Utveckla metoder för att verifiera korrekt ersättning.....	27
8.2	Redovisning av vidtagna och planerade åtgärder för att kontrollera stöd i enlighet med avtal.....	28
8.2.1	Användning av underleverantörer och kontroll av dessa	29
8.2.2	Fysiska kontrollbesök	30
8.2.3	Rutin vid misstanke om felaktig utbetalning och/eller brott.....	31
8.3	Krav i tjänsterna som minskar risken för att oseriösa företag blir leverantörer och som möjliggör att avtal med oseriösa leverantörer kan avslutas	31
8.4	Uppgifter om underleverantörer som möjliggör en ändamålsenlig kontroll	32
8.5	Leverantörer som har uteslutits från valfrihetssystemet eller vars avtal har hävts inte ska kunna återinträda i systemet.....	32
8.5.1	Resultatstyrd hävning och uteslutning ur valfrihetssystemet	32
8.5.2	Förhindra återinträde	33
8.6	Egna uteslutningsgrunder	33
8.6.1	Utökad personkrets.....	34
8.6.2	Brister i fullgörandet av tidigare kontrakt (Rusta och Matcha).....	34
8.6.3	Utökad tidsperiod för uteslutning och krav på redovisning av åtgärder	34
9	Rättsliga hinder	35
9.1	Inte likalydande uteslutningsgrunder i LOU och LOV	35
9.2	Möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled.....	36
9.3	Utmaningar i informationsutbyte mellan myndigheter	37
10	Slutsats	38

Förord

Denna rapport är framtagen med anledning av regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen att återrapporera om arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar till företag (A2024/00868).

Beslut i ärendet har fattats av överdirektör Thomas Hagman. Ärendet har föredragits av verksamhetssamordnare Peter Thornberg. Övriga som har deltagit i den slutliga handläggningen är verksamhetsområdeschef Annela Yderberg, verksamhetsområdeschef Martin Kruse, enhetschef Eva-Lena Edberg, enhetschef Katja Gustafson, sektionschef Caroline Handfast, verksamhetssamordnare Anneli Thorefeldt och samordnare Åsa Olsson.

Thomas Hagman, överdirektör

Peter Thornberg, huvudskribent

1 Sammanfattning

1.1 Uppdraget

Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet för 2024¹ fått i uppdrag att fortsätta utveckla och förstärka arbetet med korrekta utbetalningar, i syfte att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar. Denna rapport beskriver det utvecklingsarbete och åtgärder myndigheten vidtar och har vidtagit för att förebygga brott och förhindra felaktiga utbetalningar till företag.

1.2 Fortsatt arbete med korrekta utbetalningar för att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar

Övergripande utvecklingsbehov för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Arbetsförmedlingen behöver generellt höja riskmedvetenheten och kunskapen om välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar hos alla medarbetare, och det är av vikt att myndigheten omhändertar de insikter som genereras i arbetet mot felaktiga utbetalningar och i samverkan med externa parter.

Arbetsförmedlingen arbetar löpande med att förbättra och utveckla arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Sen november 2024² pågår ett uppdrag att utforma ändamålsenliga organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar för myndighetens kontrollverksamhet.

Under hösten 2024 genomförde Arbetsförmedlingen en kartläggning över vilka utvecklingsbehov som finns för att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Myndigheten har också genomfört en förstudie för att identifiera nuläge om myndighetens tekniska förmågor för kontrollarbetet och för att ta fram förslag till lösningar för att effektivisera det tekniska stödet.

Myndigheten har fortsatt att utveckla den interna samordningen för kontrollarbetet genom samordningsforum för kontroll som etablerades 2023.

Vissa utvecklingsarbeten kopplar an till uppdrag myndigheten har fått i regleringsbrevet 2025³, bland annat översyn av systemstödet för avvikelserapporter för leverantörer. I regleringsbrevet uppdrar regeringen också åt Arbetsförmedlingen att öka kostnadseffektiviteten i matchningstjänsterna.

¹ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen. Regeringsbeslut den 20 juni 2024. A2024/00868 m.fl. Punkt 3.21

² Af-2024/0108 6048

³ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen

1.3 Analys och redovisning av risker - leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivare som anställer med stöd

Kriminella aktörer som använder företag för att begå brott är en reell risk för felaktiga utbetalningar från Arbetsförmedlingen. Genom att driva företag med verksamhet inom arbetsmarknadsinsatser eller vara arbetsgivare i behov av arbetskraft öppnas möjligheten att få tillgång till ersättningar och bidrag.

Under 2024 genomfördes en riskanalys av regelverken för Arbetsförmedlingens största anställningsstöd; nystartsjobb och lönebidrag. Analysen gjordes med stöd av crime proofing-metoden.⁴ Metoden påvisade några faktorer som ger ökad risk för felaktiga utbetalningar;

- regelverkets tydlighet och relation till andra regelverk,
- förutsättningar för uppföljning och kontroll samt
- sårbarheter hos de aktörer som utbetalningarna riktar sig till.⁵

Arbetsgivare som anställer med stöd kan på olika sätt agera bedrägligt för att tjäna pengar, dels genom att få stöd från Arbetsförmedlingen för en anställning, dels genom att ta betalt av arbetstagare för att erbjuda anställning. Det kan exempelvis handla om att arbetsgivare skenanställer, anställda utnyttjas genom oskäligen arbetsvillkor och/eller kräver tillbaka utbetald lön. Det finns också risk att arbetsgivare som får ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen har möjlighet att erbjuda lägre priser än sina konkurrenter, till exempel vid upphandling

Arbetsförmedlingen ser också en risk för felaktiga utbetalningar från flera olika delar av välfärden.

Ytterligare en risk är att myndigheten ännu inte har genomfört digitalisering av förfrågan till arbetstagarorganisationer inför beslut om arbetsplatsförlagda insatser (gäller ej inför beslut om nystartsjobb).⁶

Oseriösa leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser medför ökad sannolikhet för bristande kvalitet i tjänsternas innehåll. Det kan exempelvis vara genom att leverantörens verksamhet brister i kompetens. Vidare föreligger viss risk för felaktig arbetsmarknadsstatistik genom konstruerade och tillfälliga anställningar som upphör efter att leverantören fått sin resultatersättning. Arbetsförmedlingen ser också en risk i att oseriösa leverantörer möjliggör för deltagare att exempelvis arbeta svart eller att befinna sig utomlands, vilket gör att leverantörer bidrar till en svart arbetsmarknad utanför myndighetens kontroll.

Genom samarbete mellan leverantör och arbetsgivare kan båda parter uppnå ekonomisk vinning. Det kan vara att en arbetssökande går en utbildning hos en leverantör med syfte att sen direkt bli anställd hos en arbetsgivare som i sin tur får exempelvis nystartsjobb för att anställa den arbetssökande. Arbetsförmedlingen

⁴ Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2024, kapitel 3.3

⁵ Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2024, kapitel 3.3

⁶ Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

känner till upplägg där leverantör och arbetsgivare delar på de ersättningar som genereras.

Även här ser Arbetsförmedlingen risk för förekomst av skenanställningar och oriktiga uppgifter som lämnas av leverantörer och arbetsgivare.

1.4 Åtgärder för att utbyta information inom myndigheten samt med andra myndigheter och aktörer

Arbetsförmedlingen driver ett utforskande arbete för att samla relevant information i en kontrollplattform och utveckla ärendehanteringssystemen. Arbetet grundar sig i myndighetens behov av att tillgängliggöra information på ett sådant sätt att det underlättar i handläggning av ärenden.

Arbetsförmedlingens samverkan med Utbetalningsmyndigheten innebär ytterligare möjlighet att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar. När Utbetalningsmyndigheten identifierar misstanke om felaktig utbetalning skickas en underrättelse till Arbetsförmedlingen. Underrättelserna ligger till grund för åtgärder hos Arbetsförmedlingen för att förhindra felaktiga utbetalningar och att anmäla misstänkta brott.

Arbetsförmedlingen mottar sedan tidigare underrättelser från andra myndigheter och har koncentrerat hanteringen av dessa ärenden för att öka rättssäkerheten, enhetligheten och effektiviteten.

Utifrån lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet har Arbetsförmedlingen bland annat i samverkan med berörda aktörer tagit fram en rutinbeskrivning för att lämna och motta uppgifter. Myndigheten har också samverkat kring tolkning av lagen samt genomfört interna kompetenshöjande insatser. En utmaning som kvarstår för att kunna nyttja lagen fullt ut är att utveckla systemstöd som möjliggör informationsutbyte av relevant information.

1.5 Genomförande av förordningsändringar (1 december 2022)

Myndigheten har i den mån det varit möjligt genomfört IT-utveckling av systemstöd, bland annat utveckling av automatiska kontroller inför beslut som gör att Arbetsförmedlingen numer kan omhänderta uppgift om samtliga villkor som en arbetsgivare eller anordnare enligt förordningen ska uppfylla för att kvalificera sig för att ta del av stöd eller insats. Myndigheten har vidare genomfört kompetenshöjande insatser för medarbetare för att höja riskmedvetenheten samt planerat för att ta fram en modell för riskbaserat urval för att identifiera riskärenden.

1.6 Branscher samt typer av anställningar med stöd som löper störst risk för brottslighet

Myndighetens bedömning är att det råder större risk för felaktiga utbetalningar och brottslighet inom;

- anställningsstöden nystartsjobb och anställning med lönebidrag,
- organisationsformen ideella föreningar och
- branscherna restaurang och städ.

Under hösten 2024 genomfördes en pilotverksamhet inför beslut om nystartsjobb med syfte att undersöka hur ett förändrat arbetssätt kan öka antalet korrekta beslut. I de fall medarbetarna noterade en risk gjordes en fördjupad utredning innan beslut. Resultatet av piloten kommer att ligga till grund för att implementera arbetssätt med fördjupade kontroller på övriga delar av verksamheten.

Det 1 januari 2024 beslutade myndigheten om en permanent verksamhet för att utföra oannonserade kontrollbesök hos arbetsgivare. Oannonserade kontrollbesök har gjort att myndigheten i större utsträckning än tidigare upptäcker oseriösa arbetsgivare, bland annat att det saknas verksamhet, skenanställningar och utnyttjande av anställda. Myndighetens möjlighet att göra oannonserade kontrollbesök är ett bra komplement för att upptäcka om villkoren i regelverken är uppfyllda.

Arbetsförmedlingen ingår sedan juni 2024 i det treåriga ESF-projektet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB)⁷ och är med och delfinansierar projektet genom att delta med personella resurser. Arbetsförmedlingen kommer bland annat genom projektet att kunna erbjuda medarbetare att ta del av olika utbildningar för att höja kunskapen om kriminell ekonomi.

