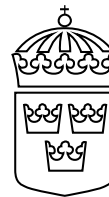


Regeringens skrivelse

2023/24:82



Riksrevisionens rapport om kontrollen av subventionerade anställningar

Skr.
2023/24:82

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 2024

Elisabeth Svantesson

Johan Pehrson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17).

Riksrevisionens övergripande bedömning är att kontrollen av de subventionerade anställningarna, trots att förbättringar har gjorts, inte är effektiv. Riksrevisionen bedömer att regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk, särskilt när det gäller nystartsjobben.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott riktade mot det offentliga är högt prioriterat av regeringen. Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till detta arbete.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet för att minska felaktiga utbetalningar och vid behov vidta ytterligare åtgärder.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17).....	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2024	113

Riksrevisionen har granskat om kontrollen av de subventionerade anställningarna är effektiv. Granskningen har redovisats i rapporten Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR 2023:17), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 21 november 2023. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att inkomma med synpunkter (A2022/01175). De rekommendationer som riktar sig till Arbetsförmedlingen behandlas inte i denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om kontrollen av de subventionerade anställningarna är effektiv. Riksrevisionen anser att kontrollen av de subventionerade anställningarna, trots att förbättringar har gjorts, inte är effektiv.

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen fångar upp många av de risker som är enklare att identifiera, men brister när det kommer till mer avancerade upplägg. Riksrevisionen pekar på möjligheter att effektivisera och automatisera och lyfter fram att de kontroller som Arbetsförmedlingen gör när en subventionerad anställning beviljas är ineffektiva på grund av eftersatta it-system och tungrodd administration. Riksrevisionen anser vidare att Arbetsförmedlingen har utvecklat sina arbetsmetoder för att upptäcka fel under tiden en subventionerad anställning pågår, men att det tar lång tid innan de misstänkta felen utreds.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen under senare år har vidtagit flera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar hos Arbetsförmedlingen, men lyfter samtidigt fram att de nya åtagandena har trängt undan ordinarie kontroller och skapat längre ledtider innan ärenden utreds. Enligt Riksrevisionen har regeringen utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk och det gäller särskilt för nystartsjobben. Riksrevisionen anser också att det finns problem med att kontrollera arbetsgivare utan kollektivavtal.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen 2019 tog bort kravet på försäkringar motsvarande kollektivavtal och att riksdagen 2022 temporärt höjde ersättningsnivåerna för nystartsjobb. Riksrevisionen menar att varken regeringen eller Arbetsförmedlingen har agerat för att öka kontrollerna av nystartsjobben i samband med dessa förändringar. Granskningen visar att kontrollnivån är lägre inom nystartsjobben än inom de andra två granskade insatserna (introduktionsjobb och lönebidrag). Riksrevisionen konstaterar att det beror på att förordningarna skiljer sig åt vad gäller kontroll inför beslut.

Det är betydligt färre arbetstagare i subventionerade anställningar som omfattas av kollektivavtal än på arbetsmarknaden i stort. Riksrevisionen

bedömer att uppföljningen av kollektivavtalsenliga villkor är komplicerad och försvåras ytterligare av att viktiga förbund inte besvarar Arbetsförmedlingens förfrågan om yttrande innan någon anvisas till ett program eller en insats som är förlagd till en arbetsplats.

Riksrevisionen menar också att systemet för återkrav är ineffektivt. Riksrevisionen lyfter fram att arbetsgivare som medvetet missbrukat systemet kan avstå från att betala tillbaka pengar efter ett beslut om återkrav och vänta på att bli stämnda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av. Om besluten om återkrav skulle vara möjliga att överklaga skulle Arbetsförmedlingen kunna skicka fordran direkt till Kronofogdemyndigheten och då skulle sannolikt möjligheten att få in återbetalningar öka, enligt Riksrevisionens bedömning. Riksrevisionen bedömer dessutom att handläggningen hos Arbetsförmedlingen skulle kunna effektiviseras om besluten var möjliga att överklaga.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Gör en översyn av handlägningsprocessen för de subventionerade anställningarna med syfte att hitta tidstjuvar, ta bort onödiga steg i handläggningen och förenkla för arbetsförmedlarna.
- Digitalisera förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationerna.
- Förbättra hanteringen av misstänkta fel genom att korta ledtiderna för kontrollutredningar, förbättra rutinerna för omprövning av pågående beslutsperioder och initiera samverkan med Polismyndigheten angående hanteringen av polisanmälningar.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller.
- Gör en översyn av förordningarna som anger hur Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetsgivare som saknar kollektivavtal så att goda anställningsvillkor kan tryggas utan att hanteringen blir alltför kostsam.
- Gör en översyn av systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar så att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att kunna driva in felaktigt utbetald ersättning på ett effektivt sätt.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Granskningen belyser viktiga aspekter för subventionerade anställningar och felaktiga utbetalningar. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och

bidragsbrott riktade mot det offentliga är högt prioriterat av regeringen. Skr. 2023/24:82
Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till detta arbete.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser.

Som Riksrevisionen konstaterar har regeringen under senare år vidtagit flera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt menar Riksrevisionen att nystartsjobben blivit mer riskfyllda utan att kontrollnivån har höjts och att vare sig regeringen eller Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för att öka kontrollerna av nystartsjobben i samband med dessa förändringar. Även om mer behöver göras menar regeringen att kontrollnivån har höjts i och med de ändringar som gjorts i ett antal förordningar som trädde i kraft den 1 december 2022, bland annat i förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb. I och med dessa förordningsändringar har Arbetsförmedlingens möjligheter att avstå från att bevilja stöd till olämpliga arbetsgivare ökat. Till exempel får Arbetsförmedlingen avstå från att bevilja stöd om arbetsgivaren inte fullgör, eller om det kan antas att arbetsgivaren inte kommer att fullgöra, sina åtaganden mot Arbetsförmedlingen eller mot den enskilde som stödet avser.

Regeringen instämmer i att subventionerade anställningar medför risker för felaktiga utbetalningar och att regelverken ska vara utformade på ett sådant sätt att riskerna för felaktiga utbetalningar minskar.

Regeringen instämmer också i bedömningen att de kontroller som krävs för att kunna besluta om och kontrollera de subventionerade anställningarna behöver vara effektiva och dimensionerade efter de behov som finns.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har sedan 2021 angett som mål för Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet att myndigheten ska bidra till det övergripande målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, att andelen felaktiga utbetalningar ska minska och att fel ska motverkas (A2020/02639, A2021/0239, A2022/01638 och A2023/01742). Regeringen kommer att följa utvecklingen och målpuppfyllelsen noggrant.

Den 1 januari 2024 inrättades Utbetalningsmyndigheten som har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen genom dataanalys och granskningar, däribland utbetalningar för subventionerade anställningar.

Regeringen beslutade den 1 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till en ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Lagen innebär att vissa statliga myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor ska kunna dela mer information med varandra än vad som är möjligt i dag. Förslaget syftar till att ge berörda statliga myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor tillgång till uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta

beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget syftar även till att ge de statliga myndigheter som deltar i samverkan mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet tillgång till uppgifter som behövs för att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser.

Regeringen har vidare tillsatt en utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) jämföras med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

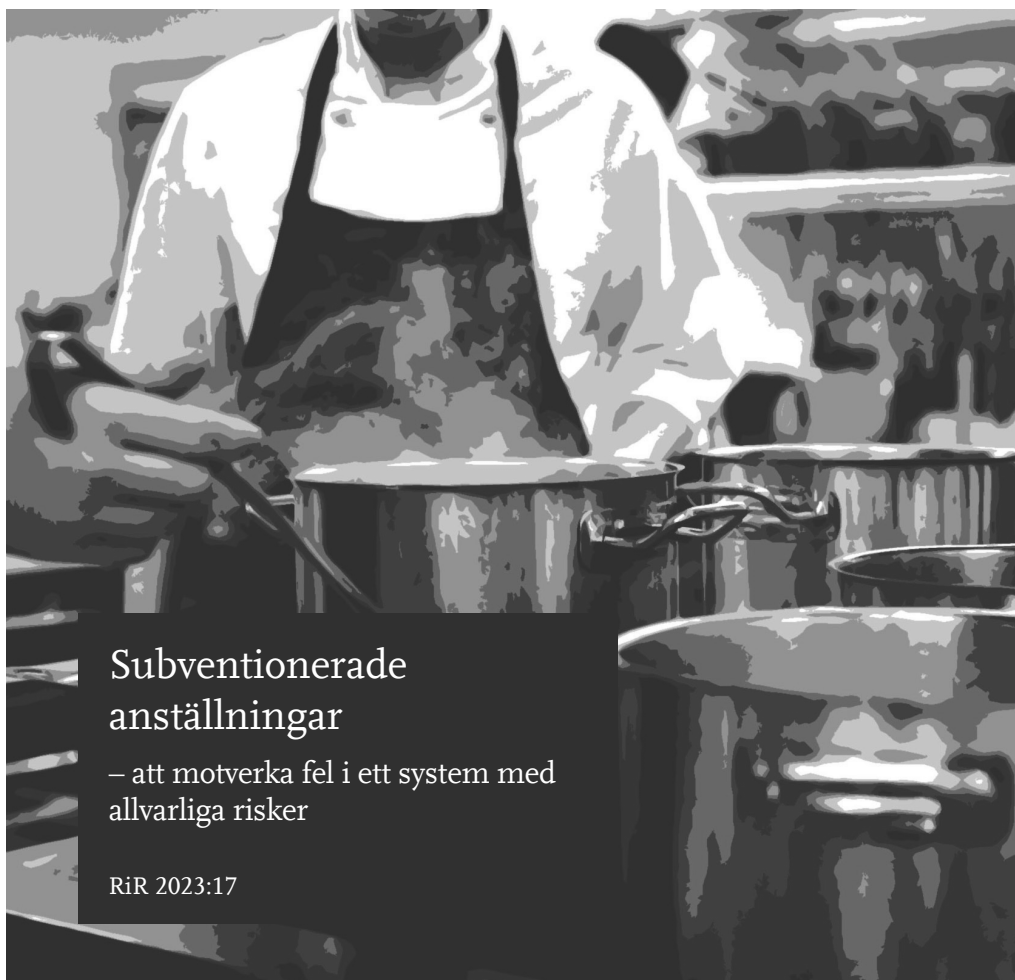
Regeringen har beslutat om att sänka subventionsnivån för nystartsjobb från och med den 1 januari 2024. Den 21 december 2023 beslutade regeringen även om en förordningsändring i syfte att förbättra Arbetsförmedlingens möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige.

Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingen arbetar med en effektiv och rättssäker ärendehandläggning och att myndigheten bidrar till regeringens mål att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, att andelen felaktiga utbetalningar ska minska och att fel ska motverkas. Regeringen förutsätter även att Arbetsförmedlingen beaktar de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till Arbetsförmedlingen.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet för att minska felaktiga utbetalningar och vid behov vidta ytterligare åtgärder.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



Subventionerade anställningar

– att motverka fel i ett system med
allvarliga risker

RiR 2023:17



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:17

ISBN 978-91-7086-668-5

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Maskot bildbyrå

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■■■■■
Beslutad: 2023-11-01
Diarienummer: 2022/0731
RiR 2023:17

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Subventionerade anställningar

– att motverka fel i ett system med allvarliga risker

Riksrevisionen har granskat om kontrollen av de subventionerade anställningarna är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen och regeringen.

Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Yvonne Thorsén har varit föredragande. Enhetschef Katarina Richardson, revisionsdirektör Christian Andersson och revisor Louise Kennerberg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Yvonne Thorsén

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

Riksrevisionen

Skr. 2023/24:82
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	11
2 Subventionerade anställningar	13
2.1 Insatsernas utformning och regelverk	13
2.2 Krav på arbetsgivare för att få ha anställda med lönesubventioner	16
2.3 Så går handläggningen till	17
2.4 Antalet deltagare och utgifter för subventionerade anställningar	19
2.5 Vilka är de anställda med lönesubvention?	21
2.6 Vilka är företagen?	22
2.7 Risker för fel i de subventionerade anställningarna	24
3 Arbetsförmedlingens kontrollarbete	27
3.1 Bedömningsgrund	27
3.2 Styrningen av kontrollverksamheten	29
3.3 Säkerställa korrekta beslut	33
3.4 Fånga upp fel under pågående beslutsperiod	46
3.5 Hantera misstänkta fel	53
4 Regeringens styrning	61
4.1 Bedömningsgrund	61
4.2 Styrningen av Arbetsförmedlingen	62
4.3 Regelverket för de subventionerade anställningarna	65
5 Slutsatser och rekommendationer	69
5.1 Subventionerade anställningar medför allvarliga risker för felaktiga utbetalningar	69
5.2 Ineffektivitet i Arbetsförmedlingens handläggning av beslut och hantering av misstänkta fel	70
5.3 Regeringen har vidtagit åtgärder mot felaktiga utbetalningar men problem kvarstår	73
5.4 Rekommendationer	75
Definitioner	77
Referenslista	78
Bilaga 1. Risker i de subventionerade anställningarna	84
Bilaga 2. Metod	92
Bilaga 3. Tabeller	94
Bilaga 4. Förordningsändringar 1 december 2022	100

Skr. 2023/24:82
Bilaga

Riksrevisionen

Sammanfattning

I Sverige utgör subventionerade anställningar en, i ett internationellt perspektiv, stor del av arbetsmarknadspolitiken. Årligen betalas 18 miljarder kronor ut och ungefär 150 000 personer har en subventionerad anställning. Systemet har pekats ut som en av statens mest riskfyllda ersättningar. Riksrevisionens granskning visar att kontrollen av de subventionerade anställningarna, trots att förbättringar har gjorts, inte är effektiv. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen fångar upp många av de risker som är enklare att identifiera, men brister när det kommer till mer avancerade upplägg.

De kontroller som Arbetsförmedlingen gör när en subventionerad anställning beviljas är ineffektiva på grund av eftersatta IT-system och tungrodd administration. Arbetsförmedlingen har utvecklat sina arbetsmetoder för att upptäcka fel under tiden en subventionerad anställning pågår, men det tar lång tid innan de misstänkta felen utreds. Utredarna gör få polisanmälningar och få personer blir dömda för bedrägeri eller bidragsbrott.

Regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk: särskilt gäller det nystartsjobben. Det finns även problem med att kontrollera arbetsgivare utan kollektivavtal och systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar.

De som omfattas av insatserna är främst nyanlända, långtidsarbetslösa och personer med funktionsnedsättningar. Lönebidrag är den vanligaste formen av stöd, följt av nystartsjobb.

Ineffektivitet i Arbetsförmedlingens handläggning av beslut och hantering av misstänkta fel

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har den kedja av kontroller som krävs för att kunna besluta om och kontrollera de subventionerade anställningarna på ett betryggande sätt. De olika momenten behöver dock effektiviseras och automatiseras i högre grad. Handläggningen inför beslut om en subventionerad anställning är administrativt krävande. Det finns dokumentationskrav som bör kunna förenklas eller tas bort. Inför beslut om lönebidrag och introduktionsjobb ställer arbetsförmedlaren en förfrågan till en arbetstagarorganisation om att de ska yttra sig om arbetsplatsens lämplighet. Hanteringen av yttranden sker via mejl och är arbetskrävande, både för arbetsförmedlare och arbetstagarorganisationer. Flera förbund avstår helt från att svara på Arbetsförmedlingens förfrågningar.

Arbetsförmedlingen har förbättrat möjligheterna att upptäcka fel under en pågående anställning. Det finns dock brister i hanteringen av de misstänkta felen. Det tar omkring tre månader innan en utredare tar itu med ett ärende. De långa väntetiderna gör att pengar riskerar att betalas ut felaktigt över en längre tid och det blir svårare att utreda ärendena. Arbetsförmedlingens sanktioner är inte alltid proportionella. Arbetsgivare som gjort mindre fel riskerar stora återkrav, samtidigt som det görs få polisanmälningar och få personer lagförs för brott. Sedan 2016 finns det endast sex fällande domar för bedrägeri kopplat till subventionerade anställningar. Kontrollsystemet är inte organiserat för att hantera arbetsgivare som återkommande missbrukar systemet. Arbetsförmedlingen kan fatta beslut om nya subventioner trots att arbetsgivaren samtidigt utreds för misstänkta fel.

Regeringen har vidtagit åtgärder mot felaktiga utbetalningar men problem kvarstår med utformningen av insatserna

Under senare år har regeringen vidtagit flera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar hos Arbetsförmedlingen. De nya åtagandena har dock trängt undan ordinarie kontroller och skapat längre ledtider innan ärenden utreds. Regeringen har öronmärkt 32 miljoner kronor per år till arbetet mot felaktiga utbetalningar. Denna öronmärkning har liten betydelse i praktiken, då Arbetsförmedlingen i dagsläget satsar mer än det dubbla på kontrollverksamheten.

Regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk. Det gäller särskilt nystartsjobben som har en hög ersättningsnivå men trots det få kontroller. Det är svårt för Arbetsförmedlingen att kontrollera löner och försäkringar när arbetsgivare saknar kollektivavtal. Det är också komplicerat att återkräva felaktigt utbetald ersättning på grund av hur regelverket är konstruerat. Arbetsgivare som medvetet har missbrukat systemet kan strunta i att betala och vänta på att bli stämnda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av.

Rekommendationer

Till regeringen

- Säkerställ att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller.
- Gör en översyn av förordningarna som anger hur Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetsgivare som saknar kollektivavtal så att goda anställningsvillkor kan tryggas utan att hanteringen blir alltför kostsam.
- Gör en översyn av systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar så att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att kunna driva in felaktigt utbetalad ersättning på ett effektivt sätt.

Till Arbetsförmedlingen

- Gör en översyn av handlägningsprocessen för de subventionerade anställningarna med syfte att hitta tidsjuvar, ta bort onödiga steg i handläggningen och förenkla för arbetsförmedlarna.
- Digitalisera förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationerna.
- Förbättra hanteringen av misstänkta fel genom att korta ledtiderna för kontrollutredningar, förbättra rutinerna för omprövning av pågående beslutsperioder och initiera samverkan med Polismyndigheten angående hanteringen av polisanmälningar.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som hanterar de största transfereringarna från välfärdssystemen.¹ En stor del av transfereringarna är lönesubventioner till arbetsgivare som anställer personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Under 2022 betalade Arbetsförmedlingen ut över 18 miljarder kronor för subventionerade anställningar.² De som omfattas av insatserna är främst nyanlända, långtidsarbetslösa och personer med funktionsnedsättning. Syftet är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har svårt att få ett arbete.³ Lönebidrag är den vanligaste formen av stöd, följt av nystartsjobb. Under 2022 hade närmre 150 000 personer en subventionerad anställning.⁴

Sveriges satsningar på subventionerade anställningar är bland de högsta i världen, både sett till procent av BNP och som del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Under 2020 satsade Sverige cirka 0,4 procent av BNP på subventionerade anställningar.⁵ Av Sveriges utgifter för den aktiva arbetsmarknadspolitiken gick 41 procent till subventionerade anställningar.⁶

Det finns studier som visar på att subventionerade anställningar har positiva arbetsmarknadseffekter för de som anställs med stöd.⁷ Det finns dock risker med insatserna. Subventionerade anställningar lyfts av regeringen fram som ett av de ersättningssystem som löper högst risk för felaktiga utbetalningar.⁸ Felaktiga

¹ Under 2022 var Arbetsförmedlingens totala utgifter för transfereringar närmare 60 miljarder kronor. Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 90.

² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 94. Här ingår extratjänster, introduktionsjobb, lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, nystartsjobb, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare och yrkesintroduktionsanställning.

³ Se 2 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 1 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt 2 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁴ Detta avser samtliga subventionerade anställningar. Se Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 31.

⁵ Som jämförelse satsade Tyskland 0,03 procent, Finland 0,05 procent och Danmark 0,12 procent av BNP på subventionerade anställningar. Statistik från OECD, "OECD.Stat", hämtad 2023-09-04.

⁶ Beräknas genom att dividera andelen av BNP som satsas på subventionerade anställningar med den totala andelen av BNP för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

⁷ Se till exempel Forslund, *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*, 2018 samt Arbetsförmedlingen, *Effekter av subventionerade anställningar på lärande och integration - lärdomar från en randomiserad försöksverksamhet*, 2023.

⁸ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 92, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

⁸ Riksrevisionen

utbetalningar leder till högre utgifter för staten och skadar dessutom förtroendet för den gemensamma välfärden.⁹

Bedrägerier mot välfärdssystemen har under senare år blivit alltmer uppmärksammade. I vissa fall handlar det om systematisk och organiserad ekonomisk brottslighet vilket ställer stora krav på de utbetalande myndigheternas kontrollverksamhet.¹⁰

Arbetsförmedlingens kontrollarbete har genomlysts i flera tidigare utredningar.¹¹ Myndigheten har dock under senare år genomgått stora förändringar med ett större inslag av externa leverantörer, ökad digitalisering och ökad specialisering bland handläggarna. Förändringarna innebär också att kontrollsystemen påverkas. Mot bakgrund av en alltmer komplex välfärdsbrottslighet och de mycket höga utgifterna för subventionerade anställningar har Riksrevisionen valt att granska kontrollen av de subventionerade anställningarna.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är:

Är kontrollen av de subventionerade anställningarna effektiv?

Delfrågorna är:

1. Är Arbetsförmedlingens kontrollarbete effektivt?
2. Motverkar regeringens styrning av de subventionerade anställningarna felaktiga utbetalningar?

1.2.1 Avgränsningar

De subventionerade anställningar som ingår i granskningen är nystartsjobb, introduktionsjobb och lönebidrag. De år som granskas är 2017–2022. Vi avgränsar bort yrkesintroduktionsanställningar då de har mycket få deltagare och extratjänster eftersom det sista beslutet löpte ut i juli 2023.¹² Vi bedömer att det finns små risker för allvarliga fel i insatsen skyddat arbete hos offentliga

⁹ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 97, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

¹⁰ Se till exempel SOU 2017:37 och SOU 2019:59.

¹¹ Se exempelvis Statskontoret, *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*, 2009; SOU 2014:16; SOU 2017:37 och SOU 2019:59.

¹² Se prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 14, s. 28 och 64, rskr. 2022/23:90.

arbetsgivare och därför ingår inte heller den i granskningen. Subventionerade anställningar hos Samhall ingår inte i granskningen.¹³

Som ett komplement till lönebidrag kan arbetsgivare få bidrag för personligt biträde och bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen. Vi har inte granskat hanteringen av dessa bidrag. Vi har heller inte granskat kontrollen av de kommande etableringsjobben eftersom de inte är införda än.

Slutligen granskar vi inte om de subventionerade anställningarna förbättrar deltagarnas möjligheter att få ett osubventionerat arbete, eller andra typer av sysselsättnings effekter av insatserna.

1.3 Bedömningsgrunder

Våra bedömningsgrunder utgår från regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen och regelverket gällande felaktiga utbetalningar och arbetsmarknadspolitiska insatser. I kapitel 3 och 4 finns operationaliserade bedömningsgrunder för delfrågorna.

En utgångspunkt är att alla myndigheter bör arbeta för att statens resurser inte ska gå till något annat än vad som är avsett. Riksdagen har uttalat att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar minska och fel motverkas.¹⁴ Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att bidra till det här övergripande målet och även att minska andelen felaktiga utbetalningar från de ersättningar som Arbetsförmedlingen hanterar.¹⁵

Arbetsförmedlingen har i sin instruktion fått i uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter, och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.¹⁶

För att riksdagen ska kunna följa upp sitt mål behöver de ha kunskap om omfattningen av felaktiga utbetalningar. Att ha kunskap om risker och fel i de subventionerade anställningarna är även nödvändigt för att regeringen och Arbetsförmedlingen ska kunna göra rätt prioriteringar och ta beslut om åtgärder

¹³ Riksrevisionen granskade Samhall under 2023, se Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, 2023.

¹⁴ Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

¹⁵ Regeringsbeslut A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl.

¹⁶ 4 § 7 och 8 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Denna förordning ersattes den 1 december 2022 av förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I den nya förordningen uttalas att myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (5 §).

för att uppnå riksdagens mål.¹⁷ Sedan 2021 omfattas Arbetsförmedlingen av förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. En central del av förordningen är att återkommande studera omfattningen av felaktiga utbetalningar.¹⁸

Felaktiga utbetalningar kan handla om allt från smärre administrativa missar till grovt bedrägeri. Den allvarligaste formen av felaktiga utbetalningar är förhållanden som kan kopplas till avsiktliga fel och systematiskt utnyttjande av de subventionerade anställningarna.¹⁹ Arbetsförmedlingen bör lägga störst fokus vid att motverka avsiktliga fel och systematiskt utnyttjande av de subventionerade anställningarna eftersom detta hotar legitimiteten för välfärdssystemet på ett mycket allvarligare sätt än oavsiktliga fel.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Yvonne Thorsén (projektledare), Christian Andersson och Louise Kennerberg. Mathias Ulander Kull och Stina Lindgren (praktikanter) har också bidragit i arbetet. Referenspersonen Stefan Lundberg, handläggare brottsförebyggande arbete på Nationellt bedrägericentrum vid Polismyndigheten, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen bygger på flera metoder för datainsamling. Vi har gått igenom olika typer av styrande dokument så som Arbetsförmedlingens vägledningar och handläggarstöd. Vi har också gått igenom rapporter, utredningar och forskning på området. Vi har analyserat registerdata över samtliga beslut om subventionerade anställningar för åren 2017–2022. Statistiken har vi inhämtat från Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB).

¹⁷ Ekonomistyrningsverket, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, 2023, s. 11.

¹⁸ 7 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

¹⁹ Vi lutar oss här mot Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, 2015 där myndigheten graderar olika typer av beteende och avser inrikta sina kontrollåtgärder utifrån dessa. Graderingen är: Gör rätt, Gör oavsiktliga fel, Gör avsiktliga fel, Systematiskt utnyttjande.

Därutöver har vi genomfört ett 50-tal intervjuer med arbetsförmedlare, handläggare och chefer regionalt, och på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Utöver medarbetare på Arbetsförmedlingen har vi intervjuat företrädare för arbetstagarorganisationer, Skatteverket och Regeringskansliet. Vi har även genomfört en enkät till LO:s arbetstagarorganisationer på förbunds nivå för att inhämta deras synpunkter på rutinerna för Arbetsförmedlingens förfrågan om yttrande.²⁰ För en utförligare beskrivning av metoderna se bilaga 2.

²⁰ Vi valde att vända oss till LO:s medlemsförbund eftersom de tar emot merparten av förfrågningar om yttranden från Arbetsförmedlingen. Se avsnitt 3.3.3 för en beskrivning av systemet för förfrågan om yttrande.

2 Subventionerade anställningar

Subventionerade anställningar har utgjort en stor del av svensk arbetsmarknads- politik under lång tid, men utformningen av insatserna har varierat. Under senare år har deltagarantalet i insatserna minskat beroende på arbetsmarknadsläget och att Arbetsförmedlingen inte haft kapacitet att handlägga ärenden. Fler män än kvinnor har subventionerade anställningar och lönerna är genomgående låga. Det finns flera risker för fel kopplade till de subventionerade anställningarna: skenanställning, dåliga arbetsvillkor och att den arbetsökande inte har rätt till insatsen.

2.1 Insatsernas utformning och regelverk

Subventionerade anställningar har varit en del av svensk arbetsmarknadspolitik sedan 1980-talet.²¹ Över tid har det funnits en stor mängd olika insatser, och i dagens system finns det utöver nystartsjobb, lönebidrag och introduktionsjobb även yrkesintroduktionsanställningar. Etableringsjobb är en ny form av subventionerad anställning som är beslutad, men som ännu inte har fått sina första deltagare.²²

Gemensamt för alla subventionerade anställningar är att Arbetsförmedlingen beslutar om subventionen. En subventionerad anställning är i grunden ett vanligt anställningsförhållande mellan en arbetstagare och en arbetsgivare. Anställningskontraktet kan avse både tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar, på såväl deltid som heltid. För subventionerade anställningar finns ett tak för lönekostnader på 20 000 kronor som ersättningen beräknas på, även om individens lön kan vara högre än 20 000 kronor.²³ Ersättningen till arbetsgivaren betalas ut på företagets skattekonto.

2.1.1 Lönebidrag

För att en arbetsgivare ska vara berättigad till lönebidrag ska den arbetsökande ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²⁴ Arbetsförmedlaren ska göra en bedömning av om den arbetsökande har ett behov av insatsen genom en arbetsmarknadspolitisk bedömning.²⁵

²¹ Forslund, *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*, 2018, s. 4.

²² Prop. 2019/20:117, bet. 2019/20:AU12, rskr. 2019/20:282.

²³ Se 17 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 21 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt 16 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

²⁴ Lönebidrag regleras i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁵ Se 5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsförmedlingen avgör storleken på lönebidraget utifrån den anställdes lönekostnad och arbetsförmåga. Det finns tre former av lönebidrag: *lönebidrag för utveckling i anställning*, *lönebidrag för anställning* och *lönebidrag för trygghet i anställning*, med olika maximal längd på stödet.²⁶ Utöver lönebidrag kan Arbetsförmedlingen lämna ett ekonomiskt bidrag till arbetsgivaren som kompletterar bidraget för lönekostnaderna. Därutöver kan arbetsgivaren få ersättning för hjälpmedel och personligt biträde.²⁷

För lönebidragen gäller att lön och andra anställningsförmåner ska följa av kollektivavtal eller i väsentliga delar ska vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.²⁸ Lönebidrag är kvalificerande för arbetslöshetsförsäkringen.²⁹

2.1.2 Introduktionsjobb

Introduktionsjobben infördes 2018 och ersatte fyra tidigare former av subventionerade anställningar.³⁰ Insatsen riktar sig till personer som har varit arbetslösa under en längre tid och till nyanlända invandrare.³¹ Arbetsförmedlaren ska göra en bedömning av om den arbetssökande har ett behov av insatsen genom en arbetsmarknadspolitisk bedömning.³² Introduktionsjobbet kan kombineras med utbildning eller andra insatser för att öka anställningsbarheten. Det handlar ofta om svenska för invandrare (sfi) eller kurser på komvux.³³

²⁶ Lönebidrag för trygghet i anställning ger ersättning upp till ett år. Lönebidrag för utveckling i anställning ger ersättning upp till två år och lönebidrag för anställning kan betalas ut i upp till åtta år. Se 27, 31 och 35 § i förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁷ Bidrag till hjälpmedel uppgår till högst 100 000 kronor per år. Ersättning för personligt biträde uppgår i de flesta fall till max 60 000 kronor per år, se 6 och 10 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁸ 18 § i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁹ Prop. 1999/2000:139, s. 62.

³⁰ De insatser som ersattes var traineejobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb. Regelverket som styr introduktionsjobb finns i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

³¹ 2, 4–5 §§ förordningen om särskilt anställningsstöd.

³² Se 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³³ Enligt intervjuer med arbetsförmedlare som handlägger introduktionsjobb. Utbildning som kan kombineras med introduktionsjobb är reguljär yrkesinriktad kurs eller utbildning, gymnasiestudier för att få en gymnasieexamen, studier i svenska (sfi), lämplig kompletteringsutbildning samt yrkesvenska B. Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Introduktionsjobb, 2023*.

Introduktionsjobb är undantagna ett flertal bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och ger inte heller rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.³⁴ Ersättningsnivån i introduktionsjobben är 80 procent av lönekostnaden upp till taket på 20 000 kronor. I ett exempel där arbetstagaren tjänar 22 000 kronor per månad är ersättningen från Arbetsförmedlingen drygt 21 000 kronor och arbetsgivaren betalar strax under 8 000 kronor.³⁵ På samma sätt som för lönebidrag ska lön och andra anställningsförmåner följa av kollektivavtal eller i väsentliga delar vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.³⁶

2.1.3 Nystartsjobb

Nystartsjobb skiljer sig från lönebidrag och introduktionsjobb eftersom arbetsförmedlaren inte gör en bedömning av om den arbetssökande har behov av insatsen. Arbetsförmedlaren bedömer i stället om den arbetssökande uppfyller kvalificeringsgrunderna som bland annat bygger på arbetslöshetens längd och om personen är nyanländ till Sverige.³⁷ Grunderna avgör också ersättningsnivån, som motsvarar olika antal arbetsgivaravgifter.³⁸

Nystartsjobb är den form av subventionerad anställning som mest liknar ett vanligt arbete. LAS gäller för den anställde, och tiden med nystartsjobb är också kvalificerande för arbetslöshetsförsäkringen och andra socialförsäkringar.³⁹

Ersättningen har över tid varierat från en arbetsgivaravgift till tre arbetsgivaravgifter. I februari 2022 beslutade riksdagen om tillfällig höjd ersättning

³⁴ 1 § tredje stycket 3 lagen om anställningsskydd, 14 § 1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³⁵ Ersättningen från Arbetsförmedlingen beräknas som: $(20\,000 \text{ [takbelopp]} + 0,3142 \times 20\,000 \text{ [arbetsgivaravgift multiplicerat med takbelopp]}) \times 0,8 \text{ [ersättningsnivån]}$. Arbetsgivarens kostnad beräknas som: $(22\,000 \text{ [bruttolön]} + 0,3142 \times 22\,000 \text{ [arbetsgivaravgift multiplicerat med arbetsgivaravgift]}) - \text{ersättningen från Arbetsförmedlingen}$. Uträkning med Arbetsförmedlingens beräkningsverktyg på webbplatsen "Introduktionsjobb – när du anställer någon som har svårt att få arbete", hämtad 2023-06-06.

³⁶ 20 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

³⁷ Andra kvalificeringsgrunder är att personen varit dömd till fängelse eller är inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin. Se 3 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

³⁸ Ersättningen för personer som varit arbetslösa mellan ett och två år är 2 arbetsgivaravgifter. För personer som varit arbetslösa mellan två och tre år är ersättningen 2,5 arbetsgivaravgifter och för personer som varit arbetslösa i mer än tre år eller är nyanlända invandrare är ersättningen 3 arbetsgivaravgifter. Bet 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

³⁹ Det finns inte undantag för nystartsjobb i ersättningarna från välfärdssystemet vilket gör att den som är anställd i nystartsjobb räknas på samma sätt som en person i en reguljär anställning.

för nystartsjobben för beslut mellan den 1 april 2022 och den 31 december 2023.⁴⁰ Som exempel kan en arbetsgivare få närmare 19 000 kronor i ersättning och behöver betala drygt 10 000 kronor för en person med en månadslön på 22 000 kronor.⁴¹

Villkoren för nystartsjobben har förändrats flera gånger över tid. 2019 togs kravet om att andra anställningsförmåner än lön ska följa av, eller vara likvärdiga med, kollektivavtal bort.⁴² Det innebär att det inte längre finns något krav för arbetsgivaren om att betala premier för försäkringar och tjänstepension för den anställde. Det finns inte heller krav på att Arbetsförmedlingen ska göra en förfrågan om att en arbetstagarorganisation ska yttra sig om arbetsplatsens lämplighet för nystartsjobben.

2.2 Krav på arbetsgivare för att få ha anställda med lönesubventioner

Det finns liknande krav på arbetsgivare för alla subventionerade anställningar. Arbetsgivaren ska vara registrerad i Skatteverkets arbetsgivarregister, företrädare får inte ha näringsförbud, verksamheten får inte vara i, eller på väg att hamna i, konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, företagsrekonstruktion eller liknande. Arbetsgivaren ska också betala skatt och socialförsäkringsavgifter.⁴³

I december 2022 trädde förordningsändringar i kraft som ger Arbetsförmedlingen utökade möjligheter att neka beslut till olämpliga arbetsgivare.⁴⁴ Förordningsändringarna tillkom som ett resultat av ett förslag som Arbetsförmedlingen tidigare lämnat till regeringen.⁴⁵

⁴⁰ Ersättningen för personer som varit arbetslösa mellan ett och två år höjdes från 1 till 2 arbetsgivaravgifter. För personer som varit arbetslösa mellan två och tre år höjdes ersättningen från 2 till 2,5 arbetsgivaravgifter och för personer som varit arbetslösa i mer än tre år eller är nyanlända invandrare höjs ersättningen från 2,5 till 3 arbetsgivaravgifter. Bet 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

⁴¹ Uträknat med Arbetsförmedlingens beräkningsverktyg på webbplatsen "Nystartsjobb – ersättning när du anställer någon som varit utan jobb länge eller som är nyanländ", hämtad 2023-06-06. Ersättningen gäller en person som varit arbetslös längre än 36 månader.

⁴² Syftet var att antalet nystartsjobb skulle öka, se prop. 2018/19:99, s. 115.

⁴³ Regelverket förändrades 2022-12-01 i förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb och förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁴⁴ I bilaga 4 skriver vi om de förändringar som gjordes.

⁴⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll. Behov av förändrat regelverk, 2021.*

2.3 Så går handläggningen till

Arbetsförmedlingen har under senare år gått mot en alltmer specialiserad och likriktad handläggning av subventionerade anställningar.

Figur 1 Förenklad beskrivning av hur det vanligtvis går till när Arbetsförmedlingen fattar beslut om en subventionerad anställning⁴⁶



1. **Intresseanmälan:** Arbetsgivaren skickar in en intresseanmälan via Arbetsförmedlingens webbplats. Efter en första bedömning hamnar anmälan hos en arbetsförmedlare. Ofta anger arbetsgivaren vilken person som är tänkt för anställningen, men det är också möjligt att skicka in önskemål om att Arbetsförmedlingen ska hitta en person som arbetsgivaren kan anställa med stöd.
2. **Arbetsgivarkontroll:** Arbetsförmedlaren gör en arbetsgivarkontroll i systemstödet för att se om arbetsgivaren uppfyller ett antal grundläggande krav för att få stöd. Resultaten av kontrollen blir *godkänd*, *ej godkänd* eller *kontroll*. Vid kontroll krävs manuell utredning.
3. **Bedömning av om individen ska få insatsen:** För nystartsjobb ska arbetsförmedlaren bedöma om den arbetssökande är kvalificerad, till exempel om personen har varit arbetslös tillräckligt länge eller är nyanländ. För introduktionsjobb och lönebidrag gör arbetsförmedlaren i stället en bedömning av om den arbetssökande är i behov av insatsen. För lönebidrag granskas även medicinska underlag som styrker funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

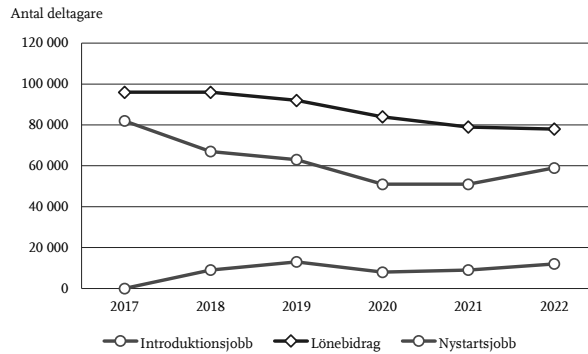
⁴⁶ Beskrivningen bygger på Arbetsförmedlingens handläggarstöd för de olika subventionerade anställningarna samt på intervjuer med arbetsförmedlare som handlägger stöden.

4. **Arbetsplatsbesök:** Om det rör sig om ett lönebidrag ska arbetsförmedlaren göra ett besök på arbetsplatsen. Det är inte ett krav för introduktionsjobb eller nystartsjobb.
5. **Förfrågan om yttrande:** Arbetsförmedlaren gör en förfrågan om yttrande över arbetsplatsens lämplighet till en arbetstagarorganisation. Det gäller för lönebidrag och introduktionsjobb, inte för nystartsjobb.
6. **Bedömning av ersättningsnivån:** För lönebidrag ska arbetsförmedlaren bedöma storleken på lönebidraget dels utifrån graden av nedsättning av arbetsförmåga i förhållande till anställningen, dels utifrån hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. För nystartsjobb och introduktionsjobb finns det fastslagna nivåer för hur hög ersättningen ska bli.
7. **Till beslut:** För lönebidrag och nystartsjobb går ärendet vidare till en annan arbetsförmedlare som fattar beslut. För introduktionsjobb är det vanligtvis en och samma arbetsförmedlare som förbereder och beslutar i ärendet. På beslutsdagen görs också en ytterligare arbetsgivarkontroll.
8. **Utbetalning:** Arbetsgivaren registrerar att lön betalats ut till den anställda hos Skatteverket. Därefter betalar Arbetsförmedlingen ut ersättningen på arbetsgivarens skattekonto.

2.4 Antalet deltagare och utgifter för subventionerade anställningar

Antalet personer som har någon av de tre granskade subventionerade anställningarna har minskat med ungefär 30 000 individer sedan 2017 (se diagram 1). Det har även funnits andra former av subventionerade anställningar under perioden, men också dessa har minskat i antal.

Diagram 1 Antal deltagare i olika typer av subventionerade anställningar, 2017–2022



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar.

Anm.: Antal unika individer (16–64 år) med nya och pågående beslut.

Neddragningarna har inte varit planerade eller önskade från regeringens sida utan beror på faktorer kopplade till arbetsmarknadsläget och att Arbetsförmedlingen inte har hunnit med att handlägga ärenden på grund av personalbrist.⁴⁷

Personalbristen har framför allt påverkat antalet beslut om lönebidrag eftersom handläggningsprocessen för dessa ärenden är resurskrävande.⁴⁸ Pandemin bidrog

⁴⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, 2020*, s. 74–75; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020, 2021*, s. 62; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, 2022*, s. 46–47; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*, s. 34.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen har fått allvarlig kritik av JO för att ett lönebidragsärende hade en handläggningstid på över 18 månader under 2022. Riksdagens ombudsmän JO, *Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för handläggningen av ett ärende om lönebidrag*, 2022.

också till svårigheter att identifiera behov för arbetssökande med funktionsnedsättning eller ohälsa eftersom det inte var möjligt att mötas fysiskt. En ytterligare faktor till det minskade antalet lönebidrag är att antalet inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning eller ohälsa minskat.⁴⁹ Under 2022 förbättrades arbetsmarknadsläget något, samtidigt som ersättningen höjdes i nystartsjobben, vilket bidragit till att antalet deltagare ökat.⁵⁰

2.4.1 Minskade utbetalningar till arbetsgivare

Utbetalningarna till arbetsgivare för de tre typerna av subventionerade anställningar har minskat i takt med att antalet deltagare sjunkit (se tabell 1). Trots detta betalades cirka 16,5 miljarder kronor ut under 2022. För lönebidragen har ersättningen inte sjunkit lika mycket som antalet deltagare; det kan förklaras av att takbeloppet höjdes 2017.

Tabell 1 Ersättning till arbetsgivare 2017–2022, miljoner kronor

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Introduktionsjobb	-	1 796	1 777	900	1 249	1 296
Lönebidrag	10 657	11 209	12 031	11 337	11 341	11 186
Nystartsjobb	6 006	5 009	4 624	3 733	3 385	3 978
Totalt	16 663	18 014	18 432	15 970	15 975	16 460

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar.

Samtidigt som de totala utbetalningarna har minskat så har det varit vanligt med höga ersättningsnivåer i lönebidragen. Under hela perioden har tre fjärdedelar av alla beslut haft en ersättningsnivå över 60 procent av lönekostnaden och drygt en tredjedel har haft en nivå över 70 procent (se tabell B1 i bilaga 3). Även i nystartsjobben har andelen beslut med den högsta ersättningsnivån ökat över tid (se tabell B2 i bilaga 3).

⁴⁹ Detta är delvis en konsekvens av att det tar lång tid för Arbetsförmedlingen att identifiera funktionsnedsatta bland de inskrivna. Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, 2022, s. 10.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 31–32.

Att det har varit färre deltagare än förväntat i insatserna har lett till att Arbetsförmedlingen har lämnat tillbaka en stor del av de tilldelade anslagen för lönebidrag och nystartsjobb 2017–2022 (se tabell B3 i bilaga 3).⁵¹ Mellan 2 och 16 procent av anslaget har förts tillbaka varje år.⁵² Den största skillnaden mellan tilldelning och använda medel var 2022. Då lämnade Arbetsförmedlingen tillbaka över tre miljarder kronor.

2.5 Vilka är de anställda med lönesubvention?

En typisk person som har en anställning med lönesubvention är en man med en lön på under 25 000 kronor som är anställd i ett litet företag. I introduktionsjobb och nystartsjobb är den typiska anställda en utrikes född man medan det för lönebidrag är en man född i Sverige.

2.5.1 Låga löner i subventionerade anställningar

Lönerna i de subventionerade anställningarna är bland de lägsta på arbetsmarknaden.⁵³ Medianlönen för introduktionsjobb är 21 600 kronor, för nystartsjobb 23 200 kronor och för lönebidrag 24 500 kronor.⁵⁴

En lägre andel av dem som är anställda med lönesubvention omfattas av kollektivavtal, jämfört med alla anställda. Andelen som har kollektivavtal är störst bland dem med lönebidrag, 76 procent.⁵⁵ Därefter kommer de med introduktionsjobb där 71 procent har kollektivavtal, följt av 59 procent för nystartsjobb. Detta kan jämföras med att 88 procent av de anställda på svensk arbetsmarknad omfattas av kollektivavtal.⁵⁶

2.5.2 Stor skillnad i andelen utrikes födda i olika insatser

Drygt 80 procent av personerna med nystartsjobb och introduktionsjobb är utrikes födda, medan det omvända gäller för personer med lönebidrag, där andelen inrikes födda är drygt 80 procent (se tabell 2). En förklaring till dessa skillnader är att subventionerna riktar sig till olika målgrupper. Nystartsjobb och introduktionsjobb

⁵¹ Introduktionsjobben redovisas inte separat och därför redogör vi inte för anslagssparandet.

⁵² Se tabell B3 i bilaga för beräkning. Tilldelade medel och anslagssparande för varje år redovisas i Arbetsförmedlingens årsredovisning.

⁵³ Enligt Medlingsinstitutet var den 10:e lönepercentilen för alla anställda 25 000 kronor 2022.

⁵⁴ Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen. Medianlönerna gäller dem som haft en subventionerad anställning under 2022.

⁵⁵ Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen. Andelen med kollektivavtal gäller dem som haft en subventionerad anställning under 2022.

⁵⁶ Siffran gäller 2021 och är inklusive hängavtal. Se Medlingsinstitutet, *Medlingsinstitutets årsrapport 2022, 2023*, s. 149.

riktas till långtidsarbetslösa och nyanlända. Det är dock anmärkningsvärt att bara 17 procent av dem som har lönebidrag är utrikes födda. Under 2022 var nära hälften av de personer som Arbetsförmedlingen arbetat med utrikes födda.⁵⁷

Tabell 2 Andel (procent) utrikes födda och kön för personer med subventionerade anställningar, 2022

	Inrikes född	Utrikes född	Man	Kvinna
Introduktionsjobb	14 %	86 %	56 %	44 %
Lönebidrag	83 %	17 %	59 %	41 %
Nystartsjobb	16 %	84 %	66 %	34 %
Totalt	51 %	49 %	62 %	38 %

*Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.
Anm.: Unika individer 2022 (med avseende på företag och typ av insats).*

2.5.3 Fler män än kvinnor i subventionerade anställningar

Män är överrepresenterade i subventionerade anställningar (se tabell 2). Den största skillnaden är för nystartsjobb, där 66 procent är män. Män har också högre löner (även om skillnaderna är relativt små, se tabell B4 i bilaga 3) och de får arbete i högre utsträckning än kvinnor efter att insatsen upphört.⁵⁸ Det är dock vanligare att kvinnor är anställda med kollektivavtal (se tabell B4 i bilaga 3).

2.6 Vilka är företagen?

Det typiska företaget som har anställda med lönesubvention är ett litet aktiebolag med endast en anställd med lönesubvention. Vanligast är att företaget är verksam i privat sektor inom vård och omsorg, handel, administration och personella och kulturella tjänster.

⁵⁷ 420 000 var utrikes födda och 460 000 var inrikes födda, se Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022, 2023*, s. 11.

⁵⁸ Under 2022 var 29 procent av kvinnorna och 34 procent av männen i arbete 90 dagar efter avslutat nystartsjobb. Motsvarande siffra för introduktionsjobben var 42 procent för kvinnor och 51 procent för män. För lönebidragen var det ungefär lika många män som kvinnor som var i arbete efter 90 dagar. För lönebidrag för anställning var siffran 56 procent för kvinnor och 54 procent för män, för lönebidrag för utveckling i anställning var den 61 procent för kvinnor och 61 procent för män och för lönebidrag för trygghet i anställning var den 52 procent för kvinnor och 55 procent för män. Se Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022, 2023*, s. 33 och 35.

2.6.1 Många små företag

Antalet företag som har anställda med lönesubvention har minskat med en knapp fjärdedel sedan 2017 (se tabell 3). Det är de små företagen som har minskat, men trots detta är många av företagen som har stöd fortfarande små. 40 procent har 0–4 anställda och 18 procent har 5–9 anställda (se tabell B5 i bilaga 3). Det är vanligast med 1 anställd med lönesubvention per företag och det är få företag som har fler än 5 anställda med subvention (se tabell B6 i bilaga 3).

Tabell 3 Antal företag med subventionerade anställningar, 2017–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal företag	60 823	56 757	52 959	47 001	47 986	46 582

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.

En risk med subventionerade anställningar är att arbetsgivare överutnyttjar subventionerna på ett sätt som inte är avsett. Detta undersöktes i en rapport från Arbetsförmedlingen 2016.⁵⁹ Där studerades bland annat de företag som hade 1 anställd med lönesubvention per påbörjade 5 anställda. Vi har gjort samma typ av analys och den visar att det är mycket ovanligt att arbetsgivare har många anställda med subventionerade anställningar relaterat till den övriga personalstyrkan. Det är endast en liten andel av företagen i vårt underlag som haft mer än 20 procent av de anställda på subventionerade anställningar (se tabell 4). Mindre än 1 procent av företagen har haft mer än 80 procent anställda med lönesubvention över hela den studerade perioden.⁶⁰

Tabell 4 Antal och andel företag med en viss andel anställda med lönesubvention hela perioden, 2017–2022

Andel subventionerat anställda 2017–2022	Antal företag	Procent företag
Mer än 20 procent samtliga år	5 613	5,2 %
Mer än 50 procent samtliga år	2 314	2,2 %
Mer än 80 procent samtliga år	873	0,8 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.

⁵⁹ Arbetsförmedlingen, *Subventionerade anställningar. Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv*, 2016.

⁶⁰ Antalet anställda med subvention är beräknat som antalet pågående beslutsperioder i november varje år, vilket är samma månad som Företagsdatabasen (FDB) beräknar antal anställda för företag.

2.6.2 Vanligast inom privat sektor

Personer med subventionerade anställningar arbetar främst i privat sektor (se tabell B8 i bilaga 3).⁶¹ Personer med introduktionsjobb arbetar oftare inom stat, kommun och region medan personer som har en anställning med lönebidrag oftare återfinns i föreningar. Andelen introduktionsjobb i stat, kommun och region ökade 2022, vilket hänger samman med att denna insats ses som mest lämplig när extratjänsterna fhasas ut.⁶²

2.6.3 Skillnad på bransch mellan olika insatser

Personer med subventionerade anställningar arbetar i störst utsträckning inom vård och omsorg, handel, administration samt personella och kulturella tjänster (se tabell B9 i bilaga 3). Bland personer med introduktionsjobb är det särskilt vanligt att arbeta inom vård och omsorg, drygt en femtedel arbetar där. Även bland dem med lönebidrag är vård och omsorg, tillsammans med handel, de vanligaste näringsgrenarna. Bland dem med nystartsjobb är de vanligaste näringsgrenarna hotell och restaurang samt administration.

2.7 Risker för fel i de subventionerade anställningarna

Risker och fel kopplade till subventionerade anställningar kan kategoriseras på olika sätt. Flera risker kan kopplas till organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet, där arbetsgivare, ibland i samförstånd med arbetstagaren, utnyttjar stöden för att nå högsta möjliga vinning. Här följer en kort sammanfattning av de olika risker som vi har identifierat. En utförlig beskrivning av de olika riskerna finns i bilaga 1. Risker och fel av mer administrativ karaktär berör vi inte.⁶³

2.7.1 Skenanställning

En skenanställning innebär att arbete inte utförs alls eller endast i låg omfattning. För arbetsgivaren är syftet med en skenanställning att få ut ersättning från Arbetsförmedlingen. För den anställda kan det vara ett sätt att kvalificera sig för stöd från andra välfärdssystem eller att få en "vit" anställning om personen arbetar svart eller har en kriminell livsstil. Arbetstagaren kan också få en andel av bidraget som betalas ut till arbetsgivaren.

⁶¹ Denna innefattar aktiebolag, handelsbolag samt fysiska personer.

⁶² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*, s. 31.

⁶³ Det kan till exempel handla om att en arbetsgivare har fått ersättning för fler dagar än den anställda har arbetat då en anställd har slutat mitt i en månad.

2.7.2 Dåliga arbetsvillkor

Att arbetstagaren har dåliga arbetsvillkor kan innebära att arbetsgivaren betalar för låg lön, att det saknas godkända försäkringar för den anställde eller att det finns allvarliga brister i arbetsmiljön. Lönesubventionerna betalas ut till arbetsgivaren efter att den registrerat lönen till den anställde hos Skatteverket. Det är dock inte självklart att arbetsgivaren betalar ut samma summa som är registrerad till den anställde. Det finns också risk för att arbetsgivaren inte tecknar de försäkringar för den anställde som är ett villkor för att få stödet. När det gäller arbetsmiljö så kan Arbetsförmedlingen sedan december 2022 neka stöd till arbetsgivare som har mycket allvarliga brister i arbetsmiljön.

2.7.3 Den arbetssökande har inte rätt till insatsen

Denna risk består i att arbetstagaren inte uppfyller kraven som gäller för att få insatsen, till exempel vad gäller nedsatt arbetsförmåga eller längd på arbetslösheten. En annan variant är att arbetsgivaren får ersättning trots att den anställde är föräldraledig eller sjukskriven. Det finns också en risk kopplad till att en arbetssökande får en subventionerad anställning utan att ha rätt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller att tillstånden löper ut under anställningens gång.

2.7.4 Olämpliga arbetsgivare

Risken kopplad till olämpliga arbetsgivare handlar om att arbetsgivaren har begått brott eller andra förseelser kopplade till yrkesutövningen. Förordningsändringarna 2022 medför att Arbetsförmedlingen kan välja att avstå från subventionerade anställningar hos arbetsgivare som har begått brott eller på andra sätt inte anses lämpliga.

2.7.5 Icke tillåten relation mellan arbetsgivare och arbetstagare

En icke tillåten relation mellan arbetsgivare och arbetstagare kan innebära att den anställde hör till arbetsgivarens familj eller så har den anställde stort inflytande i verksamheten. Det finns regler som ska förhindra att arbetsgivare anställer sina familjemedlemmar eller sig själva med en subventionerad anställning. Förbudet mot att anställa familjemedlemmar gäller dock bara introduktionsjobb. För nystartsjobb finns det inget hinder mot att anställa anhöriga med nystartsjobb förutsatt att personen inte har väsentligt inflytande över verksamheten. För

lönebidrag finns inte heller något förbud mot att anställa anhöriga även om det i handläggarstödet anges att det inte är lämpligt.⁶⁴

2.7.6 Dubbelfinansiering och för hög utbetalning av stöd

Dubbelfinansiering innebär att arbetsgivaren får annat statligt stöd avsett för samma lönekostnader som de subventionerade anställningarna. För hög utbetalning av stöd kan uppstå om arbetsgivaren får mer än de 200 000 euro som är tillåtna i introduktionsjobb. En sektor där staten är särskilt aktiv är föreningar och trossamfund som får många olika typer av stöd. Det finns en risk att staten överkompenserar civilsamhället genom både bidrag och lönesubventioner till de anställda.

⁶⁴ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Lönebidrag för anställning*, 2023.

3 Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Våra iakttagelser visar att Arbetsförmedlingens kontrollarbete har förbättrats men att det finns problem med effektiviteten i arbetet. De främsta problemen är kopplade till hur Arbetsförmedlingen agerar för att beslut ska bli korrekta och hur misstänkta fel hanteras. Handläggningen inför beslut om subventionerade anställningar är ineffektiv, bland annat på grund av ålderdomliga IT-stöd, manuell hantering och omfattande administrativa krav. Systemet med att få in yttranden från arbetstagarorganisationerna fungerar också dåligt.