Arbetsförmedlingen har under året varit en aktiv part i flera arbetsgrupper i myndighetssamverkan MUR.

Inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är Arbetsförmedlingen en fortsatt aktiv part i dialog med arbetsmarknadens för att uppnå en sund arbetsmarknad. Myndigheterna har tillsammans med parterna i städbranschen⁸ tagit fram ett partssamråd för att tillsammans identifiera metoder att motverka brottslighet.

I myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har Arbetsförmedlingen som målsättning att i högre grad vara initiativtagare och drivande i myndighetsgemensamma insatser. Myndigheten har under året också varit en aktiv part i arbetet med att ta fram en myndighetsgemensam definition av brottsförebyggande arbete samt bidragit i översyn och revidering av myndighetsgemensamma riktlinjer.

⁷ SMOB - Södertörns högskola

⁸ Almega, Kommunal, Fastighetsanställdas förbund

Arbetsförmedlingen har genomfört ett antal interna informationsinsatser för att höja kunskapen och medvetenheten kring felaktiga utbetalningar. Insatserna har bland annat omfattat artiklar och rapporter på Intranätet.

1.7 Åtgärder gällande leverantörer av anskaffade arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsförmedlingen har under 2024 utrett möjligheten att använda uppgifter från Skatteverkets tjänst *Individuppgifter* för att verifiera korrekt ersättning till leverantör av Rusta och matcha 2. Under våren 2025 utreder myndigheten möjliga förslag om alternativa villkor som baseras på inkomstkriterier i stället för som idag, kriterier baserade på anställningens omfattning.

Samtliga nytillkomna leverantörer och leveransadresser erhåller ett fysiskt kontrollbesök. Process och metodik för att genomföra fysiska kontrollbesök finns för samtliga tjänster och sker planenligt. Från och med januari 2025 kompletteras fysiska besök med en digital motsvarighet.

Arbetsförmedlingen har utvecklat ett systemstöd för att från olika källor inhämta information som används för att ta fram en riskanalys av leverantörer. Systemstödet hjälper till att ta fram en sammantagen bild av faktorer som resultat, klagomål och olika ekonomiska aspekter som kreditbetyg, tillväxt, skatteskulder och erlagda arbetsgivaravgifter. Samtliga leverantörer analyseras, oavsett storlek på leverantörsmarknaden.

Genom mönsterspårning kan myndigheten följa upp om en leverantör eller deltagare loggar in i Arbetsförmedlingens systemstöd från lokalisering utanför rikets gränser. Arbetsförmedlingen utreder inför uppdateringen av Rusta och matcha 2 om det är proportionerligt att ställa krav på leverantörer att utföra tjänsten inom Sveriges gränser baserat på att dataförordningen gäller för hela EU.

I januari 2025 driftsattes avvikelseapplikationen. Applikationen möjliggör en statistisk jämförelse av leverantörers avvikelserapportering genom vilken kandidater för stickprovskontroller utses. Leverantörer som avviker, till exempel genom att inte rapportera avvikelser eller rapportera avvikelser i väsentligt lägre omfattning än andra leverantörer, väljs ut för ytterligare kontroll.

Myndigheten har infört en effektiviserad hantering av brister som inte inverkar på leverantörens förmåga att tillhandahålla tjänst enligt avtal. Effektiviseringen innebär att leverantör ges möjlighet att åtgärda mindre allvarliga brister inom 30 arbetsdagar.

Regelbundna stickprov på leverantörsuppföljares klagomålsutredningar genomförs enligt en framtagen modell. Syftet är att säkerställa kvalitet och enhetlighet i utredningsarbetet och att identifiera behov av kompetenshöjande insatser.

Användning av underleverantörer och kontroll av dessa

Enligt Arbetsförmedlingens avtalsvillkor svarar en huvudleverantör för sin underleverantör såsom för egen del. Eventuella underleverantörer ska redovisas i leverantörens anbud och det ska anges vilken del av utbildningen/tjänsten som underleverantören kommer att utföra.

Arbetsförmedlingen har samma möjligheter att genom uppföljning och kontroll granska en underleverantörs utförande av tjänsten som om det vore en huvudleverantör. En leverantör är skyldig att informera Arbetsförmedlingen omständigheter som kan leda till att avtalade villkor inte uppfylls. Ur ett formellt perspektiv följer Arbetsförmedlingen upp *huvudleverantörens* verksamhet eftersom huvudleverantören är myndighetens motpart i avtalsrelationen. Om tjänsten tillhandahålls av en underleverantör, blir det i praktiken underleverantörens verksamhet och personal som följs upp. Det innebär därför att det kontrollarbete som myndigheten genomför, också omfattar underleverantörers verksamhet även om eventuella sanktioner riktas mot huvudleverantör.

Under 2023 genomförde Arbetsförmedlingen cirka 1 900 kontrollbesök på unika adresser, varav majoriteten hos leverantörer inom tjänsten Rusta och matcha 2. Metoden med fysiska kontrollbesök har utökats till att omfatta leverantörer av samtliga upphandlade arbetsmarknadstjänster. Under 2024 har cirka 1 500 kontrollbesök genomförts.

Myndigheten har tagit fram en rutin för att förbättra hanteringen av ärenden där det finns misstanke om felaktig utbetalning till extern leverantör samt när det finns misstanke om bedrägeri och urkundsförfalskning.

Krav i tjänsterna som minskar risken för att oseriösa företag blir leverantörer och som möjliggör att avtal med oseriösa leverantörer kan avslutas

Under 2024 har myndigheten tagit fram ett nytt arbetssätt för att analysera orsaker till att sanktionering av en leverantör inte har skett i de ärenden där det inkommit rapporter om brister i levererad tjänst. Syftet är att identifiera orsaken till att sanktionering inte har skett, samt att bedöma om åtgärd kan eller bör vidtas för att sanktion ska kunna ske i liknande ärenden i framöver. När avtalsperioden är i sitt slutskede och en ny upphandling inleds, ska nuvarande avtal utvärderas. Utvärderingen sammanställs i en slutrapport där det framgår varför det inte varit möjligt att vidta sanktion. Slutrapporten ska ligga till grund för att utveckla villkoren i kontraktet.

Uppgifter om underleverantörer som möjliggör en ändamålsenlig kontroll

Det förekommer att huvudleverantör använder sig av underleverantör utan att anmäla detta till Arbetsförmedlingen. Det förekommer även att underleverantör i sin tur använder sig av underleverantör som inte anmäls till Arbetsförmedlingen, så kallade underleverantörsled. Att inte anmäla underleverantörer och invänta ett godkännande från Arbetsförmedlingen innebär ett avtalsbrott och det sanktioneras ofta med ett vite.

Leverantörer som har uteslutits från valfrihetssystemet eller vars avtal har hävts inte ska kunna återinträda i systemet

En leverantör som fått sitt avtal hävt på grund av bristande resultat kan vid en eventuell ny ansökan, i vissa fall när det anses proportionerligt, uteslutas under en period om tre år.⁹ I LOV anges inte lagstadgade tider inom vilken uteslutningsgrunder kan ligga en leverantör till last. Här tillämpas regelverket för direktivstyrda upphandlingar enligt LOU analogt och därmed utgör begränsningen om tre år ett riktmärke.¹⁰

Arbetsförmedlingen kan enligt LOV, om det är möjligt att påvisa, utesluta ansökande leverantör i det fall företrädare för den ansökande leverantören gjort sig skyldig till brott eller allvarligt fel i yrkesutövningen. Bestämmelsen ger Arbetsförmedlingen möjlighet att förhindra återinträde av oseriösa och brottsliga leverantörer under en viss tid.¹¹ Arbetsförmedlingen ser över interna rutiner för kontroll och granskning av leverantörer och dess underleverantörer för att kunna upptäcka och styrka tidigare brott, allvarliga fel i yrkesutövningen samt häva avtal.

Arbetsförmedlingen har påbörjat ett arbete med att införa egna uteslutningsgrunder för upphandlingar. Arbetsförmedlingen ser över möjligheten att införa egen uteslutningsgrund som syftar till att inkludera en utökad personkrets. Genom att myndigheten anger en egen författad uteslutningsgrund till att även omfatta personer som varit företrädare i oseriösa företag kan Arbetsförmedlingen förhindra ett återinträde och ett nytt kontrakt. Arbetsförmedlingen föreslår också att en uteslutningsgrund tas fram som ger myndigheten möjlighet att vid upphandling enligt LOU utesluta oseriösa leverantörer som genom misskötsel fått ett avtal hävt inom valfrihetssystemet.

Vid direktivstyrda upphandlingar finns lagstadgade tider inom vilken en händelse kan ligga leverantören eller underleverantören till last i fråga om uteslutning. För de obligatoriska uteslutningsgrunderna är den lagstadgade tiden fem år och för de fakultativa är den lagstadgade tiden tre år. Arbetsförmedlingen ser över möjligheten att återropa uteslutningsgrunder som handlar om allvarliga missförhållanden i leverantörens verksamhet under en längre period än tre år.

1.8 Rättsliga hinder

Inte likalydande uteslutningsgrunder i LOU och LOV

I dagsläget innehåller lagen om valfrihet de äldre skrivningarna om uteslutningsgrunder som har sitt ursprung i det äldre upphandlingsdirektivet. Det ligger ett förslag om att uteslutningsgrunderna i LOV ska ändras och bli likalydande med de som gäller för upphandlingar av sociala och andra särskilda tjänster enligt

⁹ LOV kap 7 § 1 p 4

¹⁰ LOU kap 13 § 3 anger att en upphandlande myndighet inte får låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör enligt kap 13 § 3.

¹¹ Se stycket ovan, 7.6.1, om resonemang kring begränsning av tid då en grund för uteslutning kan återopas.

LOU.¹² En sådan ändring tydliggör att egna uteslutningsgrunder kan anges inom ramen för ett valfrihetssystem som inrättats efter att lagändringen trätt i kraft.

Möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled

I SOU 2023:43 ingick ett deluppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled. Utredningen kom fram till att en sådan begränsning inte är förenlig med de bestämmelser som finns i Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet. Utredningens slutsats var också att det fanns mindre ingripande och konkurrensbegränsande åtgärder för att exempelvis motverka arbetslivskriminalitet. Arbetsförmedlingen delar inte utredningens bedömning om att det finns hinder att begränsa antalet underleverantörer utifrån upphandlingsdirektiven när det gäller icke direktivstyrda upphandlingar samt valfrihetssystem enligt LOV¹³. Dessa anskaffningar saknar koppling till den inre marknaden inom EU och har som huvudregel inte ett gränsöverskridande intresse. Eftersom utredningen inte särskilt analyserat det rättsliga utrymmet för icke direktivstyrda upphandlingar och valfrihetssystem anser Arbetsförmedlingen att en sådan utredning borde tillsättas med uppdrag att föreslå en begränsning av antalet underleverantörsled.