Arbetsgivaren får numera ersättningen till sitt skattekonto vilket har lett till effektivisering, men Arbetsförmedlingen har inte hanterat risker kopplat till detta, och ett bedrägeriupplägg kopplat till skattekontot har uppstått.

Det är långa ledtider innan kontrollutredningar startas, vilket gör att ersättning riskerar att betalas ut felaktigt under perioden då ärendet väntar på att handläggas. Det finns också oklarheter avseende hur en beslutsperiod ska avbrytas när arbetsgivaren inte levt upp till kraven. Återkraven kan bli mycket höga även för mindre fel samtidigt som få blir lagförda för missbruk av stöden.

3.1 Bedömningsgrund

För att kontrollarbetet ska vara effektivt bör det finnas en väl fungerande styrning av kontrollverksamheten och en väl fungerande kedja av kontroller, inför beslut, och för att fånga upp och hantera misstänka fel i pågående beslutsperioder.⁶⁵

3.1.1 En väl fungerande styrning av kontrollverksamheten

Arbetsförmedlingen lyder under förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Enligt den ansvarar myndighetsledningen för att det ska finnas en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt.⁶⁶ Vi bedömer att det finns en väl fungerande styrning av kontrollverksamheten om

- det finns en tydlig process för planering och uppföljning av kontrollen
- Arbetsförmedlingen har fungerande vägar för att nå ut med kunskaper om kontroll i organisationen
- det görs riskanalyser och bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

⁶⁵ Jämför med SOU 2014:16, s. 72.

⁶⁶ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

3.1.2 Säkerställa korrekta beslut

Den första delen i kedjan av en fungerande kontrollverksamhet handlar om att säkerställa att besluten om lönesubventioner blir korrekta. Arbetsförmedlingen ska i detta arbete följa förvaltningslagen (2017:900). Av förvaltningslagen framgår att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁶⁷ För att säkerställa att besluten blir korrekta bör det enligt Riksrevisionen finnas

- välfungerande systemstöd och en process som bidrar till att arbetsförmedlarna kan fatta korrekta beslut
- uppföljning av om handläggningen är korrekt
- välfungerande rutiner för att hantera yttranden från arbetstagarorganisationerna inför beslut.⁶⁸

3.1.3 Goda möjligheter att fånga upp fel under pågående beslutsperiod

Den andra delen i kontrollkedjan handlar om att upptäcka fel under tiden anställningarna pågår. I detta arbete bör Arbetsförmedlingen

- göra träffsäkra riskbaserade urvalskontroller
- ha lättillgängliga sätt för deltagare, allmänhet och anställda på myndigheten att rapportera in misstankar om felaktiga utbetalningar
- ha en välfungerande samverkan med andra myndigheter inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och arbetslivskriminalitet.⁶⁹

3.1.4 Väl fungerande rutiner för att hantera misstänkta fel

De sista stegen i kontrollkedjan handlar om att hantera de fel som upptäcks. Arbetsförmedlingen bör

- utreda ärenden om misstänkta felaktiga utbetalningar skyndsamt⁷⁰
- ha en effektiv process för återkrav som medför att en betydande del av de ersättningar som betalats ut felaktigt kan återfås⁷¹

⁶⁷ Se 6, 8–9 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁶⁸ Jämför 9 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁶⁹ 5 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁷⁰ Se 9 § förvaltningslagen.

⁷¹ Regler om återbetalning och återkrav finns i 33–40 §§ förordningen om stöd för nystartsjobb, 51–58 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 34–41 §§ förordningen om särskilt anställningsstöd.

- reagera proportionerligt så att arbetsgivare som begår allvarliga fel får kännbara sanktioner samtidigt som Arbetsförmedlingen lägger mindre vikt vid mindre brister⁷²
- ha väl fungerande rutiner för polisanmälningar.

3.2 Styrningen av kontrollverksamheten

Våra resultat visar att Arbetsförmedlingen har en sammanhållen process för kontroll av de subventionerade anställningarna och att det finns välutvecklat stödmaterial som stödjer processen. Det finns kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar i regionerna. Deras funktion är mycket viktig, men rollen och organisationen ser olika ut i regionerna. Arbetsförmedlingen gör riskanalyser och omfattningsstudier för lönebidrag och nystartsjobb, men det är svårt att få fram en säker skattning på felen.

3.2.1 Styrningen har utvecklats sedan tidigare granskningar

Arbetsförmedlingens styrning av kontrollverksamheten har beskrivits i flera utredningar som bland annat har pekat på behovet av en sammanhållen kontrollstruktur för insatserna.⁷³ Ansvaret för kontrollen av de subventionerade anställningarna har centraliserats allt mer under senare år, och enheten Uppföljning och kontroll på ekonomiavdelningen står för merparten av kontrollen efter att beslut om lönesubvention för olika anställningar har fattats. Uppföljning och kontroll har cirka 90 medarbetare och en årlig budget på 72 miljoner kronor, av detta går cirka 35 miljoner till den del som hanterar kontrollutredningar.⁷⁴ Vid våra intervjuer med arbetsförmedlare framgår det att det är tydligt för dem att ekonomiavdelningen ansvarar för hanteringen av felaktiga utbetalningar och att de känner till hur man gör en anmälan om felaktig utbetalning.

⁷² Se 5 § förvaltningslagen.

⁷³ Statskontoret, *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*, 2009, SOU 2014:16, SOU 2017:37 och SOU 2019:59.

⁷⁴ Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

Det finns en tydlig process för planering och uppföljning av kontrollen

Arbetsförmedlingen har en kontrollpolicy som anger den övergripande inriktningen på kontrollarbetet.⁷⁵ Kontrollstrukturen är ensad och tydlig för de subventionerade anställningar vi har granskat.⁷⁶

Ekonomiavdelningen tar årligen fram kontrollplaner. Dessa är kortfattade och handlar om vilka riskbaserade urval som ska göras under året.⁷⁷ Kontrollplanen följs upp i en uppföljningsrapport var sjätte månad. Denna rapport är mer utförlig och beskriver resultaten för hela den kontrollverksamhet som bedrivs av enheten Uppföljning och kontroll.⁷⁸

Kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar är viktiga men arbetet organiseras på olika sätt i regionerna

Varje region har en eller flera kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar (FUT-kontaktpersoner).⁷⁹ FUT-kontakternas roll är av stor betydelse eftersom de både utbildar arbetsförmedlare och fungerar som bollplank i frågor om felaktiga utbetalningar. Arbetsuppgifterna för och organisationen runt FUT-kontaktpersonerna skiljer sig åt mellan olika regioner. I vissa regioner deltar de i arbetsplatsbesök och utredningsarbete, medan de har en mer samordnande roll i andra regioner. Redan 2014 fanns det kritik mot att det saknades en sammanhållen styrning och bild över vad respektive kontaktperson gör i sitt uppdrag, och problemen kvarstår delvis.⁸⁰ Arbetsförmedlingen har dock påbörjat ett arbete för att förbättra samverkan med regionerna och ensa FUT-kontaktpersonernas roll.⁸¹

⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, 2015.

⁷⁶ Ett dokument som bidrar till en tydlig kontrollstruktur är Arbetsförmedlingen, *Misstanke om felaktig utbetalning, 2022*, som beskriver hur ärenden om felaktiga utbetalningar ska utredas, beslutas och återkrävas.

⁷⁷ Se Arbetsförmedlingen, *Kontrollplan 2023 avseende utbetalningar av stöd till arbetsgivare, 2022*.

⁷⁸ Se Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, andra halvåret 2022, 2023*.

⁷⁹ Det finns också en FUT-kontaktperson på avdelningen VO direkt där nystartsjobben handläggs.

⁸⁰ SOU 2014:16, s. 106. FUT-kontaktpersonerna samverkar dock sinsemellan och har regelbundna möten.

⁸¹ Intervju med ledningen för Uppföljning och kontroll på Arbetsförmedlingen, 2023-05-30.

3.2.2 Trots en bred omfattningsstudie är det svårt att med säkerhet veta hur mycket som betalas ut felaktigt

Arbetsförmedlingen publicerade under 2023 en studie över omfattningen av felaktiga utbetalningar för bland annat nystartsjobb och lönebidrag.⁸² Under 2021 gjorde Arbetsförmedlingen en riskanalys som var ett underlag till omfattningsstudien. Några väsentliga risker som Arbetsförmedlingen lyfte i riskanalysen var brister i kontrollen av att lönenivån uppfyller villkoren, kontroll av försäkringar och påtryckningar på handläggaren i lönebidrag.⁸³ Omfattningsstudien undersökte till delar hur vanligt förekommande dessa risker är. Studien var en del av Ekonomistyrningsverkets omfattningsstudie av närmare femtio typer av ersättningar från staten.⁸⁴ Av dessa ersättningar hör lönebidrag och nystartsjobb till de fyra ersättningar med störst andel skattade felaktiga utbetalningar.⁸⁵

Arbetsförmedlingens omfattningsstudie byggde på tre olika delstudier: en *kontrollutredning* där Arbetsförmedlingen begärde in underlag direkt från arbetsgivare⁸⁶, en *registeranalys* med uppgifter från både Arbetsförmedlingens interna system och andra myndigheters system.⁸⁷ För lönebidragen gjordes också en *aktgranskning* där förekomsten av medicinska underlag som styrker att arbetstagaren har en funktionsnedsättning undersöktes. Kontrollutredningsdelen var mycket arbetskrävande och den har lett till att det har uppstått långa ledtider för att hantera övriga utredningar om felaktiga utbetalningar (se avsnitt 3.5.1).

⁸² Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023.

⁸³ Arbetsförmedlingen, *Risikanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4*, 2021, s. 19.

⁸⁴ För 24 enskilda ersättningar studerades omfattningen med empiriska metoder. I ytterligare ett 20-tal ersättningar uppskattades omfattningen på annat sätt. Ekonomistyrningsverket, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen*, 2023, s. 9.

⁸⁵ Bostadsbidrag (16–20 procent), lönebidrag (8–16 procent), tillfällig föräldrapenning (13–15 procent) och nystartsjobb (7–15 procent). Den genomsnittliga felandelen för samtliga empiriskt studerade ersättningar är 2,0 procent. Ekonomistyrningsverket, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen*, 2023, s. 9. Det är svårt att jämföra omfattningen av fel i olika ersättningar, bland annat på grund av att myndigheterna använder olika sätt att skatta omfattningen och att ersättningarna vänder sig till olika målgrupper.

⁸⁶ De underlag som begärdes in från arbetsgivaren var: kopia på lönebesked samt utbetalningsunderlag som styrker att hela lönen utbetalts elektroniskt. För lönebidrag begärdes också in: underlag som visar att arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal, hängavtal eller kopia av försäkringsbrev som styrker att de har erforderliga försäkringar, kvittens för inrapporterad årslön på individnivå avseende tjänstepension till försäkringsbolag.

⁸⁷ I lönebidragen kontrollerades åtta olika variabler och i nystartsjobben elva variabler. Information inhämtades från Försäkringskassan, CSN, Migrationsverket och Skatteverket.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar i lönebidrag och nystartsjobb

Arbetsförmedlingen skattade att omkring 9,5 procent av det utbetalda beloppet för lönebidragen var felaktigt, motsvarande cirka 1 miljard kronor under 2021. Av dessa bedömdes drygt 800 miljoner kronor vara orsakade av dem som sökte om stöden och resterande belopp av myndigheten själv.⁸⁸

För nystartsjobben skattades de felaktiga utbetalningarna till närmare 8 procent av det utbetalda beloppet, eller omkring 270 miljoner kronor. För nystartsjobben var det endast en mindre summa, omkring 13 miljoner som bedömdes vara orsakade av myndigheten själv. Den stora delen bedöms vara orsakad av dem som ansöker om stödet.

I registeranalysen upptäcktes väldigt få fel. För lönebidragen hittades fel i mindre än en halv procent av de granskade ärendena, i nystartsjobben var motsvarande siffra en procent. Inte heller i aktgranskningen hittades många fel. I under två procent av de granskade ärendena fanns det saknade eller bristfälliga medicinska underlag.

Merparten av felen upptäcktes i stället i kontrollutredningen. För lönebidragen hittades fel i närmare nio procent av de granskade ärendena. I nystartsjobb hittades fel i närmare tio procent av de granskade ärendena. Felen består till stor del av att arbetsgivare inte har återkommit med svar då Arbetsförmedlingen begärt in uppgifter som ska styrka rätten till stöd. Orsaken till att arbetsgivaren inte inkommit med underlagen är dock okänd, vilket enligt Arbetsförmedlingen bidrar till osäkerhet kring resultaten.⁸⁹

Arbetsförmedlingen har också gjort en studie där de kartlägger omfattningen av felaktiga utbetalningar som bedöms falla inom definitionen av arbetslivskriminalitet.⁹⁰ Arbetsförmedlingen uppskattade att felaktiga utbetalningar till följd av arbetslivskriminalitet uppgick till 113 miljoner kronor under 2021.⁹¹ Här handlar

⁸⁸ Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023. De estimerade beloppen är beräknade med 95-procentiga konfidensintervall som vi inte anger här.

⁸⁹ Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023, s. 2 och s. 42–53. Efter färdigställandet av omfattningsstudien har Arbetsförmedlingen påbörjat ett arbete för att följa upp resultat från studien. Preliminära resultat tyder på att återkravsbeslut som fattas på grund av ej inkomna återkrav kvarstår i relativt stor utsträckning. Mej från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

⁹⁰ I denna studie har de gjort ett urval av polisanmälningar där det bedöms finnas tecken på arbetslivskriminalitet. Studien publicerades 2023 som en del av Delegationen mot arbetslivskriminalitets bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet, SOU 2023:8.

⁹¹ Fler stöd än de vi granskar ingick i studien: anställningsstöd, extratjänster, lönebidrag, merkostnadsersättning, nystartsjobb och stöd till personligt biträde, SOU 2023:8, s. 228.

det dock om fel som Arbetsförmedlingen upptäckt vilket gör att mörkertalet inte skattas.

3.3 Säkerställa korrekta beslut

Granskningen visar att handläggningen inför beslut om en subventionerad anställning är mycket administrativt krävande. Processen kräver att arbetsförmedlarna har stort fokus på att fylla i formulär i systemstöden på rätt sätt. Det finns också stora problem i samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och arbetstagarorganisationerna när det gäller att få in yttranden.

Figur 2 Tre moment som ingår i handläggningen inför beslut

Arbetsgivarkontroll	Arbetsförmedlarens handläggning	Arbetstagarorganisationernas yttrande
<ul style="list-style-type: none">• Automatiserad kontroll i systemstödet, arbetsförmedlare gör kontrollen. Eventuell fördjupad utredning görs av kontrollhandläggare.	<ul style="list-style-type: none">• Nystartsjobb handläggs centralt, på distans.• Introduktionsjobb och lönebidrag hanteras i regionerna och arbetsförmedlare gör vanligtvis besök på arbetsplatsen.	<ul style="list-style-type: none">• Arbetsförmedlare skickar förfrågan till arbetstagarorganisationer inför beslut om introduktionsjobb och lönebidrag.• Arbetstagarorganisationer kan lämna yttrande om t.ex. lön och arbetsplatsens lämplighet.

3.3.1 Verktöget för automatiserad kontroll av arbetsgivare är under utveckling

Innan arbetsförmedlaren godkänner en subventionerad anställning ska en automatiserad arbetsgivarkontroll göras i systemstödet.

Arbetsgivarkontrollen

Arbetsgivarkontrollen är en automatiserad process som sker i systemstödet. Arbetsförmedlaren gör en kontroll innan hen börjar handlägga ärendet och en ytterligare kontroll samma dag som beslutet fattas. Systemstödet ger ett direkt besked där arbetsförmedlaren får en signal om att företaget är grönt, gult eller rött. Om resultatet visar grönt är det möjligt att fatta beslut. Om resultatet är gult görs en kontroll av beslutet hos kontrollhandläggare innan beslut kan fattas. Om resultatet är rött får beslut inte fattas.

Dessa faktorer ger avslag: Betalningsanmärkning⁹², vissa skulder hos Kronofogdemyndigheten, arbetsgivarregistrering saknas, företrädare har näringsförbud, företaget har gått i konkurs eller genomgår företagsrekonstruktion, organisationen har likviderats eller är under likvidation, enkelt bolag, filial till utländskt bolag.

Dessa faktorer leder till kontroll: Bolagsverket saknar information om befattningshavare, företrädare har varit med om två eller flera tidigare konkurser inom 18 månader, ekonomisk bedömning om att manuell kontroll behövs.

Resultat: Under 2022 gjordes omkring 350 000 arbetsgivarkontroller. Omkring 11 procent blev gula och ledde till kontroll. Röda ärenden, som leder till direkta avslag, var mycket ovanliga, det skedde bara i 2 procent av de genomförda kontrollerna.⁹³

Förordningsändringarna från december 2022 gör att Arbetsförmedlingen har möjlighet att göra mer omfattande kontroller än tidigare i arbetsgivarkontrollen.⁹⁴ Förordningsändringarna består av två delar. Den ena delen är obligatoriska villkor som *måste* vara uppfyllda för att Arbetsförmedlingen ska kunna bevilja ett stöd. Dessa villkor skiljer sig inte på något avgörande sätt mot tidigare.⁹⁵

Den andra delen av förordningsändringarna beskriver ett antal omständigheter som gör det *möjligt* för Arbetsförmedlingen att avstå från att besluta om ett stöd. Till exempel kan ett pågående beslut stoppas om arbetsgivaren har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen eller är dömd för brott som avser yrkesutövningen.⁹⁶ Arbetsförmedlingen valde att som ett första steg låta arbetsgivarna *intyga* att de lever upp till de nya kraven i samband med beslut om en subventionerad anställning. Det ligger också ett stort ansvar på arbetsförmedlaren att uppmärksamma tecken på att arbetsgivaren inte lever upp till kraven.⁹⁷ I dagsläget har FUT-kontaktpersoner och kontrollutredare möjlighet att lägga in en kommentar om arbetsgivaren i systemstödet, till exempel att inga anvisningar bör göras på grund av pågående utredning.

⁹² Gäller enbart beslut fattade innan 1 december 2022 samt etableringsjobb.

⁹³ Mej1 från Arbetsförmedlingen, 2023-08-18.

⁹⁴ I bilaga 4 redogör vi för dessa förordningsändringar.

⁹⁵ Arbetsgivarkontrollen uppdaterades med de nya obligatoriska villkoren kort efter att förordningsändringarna trädde i kraft.

⁹⁶ Se 22 a § förordningen om stöd för nystartsjobb, 44 a § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 21 a § förordningen om särskilt anställningsstöd.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Arbetsgivar kontroll*, 2023.

Flera av kraven som arbetsgivaren idag behöver intyga skulle vara möjliga att kontrollera automatiskt i samband med arbetsgivarkontrollen. Ett exempel på förändringar som är möjliga är att stoppa olämpliga företrädare som har brutit tidigare i åtaganden mot Arbetsförmedlingen.⁹⁸ Ett annat exempel är att ha en spår för nya beslut för arbetsgivare som är återbetalningsskyldiga för tidigare fel eller där kontrollutredning pågår.⁹⁹ Ekonomiavdelningen har begärt att arbetsgivarkontrollen ska uppdateras men utvecklingen är begränsad av resurser hos IT-avdelningen.¹⁰⁰

3.3.2 Arbetsförmedlarna gör relevanta kontroller inför beslut men handläggningen är ineffektiv

Utöver den automatiserade kontrollen av arbetsgivare som beskrevs ovan gör arbetsförmedlare även en utredning inför ett beslut om en subventionerad anställning. Granskningen visar att de kontroller som görs i huvudsak är relevanta och av rimlig omfattning. Det finns dock flera utmaningar som gör kontrollen ineffektiv.

Tyngdpunkten i utredningarna skiljer sig åt beroende på vilken insats det handlar om. Inom nystartsjobben handlar det till stor del om att avgöra om den arbetsökande är kvalificerad för att få insatsen. Inom lönebidrag och introduktionsjobb ska arbetsförmedlaren göra en så kallad arbetsmarknadspolitisk bedömning för att bedöma om insatsen är lämplig för den arbetsökande.

Nystartsjobb handläggs centralt av avdelningen Personligt distansmöte (PDM), medan lönebidrag och introduktionsjobb handläggs lokalt i regionerna. De flesta arbetsförmedlare handlägger endast en typ av subventionerad anställning. Det har bidragit till en högre kompetens om regelverket jämfört med tidigare, då arbetsförmedlarna var generalister. Risken för oegentligheter och korruption minskar också då arbetsförmedlaren har mindre lokal koppling än tidigare. I nuvarande system kan till exempel nystartsjobb i Stockholm handläggas av en handläggare i norra Sverige. Däremot har arbetsförmedlarna förlorat en del av den

⁹⁸ Arbetsförmedlingen anger i sitt rättsliga ställningstagande utifrån förordningsändringarna att stöd inte ska beviljas om arbetsgivaren under de senaste fem åren förorsakat att stöd från Arbetsförmedlingen lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp. Om den handling som förorsakat den felaktiga utbetalningen framstår som ett misstag eller i övrigt framstår som obetydlig, finns det inte skäl att neka stöd eller bidrag.

⁹⁹ Arbetsförmedlingen, *Definitioner av begrepp och uttryck i det arbetsmarknadspolitiska regelverket avseende krav på anordnare och arbetsgivare*, 2022, s. 6.

¹⁰⁰ Intervju med ledningen för Uppföljning och kontroll på Arbetsförmedlingen, 2023-05-30 samt mejl, 2023-08-18.

lokala kännedomen som kan vara till nytta för att veta om det har funnits problem på en arbetsplats i tidigare fall.

3.3.3 Utmaningar som skapar risk för felaktig eller ineffektiv handläggning av alla tre insatserna

Det finns några utmaningar som är generella för handläggningen av de olika insatserna och som riskerar att leda till fel och ineffektivitet.

Föråldrade IT-system och omfattande dokumentationskrav

Systemstöden är tungarbetade och administrationen är mycket omfattande. För att fatta beslut om ett lönebidrag behöver arbetsförmedlaren arbeta i fem olika systemstöd.¹⁰¹ Till delar är det samma information som behöver föras in i flera system.¹⁰² I arbetsförmedlarnas vardag är också driftstörningar ett stort problem. Arbetsförmedlingen har under många år haft ambitionen att byta ut sitt ärendehanteringssystem (AIS) mot ett modernt system. Det nya systemet BÅR har testats i handläggningen av lönebidrag och nystartsjobb. I lönebidraget har testet stoppats och inga nya beslut fattas i BÅR. Införandet av BÅR har fått stark kritik av Arbetsförmedlingens internrevision.¹⁰³ I nystartsjobben arbetar vissa handläggare i BÅR och andra i AIS.

Handläggning av de subventionerade anställningarna är en mycket omfattande verksamhet inom Arbetsförmedlingen. Uppskattningsvis är det omkring 800 arbetsförmedlare som handlägger de subventionerade anställningarna.¹⁰⁴ Det gör att en ineffektiv administration blir kostsam för myndigheten.

Nyligen har de administrativa kraven ökat genom att Arbetsförmedlingen har beslutat att *alla* inskrivna ska ha en handlingsplan som uppdateras var sjätte månad. Tidigare har detta inte gällt inskrivna som har en anställning med

¹⁰¹ Elin – medicinskt underlag, AIS arbetssökande, AIS arbetsgivare, BÅR och Diariet. För nystartsjobb respektive introduktionsjobb arbetar handläggaren i fyra system.

¹⁰² Ett exempel på detta är att uppgifter om att arbetsgivaren har fått information och faktablad om lönebidrag ska registreras i AIS-arbetssökande, AIS-arbetsgivare och i en ruta i beslutet. Ett annat exempel är att arbetstagarorganisationen inte yttrar sig så behöver detta registreras i flera system. Mejl från arbetsförmedlare, 2023-08-21.

¹⁰³ Kritiken handlade bland annat om bristande förankring och utbildning gentemot de handläggare som ska hantera ärenden i det nya systemstödet. Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÅR, 2021*.

¹⁰⁴ Ansvarig för nystartsjobb uppger att det är 320 arbetsförmedlare på PDM som handlägger nystartsjobb, därtill tillkommer några handläggare i regionerna (mejl 2023-08-21). Ansvarig för lönebidrag uppskattar att det är omkring 300–350 medarbetare som handlägger och beslutar om lönebidrag (mejl 2023-08-21). För introduktionsjobb bedömer ansvarig att det handlar om 2 till 3 personer per enhet (mejl 2023-08-14), vi skattar detta till 100–200 medarbetare.

lönesubvention.¹⁰⁵ Det kan ifrågasättas om det är relevant att arbetsförmedlare ska lägga tid på att uppdatera handlingsplaner för personer som har en anställning med lönesubvention som sträcker sig över flera år. Arbetsförmedlingen arbetar för att handlingsplanerna för personer med subventionerad anställning ska förnyas automatiskt.¹⁰⁶ Under 2022 togs dock kravet på anställningsavtal bort vilket minskat administrationen något. Tidigare behövde arbetsgivaren inkomma med ett anställningsavtal inom 30 dagar.¹⁰⁷

Kontakter med andra myndigheter är till stor del manuella och tidskrävande

Arbetsförmedlarna lägger mycket tid på kontakter med andra myndigheter för att säkerställa att besluten blir korrekta.¹⁰⁸ De vanligaste myndigheterna som arbetsförmedlarna kontaktar är Migrationsverket, för att få reda på om personen har uppehålls- och arbetstillstånd, Försäkringskassan, för att få reda på om personen har fått sjukpenning samt kommunerna, för att få reda på om den arbetssökande har fått ekonomiskt bistånd. Kontakterna sker i huvudsak via telefon och arbetsförmedlarna får ofta sitta i telefonkö. Arbetsförmedlarna kan också ha kontakt med Skatteverket och då sker kontakten via post. Orsakerna till den manuella hanteringen är delvis sekretessfrågor, men även att Arbetsförmedlingens IT-system inte har utvecklats för att kunna tillgängliggöra inkommande information från till exempel Migrationsverket för arbetsförmedlarna.¹⁰⁹ Det finns en risk att arbetsförmedlare undviker att stämma av viktiga uppgifter med andra myndigheter när det är så tidskrävande, särskilt under perioder med hög arbetsbelastning.

¹⁰⁵ Se 5 a–6 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Där framgår det att handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och att handlingsplanen ska förnyas var sjätte månad. Tidigare fanns det inte något krav i förordningen på förnyande var sjätte månad, i stället skulle handlingsplanen förnyas vid behov.

¹⁰⁶ Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

¹⁰⁷ Se till exempel Arbetsförmedlingen, *Riskanalys med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4, 2021*, s. 17.

¹⁰⁸ Dessa kontakter sker framför allt i nystartsjobb och introduktionsjobb.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen gjorde under 2021 en hemställan till regeringen om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige.

Komplicerad handläggning när arbetsgivare saknar kollektivavtal

När arbetsgivare saknar kollektivavtal ska arbetsförmedlaren enligt myndighetens handläggarstöd granska om lönen är i nivå med kollektivavtalsenliga villkor.¹¹⁰ För introduktionsjobb och lönebidrag ska arbetsförmedlaren också kontrollera om arbetsgivaren har försäkringar för den anställde. För arbetsgivare som har kollektivavtal räknar Arbetsförmedlingen med att arbetstagarorganisationerna kontrollerar löner på arbetsplatsen. Om arbetsgivaren har kollektivavtal ingår försäkringar i avtalen och behöver därför inte kontrolleras av Arbetsförmedlingen.¹¹¹

Arbetet med att bedöma om lönen är tillräckligt hög är svårt och tidskrävande för arbetsförmedlarna. Arbetsgivaren uppger den tänkta lönenivån i ansökan och arbetsförmedlaren ska bedöma om lönen är i enlighet med kollektivavtalsenliga villkor. För introduktionsjobb och lönebidrag kan arbetsförmedlarna ha hjälp av arbetstagarorganisationernas yttrande (se avsnitt 3.3.9) men för nystartsjobben ska arbetsförmedlaren göra bedömningen på egen hand. Som hjälp i detta arbete har Arbetsförmedlingen sammanställt en lista över gällande kollektivavtal och lägsta lönenivåer från Medlingsinstitutet. Arbetsförmedlarna behöver dock ofta göra egna bedömningar och beräkningar utifrån denna lista.¹¹²

Även om lönen är korrekt i samband med beslut är det inte givet att arbetsgivaren betalar ut korrekt lön till den anställde. Det är relativt vanligt att arbetstagare hör av sig till Arbetsförmedlingen om att de har fått fel lön (se avsnitt 3.4.2). När Arbetsförmedlingen då ska bedöma om den anställdes lön är korrekt har lönenivån som står i beslutet ingen betydelse. I stället jämförs den utbetalade lönen med den lägsta lön som anges i kollektivavtalet. Det innebär att kontrollutredaren (se avsnitt 3.5.1) behöver göra om samma procedur som arbetsförmedlaren gjorde i samband med det ursprungliga beslutet om stödet.¹¹³

¹¹⁰ Detta gäller för samtliga tre stödformer. Se Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Nystartsjobb, 2022*.