Utmaningar i informationsutbyte mellan myndigheter

Relevant information om oseriösa leverantörer/underleverantörer finns idag tillgänglig hos andra myndigheter, men som inte kan delas på grund av sekretess eller andra hinder som försvårar informationsutbyte. I SOU 2023:43 föreslås att Bolagsverket får i uppgift att kontrollera leverantörer inom offentlig upphandling mot vissa av uteslutningsgrunderna som anges i LOU och LOV. Kontrollen ska ersätta den sanningsförsäkran som idag används i dessa delar.

Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar tillstyrkt alla förslag som utökar möjligheten att göra faktisk kontroll i stället för att utgå från en sanningsförsäkran¹⁴. Likt flera andra myndigheter anser Arbetsförmedlingen att förslaget bör omfatta fler kontroller och även inkludera de fakultativa uteslutningsgrunderna.

¹² SOU 2023:43

¹³ Af-2023/0091 4235

¹⁴ Af-2023/0091 4235

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet för 2024¹⁵ fått i uppdrag att fortsätta utveckla och förstärka arbetet med korrekta utbetalningar, i syfte att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen ska fortsätta att utveckla och förstärka åtgärder för att förebygga brott, liksom åtgärder för att upptäcka brott, till exempel i form av stickprovskontroller, platsbesök, leverantörsgranskningar och informationsinhämtning från andra myndigheter, kommuner och andra relevanta aktörer.

Arbetsförmedlingen har vidare fått i uppdrag analysera och redovisa riskerna i förhållande till leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivare som anställer med stöd, inklusive risker som kan uppstå i samspelet mellan dessa system. Arbetsförmedlingen ska även redovisa vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller planerar att vidta för att utveckla IT-system och andra metoder för att dela information inom myndigheten och utbyta information med andra myndigheter och aktörer, liksom hur arbetet enligt lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, som träder i kraft den 1 juli 2024, fortskrider.

Arbetsförmedlingen ska när det gäller arbetsgivare som anställer med stöd särskilt redovisa:

- hur genomförandet av förordningsändringar som trädde i kraft den 1 december 2022 och som syftar till att öka möjligheterna att stoppa utbetalningar av stöd för anställningar till oseriösa arbetsgivare fortskrider,
- inom vilka typer av anställningar med stöd och branscher det är störst risk för brottslighet, samt förslag för att förhindra detta, inklusive åtgärder myndigheten redan vidtar, och för dessa branscher redovisa koppling till andra utbetalningar inom välfärdssystemet.

Arbetsförmedlingen ska när det gäller leverantörer av anskaffade arbetsmarknadspolitiska insatser särskilt redovisa vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller planerar att vidta, samt vid behov redovisa andra förslag, för att:

- utveckla metoder för att verifiera korrekt ersättning till leverantörer, bland annat utifrån uppgifter från Skatteverket,
- kontrollera bristande tillhandahållande av stöd i enlighet med avtal och att det får effekt på rätten till ersättning eller leder till sanktioner,

¹⁵ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen. Regeringsbeslut den 22 december 2023. A2023/01742 m.fl. Punkt 3.21

- det ska finnas krav i tjänsterna som minskar risken för att oseriösa företag blir leverantörer och som möjliggör att avtal med oseriösa leverantörer kan avslutas,
- ställda krav, inklusive leverantörers möjligheter att åberopa underleverantörers kapacitet, ska ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av kvalitet och avtalsefterlevnad,
- det ska finnas uppgifter om underleverantörer som möjliggör en ändamålsenlig kontroll av dessa, och
- i fråga om tjänster som anskaffas i valfrihetssystem, för att leverantörer som har uteslutits från valfrihetssystemet eller vars avtal har hävts inte ska kunna återinträda i systemet.

Arbetsförmedlingen ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 3 mars 2025. Arbetsförmedlingens redovisning ska innehålla en bedömning av behov av regeländringar i syfte att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt kontrollarbete.

2.2 Bakgrund

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att motverka bidragsbrott och minimera risken för felaktiga utbetalningar¹⁶. I myndighetens verksamhetsplan för 2025 framgår en tydlig prioritering och inriktning för fortsatt arbete på området och där särskilt fokus ligger på att motverka välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. Som utbetalande myndighet är Arbetsförmedlingen måltavla för oseriösa företag som på olika sätt försöker få tillgång till bidrag och ersättningar, dels i rollen som arbetsgivare, dels i rollen som extern leverantör av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsförmedlingen är beroende av företag för att kunna uppnå myndighetens uppdrag och bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Myndigheten betalar årligen ut ca 18–20 miljarder i olika ekonomiska stöd och ersättningar, men trots kontroller är det en utmaning att upptäcka och stoppa alla företag som har bedrägligt uppsåt. Brottsförebyggande arbete i kombination med nödvändiga regelförändringar är viktiga komponenter för att stoppa felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlingen har under 2024 kontrollerat ca 50 000 unika organisationsnummer inför beslut om lönestöd och betalat ut närmare 17 miljarder kronor till arbetsgivare. Myndigheten hade under 2024 avtal med cirka 300 leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och betalade ut cirka 4 miljarder kronor i ersättning till dessa inklusive underleverantörer.¹⁷

Kontrollarbetet avseende arbetsgivare är väl etablerat på myndigheten, och är historiskt sett ett område med stort fokus på kontroll för att motverka och förhindra felaktiga utbetalningar. I takt med att myndighetens uppdrag har förändrats och att

¹⁶ Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

¹⁷ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2024

fler externa aktörer ska användas för arbetsmarknadsinsatser har det uppstått ett ökat behov av att vidareutveckla kontrollarbetet på området. Myndigheten har väl utvecklade rutiner för att kontrollera avtalsefterlevnad och kvalitet i leverans, men behöver fortsätta att utveckla kontroller avseende möjligheten att upptäcka och stoppa oseriösa aktörer för att motverka bedrägerier och brott mot välfärdssystemet.

Tillsammans med andra myndigheter deltar Arbetsförmedlingen i olika samverkansuppdrag för att motverka felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och organiserad brottslighet¹⁸. Myndighetens fyra kontrollobjekt; arbetsgivare, arbetssökande, leverantörer och anställda, omfattas i det myndighetsgemensamma arbetet men i varierad grad. Under 2024 och vidare under 2025 är det bland annat fokus på upphandlingar i offentlig sektor, där oseriösa aktörer tar sig in på marknaden och i vissa fall nyttjar myndighetsanställda för att nå framgång.

3 Fortsatt arbete med korrekta utbetalningar för att motverka kriminella och oseriösa aktörer samt minska fusk och felaktiga utbetalningar

3.1 Övergripande utvecklingsbehov för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Arbetsförmedlingen behöver generellt höja riskmedvetenheten och kunskapen om välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar hos alla medarbetare, och det är av vikt att myndigheten omhändertar de insikter som genereras i arbetet mot felaktiga utbetalningar och i samverkan med externa parter.

3.1.1 Översyn av myndighetens kontrollverksamhet

Arbetsförmedlingen arbetar löpande med att förbättra och utveckla arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Sen november 2024¹⁹ pågår ett uppdrag att utforma ändamålsenliga organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar för myndighetens kontrollverksamhet. I uppdraget ingår att:

- Utarbeta förslag till ny organisatorisk funktion med förmåga och mandat att:
 - koordinera kontrollverksamhetens olika delar, utveckling mm där så är relevant samt
 - i sig själv ansvara för och hårbärgera förmågor och resurser för att säkerställa potentialen inom kontrollverksamheten utifrån ett helhetsperspektiv.

¹⁸ Samverkan mot organiserad brottslighet, samverkan mot arbetslivskriminalitet, Sverige mot organiserad brottslighet, Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, Ekonomistyrningsverkets arbete m.fl.

¹⁹ Af-2024/0108 6048

- Ge förslag till organisatorisk hemhörighet för den nya organisatoriska funktionen (inom befintlig avdelning/verksamhetsområde/stab eller ny avdelning/stab).
- Utforma samlad programförklaring för kontrollverksamheten utifrån ett helhetsperspektiv, vilken ska utgöra grunden för den nya organisatoriska funktionens arbete de kommande tre åren.
- Vara konkret och tydlig så att förslag till ny organisatorisk funktion med tillhörande programförklaring kan utgöra underlag för beslut. Uppdraget ska vara slutrapporterat i april 2025 till generaldirektören som är beställare och mottagare av resultatet.

3.1.2 Kartläggning av utvecklingsbehov

Under hösten 2024 genomförde Arbetsförmedlingen en kartläggning över vilka utvecklingsbehov som finns för att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Kartläggningen ger en helhetsbild av myndighetens utvecklingsbehov och visar bland annat på behoven av att i högre utsträckning nyttja den teknik som finns. Riskbaserade modeller, nätverksanalyser och generativ AI kan bland annat effektivisera handläggningen, utveckla arbetssätt för att göra det lätt att göra rätt, öka andelen korrekta utbetalningar och för att motverka brott. Kartläggningen har även påvisat myndighetens behov av tillgång till korrekt information samt vilka förutsättningar som krävs för att kunna utbyta information både internt och mellan myndigheter. Genom tillgång till korrekt information stärks förmågan att utföra regelstyrda och riskbaserade kontroller.

3.1.3 Förstudie om nuläge för tekniska förmågor

Myndigheten har också genomfört en förstudie för att identifiera nuläge om myndighetens tekniska förmågor för kontrollarbetet och för att ta fram förslag till lösningar för att effektivisera det tekniska stödet. Det innefattar bland annat hur och var information samlas och tillgängliggörs, teknisk plattform för kontroll, avancerad analys och grafteknik i syfte att möta upp kontrollverksamhetens behov. Myndigheten behöver även ensa den tekniska utvecklingen inom kontroll för att åstadkomma ett helhetsperspektiv.

3.1.4 Samordningsforum för kontroll

Myndigheten har fortsatt att utveckla den interna samordningen för kontrollarbetet genom samordningsforum för kontroll som etablerades 2023. Samordningsforum består av representanter från olika delar av myndigheten med syfte att bidra till ökad kvalitet och effektivitet inom myndighetens olika kontrollverksamheter. Syftet är också att skapa förutsättningar och undanröja hinder ur ett helhetsperspektiv.