¹¹¹ Se 21 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 20 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 18 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹¹² Till exempel så står vissa av lönerna angivna som timlöner.

¹¹³ Enligt Arbetsförmedlingens rättsavdelning beror det på att det i förordningarna framgår att Arbetsförmedlingen endast får bevilja stöd om lön följer av kollektivavtal eller är i nivå med lön enligt kollektivavtal. Om det kommer fram att lönen har varit lägre än beslutad lön men i nivå med kollektivavtal skulle Arbetsförmedlingen ha beviljat det från början och det betraktas därför inte som en felaktig utbetalning och renderar därför inte i ett återkrav. När Arbetsförmedlingen bedömer om hela lönen har utbetalats elektroniskt utgår man dock från den lön som angetts i beslutet. Mejl från rättsavdelningen, 2023-05-01.

Det är komplicerat för arbetsförmedlare och arbetsgivare att veta vilka försäkringar som är godkända.¹¹⁴ Om arbetsgivare saknar rätt försäkring riskerar den anställde att sakna försäkringsskydd för arbetsskador och att gå miste om tjänstepension. För arbetsgivaren finns en risk att bli återbetalningsskyldig för stödet från Arbetsförmedlingen om det visar sig att det saknas rätt försäkringar för den anställde. Avsaknad av rätt försäkring är en vanlig orsak till återkrav.¹¹⁵ Även om arbetsgivaren tecknar rätt försäkringar vid beslutstillfället är det ingen garanti för att hen fortsätter att betala försäkringarna.¹¹⁶

3.3.4 Utmaningar i handläggningen av lönebidrag

Handläggningen för de tre insatser som ingår i granskningen skiljer sig åt. Vad gäller lönebidrag så krävs det enligt Arbetsförmedlingens rutiner tvåhandsfattning, vilket innebär att en annan handläggare än den som förberedde ärendet ska vara den som fattar beslutet.¹¹⁷ De föredragande handläggarna gör det utredande arbetet, och de beslutande handläggarna går igenom den föredragandes material och fattar beslut om lönebidraget.

Brister i dokumentation av arbetsförmåga och bedömning av bidragsnivån

Till de svåraste delarna i handläggningen av lönebidrag hör att bedöma vilken arbetsförmåga den anställde har. Till sin hjälp har arbetsförmedlaren medicinska underlag från till exempel läkare eller fysioterapeut.¹¹⁸ Underlagen finns på plats i nästan alla lönebidragsbeslut.¹¹⁹ För lönebidragen granskar Arbetsförmedlingen i efterhand om bidragsnivån är motiverad i besluten. Det är stora skillnader mellan de olika regionerna i hur väl det fungerar. I Stockholm Gotland var det endast 34 procent av de granskade ärendena som hade en godkänd motivering av bidragsnivån under 2022, medan det i region Syd var 95 procent.¹²⁰ I Arbetsförmedlingens uppföljning anges att bristerna beror på eftersatt kompetensutveckling. Dokumentationen är viktig för att ett ärende ska gå att följa,

¹¹⁴ Det finns exempelvis skillnader på vilka försäkringar som krävs för arbetare och tjänstemän.

¹¹⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, andra halvåret 2022, 2023*, s. 6.

¹¹⁶ För Fora försäkring gäller att nya arbetsgivare anger preliminära löner för sina anställda när de ansluter sig. Därefter sker en årsvis retroaktiv avstämning då de slutliga lönerna rapporteras. Det finns en risk att nyregistrerade arbetsgivare inte slutrapporterar och/eller inte betalar den retroaktiva fakturan. Mejl från Fora, 2023-09-06

¹¹⁷ Arbetsförmedlingens interna instruktion AFII 4/2013, 2017, regel 5.

¹¹⁸ Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.*

Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar, 2022, s. 27.

¹¹⁹ Detta har senast granskats i Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1, 2023*, s. 41.

¹²⁰ Arbetsförmedlingen, *Kvalitetsgranskade arbetsgivarstöd 2022, 2022*, s. 8.

men det finns även en risk att bristande dokumentation beror på en bristande analys. En bristande analys kan leda till att arbetsgivaren får för hög eller för låg ersättning.

Ensamarbete skapar risk för otillåten påverkan från arbetsgivaren

För ett beslut om lönebidrag krävs det, med vissa undantag, att Arbetsförmedlingen besöker arbetsplatsen.¹²¹ I samband med besöket ska arbetsförmedlaren göra en arbetsanalys där hen undersöker både den arbetsökandes förutsättningar och förmåga, och kraven i arbetsuppgiften.¹²² Arbetsplatsbesöket avslutas med att arbetsgivare, arbetstagare och arbetsförmedlare skriver under en överenskommelse där villkoren för lönebidraget framgår, bland annat längden på beslutsperioden, tillägg, anpassningar och vilken ersättningsnivå arbetsgivaren ska få.¹²³

Arbetsförmedlare vi har intervjuat uppger att de emellanåt kan vara utsatta för otillåten påverkan från arbetsgivare att höja ersättningsnivån.¹²⁴ Det gäller särskilt om den anställda har haft lönebidrag sedan tidigare och arbetsförmedlaren bedömer att lönebidraget borde sänkas då den anställdes arbetsförmåga har ökat. I dessa fall kan arbetsförmedlare uppleva att det är svårt att fatta beslut om att sänka ersättningen eftersom arbetsgivaren ofta uppger att anställningen kommer att avslutas om ersättningen sänks. Det är också en utsatt position för arbetsförmedlaren då hen i de flesta fall är ensam tjänsteperson i arbetsgivarens lokaler.

Tvåhandsfattning kan korrigera för mindre fel men kan inte väga upp för dålig handläggning

Upplägget med föredragande och beslutsfattande handläggare fungerar olika bra i de olika regionerna. På de kontor vi besökt där föredragande och beslutsfattare har en tät kontakt upplever båda parter att det fungerar väl. Beslutsfattarna är generellt sett nöjda med kvaliteten på underlagen de får och de korrigeringar som görs handlar ofta om slarvfel. I en annan region bedömer dock beslutsfattarna att det ofta finns stora brister i underlagen från föredragande och att det är svårt att förmå föredragande att nå upp till den kvalitet på beslutsunderlagen som är önskvärd.

¹²¹ Från och med 1 juni 2023 har Arbetsförmedlingen beslutat att arbetsplatsbesök inte behöver ske på arbetsplatser som är mycket väl kända av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens intranät, hämtad 2023-06-08.

¹²² Arbetsförmedlingen, *Metodbok Arbetsanalys*, 2019.

¹²³ Arbetsförmedlaren har dock möjlighet att vänta med att fylla i ersättningsnivån om det finns behov av att diskutera med en kollega. Mejl från sakansvarig lönebidrag, 2023-06-09.

¹²⁴ Risk för påtryckningar anges också som en risk i Arbetsförmedlingen, *Riskanalys med avseende på felaktiga utbetalningar. Aterrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4, 2021.*

Efter många mejl fram och tillbaka kan beslutsfattaren till slut känna sig tvungen att godkänna beslutet för att anställningen ska komma till stånd. Långa mejlväxlingar mellan föredragande och beslutsfattare gör att besluten drar ut på tiden, ger merarbete och skapar frustration hos både föredragande och beslutsfattare.

3.3.5 Utmaningar i handläggningen av introduktionsjobb

Handläggningen av introduktionsjobb sker lokalt i regionerna. Introduktionsjobben påminner om lönebidrag i och med att arbetsförmedlaren ska göra en bedömning av om insatsen är lämplig eller inte, göra arbetsplatsbesök samt göra förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationerna. Skillnaden mot lönebidrag är att arbetsförmedlaren inte prövar den arbetssökandes arbetsförmåga. I stället är ersättningen densamma för alla deltagare i insatsen.

Bara en arbetsförmedlare som är involverad i ärendet

I introduktionsjobben saknas tvåhandsfattning: det är en och samma handläggare som utreder och beslutar i ärendet.¹²⁵ Att det inte sker en extra kontroll i handläggningen kan vara ett skäl till att introduktionsjobb kommer sämre ut än de andra insatserna i Arbetsförmedlingens kvalitetsuppföljning. Under 2022 var det mindre än hälften av de granskade ärendena som var utan anmärkning.¹²⁶ Ersättningsnivån är hög och besluten fattas vanligtvis för ett år i taget vilket gör att felaktiga beslut kan få stora ekonomiska konsekvenser.

3.3.6 Utmaningar i handläggningen av nystartsjobb

Sedan 2019 har Arbetsförmedlingen successivt flyttat över handläggningen av nystartsjobb från de lokala kontoren till enheten PDM. I dagsläget handläggs 95 procent av alla nystartsjobb på PDM.¹²⁷ Arbetsförmedlarna på PDM har fått utbildning i att handlägga nystartsjobb, vilket inte var självklart då ärenden handlades lokalt. I samband med övergången till PDM infördes också tvåhandsfattning för gynnande beslut. Både chefer och arbetsförmedlare för fram att tvåhandsfattningen har inneburit ett stort lyft för kvaliteten i handläggningen eftersom slarvfel kan rättas till innan myndigheten fattar beslut. Det hjälper också

¹²⁵ I vissa regioner kan tvåhandsfattning förekomma men det är inget nationellt krav. Mejl från ansvarig introduktionsjobb, 2023-08-14.

¹²⁶ Arbetsförmedlingen, *Kvalitetsgranskade arbetsgivarstöd 2022, 2022*, s. 2.

¹²⁷ Övriga ärenden handläggs i regionerna och är framför allt personer med skyddad identitet. Mejl från ansvarig för nystartsjobb, 2023-08-11.

till att öka enhetligheten i handläggningen eftersom arbetsförmedlarna ser hur kollegorna resonerar då de gör olika ställningstaganden.

Handläggare har sällan kontakt med arbetsgivare eller arbetstagare

Nystartsjobben bereds av handläggare som sällan har kontakt med vare sig arbetstagare eller arbetsgivare. Kontakter sker i huvudsak om det behövs kompletterande information. Bristen på kontakt gör det svårare att upptäcka skenanställningar i nystartsjobben jämfört med de andra insatserna. Det är sannolikt en av orsakerna till att nystartsjobb är den subventionerade anställning som är vanligast förekommande i Arbetsförmedlingens polisanmälningar (se avsnitt 3.5.5).

Svårt att bedöma om en person har varit arbetslös tillräckligt länge

En stor del av handläggningen går ut på att bedöma om den arbetssökande är kvalificerad för nystartsjobb. En arbetssökande kan kvalificera sig för att få nystartsjobb på olika grunder. Det handlar till exempel om att personen är långtidsarbetslös, arbetslös ungdom, nyanländ, har varit sjukskriven eller har dömts till fängelse.¹²⁸ Enligt de arbetsförmedlare som handlägger nystartsjobb är det kvalificeringsvillkor som är svårast att bedöma om personen har varit långtidsarbetslös. Om bedömningen blir felaktig kan det innebära att arbetsgivaren får en lönesubvention trots att den som anställs har arbetat tiden före nystartsjobbet och därmed borde kunna få ett arbete utan stöd.

3.3.7 Arbetsförmedlingen gör en omfattande uppföljning av om handläggningen är korrekt

Arbetsförmedlingen gör en omfattande uppföljning av handläggningen av subventionerade anställningar. Utöver tvåhandsfattningen förekommer det också att sektionschefer gör stickprov för att bedöma kvaliteten i sina medarbetares handläggning. Det görs också regelbundna uppföljningar av kvaliteten i handläggningen som samordnas av Arbetsförmedlingens rättsavdelning.¹²⁹ Syftet med uppföljningen är att mäta och följa upp regelefterlevnad och bidra till ett effektivt förbättringsarbete.

¹²⁸ Se 3, 4–8 §§ förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹²⁹ Dessa uppföljningar påbörjades 2017 och gjordes då varje kvartal. Från och med 2022 publicerar Arbetsförmedlingen kvalitetsuppföljningar halvårsvis.

Under 2022 granskades 1 700 ärenden och 62 procent av dem var utan avvikelser.¹³⁰ Resultaten i kvalitetsuppföljningarna har skiftat mycket över tid och en förklaring till det är att sättet att mäta har förändrats och anpassats till nya förordningskrav. Kvalitetsuppföljningarna har sannolikt bidragit till en mer korrekt handläggning. Chefer och FUT-kontaktpersoner som vi har intervjuat uppger att de arbetar aktivt med att förbättra handläggningen utifrån resultaten i kvalitetsuppföljningarna.

Enheten Uppföljning och kontroll rapporterar också avvikelser till arbetsförmedlare och deras chefer. Det är fall när arbetsförmedlaren gjort fel i samband med beslut. Under 2022 var det 20 miljoner kronor som inte kunde krävas tillbaka för att arbetsförmedlaren gjort fel.¹³¹

3.3.8 Det finns stora problem med att få in yttranden från arbetstagarorganisationer

Innan Arbetsförmedlingen fattar beslut om introduktionsjobb och lönebidrag ska myndigheten inhämta ett yttrande från berörd arbetstagarorganisation om arbetsplatsens lämplighet.¹³² Att det finns problem med systemet har varit känt under en längre tid.¹³³ Flera förbund inom branscher som har ett stort antal anställda med subventionerad anställning avstår helt från att yttra sig.¹³⁴ Hanteringen är omfattande och tar stora resurser i anspråk, både från Arbetsförmedlingen och arbetstagarorganisationerna. Det finns ingen exakt statistik över omfattningen, men det handlar om omkring 200 000 förfrågningar per år.¹³⁵

¹³⁰ Arbetsförmedlingen, *Kvalitetsgranskade arbetsgivarstöd 2022, 2022*.

¹³¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, andra halvåret 2022, 2022*, s. 8.

¹³² Se 9 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹³³ Se Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av samråd med arbetstagarorganisationerna*, 2018, samt Handels, *I arbete eller åtgärd? En studie av arbetsplatsförlagda insatser i handeln*, 2015.

¹³⁴ Hotell- och restaurangfacken slutade med samråd 2019 enligt deras webbplats (hämtad 2023-08-01), och inte heller Unionen svarar på förfrågningar (hämtad på webbplatsen 2023-08-01). Fastighetsanställdas förbund beslutade att sluta att svara på förfrågningar från och med 1 januari 2023 (hämtad på webbplatsen 2023-08-01).

¹³⁵ Enligt en beräkning från Arbetsförmedlingen skickade de under 2017 cirka 194 000 samrådsblanketter till arbetstagarorganisationerna. Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av samråd med arbetstagarorganisationerna*, 2018.

Förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationer

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen, inför anställning med lönebidrag eller introduktionsjobb, ge den arbetstagarorganisation som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren tillfälle att yttra sig.

Arbetsförmedlingen skickar förfrågan via mejl i en blankett som arbetsförmedlaren och senare arbetstagarorganisationen ska fylla i. Yttrandet ska avse arbetsplatsens lämplighet med utgångspunkt i de krav på anordnaren eller arbetsgivaren som gäller för insatserna. Arbetstagarorganisationens information kan utgöra del i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inför beslut.

Information som kan framkomma är till exempel: lön, bristande arbetsmiljö, tvister, uppsägningar och annan relevant information. Utöver förordningsbestämmelsen finns det en central överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och LO om hur förfrågan och yttrande ska ske.¹³⁶

I samband med förordningsändringarna som genomfördes i december 2022 förändrades även denna process från att tidigare ha kallats samråd, till den nuvarande formuleringen "förfrågan om yttrande". Förordningsändringarna innebar bland annat att arbetstagarorganisationerna ska kunna få ersättning för sitt arbete med yttranden. Förordningsändringarna har inte lett till att fler förbund besvarar förfrågan om yttranden, i stället har ytterligare ett förbund slutat svara.¹³⁷

Riksrevisionen har ställt frågor till arbetstagarorganisationerna om hur de upplever att Arbetsförmedlingens förfrågan om yttranden fungerar efter förordningsändringarna.¹³⁸ Generellt sett är de förbund som hanterar många yttranden kritiska mot systemet. De förbund som får en mindre andel förfrågningar är mer positiva till hur systemet fungerar.

Det finns behov av digitalisering och bättre kvalitet i förfrågningarna

Flera förbund påtalar att administrationen av förfrågningar är krävande. Processen för att digitalisera hanteringen av samråd/förfrågan om yttranden har pågått under

¹³⁶ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Förfrågan till en arbetstagarorganisation vid arbetsmarknadspolitiskt program och insats som är förlagd till en arbetsplats*, 2023.

¹³⁷ Fastighetsanställdas förbund valde under början av 2023 att sluta besvara Arbetsförmedlingens förfrågningar om yttrande. Hämtad på webbplatsen, 2023-08-16.

¹³⁸ Enkäten skickades till tretton LO-förbund. Sju förbund svarade på enkäten. Enkätsvaren diskuterades vid ett uppföljande möte på LO den 31 maj 2023 där tolv förbund medverkade.

många år.¹³⁹ I samband med det arbetet upptäckte Arbetsförmedlingen att det fanns hinder i regelverket mot att föra över information mellan Arbetsförmedlingen och arbetstagarorganisationerna. Vid förordningsändringarna i december ändrades detta. Det har dock inte skett någon digitalisering av hanteringen, och det finns ingen prognos för när systemen kan vara utbyggda.¹⁴⁰

Arbetstagarorganisationerna är i vår enkät kritiska till hur arbetsförmedlarna fyller i förfrågningarna. Enligt dem är det vanligt att förfrågan skickas till fel förbund eller att informationen är ofullständig. Till exempel kan det saknas uppgifter om lön eller så kan företagets organisationsnummer vara felaktigt.

Arbetstagarorganisationer riktar skarp kritik mot utformningen av det nya statsbidraget

I december 2022 infördes ett statsbidrag som ska kunna ge arbetstagarorganisationerna ersättning för arbetet med yttranden.¹⁴¹ Det är Arbetsförmedlingen som prövar ansökningar från arbetstagarorganisationerna och betalar ut bidraget. Den första ansökningsomgången för 2022 rörde endast en månad, december 2022, eftersom förordningen trädde i kraft först då.¹⁴² Utformningen av ansökan för statsbidraget får i vår enkät stark kritik av arbetstagarorganisationerna. I ansökningsomgången gick Arbetsförmedlingen igenom varje yttrande och bedömde om det var godkänt eller inte. Detta skapade stor arbetsbörda, för både arbetstagarorganisationerna och myndigheten. Arbetstagarorganisationerna anger att det var oklart varför vissa ärenden avslogs medan andra godkändes, och menar att systemet därför saknar transparens. I budgetpropositionen för 2024 anger regeringen att de avser att avskaffa statsbidraget.¹⁴³

¹³⁹ Redan 2018 hade Arbetsförmedlingen avsatt pengar för digitalisering av samrådsprocessen. Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av samråd med arbetstagarorganisationerna*, 2018, s. 36.

¹⁴⁰ Förordningsändringarna öppnade för möjligheten att dela vissa personuppgifter digitalt enligt 11 d § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Mej från tjänstemän på Arbetsförmedlingen, 2023-04-17.

¹⁴¹ Förordning (2022:1346) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att ge in yttranden till Arbetsförmedlingen inför arbetsplatsförlagda program.

¹⁴² Anslaget som kunde fördelas var 10 miljoner kronor, se regeringsbeslut A2023/01170 och A2023/00946.

¹⁴³ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 14, s. 36.

Arbetsförmedlare ser stort värde i yttranden men det finns kritik mot kvaliteten på underlagen

Arbetsförmedlare vi har intervjuat uppger att det skapar svårigheter att vissa förbund inte svarar på förfrågningar. Utan yttranden är det svårt att avgöra om lönenivåerna är de rätta. Yttranden är också viktiga för att få reda på om det har varit uppsägningar på grund av arbetsbrist på företaget. Arbetsförmedlingen har inget annat sätt att få uppgifter om uppsägningar än via arbetstagarorganisationerna. Det finns brister i kvaliteten på yttranden enligt arbetsförmedlare och handläggare centralt på myndigheten.¹⁴⁴ I flera fall är de väldigt kortfattade eller så skriver förbunden endast att de avråder från insatsen på arbetsplatsen på grund av att det saknas kollektivavtal.

3.4 Fånga upp fel under pågående beslutsperiod

Arbetsförmedlingen har många olika sätt att upptäcka fel när en subventionerad anställning är i gång. Ett sätt är att arbetsförmedlarna följer upp hur det går för deltagaren på arbetet, men det görs inte i nystartsjobb. Arbetsförmedlingen har utvecklat inhämtning av olika typer av felsignaler, och nyligen infördes oannonserade arbetsplatsbesök. Alla utbetalningar till arbetsgivare går numera via skattekontot. Det har lett till stor effektivisering men också skapat nya risker då subventionerade anställningar kan användas för att få falska inkomstuppgifter.

Figur 3 Olika sätt att fånga upp fel under pågående beslutsperiod

Arbetsförmedlarens uppföljning av individen	Inhämtande av felsignaler	Kontroll inför utbetalning
<ul style="list-style-type: none">• Nya beslut om lönebidrag och introduktionsjobb ska följas upp efter tre månader• Nystartsjobb följs inte upp innan nytt beslut fattas efter ett år	<ul style="list-style-type: none">• Dagliga datakörningar• Riskbaserat urval• Inrapportering av misstanke om felaktig utbetalning• Oannonserade arbetsplatsinspektioner• Samverkan med andra myndigheter	<ul style="list-style-type: none">• Utbetalningar stäms av mot Skatteverkets arbetsgivardeklaration på individnivå

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2023-06-01.

3.4.1 Arbetsförmedlarnas uppföljning skiljer sig åt mellan olika insatser

Att ha kontakt med den arbetssökande och arbetsgivaren när anställningen har påbörjats är ett viktigt sätt att fånga upp signaler om eventuella problem på arbetsplatsen. Uppföljningen ser dock olika ut för de olika insatserna. För nya beslut om lönebidrag ska arbetsförmedlaren efter tre månader kontakta arbetsplatsen för att förvissa sig om att den anställde är i gång och arbetar. Vid uppföljningen ska arbetsförmedlaren göra en bedömning av om nivån på lönebidraget ska förändras.¹⁴⁵ Uppföljningen av introduktionsjobben sker också efter tre månader.¹⁴⁶ För nystartsjobb har den som fattar beslut endast i undantagsfall kontakt med den arbetssökande. Arbetsförmedlingen behöver dock fatta nya beslut varje år, vilket kan ses som en form av uppföljning.¹⁴⁷

3.4.2 Många sätt att upptäcka fel under pågående beslutsperiod

En annan form av uppföljning är att samla in felsignaler genom tips och anmälningar, arbetsplatsbesök och registerbaserade urval. Arbetsförmedlingen har utvecklat en bredd av verktyg för att fånga upp misstankar om felaktiga utbetalningar. Några risker för felaktiga utbetalningar fångas dock inte upp och dessa redogör vi för i avsnitt 3.4.4.

Det sker dagliga automatiska kontroller av arbetsgivare med stöd

Arbetsförmedlingen har dagliga, automatiserade kontroller som följer upp förhållanden som står tydligt i strid med förordningarna för de subventionerade anställningarna. Arbetsförmedlingen kan omedelbart ompröva och avbryta beslutsperioden om det blir en träff på någon av variablerna som undersöks. Kontrollerna följer upp om de arbetsgivare som har anställda med lönesubventioner är godkända för F-skatt, om de har skatteskulder och om de är registrerade som arbetsgivare. Nyligen har Arbetsförmedlingen även börjat kontrollera om den som har en anställning med stöd har väsentligt inflytande i företaget. Var och en av dessa signaler genererar ett tiotal träffar per månad.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Lönebidrag för anställning, 2023*.

¹⁴⁶ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Introduktionsjobb, 2022*.

¹⁴⁷ Längden på stödtiden är beroende på vilken kvalificeringsgrund den arbetssökande får nystartsjobb för. Den längsta tiden, fyra år, kan ges för arbetssökande över 55 år. 11 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹⁴⁸ Från 1 januari till 11 augusti 2023 genererades följande antal signaler: arbetstagare med stöd som fått väsentligt inflytande hos sin arbetsgivare – 82 signaler; ej längre arbetsgivarregistrerad hos Skatteverket – 62 signaler; indragen F-skattsedel – 70 signaler. Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-08-18.

Arbetsförmedlingen gör riskbaserade urval men de har relativt låg träffsäkerhet

Arbetsförmedlingen använder sina egna och andra myndigheters data för att göra riskbaserade urvalskontroller. Urvalsanalytiker konstruerar ett urval inom exempelvis en bransch för att fånga upp arbetsgivare där det finns indikationer på att det kan finnas högre risk för fel. Analyserna görs i samarbete med handläggare på myndigheten som är experter på olika typer av brottsupplägg och risker för felaktiga utbetalningar.¹⁴⁹ Urvalet används sedan av kontrollhandläggare för att göra stickprovskontroller. För 20 procent av de kontrollerade arbetsgivarna ledde granskningen till återkrav under 2022.¹⁵⁰ Det är ungefär dubbelt så hög träffsäkerhet som i omfattningsstudien som bygger på ett slumpmässigt urval (se avsnitt 3.2.2). Urvalen har därmed en relativt låg träffsäkerhet när det gäller att hitta fel i de subventionerade anställningarna. Träffsäkerheten beror på många faktorer, bland annat på hur stora fel det finns i ersättningen, vilka data som inkluderas i urvalsanalysen och hur kontrollutredningen genomförs.

Urvalsanalytikerna gör även slumpmässiga urval i vissa branscher som inspektörerna använder vid arbetsplatsbesök. Vid dessa besök hittade inspektörerna avvikelser i 13 procent av ärendena.¹⁵¹

Anmälningar om misstanke om felaktig utbetalning från arbetsförmedlare, allmänhet och andra myndigheter ökar

Arbetsförmedlingen har en intern kanal för att göra en så kallad anmälan om felaktig utbetalning (FUT-anmälan). Under 2022 inkom närmare 1 200 FUT-anmälningar från arbetsförmedlare och andra inom organisationen och fyra av tio anmälningar ledde till ett återkrav. Antalet anmälningar har ökat jämfört med tidigare år.¹⁵²

Det förekommer också att arbetstagare hör av sig till Arbetsförmedlingen om de är missnöjda med sin arbetssituation. Då kan arbetsförmedlaren göra en FUT-anmälan. Låg lön är en vanlig felsignal som inkommer till Arbetsförmedlingen.¹⁵³

¹⁴⁹ Intervju med urvalsanalytiker, 2022-10-25.

¹⁵⁰ Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-08-25. Gäller lönebidrag, nystartsjobb och introduktionsjobb.

¹⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, andra halvåret 2022, 2023* samt mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

¹⁵² Under 2020 inkom 560 st och 2021 inkom 826 st interna FUT-anmälningar gällande nystartsjobb, introduktionsjobb och lönebidrag. Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-08-25.

¹⁵³ 15 procent av de felsignaler som genererar återkrav kan kopplas till felaktig lön, att försäkringar saknas, ej elektronisk löneutbetalning, anställningen understiger beslutets omfattning. Se tabell B 11 i bilaga 1.

Allmänheten har också möjlighet att göra anmälningar på Arbetsförmedlingens webbplats. Under 2022 inkom 87 ärenden vilket är en stor ökning från tidigare år.¹⁵⁴ Hälften av ärendena under 2022 ledde till återkrav.