3.2 Kopplingar till andra pågående regleringsbrevsuppdrag

Arbetsförmedlingen har genom regleringsbrevet för 2025²⁰ fått i uppdrag att stärka kontrollen av arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos leverantörer. Arbetsförmedlingen ska också förbättra sin systematiska kontroll och uppföljning av de krav som ställs på leverantörer avseende avvikelserapportering. Myndigheten jobbar med en översyn av systemstödet för avvikelserapporter i syfte att möjliggöra för externa leverantörer att förse Arbetsförmedlingen med nödvändig information. Utvecklingen ska även innefatta möjligheten att informationen i avvikelserapporteringen ska inkomma i strukturerad form. Samarbetet mellan den operativa förmedlingsverksamheten och leverantörsuppföljningen behöver därför utvecklas både gällande arbetssätt och systemstöd. Det är i nuläget inte möjligt att mer konkret redogöra för vilka utvecklingsbehov uppdraget kommer att medföra utöver uppenbara sådana, som exempelvis behov av myndighetsövergripande kommunikation och förtydligade gränssnitt/ansvarsområden.

I regleringsbrev 2025 uppdrar regeringen också åt Arbetsförmedlingen att öka kostnadseffektiviteten i matchningstjänsterna. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har tillsammans med Arbetsförmedlingen genomfört en effektutvärdering av matchningstjänsten Rusta och Matcha. Arbetsförmedlingen ska, mot bakgrunden av resultaten i utvärderingen, förändra de anskaffade matchningstjänsterna för att uppnå förbättrade arbetsmarknadseffekter för deltagarna och ökad kostnadseffektivitet bland annat genom att:

- Genomföra förändringar som ger leverantörerna starkare incitament att uppnå förbättrade resultat i form av övergångar till arbete och studier.
- Påtagligt minska kostnaderna per genomsnittlig deltagare i tjänsten.

Arbetsförmedlingen ska senast den 4 april 2025 lämna en muntlig lägesbeskrivning till Arbetsmarknadsdepartementet om genomförandet av uppdraget.

4 Analys och redovisning av risker - leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivare som anställer med stöd

Kriminella aktörer som använder företag för att begå brott är en reell risk för felaktiga utbetalningar från Arbetsförmedlingen. Genom att driva företag med verksamhet inom arbetsmarknadsinsatser eller vara arbetsgivare i behov av arbetskraft öppnas möjligheten att få tillgång till ersättningar och bidrag. Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift att förhindra att oseriösa företag tar sig in i systemet och får del av offentliga medel. Interna möjliggörare, mutbrott/bestickning

²⁰ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen

och hot är enligt Arbetsförmedlingens lägesbild om organiserad brottslighet komponenter som utgör väsentlig risk.²¹

Arbetsförmedlingen ser även en ökad risk för felaktiga utbetalningar utifrån möjligheten att använda digitala tjänster. Arbetsgivare, leverantörer och arbetssökande kan befinna sig utomlands men kan ”fullgöra” sina åtaganden via digitala tjänster. Myndigheten har inlett ett arbete för att identifiera utlandsvistelse, som beräknas vara klart under 2025.

Arbetsförmedlingen har begränsad kunskap om vad företagen gör med den inkomst som tjänas in på att driva oegentlig verksamhet. Genom myndighetssamverkan vet myndigheten att det finns risk för att inkomsterna finansierar kriminell verksamhet.

4.1 Användning av crime proofing-metoden

I myndighetssamverkan MUR²² har Arbetsförmedlingen tillsammans med flera andra myndigheter²³ tagit fram och testat en mall för att använda crime-proofing-metoden. Metoden syftar till att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen och går ut på att analysera risker i regelverk eller andra system som styr exempelvis gynnande beslut. Mallen testades på några utvalda regelverk och har resulterat i en slutlig version inklusive förklarande material som tillhandahålls av Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

Under 2024 genomfördes en riskanalys av regelverken för Arbetsförmedlingens största anställningsstöd; nystartsjobb och lönebidrag. Analysen gjordes utifrån crime proofing-metoden och utgjorde en del av Ekonomistyrningsverkets uppdrag att för regeringen årligen föreslå åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.²⁴ Metoden påvisade några faktorer som mer påtagliga än andra när det gäller risker för felaktiga utbetalningar och andra missbruk av nystartsjobb och lönebidrag;

- regelverkets tydlighet och relation till andra regelverk,
- förutsättningar för uppföljning och kontroll samt
- sårbarheter hos de aktörer som utbetalningarna riktar sig till.²⁵

4.2 Risker arbetsgivare som anställer med stöd

Arbetsgivare som anställer med stöd kan på olika sätt agera bedrägligt för att tjäna pengar, dels genom att få stöd från Arbetsförmedlingen för en anställning, dels

²¹ Organiserad brottslighet – en lägesbild 2024, dnr. 2024-0038 3268

²² Motståndskraft hos utbetalande och rättsvärdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen

²³ Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten

²⁴ Förordning (2021:663)

²⁵ Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2024, kapitel 3.3

genom att ta betalt av arbetstagare för att erbjuda anställning (oftast personer i utsatt ställning). Det kan exempelvis handla om att arbetsgivare skenanställer, anställda utnyttjas genom oskäligen arbetsvillkor, arbetsgivare anger adresser till verksamheter som inte finns och/eller kräver tillbaka utbetald lön. Det finns också risk att arbetsgivare som får ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen har möjlighet att erbjuda lägre priser än sina konkurrenter, till exempel vid upphandling. Samtliga risker bidrar till en oseriös arbetsmarknad och en snedvriden konkurrens.

Eftersom arbetsgivare kan ansöka om stöd och bidrag från flera aktörer i välfärdssystemet, exempelvis ideella föreningar som kan få lönestöd för anställda och föreningsbidrag för föreningsverksamhet, finns det risk att oseriösa arbetsgivare får utbetalningar från flera olika delar av välfärden. Arbetsförmedlingen har inga uppgifter om vilka föreningar som får föreningsbidrag och i vilken omfattning, och de aktörer som betalar ut föreningsbidrag känner inte till om föreningen får lönestöd för sina anställda från Arbetsförmedlingen.

Ytterligare en risk är att myndigheten ännu inte har genomfört digitalisering av förfrågan till arbetstagarorganisationer inför beslut om arbetsplatsförlagda insatser (gäller ej inför beslut om nystartsjobb).²⁶ Det gör att flera förbund valt att inte yttra sig till Arbetsförmedlingen, alternativt meddela automatiska svar. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport om subventionerade anställningar²⁷ lyft fram risken med att arbetstagarorganisationer inte svarar eftersom yttrandet är en viktig del i kontrollmomentet.

4.3 Risker leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser

Oseriösa leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser medför ökad sannolikhet för bristande kvalitet i tjänsternas innehåll. Det kan exempelvis vara genom att leverantörens verksamhet brister i kompetens, personaltäthet, utrustning och lokaler. Vidare föreligger viss risk för felaktig arbetsmarknadsstatistik genom konstruerade och tillfälliga anställningar som upphör efter att leverantören fått sin resultatansättning. Den typen av skenanställningar gynnar arbetstagaren eftersom anställningen ger tillträde till andra förmåner från välfärdssystemet, exempelvis a-kassa, sjukpenninggrundande inkomst samt grund för pension. Upplägget leder till att arbetssökande inte får det stöd som behövs och att oseriösa aktörer får utbetalningar de inte har rätt till. Läs mer under avsnitt 3.4.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) har lyft fram att det är svårt för Arbetsförmedlingen att utföra sitt kontrolluppdrag när deltagare är i tjänst hos en

²⁶ Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

²⁷ Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17)

leverantör, och samtidigt kontrollera att leverantören sköter sin del av kontrolluppdraget enligt avtal.²⁸

Arbetsförmedlingen ser också en risk i att oseriösa leverantörer möjliggör för deltagare att exempelvis arbeta svart eller att befinna sig utomlands, vilket gör att leverantörer bidrar till en svart arbetsmarknad utanför myndighetens insyn och kontroll.

Ökad risk för interna möjliggörare, hot och otillåten påverkan som nämns ovan finns även för externa leverantörer, och då även risker kopplade till kvalitet och innehåll i tjänster.

4.4 Risker i samspelet mellan dessa system

Utöver de risker som nämns i avsnitt 4.2 och 4.3 vet myndigheten att det finns risker med att de två systemen kan användas tillsammans för att maximera ersättningar och stöd från välfärdssystemet och utnyttjas av kriminella aktörer.

En övervägande risk i samspelet mellan dessa system är den beskrivning som ges i avsnitt 4.3. Genom samarbete mellan leverantör och arbetsgivare kan båda parter uppnå ekonomisk vinning. Det kan vara att en arbetssökande går en utbildning hos en leverantör med syfte att sen direkt bli anställd hos en arbetsgivare som i sin tur får exempelvis nystarsjobb för att anställa den arbetssökande. Arbetsgivaren får då delvis kostnadstäckning för lönekostnaden genom stöd från Arbetsförmedlingen samtidigt som leverantören får resultatärsättning. Vid ett sådant samarbete finns också risk att arbetsgivaren säger upp arbetstagaren vid avslutad lönestödsperiod för att hen sen ska gå till samma eller annan leverantör som arbetsgivaren samarbetar med för ny insats. Efter avslutad insats går arbetssökanden vidare till ny anställning där arbetsgivaren får stöd. På det viset kan systemet utnyttjas för maximal ersättning. Arbetsförmedlingen känner till upplägg där leverantör och arbetsgivare delar på de ersättningar som genereras.

Även här ser Arbetsförmedlingen risk för förekomst av skenanställningar och oriktiga uppgifter som lämnas av leverantörer och arbetsgivare för få ut högsta möjliga ersättningar och stöd.

Insikterna ovan har framför allt hämtats från egna utredningar, underrättelser, tips och myndighetssamverkan. För att bättre förstå och kunna rikta arbetet där det väntas ge störst effekt har myndigheten påbörjat ett arbete med en djupare analys av risker i samspelet och den förväntas vara klar i slutet av 2025.