Enligt lagen om underrättelseskyldighet är Arbetsförmedlingen och ytterligare ett antal myndigheter skyldiga att underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslut om ekonomiska förmåner, om det finns anledning att anta att förmånen eller stödet har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt.¹⁵⁵ Andra myndigheter, kommuner och a-kassor lämnar underrättelser om felaktiga utbetalningar digitalt till Arbetsförmedlingen via myndighetens webbplats. Under första halvåret 2022 tog Arbetsförmedlingen emot drygt 90 sådana underrättelser. De flesta, ungefär hälften, kom från Skatteverket.¹⁵⁶ Skatteverket skickar löpande uppgifter till Arbetsförmedlingen om arbetsgivare som inte har betalat löneskatt på pensionskostnader. Utebliven löneskatt på pensionskostnader kan vara en indikation på att arbetsgivaren inte har betalt tjänstepension för den som har den subventionerade anställningen.¹⁵⁷

Nyligen infördes oannonserade inspektioner på prov

Under sommaren 2022 tillsatte Arbetsförmedlingen ett pilotprojekt med en sektion som arbetar med oannonserade inspektioner.¹⁵⁸ En inspektion kan initieras utifrån information från andra myndigheter, riskbaserat urval, eller från kontrollutredare. I juli 2023 hade 1 256 besök gjorts, och vid 21 procent av dessa besök hittades en avvikelse.¹⁵⁹ De vanligaste avvikelserna var att en eller flera personer med stöd inte är på plats eller att inspektörerna misstänkte att det inte finns någon verksamhet.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Under 2020 inkom fyra ärenden och 2021 inkom 18 ärenden. Mej från Arbetsförmedlingen, 2023-08-25.

¹⁵⁵ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, första halvåret 2022, 2022*, s. 5.

¹⁵⁷ En näringsidkare är skyldig att redovisa löneskatt på pensionskostnader för att Skatteverket ska kunna avgöra hur mycket skatt arbetsgivaren ska betala. Genom att inte redovisa underlag för löneskatt på pensionskostnader riskerar arbetsgivaren att göra sig skyldig till skattebrott, se lag (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader, förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader och 2 § skattebrottslagen (1971:69). Se exempelvis 22 § (2018:43) förordning en om stöd för nystartsjobb som anger att stöd inte får ges till arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter i fråga om skatter eller socialförsäkringsavgifter.

¹⁵⁸ Det finns totalt tolv inspektörer i landet. Inspektörerna arbetar alltid två och två, om de inte deltar i myndighetsgemensamma inspektioner.

¹⁵⁹ Arbetsförmedlingen, *Oannonserade kontrollbesök. Utvärdering av pilotprojekt, 2023*.

¹⁶⁰ I 82 fall var en eller flera personer med stöd ej på plats, i 57 fall hade inspektörerna misstanke om att det inte fanns någon verksamhet. Andra vanliga fel var att arbetsvillkoren ej var enligt avtal (46 fall) och att det fanns misstanke om att personen med stöd är företrädare (19 fall). Mej från Arbetsförmedlingen, 2023-08-18.

Det är framför allt inom nystartsjobb som det upptäcks fel, men även inom lönebidragen.¹⁶¹

Arbetsförmedlingen lyfter i en rapport fram flera utmaningar som uppstått vid införandet av inspektionerna. Inspektörerna saknar idag ett ärendehanteringssystem för planering, registrering och uppföljning av besöken. De saknar också behörigheter till system och ärendeuppgifter, så som ärendeakter i diariet vilket fördröjer tillgången till underlag för inspektionerna. Därtill framför Arbetsförmedlingen att det saknas tydliga befogenheter för vad inspektörerna kan kräva från arbetsgivaren. Rättsavdelningen arbetar med en hemställan att Arbetsförmedlingen ska få tydligare och utökade befogenheter för oannonserade kontrollbesök.¹⁶²

Utvecklad samverkan med andra myndigheter mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet

Det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet har skalats upp under senare år. Arbetsförmedlingen deltar i flera nätverk mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet, så som det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.¹⁶³

Informationsdelning mellan myndigheter är centralt i detta arbete och leder till att Arbetsförmedlingen får konkreta tips om misstänkta personer och företag.¹⁶⁴ Tipsen utreds därefter av kontrollutredare. Inspektörerna kan också göra oannonserade besök utifrån dessa tips.¹⁶⁵

Det finns en särskild lagstiftning för samarbetet som gör att myndigheter, trots sekretess, får dela information med varandra inom ramen för samverkan.¹⁶⁶ Under 2022 beslutade Arbetsförmedlingen om återkrav på 11 miljoner kronor inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Ytterligare 10 miljoner var besparing av medel som inte betalades ut.¹⁶⁷

Arbetsförmedlingen är även del av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inom ramen för detta uppdrag ska nio myndigheter upprätta

¹⁶¹ Intervju med sektionschef för inspektörer, 2023-02-23 samt uppföljande mejl med inspektör, 2023-08-25.

¹⁶² Arbetsförmedlingen, *Oannonserade kontrollbesök. Utvärdering av pilotprojekt*, 2023.

¹⁶³ Enligt 5 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁶⁴ Intervju med tjänstemän på Arbetsförmedlingen som arbetar med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet, 2023-04-26.

¹⁶⁵ Intervju med sektionschef för inspektörer, 2022-02-23.

¹⁶⁶ Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

¹⁶⁷ Polismyndigheten m.fl., *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022*, 2023.

regionala center mot arbetslivskriminalitet.¹⁶⁸ Under 2022 startades två center och avsikten är att det ska finnas totalt sju center innan utgången av 2023.¹⁶⁹ För Arbetsförmedlingens del så har arbetet vid centren och i den reguljära regionala samverkan under 2022 resulterat i 513 kontrollutredningar med sammanlagda återkrav på 1,4 miljoner kronor.¹⁷⁰

Under 2024 kommer den nya Utbetalningsmyndigheten sjösättas. I ett första steg kommer den nya myndigheten samköra olika myndigheters register och kunna bidra med underrättelser till Arbetsförmedlingen.¹⁷¹

3.4.3 Utbetalning till skattekontot har lett till stor effektivisering men skapat nya risker

Sedan 2022 sker samtliga utbetalningar av stöd till arbetsgivare för subventionerade anställningar till företagets skattekonto. Tidigare behövde arbetsgivaren skicka in rekvisitioner till Arbetsförmedlingen varje månad. Förändringen har inneburit en stor effektivisering i och med att Arbetsförmedlingen inte längre behöver administrera månatliga rekvisitioner. I stället sker utbetalningen per automatik.

Bedrägeriupplägg kopplat till skattekontot

Skatteverket har uppmärksammat att det förekommer bedrägerier med subventionerade anställningar kopplat till att ersättningen krediteras på arbetsgivarens skattekonto. Bedrägeriet bygger på att arbetsgivaren lämnar en individuppgift till Skatteverket som anger att det har betalats ut lön till den anställde, trots att ingen lön har betalats ut. Arbetsförmedlingen inhämtar individuppgifterna elektroniskt från Skatteverket och när en löneutbetalning är registrerad betalar myndigheten ut stödet till skattekontot. I och med att stödet från Arbetsförmedlingen finns på företagets skattekonto finns det medel att täcka utgifter för arbetsgivaravgiften och därmed uppstår ingen skatteskuld.¹⁷²

I dessa fall rör det sig sannolikt om en skenanställning där arbetstagaren inte utför något arbete åt arbetsgivaren. Syftet med bedrägeriupplägget kan vara att arbetstagaren ska kvalificera sig till socialförsäkringssystemen samtidigt som

¹⁶⁸ De nio myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

¹⁶⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetsamverkan*, 2022, s. 3.

¹⁷⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 71.

¹⁷¹ Presentation av Utredningen om inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, 2023-03-06.

¹⁷² Intervju med Skatteverket, 2023-02-17.

arbetsgivaren och arbetstagaren kan dela på den ersättning som blir över när arbetsgivaravgiften och arbetstagarens inkomstskatt är dragen.¹⁷³

Skatteverket har identifierat flera fall av detta bedrägeriupplägg.¹⁷⁴ Denna form av bedrägeri är mycket allvarligt eftersom det gör att individens inkomstuppgifter blir felaktiga. Inkomstuppgifterna används som underlag för exempelvis arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkring och pension vilket gör att de felaktiga utbetalningarna från olika stöd kan bli stora.¹⁷⁵ Skatteverket har mycket begränsade möjligheter att ändra felaktiga inkomstuppgifter vilket gör att felet kan kvarstå även om det står klart att utbetalningen för den subventionerade anställningen var felaktig. Skatteverket informerade Arbetsförmedlingen om detta 2021.¹⁷⁶

3.4.4 Flera risker fångas inte upp

Det finns ett flertal risker som kan uppstå i de subventionerade anställningarna som Arbetsförmedlingen inte följer upp löpande. Dessa är:

Sjukskrivning som inte leder till nedsättning av lönen och därmed ersättningen: Arbetsförmedlingen kan kontrollera med Försäkringskassan hur mycket den anställda har varit sjukskriven med Försäkringskassan, men detta görs bara vid misstanke om fel.¹⁷⁷

Arbetsgivare och arbetstagare är gifta eller sambo: I omfattningsstudien använde Arbetsförmedlingen Skatteverkets folkbokföringsregister för att granska om arbetsgivaren och arbetstagaren varit gifta eller sammanboende.¹⁷⁸ Det görs dock inte löpande utan dessa relationer kan endast upptäckas via tips eller arbetsförmedlarens misstanke. För ideella föreningar är det särskilt svårt att kontrollera detta eftersom det inte finns krav på att registrera företrädare för föreningar.

Det finns begränsningar i lagstiftningen avseende hur Arbetsförmedlingen får behandla uppgifter som avser en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person. Arbetsförmedlingen ska bara behandla uppgifterna

¹⁷³ Se bilaga 1 för ett exempel på detta.

¹⁷⁴ När Skatteverket studerade sex ideella föreningar som tidigare fått återkrav från Arbetsförmedlingen hittade de tre fall där redovisade inkomstuppgifter inte överensstämde med uppgifterna från bankkontoutdrag. Underlag från Skatteverket, 2023-07-11.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2023-02-17.

¹⁷⁶ Riksrevisionen har tagit del av Skatteverkets mejl som skickades till Arbetsförmedlingen 2021-10-21.

¹⁷⁷ Arbetsförmedlingen, *Risikanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4, 2021, s. 17.*

¹⁷⁸ Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1, 2023.*

när det är absolut nödvändiga för handläggningen av ärendet.¹⁷⁹

Arbetsförmedlingen uppger att de ser ett stort behov av att även kunna behandla uppgifterna i urvals- och kontrollsyfte.¹⁸⁰

Obetalda försäkringar: Arbetsförmedlingen har lagstöd för att kontrollera tecknade försäkringar direkt med försäkringsbolag.¹⁸¹ Arbetsförmedlingen följer däremot inte upp löpande om försäkringspremierna faktiskt betalas in. Det finns inte heller någon löpande kontroll av om den särskilda löneskatten på pensionskostnader betalas in till Skatteverket.

Brott: I dagsläget samlar Arbetsförmedlingen inte in uppgifter om brott eller anmärkningar från andra myndigheter. Det gör att Arbetsförmedlingen får förlita sig till tips eller arbetsgivarens egna uppgifter om de ska kunna upptäcka att en arbetsgivare har begått ett brott eller annan förseelse.

Dubbelfinansiering: I dagsläget finns det begränsade möjligheter för Arbetsförmedlingen att kontrollera om föreningar och trossamfund får bidrag av andra offentliga aktörer. Kontrollen av andra statliga beslut förlitar sig på arbetsgivarens egna inlämnade uppgifter.¹⁸² Riksrevisionen har tidigare rekommenderat att en lämplig myndighet ska få i uppdrag att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.¹⁸³

För hög ersättning i introduktionsjobb: Arbetsförmedlingen skulle ha möjlighet att kontrollera om arbetsgivare får högre ersättning än den tillåtna summan för introduktionsjobb.¹⁸⁴ Det är dock ingenting som görs löpande.

3.5 Hantera misstänkta fel

Det finns flera problem i processen med att hantera felsignaler: långa ledtider innan ärenden hanteras, oproportionella återkrav, oklarheter gällande hur beslutsperioder ska avbrytas och få polisanmälningar som inte heller leder till att personer lagförs.

¹⁷⁹ Se 3 § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁸⁰ Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

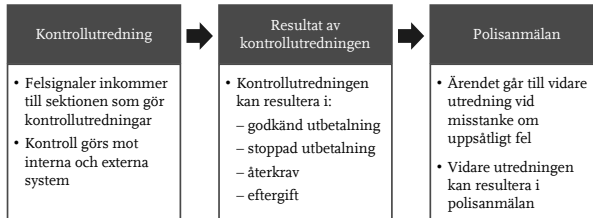
¹⁸¹ 3 § i lag (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.

¹⁸² Arbetsförmedlingen, *Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4*, 2021.

¹⁸³ Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, 2023.

¹⁸⁴ Ett företag ska inte ska få stöd på mer än 200 000 euro under innevarande år och de två föregående åren (se bilaga 1).

Figur 4 Arbetsförmedlingens process för att hantera misstänkta fel



3.5.1 Komplexa kontrollutredningar och långa väntetider

Inom arbetsförmedlingen finns det ett fyrtiotal kontrollutredare som hanterar de signaler om felaktiga utbetalningar som kommer från externa och interna källor på myndigheten.¹⁸⁵ Merparten av kontrollutredarna har roller motsvarande ekonomihandläggare men det finns även ett antal kvalificerade handläggare. Ett antal kvalificerade handläggare arbetar med vidare utredning vilket innebär fördjupade utredningar och polisanmälningar.

När ett ärende kommer in till enheten som hanterar kontrollutredningar tar en kontrollutredare hand om ärendet.¹⁸⁶ Handläggaren utreder ärendet och beslutar om det ska göras återkrav. Hanteringen är relativt standardiserad och ett vanligt sätt att hantera felsignaler eller urval på är att begära in lönespecifikationer eller bankutdrag från arbetsgivaren. På så sätt kan kontrollutredaren ta reda på om lön betalats ut till den anställda.

Utredningarna kräver bred kompetens

Utredningen kan dock bli komplex, till exempel om det handlar om att avgöra om lönen har varit korrekt. Då kan utredaren behöva tolka kollektivavtal för att se om villkoren följs. Utredaren kan även behöva god kunskap om andra myndigheters regelverk för att det ska gå att avgöra hur stora återkrav som ska göras och om det kan vara fråga om bedrägerier. Vi har tagit del av ett beslut från Skatteverket där det framgår att Arbetsförmedlingen hade kunnat göra betydligt större återkrav i ett

¹⁸⁵ Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-13.

¹⁸⁶ De är uppdelade i olika arbetslag beroende på vilken felsignal som ärendet är kodat som när det inkommer. Felsignaler kan till exempel vara att arbetstagaren har fått fel lön, att lönen inte betalats ut elektroniskt eller att arbetsgivaren inte har haft rätt försäkringar för den anställda.

bedrägeriupplägg som liknar det som beskrevs i avsnitt 3.4.3, men där ersättning för endast en månad återkrävdes.

Långa väntetider innan utredningar startar medför problem

Under senare tid har det varit väntetider på 90 dagar eller mer innan ett ärende utreds av kontrollutredare.¹⁸⁷ Det finns flera orsaker till att ledtiderna är långa. En orsak är att Arbetsförmedlingen utreder i stort sett alla ärenden. Gränsen för hur små belopp som återkrävs är mycket lågt satt.¹⁸⁸ Drygt 60 procent av återkraven handlar om summor på maximalt 10 000 kronor per ärende. 17 procent av ärendena rör återkrav på 2 000 kronor eller mindre.¹⁸⁹ Omfattningsstudien (se avsnitt 3.2.2) krävde också mycket resurser, vilket har gett en anhopning av ärenden. Myndigheten har även satsat extra resurser på att upptäcka misstänkta fel, genom exempelvis riskbaserat urval och inspektörer. Resurserna för att utreda felen har dock inte ökat i motsvarande omfattning.

Långa handläggningstider påverkar möjligheten att kontrollera de uppgifter som arbetsgivare skickar in i samband med kontrollutredningen. Arbetsförmedlingen har rätt att begära in uppgifter från bank- och försäkringsinstitut under pågående anställning.¹⁹⁰ Men om anställningen upphört är det inte möjligt att begära in uppgifterna. Kontrollhandläggarna uppger att de ofta misstänker att bankunderlag är manipulerade, och om anställningen är avslutad går det i dagsläget inte att kontrollera underlagen hos banken.¹⁹¹ Ett annat problem är att det kan vara svårt att få upplysningar från den som inkommit med anmälan. Kontrollutredare vi har intervjuat uppger att det kan vara svårt för anmälaren att komma ihåg detaljer i ärendet om det har gått fyra månader sedan anmälan gjordes.

3.5.2 Återkraven kan bli mycket höga även för mindre fel

Kontrollutredarna beslutar om återkrav och hur stor andel av den utbetalda ersättningen som ska återkrävas.¹⁹² Under 2022 gjordes återkrav på drygt

¹⁸⁷ Intervju med chef för enheten för Uppföljning och kontroll, 2023-02-24. Vid ett uppföljande mejl 2023-08-08 angav företrädare för Arbetsförmedlingen att det äldsta ärendet som väntade på utredning var registrerat 2 februari, alltså sex månader tidigare.

¹⁸⁸ Riksrevisionen väljer att inte skriva ut den exakta gränsen.

¹⁸⁹ Se tabell B10 i bilaga 3. Mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-08-25.

¹⁹⁰ Enligt lag (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.

¹⁹¹ Arbetsförmedlingen arbetar med en hemställan för att begära att regelverket ändras så att det ska gå att få uppgifter från bank- och försäkringsinstitut även efter att anställningen avslutats.

¹⁹² Om återkravet uppgår till över 200 000 kronor ska ytterligare en handläggare gå igenom ärendet. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2023-04-20.

130 miljoner kronor för nystartsjobb, lönebidrag och introduktionsjobb.¹⁹³ De återkrävda beloppen har ökat kraftigt sedan 2020 (se tabell 5). 2022 var det drygt 68 miljoner kronor av återkraven för subventionerade anställningar som också återbetalades.¹⁹⁴

Tabell 5 Återkravsbelopp, tusental kronor

	2020	2021	2022
Introduktionsjobb	6 585	10 906	21 223
Lönebidrag	35 990	46 472	66 979
Nystartsjobb	25 543	32 440	40 922
Totalt	70 138	91 839	131 146

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022.

Vid intervjuer med kontrollutredare framkommer det att Arbetsförmedlingen genomgående återkräver hela det utbetalade stödbeloppet om det framkommer att det skett ett fel under perioden som stödet betalats ut. Det innebär att återkraven kan bli mycket höga även för mindre fel. Ett exempel på detta som vi har tagit del av är en arbetsgivare som hade gjort avdrag på lönen eftersom hen köpt en biobiljett till den anställde. Det är i strid med förordningen eftersom hela lönen ska betalas ut elektroniskt. I detta fall krävdes arbetsgivaren på drygt 18 000 kronor (hela månadens utbetalda ersättning) på grund av att 165 kronor betalats ut i form av en biobiljett.¹⁹⁵ Ett exempel som blivit uppmärksammat medialt är järnhandel som gick i konkurs efter återkrav på närmare 600 000 kronor.¹⁹⁶ Om arbetsgivare upplever att det finns risk för att råka ut för stora återkrav även för fel av mindre ekonomisk betydelse finns det en risk att de i framtiden undviker att anställa personer med en subventionerad anställning.

¹⁹³ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 67.

¹⁹⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023, s. 70. Även extratjänster ingår här, utöver nystartsjobb, lönebidrag och introduktionsjobb.

¹⁹⁵ Ärendets diarienummer är Af-2022/0015 7383. Riksrevisionen har tagit del av ytterligare ett ärende där Arbetsgivaren blev återbetalningsskyldig med 115 000 kronor för att ha rapporterat en årslön som var 40 000 kronor för låg till Fora (diarienummer Af-2022/00338108). Arbetsförmedlingen har i ett annat ärende angett att "den ekonomiska vinsten av att rapportera för låga löner till Fora får anses som försumbar" (diarienummer Af-2022/01064172).

¹⁹⁶ Nordebo, "Vem vinner på att Arbetsförmedlingen tvingar Dorotea Järnhandel i konkurs?", 2022-05-20.

Förordningarna gällande de subventionerade anställningarna ger Arbetsförmedlingen möjlighet att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning eller ränta om det finns särskilda skäl för det, även kallat eftergift.¹⁹⁷ Då det krävs särskilda skäl är möjligheterna till eftergift i subventionerade anställningar små. En omständighet som påverkar möjligheten är att det rör sig om arbetsgivare och inte enskilda som är mottagare av stödet.¹⁹⁸ Det förs ingen statistik över antalet eftergifter vilket gör att det svårt att veta hur vanligt förekommande det är.¹⁹⁹ Under 2023 arbetar Arbetsförmedlingen med att ta fram nya riktlinjer som kan komma att medföra att det blir vanligare att avstå från krav på återbetalning.²⁰⁰

3.5.3 Återkraven kan inte överklagas – det leder till att processen fördröjs och att alla ärenden inte verkställs

Arbetsgivaren har rätt att begära omprövning av beslutet om återkrav hos Arbetsförmedlingens omprövningsenhet.²⁰¹ Arbetsgivare som har fått krav på återbetalning har däremot inte möjlighet att *överklaga* Arbetsförmedlingens beslut.²⁰² Om arbetsgivaren inte betalar kravet behöver Arbetsförmedlingen skaffa en exekutionstitel för det återkrävda beloppet för att kunna verkställa kravet hos Kronofogdemyndigheten. Återkravet ses som ett civilrättsligt krav vilket kräver en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller en prövning i allmän domstol.²⁰³ Arbetsgivaren behöver betala dröjsmålsränta på det återkrävda beloppet tills att skulden är betald, och även Arbetsförmedlingens

¹⁹⁷ Se 37 § förordningen om stöd för nystartsjobb.

¹⁹⁸ Svea hovrätt, dom 2019-04-26, mål nr 4455-18.

¹⁹⁹ Intervju med ledningen för uppföljning och kontroll, 2023-05-30.

²⁰⁰ Riksrevisionen tog del av riktlinjerna 2023-04-24, då var de på remiss internt på Arbetsförmedlingen.

²⁰¹ Omprövningen har dragits med långa handläggningstider. 2022 angav JO att Arbetsförmedlingen hade stora problem med långa handläggningstider i ärenden om omprövning samt att handläggningen inte skett i enlighet med de krav som ställs i 9 § förvaltningslagen (2017:900). Riksdagens ombudsmän JO, *Inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund, den 23–24 februari 2022, 2022.*

²⁰² Återbetalning, återkrav, omprövning och överklagande är reglerat på samma sätt i de olika förordningarna. Se 33–40 § förordningen om stöd för nystartsjobb, 51–58 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 34–41 § förordningen om särskilt anställningsstöd.

²⁰³ En ansökan om betalningsföreläggande enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning är avsett för otvistiga fordringar. Kronofogdemyndigheten, som handlägger ansökan, gör ingen prövning av kravet – om motparten inte invänder mot kravet utfärdas ett beslut, utslag, som kan verkställas på samma sätt som en dom från domstol. Om motparten bestrider kravet måste dock sökanden välja om saken ska gå vidare till tingsrätt eller om det ska avskivas. Kronofogdemyndigheten kan inte utfärda ett utslag om kravet har bestridits.

rättegångskostnader vid en förlust.²⁰⁴ Processen riskerar att ta lång tid och Arbetsförmedlingens rättsavdelning har en lista med ärenden som går många år tillbaka i tiden, från vilken de väljer ärenden att driva till domstol.²⁰⁵ Alla återkravsärenden verkställs inte. Förfarandet tar tid och resurser för Arbetsförmedlingen.

Att återkravsärenden inte kan överklagas leder till osäkerhet för den enskilde. För Arbetsförmedlingens del får detta till följd att ett återkravsbeslut inte utgör en exekutionstitel, utan måste genomgå förfarandet med betalningsföreläggande och domstol för att kunna bli ett verkställbart krav. En förvaltningsmyndighets beslut om betalning som går att överklaga är numera en exekutionstitel hos Kronofogdemyndigheten.²⁰⁶ Arbetsförmedlingen anser att återkravsbesluten bör kunna överklagas och har tagit upp frågan med Arbetsmarknadsdepartementet.²⁰⁷ Arbetsförmedlingen arbetar nu med en hemställan om att besluten om återkrav ska vara möjliga att överklaga till förvaltningsdomstol.²⁰⁸

I nuläget är en dom från Högsta förvaltningsdomstolen från 2021 prejudicerande.²⁰⁹ Av domen framgår att beslut om återkrav kan komma under domstols prövning på olika sätt, och att förfarandet därmed inte står i strid med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Under 2022 inleddes en rättsprocess där en arbetsgivare begärde att överklagandeförbudet skulle åsidosättas med hänvisning till att rätten till domstolsprövning i konventionen inskränks på ett oproportionerligt sätt för den enskilde. Kammarrätten i Sundsvall har i dagsläget beviljat prövningstillstånd, men ännu inte avgjort målet.²¹⁰

3.5.4 Det finns oklarheter gällande hur beslutsperioder ska avbrytas

Om Arbetsförmedlingen får kännedom om att förutsättningarna som låg till grund för ett beslut har ändrats, ska beslutet omprövas och eventuellt avbrytas.²¹¹ Enligt nuvarande rutiner är det handläggare i regionerna eller på PDM som ska fatta

²⁰⁴ Se 36 § förordningen om stöd för nystartsjobb. Motsvarande reglering finns för de övriga två stöden.

²⁰⁵ Intervju med företrädare från Arbetsförmedlingen, 2023-03-01.

²⁰⁶ 3 kap. 1 § 1 stycket 6 punkten utsköningsbalken (1981:774).

²⁰⁷ Mejil från rättsavdelningen på Arbetsförmedlingen, 2023-05-01.

²⁰⁸ Mejil från Arbetsförmedlingen, 2023-10-23.

²⁰⁹ Högsta förvaltningsdomstolen Ref 8, mål nr 1674–20.

²¹⁰ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 3245–22. Se även Förvaltningsrätten i Falun, beslut 2022-11-30, mål nr 4886–21.

²¹¹ Arbetsförmedlingen, *Misstanke om felaktig utbetalning*, 2022.

beslut om omprövning och avbrott, efter signal från ekonomiavdelningen. Det går inte att få fram hur många omprövningar och avbrott som görs utifrån kontrollutredarnas beslut. Det går därmed inte att veta om pågående beslutsperioder avbryts i de fall Arbetsförmedlingen upptäcker fel.

De intervjuade kontrollutredarna uppger att det efter Arbetsförmedlingens reformering är svårt att veta vilken arbetsförmedlare som ska hantera omprövningen av ett ärende. Tidigare var arbetssökande knutna till en specifik arbetsförmedlare och då var det den personen som skulle ompröva ärendet. I dagsläget kan kontrollhandläggarna behöva lägga mycket tid på att försöka ta reda på vem som är behörig att ompröva ett beslut.

Under 2020–2021 gjordes en pilotstudie där omprövningar koncentrerades till ekonomiavdelningen.²¹² I slutrapporten om projektet framhölls att både handläggare och deltagande kontor var övervägande positiva. Efter pilotprojektet valde Arbetsförmedlingen emellertid att inte fortsätta med central omprövning.²¹³

3.5.5 Arbetsförmedlingen gör få polisanmälningar

Sett till hur många personer som har subventionerade anställningar gör Arbetsförmedlingen få polisanmälningar om misstänkt felaktigt nyttjande av stöden. Vi har gått igenom alla polisanmälningar Arbetsförmedlingen gjort gällande subventionerade anställningar under åren 2021 och 2022. Under 2021 gjordes 41 polisanmälningar och under 2022 gjordes 26 polisanmälningar som rörde subventionerade anställningar.²¹⁴ Brottsrubriceringarna var bidragsbrott och bedrägeri, i några fall grovt bedrägeri och grovt bidragsbrott. En ytterligare brottsrubricering var urkundsförfalskning. Den brottsmisstanken uppstod då arbetsgivare skickade in förfälskade dokument när Arbetsförmedlingen begärde in underlag för att kontrollera om stödet var korrekt.

I många av fallen gällde polisanmälningarna flera typer av stöd i samma anmälan. Nystartsjobb förekom i flest anmälningar, 45 stycken. Därefter kom de olika formerna av lönebidrag (23), introduktionsjobb (11) och extratjänster (3).

²¹² Pilotprojektet beskrivs i rapporten Arbetsförmedlingen, *Effektiva omprövningar. Slutrapportering av pilotstudie 2020–2021, 2022.*

²¹³ Riksrevisionen har inte kunnat få fram orsaken till detta.

²¹⁴ Vi har tittat på samtliga subventionerade anställningar. Även extratjänster förekommer i materialet.

3.5.6 Liten risk att bli dömd för bedrägeri eller bidragsbrott

Sett till riskerna i systemet och antalet personer som tar del av subventionerade anställningar är det anmärkningsvärt få fall där personer blivit dömda för missbruk av systemet. Under åren 2016 till 2022 har vi identifierat sex domar där personer blivit dömda för bedrägeri kopplat till subventionerade anställningar.²¹⁵

I de fall där personer lagförts handlar de felaktiga utbetalningarna om stora summor. I en dom gällande grovt bedrägeri i Göteborgs tingsrätt uppgick det felaktigt utbetalda beloppet till cirka 11 miljoner kronor för lönebidrag och särskilt anställningsstöd.²¹⁶ I Södertörns tingsrätt dömdes tio personer för brott, varav ett flertal för grovt bedrägeri och grovt bidragsbrott för att ha fått 3,4 miljoner kronor på felaktig grund.²¹⁷

Ett skäl till att det finns så få lagföringsbeslut kan vara att det innan förordningsändringarna var otydligt på vilka grunder missbruk av subventionerade anställningar kan klassas som bedrägerier eller bidragsbrott. Kontrollutredare uppger att det ofta är tydligt i polisanmälningarna att det handlar om en felaktig utbetalning. Det som däremot är svårt att bevisa är att felet är uppsåtligt. Det beror på att det inte framgår i arbetsförmedlarens dokumentation vem hos arbetsgivaren som har fått informationen och vad som sagts.²¹⁸

I SOU 2022:37 redogör utredaren för svårigheter med att lagföra personer för bidragsbrott. Antalet lagförda och uppläringsgraden för bidragsbrott har dock ökat kraftigt under senare år.²¹⁹ Men ökningen märks inte för de subventionerade anställningarna där det fortsatt är mycket ovanligt att någon lagförs. I dagsläget pågår det ingen central samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten angående hur antalet polisanmälningar som leder till lagföring kan öka.²²⁰

²¹⁵ Göteborgs tingsrätt, dom 2021-12-10, mål nr B 18565-19, Södertörns tingsrätt, dom 2016-06-10, mål nr B 1492-15, Luleå tingsrätt, dom 2017-06-02, mål nr B 1432-16, Norrköpings tingsrätt, dom 2021-04-06, mål nr B 2949-18, Solna tingsrätt, dom 2017-03-01, mål nr B 7930-15, Södertälje tingsrätt, dom 2016-10-05, mål nr B 2725-13.

²¹⁶ Göteborgs tingsrätt, dom 2021-12-10, mål nr B 18565-19.

²¹⁷ Södertörns tingsrätt, dom 2016-06-10, mål nr B 1492-15.

²¹⁸ Intervju med kontrollutredare, 2023-02-02.

²¹⁹ SOU 2022:37, s. 164-171.

²²⁰ Intervju med ledningen för enheten Uppföljning och kontroll på Arbetsförmedlingen, 2023-05-30.

4 Regeringens styrning

Våra iakttagelser visar att regeringen har gett Arbetsförmedlingen tydliga uppdrag om att motverka felaktiga utbetalningar och även om att förbättra handläggningen inför beslut. Regeringen har dock samtidigt minskat Arbetsförmedlingens anslag och öronmärkt en låg summa till kontroller. Det har skett flera förändringar i utformningen av insatserna, men väsentliga risker kvarstår, framför allt i nystartsjobb. Den nya lagstiftningen för att få fler dömda för bidragsbrott har inte gett effekt och det är fortsatt svårt att få den som missbrukat subventionerade anställningar fälld.

4.1 Bedömningsgrund

Regeringen kan motverka felaktiga utbetalningar för subventionerade anställningar dels genom styrning av Arbetsförmedlingen, dels genom att verka för ett fungerande regelverk för insatserna. Vi bedömer att regeringen styr Arbetsförmedlingen på ett sätt som gör att myndigheten kan motverka felaktiga utbetalningar om

- regeringen ger Arbetsförmedlingen tydliga uppdrag om att motverka felaktiga utbetalningar inom de subventionerade anställningarna²²¹
- regeringens styrning bidrar till att Arbetsförmedlingen har möjligheter att finansiera en kontrollverksamhet som är rimligt dimensionerad utifrån riskerna i systemet.

Vi bedömer att regelverket ger goda förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar om

- utformningen av de olika insatserna bidrar till att felaktiga utbetalningar kan undvikas²²²
- det finns goda möjligheter att återkräva felaktigt utbetald ersättning och lagföra dem som missbrukat subventionerade anställningar²²³

²²¹ Delegationen för korrekta utbetalningar har betonat vikten av att perspektivet felaktiga utbetalningar är centralt i regeringens och myndigheternas styrning i SOU 2019:59, s. 144.

²²² Delegationen för korrekta utbetalningar lyfter "förmånens utformning" som en riskfaktor för felaktiga utbetalningar. Det handlar till exempel om ersättningssystemets egenskaper, komplexiteten i regelverket och förmånens målgrupp, SOU 2019:59, rapport 1, s. 59.

²²³ När bidragsbrottslagen infördes angav regeringen följande i propositionen: "En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Ett effektivt straffrättsligt skydd är även viktigt för tilltron till systemen och utgör en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt." Se prop. 2006/07:80, s. 39.

- det finns förutsättningar för en välfungerande myndighetssamverkan, särskilt vad gäller möjligheter att dela information för att kunna upptäcka mer avancerade bedrägerier och bidragsbrott.

4.2 Styrningen av Arbetsförmedlingen

Regeringen har förändrat styrningen av arbetet mot felaktiga utbetalningar utifrån tidigare kritik. Arbetsförmedlingen har därmed fått tydliga uppdrag om att motverka felaktiga utbetalningar och även om att förbättra handläggningen inför beslut. De förordningsändringar som sjösattes i december 2022 är viktiga för att Arbetsförmedlingen ska kunna stoppa olämpliga arbetsgivare. Det är dock tydligt att det finns fortsatta problem med systemet för arbetstagarorganisationernas yttranden som förändringarna inte har löst. Regeringen har under senare år minskat Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag, som finansierar kontrollerna, och det förväntas minska ytterligare under kommande år. Regeringen har öronmärkt en summa till kontroller men den är låg.

4.2.1 Stort fokus på att minska felaktiga utbetalningar under senare år

Regeringen har tydliggjort Arbetsförmedlingens uppdrag att arbeta mot felaktiga utbetalningar under de senaste åren. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen kartlade 2019 riksdagens och regeringens styrning med avseende på felaktiga utbetalningar och bidragsbrott för Arbetsförmedlingen och fyra ytterligare myndigheter.²²⁴ De menade bland annat att den övergripande styrningen och återrapportering avseende felaktiga utbetalningar hade varit otidlig. De påpekade även att styrningen i regleringsbrev var splittrad och att återrapporteringen i årsredovisningarna var svåröverblickbar.

Regeringen agerade utifrån kritiken och från och med 2019 har det funnits ett tydligt fokus på felaktiga utbetalningar i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen. I regleringsbrevet för 2019 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka felaktiga utbetalningar som skulle slutredovisas i årsredovisningen för 2020.²²⁵ I regleringsbrevet för 2021 fick Arbetsförmedlingen ett omfattande uppdrag att stärka kontrollarbetet, bland annat gällande arbetsgivare som använder subventionerade anställningar.²²⁶ Regeringen

²²⁴ SOU 2019:59, rapport 3.

²²⁵ Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV.

²²⁶ Uppdraget gick bland annat ut på att redovisa och bedöma vidtagna åtgärder, redovisa felaktiga utbetalningar och återkrav och göra en bedömning av måluppfyllelsen vad gäller kontrollarbetet. Regeringsbeslut A2021/02342.

har gett Ekonomistyrningsverket ansvar för att samordna arbetet mot felaktiga utbetalningar för sex myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen.²²⁷

Regeringen styr också Arbetsförmedlingen mot att säkerställa att beslut blir korrekta från början. I regleringsbrevet för 2022 fick myndigheten krav på att de ska stärka sitt arbete med en effektiv och rättssäker ärendehandläggning.²²⁸

4.2.2 Förordningsändringarna ökar möjligheterna att stoppa olämpliga arbetsgivare men kräver resurser

I december 2022 införde regeringen ett stort antal förordningsändringar i syfte att motverka missbruk av subventionerade anställningar.²²⁹ Förändringarna var svar på en hemställan från Arbetsförmedlingen.²³⁰ I granskningen har det framkommit att förordningsändringarna är viktiga för att Arbetsförmedlingen framöver ska kunna stoppa olämpliga arbetsgivare. Det kommer emellertid ta tid innan det går att se hur stor betydelse förändringarna får i praktiken. Förändringarna gäller i huvudsak beslut som är fattade från december 2022 och framåt, så det kommer att dröja innan samtliga subventionerade anställningar lyder under det nya regelverket. För att Arbetsförmedlingen ska kunna utnyttja potentialen i förordningsändringarna krävs också resurser för att kunna utreda fler ärenden. De nya förordningarna kräver mer utredning och bedömning från Arbetsförmedlingens sida än vad som krävts tidigare.

4.2.3 Reformeringen av yttranden har inte effektiviserat samarbetet med arbetstagarorganisationerna

En del av förordningsändringarna handlade om att förändra processen för arbetstagarorganisationernas samråd med Arbetsförmedlingen, som efter förändringarna kallas förfrågan om yttrande. Syftet var att effektivisera samarbetet mellan arbetstagarorganisationerna och Arbetsförmedlingen.²³¹ Arbetstagarorganisationerna har fått möjlighet att ansöka om statsbidrag för sitt arbete med att lämna yttranden.²³² Förordningen för statsbidraget utformades på

²²⁷ Samordningen styrs av förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

²²⁸ Regeringsbeslut A2022/01553.

²²⁹ Vi redogör för förändringarna i bilaga 4.

²³⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll. Behov av förändrat regelverk, 2021.*

²³¹ Enligt arbetsmaterial från Arbetsmarknadsdepartementet som Riksrevisionen tog del av 2023-05-24.

²³² Enligt förordningen (2022:1346) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att ge in yttranden till Arbetsförmedlingen inför arbetsplatsförlagda program och insatser.

Regeringskansliet och ansökningsförfarandet utformades sedan av Arbetsförmedlingen. Det är färre arbetstagarorganisationer än tidigare som lämnar yttranden (se avsnitt 3.3.9) och utformningen av det nya statsbidraget får skarp kritik av organisationerna. Förordningsändringarna har därmed inte medfört att fler förbund vill samarbeta med Arbetsförmedlingen. I budgetpropositionen för 2024 anger regeringen att de avser att avskaffa statsbidraget.²³³

4.2.4 Arbetsförmedlingens ekonomi är ansträngd och små resurser har öronmärkts för kontrollarbete

Styrningen av Arbetsförmedlingen har under senare år präglats av ryckighet och budgetneddragningar.²³⁴ Myndighetens förvaltningsanslag, som bland annat finansierar personalens löner, lokaler, IT med mera har minskat under senare år. I budgetpropositionen för 2024 har regeringen aviserat ytterligare neddragningar.²³⁵

Det minskade anslaget kan påverka möjligheten att hinna med att handlägga beslut om subventionerade anställningar, men också att utveckla kontrollerna utifrån de nya möjligheter som förordningsändringarna ger. Det är troligt att ärendena som kontrollutredare behöver utreda kommer att bli fler till antalet och också mer komplexa. Det beror dels på att Arbetsförmedlingen själva har byggt ut sina metoder för att fånga upp fel under pågående beslutsperiod genom bland annat arbetsplatsbesök av inspektörer, dels på införandet av den nya Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndigheten kommer att skicka underrättelser om misstänkta fel till myndigheterna och om dessa ska kunna hanteras på ett bra sätt kommer det sannolikt att kräva ytterligare resurser (se avsnitt 4.3.3).

Sedan 2021 har regeringen öronmärkt 32 miljoner kronor av förvaltningsanslaget för att finansiera insatser, återrapportering och uppdrag kopplade till att minska felaktiga utbetalningar.²³⁶ Summan uppgår till mindre än hälften av budgeten för enheten Uppföljning och kontroll, som står för merparten av myndighetens kontroll av subventionerade anställningar (se avsnitt 3.2.1). De öronmärkta medlen

²³³ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 14, s. 36.

²³⁴ I januari 2019 varslade Arbetsförmedlingen 4 500 anställda om uppsägning på grund av stora minskningar av myndighetens förvaltningsanslag. Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2019, 2020*, s. 8.

²³⁵ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 14, s. 39. Under 2022 var anslaget närmare 7,9 miljarder kronor. Under 2023 beräknas utgifterna uppgå till närmare 7,7 miljarder kronor. För 2024 är det beräknade anslaget strax under 7,4 miljarder kronor, alltså en sänkning med en halv miljard kronor på två år.

²³⁶ Regeringsbeslut A2021/00260, A2021/00255 (delvis).

har därför ingen praktisk betydelse, utan Arbetsförmedlingen lägger betydligt mer resurser på kontrollen jämfört med vad regeringen kräver.

Kontrollverksamhet kan innebära en besparing för Arbetsförmedlingen i och med att utbetalningar kan stoppas och felaktigt utbetalda medel återkrävas. De här pengarna kan dock inte användas för att finansiera utökade kontroller. De återkrävda medlen och stoppade utbetalningarna är kopplade till programanslaget, som används för att finansiera bland annat subventionerade anställningar. I avsnitt 2.4 visade vi att Arbetsförmedlingen inte lyckas använda hela programanslaget utan lämnar tillbaka upp till 3 miljarder kronor per år.

4.3 Regelverket för de subventionerade anställningarna

Flera förändringar i utformningen av insatserna har bidragit till att minska risken för felaktiga utbetalningar. Det finns dock väsentliga risker kvar i framför allt nystartsjobb. Ersättningen har höjts i nystartsjobben trots att nivån på kontroll är låg. I lönebidragen finns det risk för påtryckning på arbetsförmedlaren att höja bidragsnivån.

4.3.1 Flera förändringar i utformningen av insatserna men risker kvarstår

Under senare år har regeringen genomfört flera förändringar i regelverket för de subventionerade anställningarna som har förenklat kontrollen. Under 2018 slogs fem insatser ihop till en – introduktionsjobb.²³⁷ Under 2019 ändrades förordningen så att löner ska betalas ut elektroniskt, vilket gör att Arbetsförmedlingen kan kontrollera att lön verkligen har betalats ut.²³⁸ Tidigare kunde arbetsgivaren hävda att lönen hade betalats ut kontant och Arbetsförmedlingen hade svårigheter att kontrollera detta. Det finns dock flera riskfaktorer kvar i regelverket för de subventionerade anställningarna.

Höga ersättningsnivåer och låg kontroll i nystartsjobben

Under 2022 beslutade riksdagen om att temporärt höja ersättningsnivåerna i nystartsjobben till maximalt tre arbetsgivaravgifter, vilket motsvarar omkring

²³⁷ De fem tidigare formerna av subventionerade anställningar var särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb välfärd och traineejobb brist. Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 14, s. 40.

²³⁸ Se 21§ förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb. Samma lydelse finns i förordningarna för särskilt anställningsstöd och lönebidrag.

19 000 kronor i månaden.²³⁹ Sedan 2019 behövs inte heller försäkringar för att anställa med nystartsjobb.²⁴⁰ Ersättningsnivåerna är därmed nästan lika höga som för introduktionsjobb och många lönebidrag, trots att kontrollen är betydligt mindre. Det sker till exempel inget arbetsplatsbesök innan beslut om nystartsjobb och arbetstagarorganisationerna ska heller inte yttra sig om arbetsplatsens lämplighet. En hög ersättningsnivå i kombination med låg kontroll skapar risk för att stödet kan utnyttjas på ett systematiskt sätt. I avsnitt 3.4.3 visade vi ett bedrägeriupplägg med skenanställningar som ger felaktiga inkomststoppgifter. Detta bedrägeriupplägg blir lönsamt först när ersättningen från Arbetsförmedlingen täcker både arbetsgivaravgiften och inkomstskatten. Nivån på ersättningen i de subventionerade anställningarna kan alltså ha en stor betydelse för risken för bedrägerier, och de höjda ersättningsnivåerna har därmed sannolikt ökat riskerna.²⁴¹

Tidskrävande handläggning och risk för fel när arbetsgivare saknar kollektivavtal

I avsnitt 3.3.3 beskrev vi svårigheterna för arbetsförmedlare att bedöma lönenivåer och säkerställa att rätt försäkringar finns för arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Regeringen har förändrat kraven på kollektivavtalsenliga villkor i nystartsjobben upprepade gånger sedan de infördes.²⁴² Förordningarna är utformade på ett sätt som endast kräver att arbetsgivaren *intyg* att lön med mera följer av kollektivavtal eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal. Men Arbetsförmedlingen menar att det ofta blir felaktigheter om lönen inte kontrolleras.²⁴³ Om felet uppdagas i efterhand riskerar det att leda till återkrav. Enligt förordningarna får stöd inte beviljas om Arbetsförmedlingen *har kännedom* om att det som arbetsgivaren intygat är felaktigt.²⁴⁴ Arbetsförmedlingen gör därmed mer än vad förordningarna kräver.

²³⁹ För personer som varit arbetslösa mellan ett och två år höjdes ersättningen från 1 till 2 arbetsgivaravgifter. För personer som varit arbetslösa två till tre år höjdes ersättningen från 2 till 2,5 arbetsgivaravgifter och för personer som varit arbetslösa i mer än tre år eller är nyanlända invandrare höjdes ersättningen från 2,5 till 3 arbetsgivaravgifter. Förstärkningen är tillfällig från och med 1 april 2022 till och med den 31 december 2023. Bet. 2021/22:FiU1, s. 69–70, rskr. 2021/22:46.

²⁴⁰ Prop. 2018/19:99, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288.

²⁴¹ I budgetpropositionen för 2024 anges inte att de temporärt höjda ersättningsnivåerna i nystartsjobben kommer att förlängas. Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 14.

²⁴² 2017 infördes krav på att anställningsvillkoren skulle följa, eller vara likvärdiga med, kollektivavtal, se prop. 2016/17:1. Under 2019 togs kraven på försäkringar bort, se prop. 2018/19:99.

²⁴³ Mejl från Arbetsförmedlingens rättsavdelning, 2023-09-15.

²⁴⁴ Se 21 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 18 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 20 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

4.3.2 Ineffektivt utformat system för återkrav och problem med att lagföra dem som missbrukar stöden

Systemet för återkrav av felaktigt utbetald ersättning är ineffektivt och leder till att det kan ta lång tid att få tillbaka felaktigt utbetald ersättning, eller att ersättningen inte alls återfås (se avsnitt 3.5.3). Arbetsförmedlingen har begärt en lagändring så att återkraven ska bli möjliga att överklaga. Arbetsmarknadsdepartementet uppger att de inväntar en prövning i Kammarrätten om rätten att få överklaga återkravsbeslut till förvaltningsdomstol.²⁴⁵ Det finns emellertid ett aktuellt avgörande från 2021 från Högsta förvaltningsdomstolen, så frågan har nyligen behandlats i en högre instans.²⁴⁶

Brottslighet kopplat till de subventionerade anställningarna leder sällan till att någon lagförs (se avsnitt 3.5.6). 2020 utökades bidragsbrottslagen till att även omfatta ersättningar som beslutas av, bland andra, Arbetsförmedlingen och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.²⁴⁷ Det gör att även företrädare för företag som har anställda med subventionerade anställningar numera kan dömas för bidragsbrott, till skillnad från tidigare, då brottet endast gällde den enskilde som tog emot bidrag. Riksrevisionen har inte kunnat hitta något domslut där den nya lagstiftningen använts för att fälla företrädare som nyttjat subventionerade anställningar på ett felaktigt sätt. Lagstiftningen tycks därför, än så länge, inte ha medfört att fler blir dömda för bidragsbrott kopplat till subventionerade anställningar.

Utifrån svårigheterna att få personer dömda för bidragsbrott har regeringen låtit en utredare se över möjligheterna till andra former av sanktioner. I SOU 2022:37 föreslogs att Arbetsförmedlingen och andra myndigheter bör kunna ta ut en administrativ sanktionsavgift för mindre allvarliga brott, i stället för att göra en anmälan om bidragsbrott till brottsutredande myndighet.²⁴⁸ Enligt utredaren bör brott som avser belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp och brott där det finns särskilda skäl att göra en brottsanmälan även i fortsättningen hanteras av brottsutredande myndigheter. Ansvaret för att utreda bidragsbrott bör enligt

²⁴⁵ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2023-05-24. Kammarrätten i Sundsvall meddelade prövningstillstånd 2023-01-18 i mål nr 3245-22. Se även Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 4886-21.

²⁴⁶ Högsta förvaltningsdomstolen Ref 8, mål nr 1674-20.

²⁴⁷ 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

²⁴⁸ SOU 2022:37, s. 25.

utredaren flyttas till Ekobrottsmyndigheten.²⁴⁹ Förslaget var på remiss under 2022 och bereds för närvarande i Regeringskansliet.²⁵⁰

4.3.3 Informationsdelning i fokus

Senaste åren har många aktörer framfört att det behövs ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter för att minska felaktiga utbetalningar.²⁵¹ Under 2022 kom även en utredning som föreslår en generell sekretessbrytande bestämmelse. Om den infördes skulle myndigheternas möjligheter att dela information med varandra öka markant.²⁵² Därefter har regeringen gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.²⁵³

I granskningen har det framkommit att det är tidskrävande att få fram information från andra myndigheter eftersom informationsöverföringen i många fall inte är digitaliserad. Handläggare behöver till exempel ringa till Migrationsverket för att få uppgifter om arbetssökandes uppehållstillstånd. Förväntningarna bör dock inte vara allt för höga på att hitta stora fel med hjälp av förbättrad informationsdelning enligt nuvarande förordningskrav för de subventionerade anställningarna. I omfattningsstudien hittade Arbetsförmedlingen få fel då de samkörde sina register med CSN, Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket (se avsnitt 3.2.2).

Under året aviserade regeringen att en ny myndighet ska ta över ansvaret för att betala ut vissa förmåner och stöd från de statliga välfärdssystemen, bland annat från Arbetsförmedlingen.²⁵⁴ Utbetalningsmyndigheten kommer att startas upp 2024 och ha tillgång till uppgifter om ersättningar från många olika myndigheter som de kommer att använda för att göra systemövergripande analyser. Arbetsförmedlingen kommer att få underrättelser från Utbetalningsmyndigheten som de ska utreda för att se om det är aktuellt att göra återkrav på det utbetalda beloppet.²⁵⁵

²⁴⁹ SOU 2022:37, s. 27.

²⁵⁰ Intervju med tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2023-05-24.

²⁵¹ Se till exempel Ekonomistyrningsverket, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*, 2023; Bygghandelskommissionen, *Från svart till vitt. Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!*, 2022 och Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesbild 2021. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, 2021.

²⁵² Ds 2022:13.

²⁵³ Dir. 2023:65.

²⁵⁴ Den nya myndigheten ska sjösättas 2024. Se dir. 2022:8.

²⁵⁵ Presentation av utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten, 2023-03-06.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att kontrollen av de subventionerade anställningarna, trots att förbättringar har gjorts, inte är effektiv.

De kontroller som Arbetsförmedlingen gör när en subventionerad anställning beviljas är ineffektiva på grund av eftersatta IT-system och tungrodd administration. Arbetsförmedlingen har utvecklat sina arbetsmetoder för att upptäcka fel under tiden en subventionerad anställning pågår, men det tar lång tid innan de misstänkta felen utreds. Utredarna gör få polisanmälningar och få personer blir dömda för bedrägeri eller bidragsbrott.

Regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk: särskilt gäller det nystartsjobben. Det finns även problem med att kontrollera arbetsgivare utan kollektivavtal och systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar.

5.1 Subventionerade anställningar medför allvarliga risker för felaktiga utbetalningar

Arbetsförmedlingen har gjort en omfattningsstudie som kommer fram till att de felaktiga utbetalningarna inom nystartsjobb och lönebidrag uppgår till miljardbelopp. En stor andel av felen består av att arbetsgivare inte återkommer med svar på myndighetens förfrågan om uppgifter. I dessa fall är det svårt att veta om felen beror på ett medvetet missbruk eller på slarv. Arbetsförmedlingens nytillsatta inspektörer hittar avvikelser på tjugo procent av de arbetsplatser som de besöker. I hälften av dessa fall är anställda inte på plats eller så finns det ingen verksamhet på platsen. Skatteverket har också identifierat ett bedrägeriupplägg med de subventionerade anställningarna genom att granska individers bankkontouppgifter. Resultaten tyder på att det fortsatt finns risk för allvarliga former av missbruk av stöden, även om Arbetsförmedlingens kontrollsystem fungerar för att motverka mer lättupptäckta fel.

I Sverige utgör subventionerade anställningar en, i ett internationellt perspektiv, stor andel av den totala aktiva arbetsmarknadspolitiken. Omkring 150 000 människor per år har en subventionerad anställning till en kostnad på omkring 18 miljarder kronor. Ett så omfattande system medför alltid risker för felaktiga utbetalningar. Felen kan uppstå på grund av slarv och missförstånd, men också bestå av avsiktliga fel och ekonomisk brottslighet. Arbetsförmedlingens kontroller behöver kunna hantera både oavsiktliga och avsiktliga fel.

5.2 Ineffektivitet i Arbetsförmedlingens handläggning av beslut och hantering av misstänkta fel

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen gör de kontroller som krävs för att kunna besluta om och kontrollera de subventionerade anställningarna på ett betryggande sätt. De olika kontrollmomenten behöver dock effektiviseras och automatiseras i högre grad. Den sista delen i kontrollkedjan, att hantera misstänkta fel, är underdimensionerad och har behov av att utveckla arbetsätten.

5.2.1 Arbetsförmedlingen har gjort framsteg och väsentliga kontroller görs

Arbetsförmedlingens kontrollarbete har förbättrats sedan 2014.²⁵⁶ Kontrollen har centraliserats till ekonomiavdelningen och blivit mer professionell. Det finns tydliga rutiner för att hantera misstanke om felaktig utbetalning, och arbetsförmedlarna känner till hur de ska anmäla eventuella misstankar. När det kommer till arbetsförmedlarnas handläggning så har de blivit mer specialiserade och hanterar numera endast en insats. Det gör att de har god kunskap om regelverket och större möjlighet att fatta korrekta beslut. Arbetsförmedlingen har också utvecklat möjligheterna att upptäcka fel genom bland annat riskbaserade urvalskontroller och inspektörer som gör besök på arbetsplatser.

5.2.2 Krångliga system och omfattande administration skapar risker för fel och gör kontrollen kostsam

I delar av kontrollprocessen kvarstår problem som gör att den inte är effektiv. Granskningen visar att handläggningen inför beslut är mycket administrativt krävande. Processen kräver att arbetsförmedlarna har stort fokus på att fylla i formulär i systemstöden på rätt sätt. Det finns dokumentationskrav i handläggningen som bör kunna förenklas eller tas bort. Det handlar till exempel om uppgifter som behöver registreras i olika system flera gånger.

Handläggning av beslut om subventionerade anställningar omfattar omkring 800 arbetsförmedlare vilket gör att en ineffektiv handläggning blir kostsam för myndigheten. En del av problematiken handlar om att Arbetsförmedlingen inte har lyckats med övergången till mer moderna IT-system. Förbättrad IT-infrastruktur är en fråga som sannolikt tar lång tid att lösa. Riksrevisionen bedömer dock att det finns möjligheter för Arbetsförmedlingen att effektivisera handläggningen även utan större förändringar i IT-systemen, vilket kan ge förbättringar på kort sikt.