²⁸ IAF:s rapport 2024:12 "Arbetsförmedlingens kontroll av arbetssökande hos leverantörer",

5 Åtgärder för att utbyta information inom myndigheten samt med andra myndigheter och aktörer

5.1 Internt informationsutbyte

Arbetsförmedlingen driver ett utforskande arbete för att samla relevant information i en kontrollplattform och utveckla ärendehanteringssystemen. Arbetet grundar sig i myndighetens behov av att tillgängliggöra information på ett sådant sätt att det underlättar i handläggning av ärenden, bland annat utredningar för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Idag behöver handläggare vid beslut om lönestöd jobba i flera olika systemstöd för att skapa sig en god bild av exempelvis en arbetsgivare, och i vissa fall är relevant information inte möjlig att tillgå. I den förstudie om tekniska förmågor som togs fram hösten 2024 finns förslag på utveckling för att effektivisera det tekniska stödet.

5.2 Samverkan med Utbetalningsmyndigheten

Arbetsförmedlingens samverkan med Utbetalningsmyndigheten innebär ytterligare möjlighet att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheten lämnar sedan 2024 uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om beslut som rör ekonomiska förmåner och stöd samt kontaktuppgifter. Pågående utveckling är att kunna skicka och ta emot uppgifter från Utbetalningsmyndigheten.

När Utbetalningsmyndigheten identifierar misstanke om felaktig utbetalning skickas en underrättelse till Arbetsförmedlingen. Underrättelserna ligger till grund för åtgärder hos Arbetsförmedlingen för att förhindra felaktiga utbetalningar och att anmäla misstänkta brott. Målsättningen är att Arbetsförmedlingen ska ta emot de första underrättelserna från Utbetalningsmyndigheten i mars 2025.

Arbetsförmedlingen mottar sedan tidigare underrättelser från andra myndigheter. Arbetsförmedlingen har koncentrerat hanteringen av dessa ärenden för att öka rättssäkerheten, enhetligheten och effektiviteten. Det innebär att en avgränsad grupp medarbetare är specialiserad på arbetsuppgiften.

5.3 Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Utifrån lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet har Arbetsförmedlingen i samverkan med berörda aktörer tagit fram en rutinbeskrivning för att lämna och motta uppgifter.

I myndighetssamverkan MUR har Arbetsförmedlingen deltagit i en arbetsgrupp för att få samsyn om tolkning av lagen, med syfte att berörda aktörer på ett enhetligt sätt ska uppfylla sin uppgiftsskyldighet enligt lagen.

Arbetsförmedlingen har också genomfört kompetenshöjande insatser med fokus på proaktivt arbete för att kunna ge medarbetarna ett bra stöd för att kunna använda lagen. Begäran om uppgift är ytterligare ett verktyg för att kunna kontrollera regelefterlevnad.

En utmaning som kvarstår för Arbetsförmedlingen och övriga berörda aktörer är att utveckla systemstöd och verktyg för att kunna nyttja lagen fullt ut. I dagsläget finns det en begränsning för säkra och effektiva kommunikationskanaler mellan berörda aktörer gällande relevant information. Enskilda handläggare är hänvisade till att manuellt ta kontakt med berörd aktör för att få relevant information, vilket är tidskrävande och ineffektivt. IT-utveckling måste ske hos, och tillsammans med, berörda aktörer för att lagen ska uppnå full effekt, möjligtvis inom ramen DIGG:s²⁹ infrastruktur. I nuläget finns inget beslut om IT-utveckling.

6 Genomförande av förordningsändringar (1 december 2022)

Arbetsförmedlingen har sedan 1 december 2022 ökade rättsliga möjligheter att agera och förhindra felaktiga utbetalningar. Det finns därmed ett större incitament att utreda ett ärende när det uppstår en misstanke mot en arbetsgivare eller anordnare.

Myndigheten har genomfört IT-utveckling av systemstöd, bland annat utveckling av automatiska kontroller inför beslut som gör att Arbetsförmedlingen numer kan omhänderta uppgift om samtliga villkor som en arbetsgivare eller anordnare enligt förordningen ska uppfylla för att kvalificera sig för att ta del av stöd eller insats. I samband med införandet av förordningsändringarna genomförde myndigheten kompetenshöjande insatser för att öka riskmedvetenheten hos myndighetens handläggare.

För att ytterligare förbättra handlägningsprocesser kopplade till förordningsändringarna pågår löpande IT-utveckling och utvecklingsarbete för att förbättra myndighetens manuella utredningar. Ett exempel är en pilotverksamhet som myndigheten genomförde under hösten 2024 för att undersöka hur ett förändrat arbetssätt kan öka andelen korrekta beslut och minska andelen felaktiga utbetalningar, läs mer under kapitel 6.1.1.

Myndigheten behöver fortsätta att utveckla kontrollsystemet för att ärenden med hög risk för felaktiga utbetalningar ska granskas ytterligare innan stöd beviljas, samt även under pågående beslutsperiod och efter. För att identifiera den här typen av ärenden

²⁹ Myndigheten för digital förvaltning

arbetar myndigheten med att utveckla riskbaserade modeller. Myndigheten arbetar med att ta fram en första modell inför beslut om stöd.

Myndighetens centrala kontrollfunktioner³⁰ har efter förordningsändringarna blivit mer inriktade på kvalificerat utredningsarbete både inför, under och efter beslut. Det finns ett större mått av bedömning av arbetsgivaren eller anordnaren och dess företrädare.

7 Branscher samt typer av anställningar med stöd som löper störst risk för brottslighet

Utifrån kunskap och fakta från bland annat Arbetsförmedlingens polisanmälningar, arbetsgivarkontroller inför beslut, oannonserade kontrollbesök hos arbetsgivare och genom myndighetssamverkan är myndighetens bedömning att det råder större risk för felaktiga utbetalningar och brottslighet inom;

- anställningsstöden nystartsjobb och anställning med lönebidrag,
- organisationsformen ideella föreningar och
- branscherna restaurang och städ.

7.1 Redovisning av vidtagna och planerade åtgärder

7.1.1 Pilot fördjupad utredning inför beslut

Under perioden oktober-december 2024 genomfördes en pilotverksamhet inför beslut om nystartsjobb med syfte att undersöka hur ett förändrat arbetssätt kan öka antalet korrekta beslut och därmed minska felaktiga utbetalningar. Ett begränsat antal handläggare genomförde under pilotperioden fördjupade utredningar på samtliga ansökningar om nystartsjobb. Medarbetarna utgick från en checklista med riskindikatorer kopplade både till arbetsgivaren och till arbetstagaren. I de fall medarbetarna noterade en risk gjordes en fördjupad utredning innan beslut. De stöd som inom pilotsektionen trots fördjupade utredningsmoment beviljades kan därför i högre utsträckning antas vara korrekta än vad fallet skulle ha varit om de fördjupade utredningsmomenten inte vidtagits. Handläggarna inom pilotsektionen har i jämförelse med referenssektionerna i betydligt högre utsträckning utrett omständigheter i beslutsunderlag samt ställt kompletterande och klagörande frågor till arbetsgivare som ansökt om stöd. Den kompletterande information som inkommit i dessa fall har resulterat i att fler avslag om stöd gjorts i jämförelse med hur andra referenssektioner beslutat. Utöver fler avslag har detta arbetssätt även resulterat i att flera arbetsgivare inte återkommit med svar trots att Arbetsförmedlingen upprepade gånger kontaktat arbetsgivaren för att få svar på de frågor som ställts. Ökningen i antal avskrivna ärenden inom pilotsektionen på grund

³⁰ Arbetsgivarkontroll inför beslut samt kontrollutredning vid misstanke om felaktig utbetalning under och efter beslut.

av att svar inte mottagits indikerar också att pilotsektionen förhindrat ett stort antal felaktiga utbetalningar.

Piloten har slutrapporterats och dess resultat kommer ligga till grund för att implementera arbetssättet med fördjupade kontroller på övriga delar av verksamheten som beslutar om anställningsstöd. Det bör nämnas att de kontroller som genomförs innan beslut inte fångar de felaktiga utbetalningar som uppstår på grund av ändrade förhållanden efter utbetalning. I statistik för återkrav framgår att exempelvis lön som ändras efter beslutstillfället är en stor orsak till felaktiga utbetalningar och återkrav.

7.1.2 Utveckling av oanmälda kontrollbesök hos arbetsgivare

Det 1 januari 2024 beslutade myndigheten om en permanent verksamhet för att utföra oannonserade kontrollbesök hos arbetsgivare. Oannonserade kontrollbesök har gjort att myndigheten i större utsträckning än tidigare upptäcker oseriösa arbetsgivare, bland annat att det saknas verksamhet, skenanställningar, oskäligen arbetsvillkor och utnyttjande av anställda. Myndighetens möjlighet att göra oannonserade kontrollbesök är ett bra komplement för att upptäcka om villkoren i regelverken är uppfyllda.

Under 2024 genomförde inspektörerna 825 oanmälda besök vilket resulterade i 250 anmälningar om felaktiga utbetalningar. Andelen anmälningar om misstänkt felaktiga utbetalningar efter kontrollbesöken från 23 procent 2023 till 30 procent 2024. Det kan ses som tecken på ökad träffsäkerhet i kontrollbesöken, vilket är ett resultat av att besöken under 2024 i större omfattning föranletts av konkreta misstankar

7.1.3 Myndighetssamverkan

Arbetsförmedlingen ingår sedan juni 2024 i det treåriga ESF-projektet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB)³¹ och är med och delfinansierar projektet genom att delta med personella resurser. Projektet kommer ge myndigheten möjlighet att ta ytterligare steg framåt och stärka förmågan att motverka och förhindra brott mot välfärden och kunna bidra och få kunskap från de aktörer som deltar i projektet. Målet med SMOB är att bli ett nationellt kunskapsnav som samlar expertis och resurser från olika sektorer för att skapa en plattform för samverkan, forskning, utbildning och innovation om organiserad brottslighet. Arbetsförmedlingen kommer bland annat genom projektet att kunna erbjuda medarbetare att ta del av olika utbildningar för att höja kunskapen om kriminell ekonomi.

Arbetsförmedlingen har under året varit en aktiv part i flera arbetsgrupper i myndighetssamverkan MUR. En arbetsgrupp har samarbetat för att förebygga och motverka välfärdsbrott mot det statliga tandvårdsstödet. Området i sig är inte direkt kopplat mot Arbetsförmedlingens verksamhet men kopplar till myndighetens brottsförebyggande arbete och metodik för hantering av underrättelser. Projektet har bland annat bidragit till att myndigheten nu har en rutin att hämta uppgift från

³¹ [SMOB - Södertörns högskola](#)

Försäkringskassan om vårdgivare som inte längre är anslutna, vilket är en viktig uppgift i kontrollutredning vid misstanke om felaktig utbetalning.

Inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är Arbetsförmedlingen en fortsatt aktiv part i dialog med arbetsmarknadens parter och näringslivet för att uppnå en sund arbetsmarknad. Myndigheterna har tillsammans med parterna i städbranschen³² tagit fram ett partssamråd för att tillsammans identifiera metoder att motverka brottslighet och andra typer av överträdelser som underminerar sunda villkor inom städbranschen som till exempel svartarbete. Myndigheterna och parterna delar bland annat kunskap om utveckling och omfattning av arbetslivskriminalitet och möjligheter till kontroll.

Arbetsförmedlingen deltar även i ett myndighetsgemensamt arbete för att ta fram myndighetsgemensamma urval. Syftet är att urvalen ska ligga till grund för arbetet på centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) och på så sätt bidra till en mer riskbaserad och träffsäker arbetsmetod.

I myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har Arbetsförmedlingen som målsättning att i högre grad vara initiativtagare och drivande i myndighetsgemensamma insatser. Arbetsförmedlingen har nyligen tagit initiativ till och leder en myndighetsgemensam insats med fokus på upphandling och externa aktörer. Myndigheten har under året också varit en aktiv part i arbetet med att ta fram en myndighetsgemensam definition av brottsförebyggande arbete samt bidragit i översyn och revidering av myndighetsgemensamma riktlinjer.

7.1.4 Informationsinsatser

Arbetsförmedlingen har genomfört ett antal interna informationsinsatser för att höja kunskapen och medvetenheten kring felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och organiserad brottslighet. Insatserna har bland annat omfattat artiklar och rapporter på Intranätet, inspelade nyhetsinslag och ett podd-avsnitt.³³ Myndigheten utvecklar också arbetet med att höja kompetensen om otillåten påverkan och risken att kriminella försöker utnyttja myndighetsanställda. I myndighetens process för verksamhetsplanering ingår risk för korruption som en obligatorisk del.

³² Almega, Kommunal, Fastighetsanställdas förbund

³³ Ca 700 lyssningar per den 31/1 2025

7.1.5 Återkrav och antal kontrollbesök

Arbetsförmedlingens arbete mot felaktiga utbetalningar avseende arbetsgivare med stöd resulterade i följande utfall av de kontroller av arbetsgivare som genomfördes under 2024³⁴.

	Antal 2024	Belopp 2024 (tkr)	Antal 2023	Belopp 2023 (tkr)
Genomförda kontrollbesök	825		1 250	
- Andel misstänkt FUT	30%		23%	
Genomförda kontrollutredningar	4 491			
Upptäckta felaktiga utbetalningar	3 607	158 019	4 332	143 561
- Varav återkrav	3 404	137 355	4 146	123 066

8 Åtgärder gällande leverantörer av anskaffade arbetsmarknadspolitiska insatser

8.1 Utveckla metoder för att verifiera korrekt ersättning

Arbetsförmedlingen har under 2024 utrett möjligheten att använda uppgifter från Skatteverkets tjänst *Individuppgifter* för att verifiera korrekt ersättning till leverantör av Rusta och matcha 2. Dessa uppgifter är tänkt att användas som underlag för ärenden vilka kan resultera i utbetalning om resultat ersättning 1 och 2. Arbetsförmedlingen och Skatteverket är eniga om att det är juridiskt möjligt för Arbetsförmedlingen att i detta syfte ta del utav uppgifterna.³⁵

Myndigheten planerar att införa inhämtning av uppgifter om redovisad bruttolön under Q1 2025 och som ska nyttjas som verifikat. Verifikatet ska påvisa om ett avlönat anställningsförhållande pågått under minst tre alternativt sex månader. Skatteverkets uppgifter omfattar inte uppgifter i vilken omfattning individen har arbetat.

Under våren 2025 utreder myndigheten möjliga förslag om alternativa villkor som baseras på inkomst kriterier i stället för som idag, kriterier baserade på anställningens omfattning.

I syfte att kontrollera om personal hos leverantörer har/har haft den anställning som hävdas för att styrka kompetens, har Arbetsförmedlingen vid ett par tillfällen fått kontrolluppgifter och individuppgifter från Skatteverket med stöd av

³⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2024, kap. 7

³⁵ Med stöd av 8 c § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet första stycket

generalklausulen i lagen om offentlighet och sekretess.³⁶ Förutsättningen för ett utlämnande är att Arbetsförmedlingen kan göra sannolikt att myndighetens behov av uppgiften väger tyngre än sekretessen i det enskilda fallet. I nuläget krävs en utförlig motivering som ska prövas av mottagande myndighet. Förhoppningen är att kommande reglering om ökat informationsutbyte mellan myndigheter förenklar utbytet av uppgifter framgent.³⁷

8.2 Redovisning av vidtagna och planerade åtgärder för att kontrollera stöd i enlighet med avtal

Samtliga nytillkomna leverantörer och leveransadresser erhåller ett fysiskt kontrollbesök, i normalfallet inom två månader från att leverantören börjat ta emot deltagare. Process och metodik för att genomföra fysiska kontrollbesök finns för samtliga tjänster och sker planenligt.

Från och med januari 2025 kompletteras fysiska besök med en digital motsvarighet. Via videomöte kan Arbetsförmedlingen tillsammans med leverantör följa upp att leverantör har korrigerat brister som observerats vid ett fysiskt besök, exempelvis olika former av fysiska hinder, bristande skyltning och/eller liknande. Även andra typer av uppföljande besök kan ske via videomöte om leverantörsuppföljningen tidigare har besökt den aktuella lokalen. Videomöten bidrar både till ökad intern effektivitet och till ökad hållbarhet genom minskad miljöpåverkan.

Arbetsförmedlingen har utvecklat ett systemstöd för att från olika källor inhämta information som används för att ta fram en riskanalys av leverantörer. Systemstödet hjälper till att ta fram en sammantagen bild av faktorer som resultat, klagomål och olika ekonomiska aspekter som kreditbetyg, tillväxt, skatteskulder och erlagda arbetsgivaravgifter. Själva analysen sker i nuläget manuellt och inkluderar även uppgifter om bolagsföreträdare, ägarförhållanden och olika former av samräde mellan leverantörs- och arbetsgivarföretag. Samtliga leverantörer analyseras, oavsett hur stor man är på leverantörsmarknaden. Resultat av riskbedömning är en faktor som ligger till grund för beslut om granskning av leverantör och sker löpande av hela leverantörsstocken (ca 250–300 unika leverantörer).

Genom mönsterspårning kan myndigheten följa upp om en leverantör eller deltagare loggar in i Arbetsförmedlingens systemstöd från lokalisering utanför rikets gränser, till exempel när leverantör sänder in handlingar som anger vilka aktiviteter man tillhandahållit eller en arbetssökande sänder in sin aktivitetsrapport. Härigenom kan olika former av oegentligheter uppdagas.

Avvikelseapplikationen, som är ett analysverktyg för att bedöma om en leverantör avvikelserapporterar i högre eller lägre omfattning än andra leverantörer, färdigställdes i december 2024 och driftsattes i januari 2025. Applikationen möjliggör en statistisk jämförelse av leverantörers avvikelserapportering genom

³⁶ 27 kap § 10

³⁷ se Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Dir. 2023:65.

vilken kandidater för stickprovskontroller utses. Leverantörer som avviker, till exempel genom att inte rapportera avvikelser eller rapportera avvikelser i väsentligt lägre omfattning än andra leverantörer, väljs ut för ytterligare kontroll. För tydlighetens skull bör nämnas att applikationen inte kan identifiera att en leverantör brister i sin avvikelserapportering. För att kunna konstatera brist i avvikelserapportering krävs kännedom om deltagarens planerade aktiviteter samt noterad frånvaro från dessa, vilket är uppgifter som endast arbetsförmedlare har att tillgå. Myndigheten behöver därför utveckla det interna informationsutbytet mellan kontroll av arbetssökande och kontroll av leverantörer. Förbättringsarbetet kan ses som en del i myndighetens uppdrag att förstärka kontrollen av arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser hos leverantör.³⁸

Myndigheten har infört en effektiviserad hantering av brister som inte inverkar på leverantörens förmåga att tillhandahålla tjänst enligt avtal. Effektiviseringen innebär att leverantör ges möjlighet att åtgärda mindre allvarliga brister inom 30 arbetsdagar. Arbetsförmedlingen följer upp och kontrollerar att leverantörer uppfyller de krav som finns i avtalen. Om en brist har mindre påverkan på verksamheten kan en överenskommelse göras om att bristen ska rättas till inom ramen för 30 dagar. Uppföljning sker för att säkerställa att dessa brister blir tillrättade och då skrivs inte rapport för eventuell sanktion. Inför beslut om att djupare granska en leverantör eller tjänst, görs en samlad bedömning av signaler som inkommit, klagomål, analyser av ekonomiska förhållanden, mönsterspårningsresultat och övriga riskbedömningar.

Regelbundna stickprov på leverantörsuppföljares klagomålsutredningar genomförs enligt en framtagen modell. Syftet är att säkerställa kvalitet och enhetlighet i utredningsarbetet och att identifiera behov av kompetenshöjande insatser. Resultatet av stickproven omhändertas vid antingen enskilda utvecklingssamtal mellan medarbetare och ansvarig chef, eller i form av mer generella utbildningsinsatser för berörd personal. En förenklad mall för utredningsrapport har tagits fram, vilket effektiviserar både rapporteringen och bedömningen av det inträffade. Utredningsrapporter som inte har lett till en sanktion mot leverantör, analyseras från och med 2024-01-01 i syfte att identifiera orsaken till att sanktion inte kunnat beslutas.

8.2.1 Användning av underleverantörer och kontroll av dessa

Enligt Arbetsförmedlingens avtalsvillkor svarar en huvudleverantör för sin underleverantör såsom för egen del. Eventuella underleverantörer ska redovisas i leverantörens anbud och det ska anges vilken del av utbildningen/tjänsten som underleverantören kommer att utföra.

Arbetsförmedlingen har samma möjligheter att genom uppföljning och kontroll granska en underleverantörs utförande av tjänsten som om det vore en huvudleverantör.

³⁸ Arbetsmarknadsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen

I Arbetsförmedlingens *Allmänna villkor för upphandlade arbetsmarknadspolitiska insatser* finns bland annat reglerat att;

- underleverantörer inte får utföra någon del av insatsen innan denne skriftligen godkänts av Arbetsförmedlingen,
- underleverantörer ska uppfylla samtliga krav som ställs på huvudleverantören,
- att huvudleverantören ska vidta rättelse om en underleverantör inte uppfyller föreskrivna krav samt att
- byte och/eller tillägg av underleverantörer under avtalstiden endast får ske efter skriftligt godkännande.