²⁵⁶ Då kom SOU 2014:16 som pekade på risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

5.2.3 Förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationer fungerar dåligt

En del i handläggningen inför beslut handlar om att ställa en förfrågan till berörd arbetstagarorganisation om att de ska yttra sig om arbetsplatsens lämplighet. Systemet för förfrågan om yttrande har fungerat dåligt under många år. Flera förbund, som har en hög andel anställda med lönesubvention inom sina områden, avstår helt från att svara på Arbetsförmedlingens förfrågningar. Det leder till att Arbetsförmedlingen går miste om ett viktigt kontrollmoment i handläggningen. Arbetsförmedlingen har sedan många år aviserat att de ska digitalisera handläggningen, men det har inte genomförts. Under 2022 genomförde regeringen förändringar för att förbättra systemet: bland annat infördes ett nytt statsbidrag som ska ersätta förbunden för deras kostnader.²⁵⁷ Förändringarna har inte ökat viljan att bistå Arbetsförmedlingen, i stället är det färre förbund än tidigare som svarar.

5.2.4 Brister i Arbetsförmedlingens hantering av misstänkta fel

Arbetsförmedlingen har utvecklat sina arbetsmetoder för att *upptäcka* fel under tiden subventionerade anställningar pågår. Den del av verksamheten som *utred* de misstänkta felen har dock inte följt med i utvecklingen.

Misstänkt felaktiga utbetalningar hanteras av en grupp kontrollutredare som går igenom ärende för ärende på ett mestadels standardiserat sätt. Det gäller framför allt hanteringen av riskbaserade urval. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen inte har utnyttjat potentialen i de riskbaserade urvalen och myndighetens analyskapacitet fullt ut. Ett tecken på det är att det endast görs återkrav i 20 procent av de ärenden som tas fram i de riskbaserade urvalen.

Hög arbetsbelastning gör att det tar omkring tre månader innan en kontrollutredare tar itu med ett ärende. De långa ledtiderna gör att pengar riskerar att betalas ut felaktigt över en längre tid, samtidigt som det blir svårare att utreda ärenden som sträcker sig längre tillbaka i tiden. Bristen på kontrollutredare är i dagsläget en flaskhals i kontrollkedjan. De investeringar som Arbetsförmedlingen gjort i inspektörer, riskbaserade urval och informationsdelning med andra myndigheter riskerar därmed att inte få full utväxling.

När kontrollutredarna upptäcker fel kan de besluta om att kräva tillbaka ersättningen. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens reaktioner på

²⁵⁷ I budgetpropositionen för 2024 aviserade dock regeringen att det nyligen införda statsbidraget ska avskaffas.

felaktiga utbetalningar inte alltid är proportionella. Det finns exempel på mindre förseelser som resulterat i att hela det utbetalade stödet under en lång tidsperiod krävs tillbaka. Arbetsförmedlingen arbetar med att ta fram nya riktlinjer för eftergifter, vilket är positivt.

När Arbetsförmedlingen konstaterar att villkoren för en subventionerad anställning inte är uppfyllda ska beslutet omprövas och eventuellt avbrytas. Trots att ekonomiavdelningen sköter hela den övriga kontroll- och utredningsprocessen ska omprövningen ske i regionerna. Granskningen visar att det kan vara svårt för kontrollutredare att veta vem i regionen de ska vända sig till. Rutinen skapar också merarbete när ärendet ska utredas på nytt. Det finns risk för att beslutsperioder som borde stoppas ändå kan fortsätta.

Arbetsförmedlingen gör få polisanmälningar sett till hur många individer som har en anställning med lönesubvention och hur mycket ersättning som bedöms betalas ut felaktigt. Polisanmälningar leder endast i undantagsfall till att någon lagförs. Riksrevisionen har identifierat sex fällande domar sedan 2016. Arbetsförmedlingen har inget pågående samarbete med polisen för att öka antalet polisanmälningar som går vidare till åtal.

Under 2022 uppgick inbetalda återkrav till 68 miljoner samtidigt som kostnaden för kontrollutredningar var omkring 35 miljoner kronor. Det gör att kontrollen sparar in mer pengar än den kostar. Riksrevisionen bedömer att bristerna i kontrollsystemet till delar beror på att det är underdimensionerat. Ett exempel på detta är de långa ledtiderna innan ett ärende utreds.

5.2.5 Kontrollsystemet behöver bli bättre för att förhindra systematiskt missbruk

Riksrevisionen bedömer att kontrollsystemet inte är organiserat för att hantera arbetsgivare som återkommande missbrukar systemet med subventionerade anställningar. Problemen är framför allt kopplade till att Arbetsförmedlingens automatiska verktyg för arbetsgivarkontroll inte har utvecklats tillräckligt. Nya beslut kan godkännas trots att arbetsgivaren har pågående kontrollärenden. Arbetsförmedlingens systemstöd saknar en spärr för detta.

Företrädare som tidigare missbrukat subventionerade anställningar kan även återkomma i andra företag eller organisationer eftersom det inte finns någon kontroll över företrädarnas tidigare engagemang med Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen fångar inte heller upp arbetsgivare som är misstänkta för brott eller förseelser mot andra myndigheter.²⁵⁸

Avsaknaden av sätt att stoppa personer som systematiskt missbrukar de subventionerade anställningarna har delvis att göra med att det tidigare inte funnits författningsstöd för detta. De förordningsändringar som infördes under 2022 ger dock Arbetsförmedlingen större möjligheter att stoppa olämpliga arbetsgivare. Arbetsförmedlingen arbetar också med att uppdatera arbetsgivarkontrollen.

Riksrevisionen bedömer att utveckling av arbetsgivarkontrollen är ett kostnadseffektivt sätt att motverka missbruk av de subventionerade anställningarna. Visserligen uppstår kostnader för systemutveckling och hantering av ärenden av kontrollutredare. Det måste dock ställas i proportion till att utöka den kontroll som arbetsförmedlare ska göra, som sannolikt blir betydligt mer kostsam på grund av att de är så många till antalet.

Både Arbetsförmedlingens inspektörer och Skatteverket hittar tecken på skenanställningar i de subventionerade anställningarna. Skenanställningar ger individen felaktiga inkomstuppgifter som gör att hen kan få rätt till andra ersättningar från välfärdssystemen, så som arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring. Att besöka arbetsplatser genom inspektioner är en viktig del i att upptäcka skenanställningar. Detta har dock inte kombinerats med andra insatser i tillräckligt hög grad, som exempelvis kontroll med banker om lön betalats ut till den anställda innan ersättningen betalas ut.

5.3 Regeringen har vidtagit åtgärder mot felaktiga utbetalningar men problem kvarstår

Under senare år har regeringen tagit flera initiativ för att minska felaktiga utbetalningar hos Arbetsförmedlingen, men inte säkerställt att de nya kraven inte tränger undan andra kontroller. Regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk, särskilt för nystartsjobben.

²⁵⁸ Det är ett skäl till att tidningen Arbetet kunde upptäcka närmare 200 arbetsgivare med anställda med subventionerad anställning som hade begått brott och olika förseelser mot myndigheter (se bilaga 1).

5.3.1 Regeringens ökade krav på Arbetsförmedlingen har lett till undanträngning av ordinarie kontroll

Införandet av nya förordningsändringar innebär att Arbetsförmedlingen behöver satsa resurser på att utreda fler kontrollärenden om förändringarna ska få avsedd effekt. Regeringen har också ställt krav på att Arbetsförmedlingen ska genomföra omfattningsstudier, vilket under 2022 ledde till att andra kontrollärenden trängdes undan och att ledtiderna för att utreda ärenden ökade. Inrättandet av den nya Utbetalningsmyndigheten kommer sannolikt att leda till att Arbetsförmedlingen får fler underrättelser att hantera.²⁵⁹ Regeringen har inte varit tydliga med hur de nya kraven ska kunna genomföras utan att tränga undan annan verksamhet. Regeringen har öronmärkt 32 miljoner kronor per år till arbetet mot felaktiga utbetalningar. Denna öronmärkning har liten betydelse i praktiken, då Arbetsförmedlingen satsar mer än det dubbla, 72 miljoner kronor, på kontrollverksamheten.

5.3.2 Nystartsjobben har blivit mer riskfyllda utan att kontrollnivån har höjts

Regeringen tog 2019 bort kravet på försäkringar motsvarande kollektivavtal, och 2022 höjde riksdagen temporärt ersättningsnivåerna i nystartsjobben. Varken regeringen eller Arbetsförmedlingen har agerat för att öka kontrollerna av nystartsjobben i samband med dessa förändringar. Kontrollnivån är lägre inom nystartsjobben än inom de två andra granskade insatserna, vilket beror på att förordningen skiljer sig åt vad det gäller kontroll inför beslut. Arbetsförmedlaren gör inget besök på arbetsplatsen i samband med att ett nystartsjobb beviljas, utan hela handläggningen sker digitalt och utan möte med vare sig arbetsgivare eller arbetstagare. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att nivån på kontrollerna motsvarar de risker som finns i nystartsjobb.

5.3.3 Oklarheter när arbetsgivare saknar kollektivavtal

Det är betydligt färre arbetstagare i subventionerade anställningar som omfattas av kollektivavtal än på arbetsmarknaden i stort. Det gäller särskilt för nystartsjobben, där Riksrevisionens granskning visar att fyra av tio anställda arbetar hos en arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Uppföljning av kollektivavtalsenliga villkor är komplicerat och försvåras ytterligare av att viktiga förbund inte besvarar

²⁵⁹ Den nya Utbetalningsmyndigheten kommer att påbörja sin verksamhet 2024. Myndigheten ska granska utbetalningar från flera myndigheter för att upptäcka misstänkt felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlingens förfrågan om yttrande. Oklarheterna avseende vilka avtal som gäller och hur de ska tolkas skapar merarbete för Arbetsförmedlingen. Det skapar också risker för arbetsgivare eftersom de kan drabbas av återkrav om tolkningen av vilka villkor som gäller har blivit fel.

Utmaningarna liknar dem som finns vid uppföljning av arbetsrättsliga villkor i offentliga upphandlingar.²⁶⁰ I detta fall har Upphandlingsmyndigheten tagit fram arbetsrättsliga villkor för ett antal branscher i samarbete med arbetsmarknadens parter. I etableringsjobben uppstår inte detta problem eftersom de kräver kollektivavtal.²⁶¹

5.3.4 Ineffektivt system för återkrav

Arbetsgivare som medvetet missbrukat systemet kan strunta i att betala och vänta på att bli stämnda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av. Arbetsförmedlingen har påtalat dessa problem för regeringen men regeringen avvaktar en pågående domstolsprocess. Om återkravsbesluten skulle vara möjliga att överklaga skulle Arbetsförmedlingen kunna skicka fordran direkt till Kronofogdemyndigheten och då skulle sannolikt möjligheten att få in återbetalningar öka. Dessutom skulle handläggningen hos Arbetsförmedlingen kunna effektiviseras.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen och Arbetsförmedlingen:

Till regeringen

- Säkerställ att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller.
- Gör en översyn av förordningarna som anger hur Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetsgivare som saknar kollektivavtal så att goda anställningsvillkor kan tryggas utan att hanteringen blir alltför kostsam.
- Gör en översyn av systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar så att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att kunna driva in felaktigt utbetald ersättning på ett effektivt sätt.

²⁶⁰ Enligt 17 kap. 2 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling måste upphandlande myndigheter och enheter ställa krav på arbetsrättsliga villkor "om det är behövligt", det vill säga när de bedömer att det finns risk för att arbetstagare får oskäliga arbetsvillkor under tiden som de utför kontraktet.

²⁶¹ Se förordning (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

Till Arbetsförmedlingen

- Gör en översyn av handlägningsprocessen för de subventionerade anställningarna med syfte att hitta tidsjuvar, ta bort onödiga steg i handläggningen och förenkla för arbetsförmedlarna.
- Digitalisera förfrågan om yttrande till arbetstagarorganisationerna.
- Förbättra hanteringen av misstänkta fel genom att korta ledtiderna för kontrollutredningar, förbättra rutinerna för omprövning av pågående beslutsperioder och initiera samverkan med Polismyndigheten angående hanteringen av polisanmälningar.

Definitioner

Felaktiga utbetalningar	En felaktig utbetalning innebär att den står i strid med de förordningar som gäller för insatserna. ²⁶² Dessa fel kan leda till att både för mycket och för lite betalas ut och feLEN kan vara allvarliga eller marginella.
Avsiktliga fel	Arbetsförmedlingen delar in felaktiga utbetalningar i misstänkt avsiktliga fel och oavsiktliga/övriga fel. ²⁶³ Deras kontrollpolicy delar upp åtgärder och kontroller utifrån antaganden om att individer antingen gör rätt, gör oavsiktliga fel, gör avsiktliga fel eller utnyttjar systemet på ett systematiskt sätt. Avsikten bakom feLEN spelar roll eftersom det påverkar hur kontrollerna bör vara utformade. Oavsiktliga fel kan exempelvis motverkas med förbättrad information, medan det för att motverka avsiktliga fel krävs skarpare former av kontroll. ²⁶⁴
Överutnyttjande	Överutnyttjande är sådana utbetalningar som i förhållande till de lagar och regler som gäller inte är felaktiga men där det kan ifrågasättas om de är i enlighet med lagstiftarens intentioner. ²⁶⁵
Arbetslivskriminalitet	Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, konkurrensen snedvrids, det utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär. ²⁶⁶
Ekonomisk brottslighet, välfärdsbrottslighet och organiserad brottslighet	De fel som är avsiktliga kan också vara brottsliga och då är det fråga om ekonomisk brottslighet eller välfärdsbrottslighet. Ur ett straffrättsligt perspektiv är det framför allt agerande som motsvaras av brotten: bedrägeri, grovt bedrägeri, bidragsbrott eller grovt bidragsbrott. ²⁶⁷ Organiserad brottslighet är ett samlingsnamn för brottslighet där minst två personer varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete, i syfte att uppnå ekonomisk vinst eller skaffa sig makt. ²⁶⁸

²⁶² En utbetalning är, enligt den så kallade KUT-delegationen, felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal, se SOU 2019:59, rapport 1, s. 18.

²⁶³ Den uppdelningen görs i SOU 2019:59, rapport 4, s. 50.

²⁶⁴ Det kan emellertid vara svårt att avgöra om ett fel är oavsiktligt eller avsiktligt när det upptäcks.

²⁶⁵ Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdsystemen, se SOU 2019:59, rapport 3, s. 185.

²⁶⁶ SOU 2022:36, s. 55.

²⁶⁷ 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken (1962:700) och 2–4 §§ bidragsbrottslagen (2007:612).

²⁶⁸ Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, 2023, s. 6.

Referenslista

Litteratur och artiklar

Forslund, A., *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*, IFAU rapport 2018:14, 2018.

Nordebo, O., "Vem vinner på att Arbetsförmedlingen tvingar Dorotea Järnhandel i konkurs?", *Västerbottens-Kuriren*, 2022-05-20.

Författningar m.m.

Arbetsförmedlingen, *Lönebidrag för anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, skyddat arbete samt bidrag för personligt biträde*, Intern instruktion AFII 4/2013, 2017.

Bidragsbrottslag (2007:612).

Brottsbalk (1962:700).

Förordning (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar.

Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

Förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Förordning (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2022:1346) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att ge in yttranden till Arbetsförmedlingen inför arbetsplatsförlagda program och insatser.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1982:80) om anställningsskydd.

Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Lag (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Lag (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2021/02342, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2021/00260, A2021/00255 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2022/01553, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.*

Skattebrottslag (1971:69).

Utsökningsbalk (1981:774).

Utredningar och rapporter

Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, första halvåret 2022*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Arbetet mot felaktiga utbetalningar, andra halvåret 2022*, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll. Behov av förändrat regelverk*, dnr. AF-2020/0003 1774, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*, Internrevisionsrapport 2021:03, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Definitioner av begrepp och uttryck i det arbetsmarknadspolitiska regelverket avseende krav på anordnare och arbetsgivare*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Effekter av subventionerade anställningar på lärande och integration – lärdomar från en randomiserad försöksverksamhet*, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Effektiva omprövningar. Slutrapportering av pilotstudie 2020–2021*, dnr. AF-2021/0045 0658, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Återrapport om att åstadkomma väl fungerande bedömningar*, dnr. AF-2022/0008 9266, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd Arbetsgivarkontroll*, dnr. AF-2023/0068 0318, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd Förfrågan till en arbetstagarorganisation vid arbetsmarknadspolitiskt program och insats som är förlagd till en arbetsplats*, dnr. AF-2023/0021 5464, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd Introduktionsjobb*, dnr. AF-2022/0095 4944, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd Lönebidrag för anställning*, dnr. AF-2023/0003 3771, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Handläggargstöd Nystartsjobb*, dnr. AF-2022/0096 8305, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Kartläggning av samråd med arbetstagarorganisationerna*, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Kontrollplan 2023 avseende utbetalningar av stöd till arbetsgivare*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Kvalitetsgranskade arbetsgivarstöd 2022*, dnr. Af-2022/0016 1799, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Lönebidrag för utveckling i anställning*, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Metodbok Arbetsanalys*, dnr. Af-2019/0007 3307, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Misstanke om felaktig utbetalning*, Arbetsförmedlingens handbok, dnr. Af-2022/0012 3009, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Oannonserade kontrollbesök. Utvärdering av pilotprojekt*, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1. Felaktiga utbetalningar inom lönebidrag, nystarsjobb och yrkesintroduktionsanställning 2021, 2023*.

Arbetsförmedlingen, *Policy för Arbetsförmedlingens kontrollarbete*, dnr: Af-2015/466034, 2015.

Arbetsförmedlingen, *Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2021, uppdrag 4*, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Subventionerade anställningar. Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv*, 2016.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*, dnr. A2022/00333, 2022.

Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesbild 2021. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, 2021.

Bygghandelskommissionen, *Från svart till vitt. Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!*, 2022.

Dir. 2022:8, *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten*.

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

Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*.

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar – Översikt och utvecklingsmöjligheter*, ESV 2022:46, 2022.

Ekonomistyrningsverket, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, ESV 2023:22, 2023.

Ekonomistyrningsverket, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*, 2023.

Handels, *I arbete eller åtgärd? En studie av arbetsplatsförlagda insatser i handeln*, 2015.

Medlingsinstitutet, *Medlingsinstitutets årsrapport 2022*, 2023.

Polismyndigheten m.fl., *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022*, 2023.

Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, 2023.

Riksdagens ombudsmän JO, *Inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund, den 23–24 februari 2022*, dnr. 759-2022, 2022.

Riksdagens ombudsmän JO, *Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för handläggningen av ett ärende om lönebidrag*, dnr. 7811-2021, 2022.

Riksrevisionen, *Samhalls samhällsuppdrag – styrning och organisation i behov av förändring*, RiR 2023:14, 2023.

Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7, 2023.

Statskontoret, *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*, 2009:13, 2009.

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

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2022:36, *Arbetslivskriminalitet – En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.

SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*.

SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.

Riksdagstryck

Prop. 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*

Prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslag.*

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019.*

Prop. 2019/20:117, *Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*

Webbsidor

Arbetsförmedlingen, "Introduktionsjobb – när du anställer någon som har svårt att få arbete", <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/anstallningsstod/stod-nar-en-person-varit-arbetslos-lange-eller-ar-nyanland/introduktionsjobb#/introduktionsjobb>, hämtad 2023-10-30.

Arbetsförmedlingen, "Nystartsjobb – ersättning när du anställer någon som varit utan jobb länge eller som är nyanländ", <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/anstallningsstod/stod-nar-en-person-varit-arbetslos-lange-eller-ar-nyanland/nystartsjobb#/nystartsjobb>, hämtad 2023-10-30.

Fastighetsanställdas förbund, "Information vid samråd", <https://www.fastighets.se/Kollektivavtal/information-vid-samrad/>, hämtad 2023-10-30.

Hotell- och restaurangfacket, "Samråd – Arbetsförmedlingen", <https://www.hrf.net/arbetsgivare-myndighet-skola/for-myndigheter/samrad/>, hämtad 2023-10-30.

OECD, "OECD.Stat", <https://stats.oecd.org>, hämtad 2023-09-04.

Unionen, "För Arbetsförmedlingen", <https://www.unionen.se/rad-och-stod/arbetsformedlingen>, hämtad 2023-10-30.

Bilaga 1. Risker i de subventionerade anställningarna

Här redogör vi för ett antal väsentliga risker som är kopplade till de subventionerade anställningarna. Vi kartlägger vilken kunskap som finns om omfattningen av riskerna via rättsfall, polisanmälningar, Arbetsförmedlingens rapporter och uppgifter från andra myndigheter. Vi kompletterar detta med uppgifter från vår registeranalys.

Skenanställning

Enligt Arbetsförmedlingen kan det faktum att arbetsuppgifter inte finns i den omfattning eller på den plats som arbetsgivaren har uppgett, eller att arbetsuppgifterna inte framstår som meningsfulla, innebära att det handlar om en skenanställning.²⁶⁹ Arbetsförmedlingen upptäcker tecken på skenanställningar vid sina oannonserade arbetsplatsbesök. Av de drygt 1 250 besöken som har gjorts hittills har de funnit 82 fall där en eller flera personer med stöd ej var på plats. I 57 fall hade inspektörerna misstanke om att det inte fanns någon verksamhet där arbetsplatsen borde vara.²⁷⁰ Det finns åtminstone ett rättsfall där ett bolag fått bidrag för nystartsjobb, instegsjobb, lönebidrag och stöd för personligt bidräde utan att de anställda hade utfört några arbetsuppgifter på företaget.²⁷¹

Risken för att arbete inte utförs i överenskommen omfattning kan ha ökat i och med att hemarbete har blivit vanligare. Det finns varken förordning eller ställningstagande som reglerar hemarbete i de subventionerade anställningarna.²⁷²

Ett tecken på skenanställning kan vara att personen har ett annat arbete vid sidan av den subventionerade anställningen. Vi har undersökt hur vanligt det är att personer med subventionerad anställning har betydligt högre inkomster än vad som står i beslutet om den subventionerade anställningen. Det gjorde vi genom att undersöka hur stor andel av individerna med en subventionerad anställning på heltid som samtidigt har deklarerade inkomster som är dubbelt så höga som den

²⁶⁹ Arbetsförmedlingen, *Handläggarsöd Nystartsjobb, 2022*.

²⁷⁰ Arbetsförmedlingen, *Oannonserade kontrollbesök. Utvärdering av pilotprojekt, 2023*.

²⁷¹ Solna tingsrätt, dom 2017-03-01, mål nr B 7930–15.

²⁷² Enligt Arbetsförmedlingens rättsavdelning finns det inget uttryckligt hinder i regelverket mot distansarbete/hemarbete. När det gäller lönebidrag ingår dock Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren en överenskommelse och denna överenskommelse kan innebära att arbetet ska utföras på en viss plats vilket kan kräva fysisk närvaro på annan plats än i hemmet. Mejl 2023-05-01.

beslutade lönen.²⁷³ Analysen visar att det är mindre än en halv procent av individerna med en subventionerad anställning som hade arbetsinkomster som var dubbelt så höga som den beslutade lönen för den subventionerade anställningen. Vi ser därmed inte tecken på att det är vanligt att ha stora arbetsinkomster vid sidan av den subventionerade anställningen.

Under senare år har problemet med falska identiteter eller kapade identitetshandlingar blivit alltmer aktuellt. I fallet med subventionerade anställningar kan det handla om att en arbetsgivare skapar en skenanställning men att identiteten för denna person är kapad eller utlånad. I SOU 2017:37 studerades Arbetsförmedlingens polisanmälningar under åren 2012–2015 och i dessa framkom att identiteterna var oriktiga i 25 procent av anmälningarna. I vår granskning av polisanmälningar har det emellertid inte förekommit något tydligt fall av identitetsmissbruk.

Skenanställning som ett sätt att få tillgång till övriga välfärdssystem

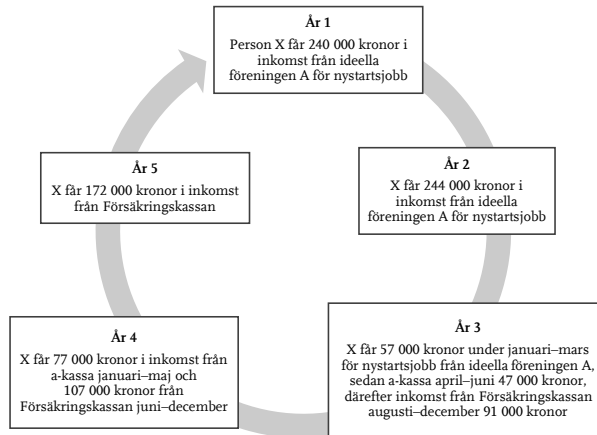
I välfärdsstatens ögon klassas lönebidrag och nystartsjobb som vanliga arbeten. Det innebär att en subventionerad anställning över tid ger rätt till ersättning från övriga välfärdssystem, såsom arbetslöshetsförsäkring, föräldrapenning, sjukförsäkring och pension.²⁷⁴ Det skapar en risk för att personer kan tänka sig att ta till exempel ett nystartsjobb där arbetsgivaren endast betalar ut en liten del av lönen och klara sig på dessa pengar, eller arbeta svart, under tiden. Nedan visar vi ett exempel från Skatteverket där de identifierat inkomstflöden för en person som de misstänker har haft en skenanställning med nystartsjobb i en ideell förening.²⁷⁵ Denna person hade ett nystartsjobb under drygt två år och har därefter försörjt sig på ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och från Försäkringskassan. Skatteverket uppger att föreningen har redovisat högre löneutbetalningar till Skatteverket än vad som faktiskt har utbetalats från föreningens konto. Det är ett tecken på att det kan röra sig om en skenanställning.

²⁷³ Inkomster är hämtade från Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå, de så kallade månadsuppgifterna (AG1).

²⁷⁴ Introduktionsjobb är dock ett arbetsmarknadspolitiskt program och är inte kvalificerande för arbetslöshetsförsäkringen.

²⁷⁵ Skatteverket har kunnat få fram dessa uppgifter genom att ta del av föreningens och individens bankkontouppgifter i samband med en kontrollutredning. Vi fick uppgifterna från Skatteverket, 2023-08-26.

Figur 5 Exempel på en individ som misstänks ha haft en skenanställning och därigenom kvalificerat sig till ersättning från andra välfärdssystem



Källa: Skatteverket.

Då nystartsjobbet avslutas har personen kvalificerat sig för arbetslöshetsförsäkringen och kan få försörjning den vägen. Den sjukpenningsgrundande inkomsten har höjts vilket är en fördel om personen blir sjukskriven eller får föräldrapenning. Bedrägerier mot de subventionerade anställningarna är därmed särskilt allvarliga eftersom de kan leda till en följd av felaktiga utbetalningar från andra välfärdssystem.

I vår registeranalys har vi undersökt hur vanligt det är att den som har haft en subventionerad anställning endast har försörjning från socialförsäkringssystemen under två år efter att anställningen avslutades. För de som hade en subventionerad anställning som avslutades under december 2020 var det cirka 2 procent som endast hade utbetalningar från välfärdssystemen under 2021 och 2022.²⁷⁶ Det är därmed en relativt liten grupp som endast får ersättning från välfärdssystemen

²⁷⁶ För denna beräkning har vi endast studerat individer som var 55 år eller yngre. Vi har inkluderat samtliga ersättningskoder som avser utbetalningar av pensions- och försäkringsersättningar.

efter att den subventionerade anställningen avslutats. Av dessa är merparten sannolikt inte felaktiga, men det kan finnas en grupp som använt skenanställningar som ett sätt att kvalificera sig till välfärdssystemen. Trots att det troligtvis är en liten grupp är det viktigt att säkerställa att skenanställningar inte uppstår eftersom kostnaden per individ blir stor.

Dåliga arbetsvillkor

För låg lön

En form av regelbrott som innebär att arbetsgivare betalar ut för lite lön till den anställda. Lönesubventionerna betalas ut till arbetsgivare efter att de registrerat lönen till den anställda hos Skatteverket. Det är dock inte självklart att arbetsgivaren betalar ut samma summa som är registrerad till den anställda. I ett exempel från en dom i Norrköpings tingsrätt fick arbetsgivare ut en högre ersättning än vad som motsvarade de anställdas lön.²⁷⁷

Arbetsgivare som tar del av subventioner är skyldiga att betala ut lön elektroniskt.²⁷⁸ Skälet till det är att lönen ska kunna vara spårbar, så att det inte ska uppstå situationer där arbetsgivaren hävdar att lön betalats ut trots att den anställda inte fått den utlovade lönen. I vår granskning av polisanmälningar är det vanligt att Arbetsförmedlingen anger att lönen har betalats ut kontant.