Vidare ger de allmänna villkoren Arbetsförmedlingen rätt att utföra revision för att kontrollera den del av leverantörens bokföring som rör Arbetsförmedlingen och de underleverantörer som används.

I upphandlingsdokument och förfrågningsunderlag finns därtill reglerat att utslutningsgrunderna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (fortsatt LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (fortsatt LOV) även gäller för underleverantörer och företag vars kapacitet åberopas. En leverantör är skyldig att informera Arbetsförmedlingen omständigheter som kan leda till att avtalade villkor inte uppfylls – däribland utslutningsgrunderna enligt LOU och LOV.

Ur ett formellt perspektiv följer Arbetsförmedlingen upp *huvudleverantörens* verksamhet eftersom huvudleverantören är myndighetens motpart i avtalsrelationen. Om tjänsten tillhandahålls av en underleverantör, blir det i praktiken underleverantörens verksamhet och personal som följs upp, exempelvis vid fysiska kontrollbesök. Det bör nämnas att detta inte framgår ur ett statistiskt perspektiv, eftersom klagomålsärenden och granskningar registreras på huvudleverantör och inte på underleverantör. Skälet till detta är att Arbetsförmedlingen inte har någon avtalsrelation med underleverantör till huvudleverantör. Påtalande av eventuell brist i underleverantörens tillhandahållna tjänst, sanktionskrav och liknande riktas mot huvudleverantör.

Ovanstående innebär därför att det kontrollarbete som myndigheten genomför, också omfattar underleverantörers verksamhet även om eventuella sanktioner med anledning av vad som framkommit vid klagomålsutredning eller kontroll riktas mot huvudleverantör.

Arbetsförmedlingen genomför löpande riskanalyser av leverantörer. Användning av underleverantörer är en parameter som ingår i bedömningen och som anses medföra ökad risk för avvikelse från avtal som kan föranleda granskning av leverantör.

8.2.2 Fysiska kontrollbesök

Under 2023 genomförde Arbetsförmedlingen cirka 1 900 kontrollbesök på unika adresser, varav majoriteten hos leverantörer inom tjänsten Rusta och matcha 2. Under 2024 har erfarenheter från detta arbete använts när metoden med fysiska

kontrollbesök har utökats till att omfatta leverantörer av samtliga upphandlade arbetsmarknadstjänster. Under 2024 har cirka 1 500 kontrollbesök genomförts. Exempelvis kontrolleras att lokalerna är ändamålsenliga och tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar, att lokalerna är bemannade och har kompetens enligt avtal, att lokalerna är öppna på avtalade öppettider och att erforderlig utrustning och maskinpark finns på plats.

Arbetsförmedlingen fick följande utfall i uppföljningar som genomförts under perioden 240101–241231. Avser ögonblicksbild, kontroller och klagomål;

	Antal	Andel	Belopp
Klagomål	5 400		
Slutförd granskning	190		
Utredningsrapport	1 658	30%	
Sanktionsbeslut	1 312	79%	
Fysiskt kontrollbesök	1 500		
Summa viten			17 668 tkr
Antal hävningar	16		

Arbetsförmedlingen fick följande utfall i leverantörsgranskningar som genomförts under perioden 240101–241231.

Tjänst	Antal	Antal pågår
Rusta och matcha 2	121	46
Arbetsmarknadsutbildningar	46	17
Rehabiliterande/vägledande tjänster	14	24
Övrig fördelning	9	10
SUMMA	190	97

8.2.3 Rutin vid misstanke om felaktig utbetalning och/eller brott

Myndigheten har tagit fram en rutin för att förbättra hanteringen av ärenden där det finns misstanke om felaktig utbetalning till extern leverantör samt när det finns misstanke om bedrägeri och urkundsförfalskning.

8.3 Krav i tjänsterna som minskar risken för att oseriösa företag blir leverantörer och som möjliggör att avtal med oseriösa leverantörer kan avslutas

Under 2024 har myndigheten tagit fram ett nytt arbetssätt för att analysera orsaker till att sanktionering av en leverantör inte har skett i de ärenden där det inkommit rapporter om brister i levererad tjänst. Syftet är att identifiera orsaken till att sanktionering inte har skett, samt att bedöma om åtgärd kan eller bör vidtas för att sanktion ska kunna ske i liknande ärenden i framöver. Det kan finnas flera tänkbara orsaker till att sanktion i ett enskilt ärende inte kunnat ske, till exempel brister i genomförd sanktionsutredning eller andra typer av misstag i handläggningen. Det

kan även finnas brister i hur beställningen har sett ut eller hur det aktuella avtalsvillkoret varit formulerat. Det nya arbets sättet tydliggör i vilket skede av processen som åtgärd bör vidtas.

När avtalsperioden är i sitt slutskede och en ny upphandling inleds, ska nuvarande avtal utvärderas. Utvärderingen sammanställs i en slutrapport där det framgår varför det inte varit möjligt att vidta sanktion. Slutrapporten ska därefter ligga till grund för att utveckla och förbättra villkoren i kontraktet i de delar där det brustit. Ställda krav, inklusive leverantörers möjligheter att åberopa underleverantörers kapacitet, förväntas därmed ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av kvalitet och avtalsefterlevnad

8.4 Uppgifter om underleverantörer som möjliggör en ändamålsenlig kontroll

Det förekommer att huvudleverantör använder sig av underleverantör utan att anmäla detta till Arbetsförmedlingen. Det förekommer även att underleverantör i sin tur använder sig av underleverantör som inte anmäls till Arbetsförmedlingen, så kallade underleverantörsled. Följden blir att deltagare i praktiken inte får tjänst av den valda leverantören och det föreligger även en ökad risk för att tjänst tillhandahålls av personal som inte uppfyller avtalets krav på kompetens.

Att inte anmäla underleverantörer och invänta ett godkännande från Arbetsförmedlingen innebär ett avtalsbrott och det sanktioneras ofta med ett vite. Då bristen likväl är vanligt förekommande och återkommande hos vissa leverantörer ser Arbetsförmedlingen över möjligheten att tillämpa hårdare sanktioner vid otillåten användning av underleverantör.

8.5 Leverantörer som har uteslutits från valfrihetssystemet eller vars avtal har hävts inte ska kunna återinträda i systemet

8.5.1 Resultatstyrd hävning och uteslutning ur valfrihetssystemet

Vid uppdateringen av tjänsten Rusta och matcha kommer det införas ett krav på resultat i utförandet av tjänsten. Ett resultat är att deltagaren får en anställning eller startar en reguljär utbildning.³⁹ Ett lågt resultat kommer kunna utgöra grund för hävning av avtalet.

En leverantör som fått sitt avtal hävt på grund av bristande resultat kan vid en eventuell ny ansökan, i vissa fall när det anses proportionerligt, uteslutas under en period om tre år.⁴⁰ I LOV anges inte lagstadgade tider inom vilken uteslutningsgrunder kan ligga en leverantör till last. Här tillämpas regelverket för

³⁹ AFPS (2023:1) § 11

⁴⁰ LOV kap 7 § 1 p 4

direktivstyrda upphandlingar enligt LOU analogt och därmed utgör begränsningen om tre år ett riktmärke.⁴¹

8.5.2 Förhindra återinträde

Arbetsförmedlingen kan enligt LOV, om det är möjligt att påvisa, utesluta ansökande leverantör i det fall företrädare för den ansökande leverantören gjort sig skyldig till brott eller allvarligt fel i yrkesutövningen. En uteslutning kan också ske om en person som ingår i ansökande leverantörs förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan tidigare varit företrädare för en leverantör som gjort sig skyldig till brott eller allvarligt fel i yrkesutövningen. Det innebär att brister inte kan undanröjas genom att starta ett nytt företag och ansöka till valfrihetssystemet på nytt. Bestämmelsen ger Arbetsförmedlingen möjlighet att förhindra återinträde av oseriösa och brottsliga leverantörer under en viss tid.⁴²

Arbetsförmedlingen ser över interna rutiner för kontroll och granskning av leverantörer och dess underleverantörer för att kunna upptäcka och styrka tidigare brott, allvarliga fel i yrkesutövningen samt häva avtal. Möjligheterna att kontrollera om en leverantör omfattas av grunder för uteslutning är däremot begränsade vilket framkommer i utredningen *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*, SOU 2023:43. Arbetsförmedlingen har även framfört det i remissvaret.⁴³

8.6 Egna uteslutningsgrunder

Arbetsförmedlingen har påbörjat ett arbete med att införa egna uteslutningsgrunder för upphandlingar med stöd av LOU och LOV.⁴⁴

I januari 2022 infördes ändringar i LOU vilket innebär att Arbetsförmedlingen kan ange egna uteslutningsgrunder förutsatt att de är förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna om transparens, proportionalitet, likabehandling, diskriminering och ömsesidigt erkännande.

I LOV saknas samma uttryckliga stöd för att ange egna uteslutningsgrunder men av förarbetena framgår att egna krav och uteslutningsgrunder om exempelvis viss brottslighet kan anges i förfrågningsunderlaget.

I samband med EU:s beslut om sanktionsförordningar mot Ryssland våren år 2022 införde Arbetsförmedlingen en egen uteslutningsgrund som avser leverantörers brott mot dessa.

Ytterligare egna grunder för uteslutning utreds enligt nedan.

⁴¹ LOU kap 13 § 3 anger att en upphandlande myndighet inte får låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör enligt kap 13 § 3.

⁴² Se stycket ovan, 7.6.1, om resonemang kring begränsning av tid då en grund för uteslutning kan åberopas.

⁴³ Läs mer om detta i avsnitt 8.3.1.

⁴⁴ Kap 19 lag (2016:1145) om offentlig upphandling samt lag (2008:965) om valfrihetssystem.

8.6.1 Utökad personkrets

Arbetsförmedlingen ser över möjligheten att införa egen uteslutningsgrund som syftar till att inkludera en utökad personkrets. Uteslutningsgrunden i LOU om oseriösa leverantörers misskötsel avser det anbudsgivande företaget,⁴⁵ till skillnad från uteslutningsgrunden om allvarliga brott i första paragrafen som omfattar personer i företagets förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan. Det medför att personer som tidigare varit en företrädare för oseriösa företag som omfattats av uteslutningsgrunden för misskötsel med enkelhet kan starta ett nytt företag och undkomma en framtida uteslutning.

Genom att myndigheten anger en egen författad uteslutningsgrund till att även omfatta personer som varit företrädare i oseriösa företag kan Arbetsförmedlingen förhindra ett återinträde och ett nytt kontrakt. Den här typen av uteslutningsgrund används bland annat av Göteborg Stad som förespråkar dess positiva effekt.

8.6.2 Brister i fullgörandet av tidigare kontrakt (Rusta och Matcha)

Möjligheten att utesluta en leverantör vars brister i utförandet medfört att kontraktet hävts kan enbart användas om det hävda avtalet tecknats inom ramen för en upphandling enligt upphandlingslagarna, vilket exkluderar avtal inom LOV.⁴⁶

Ett hävt avtal inom ett valfrihetssystem kan med andra ord inte möjliggöra en uteslutning enligt LOU. Eventuellt kan man argumentera för att ett hävt avtal inom ett valfrihetssystem kan utgöra en uteslutningsgrund som rör allvarliga fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.⁴⁷

Arbetsförmedlingen föreslår att en uteslutningsgrund tas fram som ger myndigheten möjlighet att vid upphandling enligt LOU utesluta oseriösa leverantörer som genom misskötsel fått ett avtal hävt inom valfrihetssystemet.

8.6.3 Utökad tidsperiod för uteslutning och krav på redovisning av åtgärder

Vid direktivstyrda upphandlingar finns lagstadgade tider inom vilken en händelse kan ligga leverantören eller underleverantören till last i fråga om uteslutning. För de obligatoriska uteslutningsgrunderna (allvarliga brott) är den lagstadgade tiden fem år och för de fakultativa (misskötsel vid betalning av skatter samt andra missförhållanden) är den lagstadgade tiden tre år. Vid upphandling av arbetsmarknadspolitiska insatser enligt LOU tillämpas ett annat regelverk där dessa tidsramar inte är angivna.⁴⁸ Det innebär att en grund för uteslutning som inträffat bortom de lagstadgade tidsramarna potentiellt kan åberopas och ligga anbudsgivaren till last. De lagstadgade tiderna för det direktivstyrda området utgör däremot ett riktmärke och handlar ytterst om en bedömning i det enskilda fallet enligt principen om proportionalitet.

⁴⁵ Kap 13 § 3

⁴⁶ Kap 13 § 3

⁴⁷ Kap 13 § 3

⁴⁸ Kap 19

Det är enligt Arbetsförmedlingen önskvärt att kunna åberopa exempelvis omständigheten att ett tidigare avtal blivit hävt till följd av allvarliga avtalsbrott under en längre period än tre år. Det kan tilläggas att myndighetens upphandlade ramavtal oftast är giltiga under fyra år och att en sådan uteslutningen då enbart påverkar den oseriösa leverantören i den efterkommande upphandlingen men inte under längre tid än så.

Arbetsförmedlingen ser över möjligheten att åberopa uteslutningsgrunder som handlar om allvarliga missförhållanden i leverantörens verksamhet under en längre period än tre år genom att tillföra transparenta skrivningar i upphandlingsdokumenten samt ta fram rutiner för hur proportionerliga bedömningar kan göras i det enskilda fallet.

För uteslutningsgrunder som av tidsskäl inte kan ligga anbudsgivaren till last hade det ändå varit av intresse för Arbetsförmedlingen att granska om leverantören åtgärdat de strukturella och organisatoriska brister som föranlett missförhållandet i verksamheten. Av den anledningen ser Arbetsförmedlingen över möjligheten att vid sådana situationer kräva in en redovisning av åtgärder som vidtagits sedan uteslutningsgrunden uppstod för att säkerställa att leverantören rättat till problemen innan ett återinträde kan vara aktuellt.

9 Rättsliga hinder

9.1 Inte likalydande uteslutningsgrunder i LOU och LOV

I dagsläget innehåller lagen om valfrihet de äldre skrivningarna om uteslutningsgrunder som har sitt ursprung i det äldre upphandlingsdirektivet. I den statliga utredningen *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*⁴⁹ föreslogs att uteslutningsgrunderna i LOV ska ändras och bli likalydande med de som gäller för upphandlingar av sociala och andra särskilda tjänster enligt lagen om upphandling. En sådan ändring tydliggör att egna uteslutningsgrunder kan anges inom ramen för ett valfrihetssystem som inrättats efter att lagändringen trätt i kraft. Det möjliggör också att praxis från upphandlingsområdet i större utsträckning kan ge ledning i hur bestämmelserna inom LOV ska tolkas. Det är i dagsläget okänt för Arbetsförmedlingen om den föreslagna ändringen är under beredning för vidare beslut av riksdagen. Arbetsförmedlingen tillstyrkte de av utredningen föreslagna lagändringarna om nya uteslutningsgrunder i LOV. Arbetsförmedlingen avstyrkte däremot föreslagna övergångsbestämmelser, som innebar att enbart nya valfrihetssystem som inrättas efter lagändringens ikraftträdelse kan åberopa de nya uteslutningsgrunderna.

⁴⁹ SOU 2023:43

9.2 Möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled

I samma utredning som nämns ovan ingick ett deluppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled. Utredningen kom fram till att en sådan begränsning inte är förenlig med de bestämmelser som finns i Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet. Utredningens slutsats var också att det fanns mindre ingripande och konkurrensbegränsande åtgärder för att exempelvis motverka arbetslivskriminalitet. Utredningen hänvisar till Upphandlingsdirektivet artikel 71 om anlitande av underleverantör som ger upphandlade myndigheter rätt att:

- begära att huvudleverantören lämnar in uppgifter om hur stor del av kontraktet som kommer att fullgöras av underleverantörer,
- begära att huvudleverantören anger vilka underleverantörer, i samtliga led, som kommer att anlitas för att fullgöra kontraktet,
- begära att huvudleverantören lämnar information om underleverantörer, i alla led, som tillkommer efter att kontraktet tilldelats,
- kontrollera samtliga underleverantörer som anlitas för att fullgöra kontraktet och
- begära att huvudleverantören byter ut den underleverantör för vilken kontrollen visat att det föreligger skäl för uteslutning.

Arbetsförmedlingen vill poängtera att ovanstående punkter redan finns i myndighetens upphandlingsdokument/förfrågningsunderlag och avtalsvillkor

I detta sammanhang bör framhållas att det kan finnas affärsmässiga skäl mot att begränsa anbudsgivares/ansökandes möjlighet att nyttja underleverantörer i flera led. Det bör särskilt beaktas hur en sådan begränsning kan påverka små och medelstora företag och deras möjligheter att delta och leverera tjänster till Arbetsförmedlingen, samt de långsiktiga effekterna på marknaden som en sådan konkurrensbegränsning kan få.

Det bör också påpekas att problematiken med underleverantörer i flera led (tre, fyra, fem eller fler) typiskt sett är förekommande och problematisk i vissa utpekade branscher såsom städ- eller byggtreprenadbranschen.

Arbetsförmedlingen delar inte utredningens bedömning om att det finns hinder att begränsa antalet underleverantörer utifrån upphandlingsdirektiven när det gäller icke direktivstyrda upphandlingar samt valfrihetssystem enligt LOV⁵⁰. Dessa anskaffningar saknar koppling till den inre marknaden inom EU och har som huvudregel inte ett gränsöverskridande intresse. Eftersom utredningen inte särskilt analyserat det rättsliga utrymmet för icke direktivstyrda upphandlingar och valfrihetssystem anser Arbetsförmedlingen att en sådan utredning borde tillsättas med uppdrag att föreslå en begränsning av antalet underleverantörsled.

⁵⁰ Af-2023/0091 4235

Inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem, tjänsten Rusta och matcha, har myndigheten sett att underleverantörer används i flera led. Arbetsförmedlingen ser också en ökning av brister i tjänsternas utförande när underleverantörer är utförare av verksamheten. Av den anledningen hade det varit av intresse för myndigheten att lagstiftaren tydliggör det rättsliga utrymmet för begränsning av underleverantörsled.

Slutligen ska även förtydligas att en leverantörs rätt att åberopa en annan leverantörs kapacitet för uppfyllnad av kvalificeringskraven är en oinskränkt rätt i offentlig upphandling och ska inte sammanblandas med nyttjandet av underleverantörer.

9.3 Utmaningar i informationsutbyte mellan myndigheter

För att Arbetsförmedlingen ska kunna agera krävs insikt och att det finns tillgänglig information. Relevant information om oseriösa leverantörer/underleverantörer finns idag tillgänglig hos andra myndigheter, men som inte kan delas på grund av sekretess eller andra hinder som försvårar informationsutbyte.

I ovan nämnd utredning ingick uppdraget att se över möjligheterna till att förenkla, förbättra och samordna registerkontroller av anbudsgivare och leverantörer inom ramen för offentlig upphandling och valfrihetssystem. Förslaget innebär att Bolagsverket får i uppgift att kontrollera leverantörer inom offentlig upphandling mot vissa av uteslutningsgrunderna som anges i LOU och LOV. Kontrollen ska ersätta den sanningsförsäkran som idag används i dessa delar. Bolagsverkets registerkontroll och föreslagna författningsändringar föreslås träda i kraft 1 oktober 2025.

Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar tillstyrkt alla förslag som utökar möjligheten att göra faktisk kontroll i stället för att utgå från en sanningsförsäkran⁵¹.

Likt flera andra myndigheter anser Arbetsförmedlingen att förslaget bör omfatta fler kontroller och även inkludera de fakultativa uteslutningsgrunderna. Utredningens förslag om kontroll kommer exempelvis inte att inkludera övrig misskötsel av leverantör vad gäller betalning av skatter och sociala avgifter, allvarliga fel i yrkesutövningen eller allvarliga brister i utförandet av offentliga kontrakt.

Arbetsförmedlingen ingår i expertgruppen i den statliga utredningen (2023:65) som har till syfte att se över förbättringar för en effektiv och ändamålsenlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Myndigheten kommer genom expertgruppen lyfta fram behov av nödvändig information företag och om utökade kontrollmöjligheter.

⁵¹ Af-2023/0091 4235

10 Slutsats

Arbetsförmedlingen har genom flertalet regeländringar fått bättre förutsättningar att upptäcka, stoppa och motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Myndigheten har omhändertagit en del av förutsättningarna och arbetar vidare för att fullt ut nyttja möjligheter. Vissa delar behöver göras tillsammans med andra myndigheter och aktörer, exempelvis LUFFA-lagen.

Utöver omhändertagande av regeländringar utvecklar myndigheten löpande sitt kontrollarbete, både avseende arbetsprocesser och tekniska lösningar.

Arbetsförmedlingen önskar att myndighetens remissvar⁵² på den statliga utredningen *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*⁵³ beaktas.

⁵² Af-2023/0091 4235

⁵³ SOU 2023:43