I vår registeranalys har vi undersökt hur vanligt det är att den lön som registreras hos Skatteverket avviker från den lön som är beslutad. I analysen framgår att lönen i beslutet för den subventionerade anställningen i genomsnitt ligger väldigt nära uppgiften som arbetsgivaren redovisar till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen.²⁷⁹

Avsaknad av rätt försäkringar

För lönebidrag och introduktionsjobb ska arbetsgivaren antingen ha kollektivavtal eller ha försäkringar som är likvärdiga med kollektivavtal.²⁸⁰ Om arbetsgivaren inte har något kollektivavtal behöver den teckna försäkringar som gäller vid till exempel

²⁷⁷ Norrköpings tingsrätt, dom 2021-04-06, mål nr B 2949–18.

²⁷⁸ Se exempelvis 21 § förordningen om stöd för nystartsjobb och Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Introduktionsjobb*, 2022, s. 26.

²⁷⁹ Riksrevisionen har jämfört lönen i beslutet med uppgifterna i arbetsgivardeklarationen för individer som hade en pågående beslutsperiod med subventionerad anställning i mars 2022 med 100 procents omfattning. Se tabell B12 i bilaga 3 för mer information.

²⁸⁰ 20 § förordningen om särskilt anställningsstöd.

arbetskada, sjukdom, föräldradagighet samt tjänstepension.²⁸¹ Att arbetsgivaren inte har rätt försäkringar för den anställda är en vanlig orsak till återkrav.²⁸²

Dålig arbetsmiljö

Förordningsändringarna från december 2022 medför att Arbetsförmedlingen kan neka stöd till den arbetsgivare som har dålig arbetsmiljö. Myndigheten har dock ställt upp mycket höga krav för att arbetsmiljön ska klassas som så dålig att ett beslut om subventionerad anställning ska avslås. Det ska finnas en överhängande risk att arbetstagaren skadas allvarligt fysiskt eller psykiskt.²⁸³ Det har hittills inte gjorts några återkrav på grund av dålig arbetsmiljö.²⁸⁴

Den arbetssökande har inte rätt till insatsen

Det finns olika krav som den arbetssökande ska uppfylla för att arbetsgivaren ska ha rätt till stöd. För lönebidrag ska den arbetssökande ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen skiljer sig åt beroende på personens arbetsförmåga, och därför kan det finnas incitament för arbetsgivaren att få det att framstå som att arbetstagaren har lägre produktivitet än vad hen i själva verket har. I det mest allvarliga fallet är det medicinska intyget falskt och personen har inte någon nedsatt arbetsförmåga. Det är mycket ovanligt att medicinska underlag saknas eller att de inte styrker funktionsnedsättningen.²⁸⁵ I polisannmälningarna förekommer det dock ett fall där arbetstagaren har vilselett Arbetsförmedlingen om sin arbetsförmåga. Kapacitetsbrist i vården kan göra det svårt att få in tillräckligt utförliga och aktuella intyg.²⁸⁶

En risk som särskiljer sig för nystartsjobb är att den arbetssökande kan vara oärlig om sin arbetslöshetshistorik och därmed om sin rätt till nystartsjobb. Den arbetssökande behöver ha varit arbetslös en viss period för att arbetsgivaren ska ha

²⁸¹ För arbetare behöver försäkringen tecknas via Fora. För tjänstemän finns fler alternativ. Se Arbetsförmedlingen, *Lönebidrag för utveckling i anställning*, 2022.

²⁸² Se tabell B11.

²⁸³ Arbetsförmedlingen, *Definitioner av begrepp och uttryck i det arbetsmarknadspolitiska regelverket avseende krav på anordnare och arbetsgivare*, 2022, s. 9.

²⁸⁴ Mejil från Arbetsförmedlingen, 2023-08-25.

²⁸⁵ Detta undersöktes i Arbetsförmedlingens omfattningsstudie. Av närmare tusen ärenden som granskades var det bara i elva fall som underlag saknades och i fem fall som underlaget inte styrkte funktionsnedsättningen. Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023, s. 41.

²⁸⁶ Arbetsförmedlingen, *Risanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar. Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4*, 2021, s. 17.

rätt till ersättning.²⁸⁷ Det kan vara svårt att fastslå om en person har varit arbetslös tillräckligt länge för att vara kvalificerad till ett nystartsjobb.²⁸⁸

Det finns också en risk kopplad till att en arbetssökande får en subventionerad anställning utan att ha rätt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller att tillstånden löper ut under anställningens gång. I omfattningsstudien undersökte Arbetsförmedlingen om det finns personer med nystartsjobb eller lönebidrag som saknar arbetstillstånd. Det visade sig vara ovanligt. Av över 120 000 studerade ärenden saknade 27 personer som hade nystartsjobb rätt tillstånd, för lönebidrag var det bara en person. Det finns 18 respektive 4 ärenden där nystartsjobb respektive lönebidrag har betalats ut trots att den arbetssökande, enligt folkbokföringen, varit registrerad som utvandrad.²⁸⁹ I omfattningsstudien undersöktes även om det hade gjorts avdrag när de anställda var föräldralediga eller sjukskrivna. Arbetsförmedlingen upptäckte närmare 600 fall där för hög ersättning betalats ut när arbetstagaren var föräldraledig eller sjukskriven. Den felaktiga ersättningen var dock relativt låg.²⁹⁰

Olämpliga arbetsgivare

Förordningsändringarna från 2022 medför att Arbetsförmedlingen kan välja att avstå från subventionerade anställningar hos arbetsgivare som har begått brott eller på andra sätt inte anses lämpliga.²⁹¹ Tidningen Arbetet gjorde en granskning av 40 000 arbetsgivare som hade anställda med subventionerade anställningar och fann att 189 av dessa hade misskött sig mot det offentliga.²⁹² Det fanns exempelvis företag som misskött sina personalliggare och företag som fällt för bidragsbrott och brott mot utlänningslagen.

²⁸⁷ Det finns olika krav på arbetslöshetens längd beroende på individens förutsättningar, se 4–6 § förordningen om stöd för nystartsjobb.

²⁸⁸ Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023, s. 14.

²⁸⁹ Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1*, 2023, s. 61 och 57.

²⁹⁰ I lönebidragen beräknades den felaktiga ersättningen vara 2,4 miljoner kronor och 1,6 miljoner kronor i nystartsjobben.

²⁹¹ Enligt 22a § förordningen om stöd för nystartsjobb (3 och 4) får arbetsförmedlingen avstå att bevilja stöd om arbetsgivaren har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas eller om arbetsgivaren genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen. Samma förordningstext finns även för introduktionsjobb och lönebidrag.

²⁹² Stöden betalades ut under december 2022 och januari 2023. Tidningen sökte på de bolag, föreningar och organisationer som mottagit stöd i rättsdatabasen Acta Publica och letade efter tecken på misskötsel med koppling till arbetslivskriminalitet, exempelvis svartarbete, ekonomisk brottslighet och bedrägeri. De tog med domar, åtal och beslut tre år tillbaka i tiden.

Icke tillåten relation mellan arbetsgivare och arbetstagare

Det finns regler som ska förhindra att arbetsgivare anställer sina familjemedlemmar eller sig själva med en subventionerad anställning.²⁹³ Förbudet mot att anställa familjemedlemmar gäller dock bara introduktionsjobb. För nystartsjobb finns det inget hinder mot att anställa anhöriga med nystartsjobb förutsatt att personen inte har väsentligt inflytande över verksamheten.²⁹⁴ För lönebidrag finns inte heller något förbud mot att anställa anhöriga även om det i handläggarstödet anges att det inte är lämpligt.²⁹⁵

I omfattningsstudien använde Arbetsförmedlingen Skatteverkets folkbokföringsregister för att ta reda på om det fanns någon familjekoppling mellan arbetsgivare och arbetstagare. För nystartsjobben fanns totalt 23 ärenden där Arbetsförmedlingen hade beviljat stöd till en enskild firma, trots att arbetsökande och arbetsgivare är make/maka. Motsvarande siffra för lönebidragen är 13 stycken.²⁹⁶ Det är därmed ett relativt ovanligt fel. Arbetsförmedlingen godkänner inte att en person har en lönesubvention samtidigt som denne har en ledande position i verksamheten, till exempel som styrelsemedlem, vd, firmatecknare eller liknande. Då anses personen ha väsentligt inflytande i företaget.²⁹⁷

Dubbelfinansiering och för hög utbetalning av stöd

Arbetsgivare kan få olika typer av stöd från det offentliga, vilket riskerar att leda till att staten betalar för samma sak flera gånger. Det är endast i lönebidragen som det är inskrivet i förordningen att Arbetsförmedlingen inte ska besluta om lönebidrag om arbetsgivaren samtidigt får annat statligt stöd avsett för samma

²⁹³ Arbetsförmedlingen har i en intern instruktion definierat vilka regler som bör gälla för att anställa familjemedlemmar. Beroende på typ av lönebidrag eller introduktionsjobb klassas olika förhållanden som inte lämpliga eller fall där stödet inte får lämnas. AFII 24/2011, *Begränsningar att anvisa till arbetsgivare som tillhör den anställdes familj samt arbetstagare med väsentligt inflytande i företaget*.

²⁹⁴ I en enskild firma kan dock inte nystartsjobb ges för anställning av make/maka. Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Nystartsjobb, 2022*.

²⁹⁵ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Lönebidrag för anställning, 2023*.

²⁹⁶ Inga ärenden har identifierats där arbetsgivare och arbetsökande är sambor, men har varit gifta tidigare. Felen beror huvudsakligen på att de är gifta, men det finns också några ärenden som rör sambor med gemensamma barn. För lönebidrag har cirka 1 miljon kronor betalats ut felaktigt under 2021 till följd av detta och för nystartsjobb har totalt knappt 1,5 miljoner kronor betalats ut felaktigt. Se Arbetsförmedlingen, *Omfattningsstudie del 1, 2023*, s. 57 och 61.

²⁹⁷ Se Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Nystartsjobb, 2022*. Samma formulering gäller även lönebidrag och introduktionsjobb.

lönekostnader.²⁹⁸ För nystartsjobb finns det inga restriktioner gällande andra statliga stöd. För introduktionsjobb finns det restriktioner för hur stort det statliga stödet får vara.²⁹⁹ Ett företag ska inte få stöd på mer än 200 000 euro under innevarande år och de två föregående åren.³⁰⁰ Arbetsgivaren ska själv göra bedömningen och intyga att de kan motta stöd i form av introduktionsjobb utan att gränsen på 200 000 euro är nådd.³⁰¹

En sektor där staten är särskilt aktiv är föreningar och trossamfund som får många olika typer av stöd. Det finns en risk att staten överkompenserar civilsamhället genom både bidrag och lönesubventioner till de anställda. I Riksrevisionens rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället framkommer att vissa ideella föreningar och trossamfund får både anställningsstöd från Arbetsförmedlingen och statsbidrag, utan att deklarerat detta.³⁰²

²⁹⁸ 48 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁹⁹ Arbetsförmedlingen ska säkerställa att stödet för introduktionsjobb inte gynnar vissa företag eller att viss produktion inte gynnas på ett sätt som bryter mot EU:s statsstödsregler. 18 § förordningen om särskilt anställningsstöd.

³⁰⁰ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Introduktionsjobb*, 2022.

³⁰¹ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Introduktionsjobb*, 2022, s. 16.

³⁰² Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, 2023, s. 42.

Bilaga 2. Metod

Dokumentstudier

Vi har gått igenom aktuella dokument som rör Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Dessa inkluderar styrande dokument så som strategisk inriktning, policy för kontrollarbete, verksamhetsplaner, kontrollplan, handläggarstöd och interna instruktioner. Vi har också tagit del av interna uppföljningsrapporter och kvalitetskontroller samt årsredovisningar och omfattningsstudier gällande felaktiga utbetalningar.

Vidare har vi gått igenom alla polisanmälningar gällande subventionerade anställningar som upprättades av Arbetsförmedlingen 2021 och 2022. Totalt var det 68 anmälningar. Polisanmälningarna omfattade alla misstänkta brott kopplade till subventionerade anställningar. Analysen av dessa polisanmälningar genomfördes på plats på Arbetsförmedlingens huvudkontor i Solna. Brotsrubriceringen som följer av arbetsgivarnas misstänkt brottsliga ageranden handlar främst om bidragsbrott, bedrägeri av olika grad samt urkundsförfälskning.

Vi har också tagit del av alla domar gällande subventionerade anställningar från åren 2016–2022. De aktuella domarna har identifierats genom sökningar i Bisnode Infotorg Juridiks rättsbank på sökorden "nystartsjobb", "lönebidrag", "introduktionsjobb", "bedrägeri" och "bidragsbrott". Totalt identifierade vi sex domar. I samtliga fall dömdes de åtalade för bedrägeri eller grovt bedrägeri.

Utöver detta har vi gått igenom utredningar, rapporter och forskning som rör subventionerade anställningar. Vi har även ställt skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet.

Intervjuer

Intervjuer med Arbetsförmedlingen

Vi har under perioden september 2022 – juni 2023 genomfört 49 intervjuer med Arbetsförmedlingen:

- 11 gruppintervjuer med arbetsförmedlare som arbetar med subventionerade anställningar (personligt distansmöte samt regionala kontor).
- 7 intervjuer med chefer för arbetsförmedlare som arbetar med subventionerade anställningar (personligt distansmöte samt regionala kontor).

- 5 gruppintervjuer med handläggare vid kontrollenheten vid ekonomiavdelningen.
- 8 intervjuer med chefer vid kontrollenheten vid ekonomiavdelningen.
- 4 intervjuer med kontaktpersoner för felaktiga utbetalningar.
- 11 intervjuer med andra representanter för kontrollenheten vid ekonomiavdelningen.
- 3 intervjuer med andra representanter för Arbetsförmedlingen.

Intervjuer med andra aktörer

Vid ett tillfälle har vi intervjuat företrädare för Regeringskansliet. En intervju har också genomförts med företrädare för LO-förbunden och två med Skatteverket.

Intervjuerna har genomförts både på plats och digitalt via Skype. Vid nästan alla intervjuer har minst två personer från Riksrevisionen deltagit. Intervjuerna har utgått från en intervjuguide som anpassats efter intervjusituationen och i de flesta fall har intervjuerna spelats in och skrivits ut och i några fall har de intervjuade tagit del av intervjuanteckningarna. Urvalet av regionala intervjuobjekt gjordes så att en variation i förutsättningar skulle uppnås, till exempel genomfördes intervjuer i både storstads- och glesbygdregioner.

Registerdata

Vi har analyserat registerdata över samtliga beslut om subventionerade anställningar för åren 2017–2022. Statistiken är inhämtad från Arbetsförmedlingen. Denna statistik har vi sedan kompletterat med uppgifter från arbetsgivardeklarationen på individnivå (AGI) som Skatteverket ansvarar för. Slutligen har Statistiska centralbyrån (SCB) kompletterat med statistik för de företag där individer med lönesubvention varit anställda från Företagsregistret och Företagsdatabasen.

Enkät

Vi har under april och maj 2023 genomfört en enkätundersökning till LO:s arbetstagarorganisationer på förbunds nivå. Enkäten skickades till 13 förbund och svar inkom från 7 förbund. Syftet med undersökningen var att ta reda på hur arbetstagarorganisationerna tycker att rutinerna för Arbetsförmedlingens förfrågan om yttrande fungerar. Enkätsvaren diskuterades vid ett uppföljande möte på LO den 31 maj 2023 där 12 förbund medverkade.

Bilaga 3. Tabeller

Tabell B1 Andel (procent) med olika ersättningsnivå i lönebidrag 2017–2022

Ersättningsnivå	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Upp till 50 %	12	12	11	11	12	12
51–60 %	14	14	14	14	15	15
61–70 %	33	34	34	36	37	38
71–80 %	38	38	38	37	35	34
Över 80 %	3	3	2	2	2	2

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.
Anm.: Unika individer under året (med avseende på företag och typ av subventionerad anställning).

Tabell B2 Andel (procent) med olika ersättningsnivå i nystartsjobb 2017–2022

Ersättningsnivå	2017	2018	2019	2020	2021	2022
16					2	
24	15	24	21	24	30	21
39	62	21	15	21	17	24
44	23	55	64	55	50	39
49						15

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.
Anm.: Åren 2021–2022 finns personer som har andra ersättningsnivåer än ovan, men dessa är mindre än 1 procent vardera. Unika individer under året (med avseende på företag och typ av subventionerad anställning).

Tabell B3 Anslagsstilldelning, anslagsindragning och anslagsindragning som andel av anslagsstilldelning, 2017–2022 (miljoner kronor och procent)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tilldelning						
Lönebidrag m.m.	13 722	13 797	13 322	14 155	13 866	14 058
Nystartsjobb	6 120	5 203	4 951	5 194	4 152	5 320
Indragning						
Lönebidrag m.m.	1 178	795	0	1 064	1 255	1 776
Nystartsjobb	127	214	327	1 462	768	1 342
Indragning/tilldelning						
Total indragen andel (%)	7	5	2	13	11	16

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar samt Riksrevisionens beräkningar.

Tabell B4 Andel (procent) med kollektivavtal, median- och medellön för män och kvinnor 2022

	Kollektivavtal	Medianlön	Medellön
Introduktionsjobb	71	21 570	21 895
Man	66	22 400	22 252
Kvinna	78	20 500	21 432
Lönebidrag	76	24 450	25 107
Man	75	24 700	25 397
Kvinna	78	24 069	24 684
Nystartsjobb	59	23 800	24 198
Man	59	23 800	24 198
Kvinna	66	23 000	23 242

*Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.
Anm.: Unika individer under året (med avseende på företag och typ av subventionerad anställning).*

Tabell B5 Andel (procent) företag av olika storlek 2017–2022, företag med subventionerat anställda

Företagsstorlek	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0	6	6	6	8	7	7
1–4	43	42	41	37	37	33
5–9	20	19	19	19	19	18
10–49	24	24	24	25	26	26
50–249	6	6	6	7	7	8
250–	2	2	2	3	3	3
Saknas	0	0	1	0	0	5
Totalt	100	100	100	100	100	100

*Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.
Anm.: Procentandelarna summerar inte alltid till 100 på grund av avrundning. Att företag har 0 anställda beror troligen på att företag kan ha 0 anställda i november (då information om företagsstorlek samlas in till företagsdatabasen) men ha fler anställda under en annan tid på året, då de också har subventionerat anställda.*

Tabell B6 Antal subventionerat anställda per företag 2017–2022, antal företag (andel inom parentes)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	36 787 (60 %)	33 772 (60 %)	31 029 (59 %)	29 006 (62 %)	29 698 (62 %)	27 002 (58 %)
2	11 642 (19 %)	10 970 (19 %)	9 989 (19 %)	8 814 (19 %)	8 851 (18 %)	8 401 (18 %)
3–5	8 809 (14 %)	8 449 (15 %)	8 159 (15 %)	6 463 (14 %)	6 596 (14 %)	6 225 (13 %)
6–10	2 154 (4 %)	2 213 (4 %)	2 159 (4 %)	1 662 (4 %)	1 600 (3 %)	1 512 (3 %)
11–	1 399 (2 %)	1 330 (2 %)	1 346 (3 %)	1 039 (2 %)	1 091 (2 %)	1 087 (2 %)
Saknas	32 (0)	23 (0)	277 (1)	17 (0)	132 (0)	2 355 (5)
Totalt antal företag	60 823 (100 %)	56 757 (100 %)	52 959 (100 %)	47 001 (100 %)	47 968 (100 %)	46 582 (100 %)

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.
Anm.: Procentandelarna summerar inte alltid till 100 på grund av avrundning.

Tabell B7 Subventionerat anställda som andel av totalt antal anställda per företagsstorlek 2017–2022, medelvärde

Företagsstorlek	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1–4	83	86	86	79	78	77
5–9	31	31	32	29	29	29
10–49	15	15	15	14	14	13
50–249	5	5	5	4	4	4
250–	2	2	2	2	2	2
Saknas	0	0	1	0	0	5
Totalt	48	49	49	43	42	39

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.

Tabell B8 Juridisk form i företag där de subventionerat anställda arbetar 2022 och 2022, andel (procent) av de subventionerat anställda

	Fysiska personer	Handelsbolag	Aktiebolag	Föreningar	Stat, kommun, region, övrigt
2021					
Introduktionsjobb	6	2	43	5	44
Lönebidrag	4	1	59	17	19
Nystartsjobb	8	2	71	3	16
Totalt	6	2	63	11	20
2022					
Introduktionsjobb	10	2	57	6	25
Lönebidrag	4	1	58	17	19
Nystartsjobb	8	3	71	3	15
Totalt	6	2	64	11	18

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.

Tabell B9 Näringsgren för företag som haft subventionerat anställda 2022, andel (procent) av de subventionerat anställda

	Jordbruk	Tillverk	Bygg	Handel	Transp	Hotell	Adm	Utb	Vård	Personella kulturella
IJ	1	5	4	12	1	12	13	9	38	6
LB	3	10	7	20	3	7	13	7	19	13
NYJ	1	6	6	13	7	19	21	6	16	5
Totalt	2	8	6	16	4	12	16	7	19	9

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB.
Anm.: Unika individer under året med avseende på företag och typ av subventionerad anställning. Uppgifter från företagsregistret saknas för 2 procent av individerna.

Tabell B10 Storlek på återkrav (kronor) 2022

	Totalt	Introduktionsjobb	Lönebidrag	Nystartsjobb
0–500 kr	99	8	42	49
501–2 000 kr	790	137	451	202
2 001–10 000 kr	2 389	80	1 751	558
10 001–50 000 kr	1 411	96	752	563
50 001–100 000 kr	268	30	112	126
100 001–500 000 kr	309	78	144	87
Över 500 000 kr	3	-	3	-
Totalt	5 269	429	3 255	1 585

Källa: Uppgifter från Arbetsförmedlingen, antalet AIS-ärenden.

Tabell B11 Andel (%) beslut om återkrav som härstammar från olika typer av felsignaler

	Introduktionsjobb	Lönebidrag	Nystartsjobb	Totalt
Systemfel (fel från IT-stöd)	27	36	0	25
Avbrott, avbrott ej meddelat innan utbetalning, korrigerade rekvisitioner	40	35	50	40
Felaktig lön, erforderliga försäkringar saknas, ej elektronisk löneutbetalning, anställningen understiger beslutets omfattning	20	9	26	15
Försatt i konkurs, företaget är under/har genomgått en fusion, väsentligt inflytande, verksamhet saknas, ej arbetsgivarregistrerad, familjeförhållanden	1	3	4	3
Begärda underlag har ej inkommit, anställningsavtal har ej inkommit, beslut fattas på felaktig grund, felaktigt redovisade uppgifter, utbetalning felaktigt hanterad	5	4	19	9
Övrig felsignal	6	12	1	9
Totalt	100	100	100	100

Källa: Mejil från Arbetsförmedlingen, 2023-04-23.

Anm.: Procentandelarna summerar inte alltid till 100 på grund av avrundning.

Tabell B12 Jämförelse mellan genomsnittlig lön i beslutet och inkomst som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen, per individer med 100 procents omfattning under mars 2022

	Beslutad lön	Redovisad lön från arbetsgivardeklarationen
Introduktionsjobb	22 100 kronor	21 900 kronor
Lönebidrag	25 400 kronor	25 500 kronor
Nystartsjobb	23 900 kronor	23 800 kronor

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på statistik från Arbetsförmedlingen.

Bilaga 4. Förordningsändringar 1 december 2022

Ett nytt statsbidrag

En ny förordning (2022:1346) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att ge in yttranden till Arbetsförmedlingen inför arbetsplatsförlagda program och insatser infördes.

Förändring av samråd till yttrande

I 9 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten byttes namn från samråd till förfrågan om yttrande. Specificeringar gjordes också av att om arbetsgivaren saknar kollektivavtal så ska förfrågan riktas till en sammanslutning av arbetstagare som har kollektivavtal inom det aktuella verksamhetsområdet, samt av att det ska framgå att förfrågan ska avse arbetsplatsens lämplighet.

Nya villkor för när Arbetsförmedlingen inte får förlägga program hos en arbetsgivare

I flera förordningar³⁰³ tillades att arbetsmarknadspolitiskt program inte får förläggas hos en arbetsgivare som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning, är föremål för ackord, genomgår företagsrekonstruktion eller tills vidare har inställt sina betalningar, eller
2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord, företagsrekonstruktion eller något annat liknande förfarande, eller
3. inte har fullgjort sina skyldigheter i fråga om skatter eller socialförsäkringsavgifter.

Det tillades också att om anordnaren eller arbetsgivaren är en juridisk person, får en anvisning inte göras eller en insats inte förläggas till den juridiska personen när en företrädare med väsentligt inflytande över den juridiska personen har näringsförbud.

³⁰³ 9 b § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 22 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 21 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 44 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen får möjlighet att avstå från att förlägga program hos en arbetsgivare

I flera förordningar³⁰⁴ tillades att Arbetsförmedlingen får avstå från att förlägga ett arbetsmarknadspolitiskt program hos en arbetsgivare om

1. anordnarens eller arbetsgivarens förhållanden är sådana att det kan antas att verksamheten som den enskilde ska vara sysselsatt inom inte bedrivs eller kommer att bedrivs i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten
2. anordnaren eller arbetsgivaren inte fullgör eller det kan antas att anordnaren eller arbetsgivaren inte kommer att fullgöra sina åtaganden mot Arbetsförmedlingen eller mot den enskilde som programmet eller insatsen avser
3. anordnaren eller arbetsgivaren har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att anordnarens eller arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas
4. anordnaren eller arbetsgivaren genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen, eller
5. anordnaren eller arbetsgivaren i ärendet inte har lämnat de uppgifter som Arbetsförmedlingen begärt eller har lämnat felaktiga uppgifter.

Det tillades också att om den sökande är en juridisk person får Arbetsförmedlingen avstå från en anvisning, om en företrädare med väsentligt inflytande över den juridiska personen

1. har gjort sig skyldig till ett sådant fel som avses i första stycket 3
2. är dömd för ett sådant brott som avses i första stycket 4, eller
3. har företrätt en annan anordnare eller arbetsgivare som på grund av sådana omständigheter som anges i denna paragraf inte beviljats bidrag eller stöd, inte längre får bidrag eller stöd, har fått bidraget eller stödet återkrävt eller inte har fått arbetsmarknadspolitiskt program eller en insats förlagd hos sig.

³⁰⁴ 9 c § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 22 a § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 21 a § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 44 a § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Föreskrifter får meddelas kreditinstitut och försäkringsgivare

I 9 d § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillades att Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur uppgifter ska lämnas enligt lagen (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.

Nya uppgifter får behandlas

I 4 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillades att när det gäller arbetsgivare och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen får även följande uppgifter behandlas

1. registrering som arbetsgivare
2. uppgifter om skulder som avser skatter och socialförsäkringsavgifter
3. uppgifter om omsättning och ekonomin i övrigt
4. uppgifter om konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, ackord, företagsrekonstruktion eller något annat liknande förfarande och om inställda betalningar
5. uppgifter om tillstånd för verksamhet som en enskild sysselsätts inom, och
6. uppgifter om att en arbetsgivare eller en leverantör eller en företrädare för en sådan har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen eller är dömd för brott som avser yrkesutövningen.

Det tillades också i 8 § att personuppgifterna får behandlas för att följa eller på annat sätt kontrollera enskilda identifierbara personer för att kontrollera att utbetalningar blir eller har varit riktiga.

Det tillades också i 9 a § att i en databas får personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden behandlas även när de avser sådana uppgifter som framgår av 4 § 2.

Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande

I samband med att förordningsändringarna genomfördes tog Arbetsförmedlingen fram ett rättsligt ställningstagande som syftade till att skapa en enhetlig tillämpning avseende när stöd till olämpliga arbetsgivare inte ska beviljas.³⁰⁵ I ställningstagandet definieras några begrepp och uttryck som förekommer i situationer där Arbetsförmedlingen anser att det finns ett tolkningsutrymme.

Definitionerna gäller begreppen *tvångsförvaltning*, *annat liknande förfarande* samt *väsentligt inflytande*. De gäller också följande uttryck:

- inte fullgjort sina skyldigheter i fråga om skatter eller socialförsäkringsavgifter
- verksamheten bedrivs eller kommer inte att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter
- fullgör inte eller kan antas komma inte att fullgöra sina åtaganden mot Arbetsförmedlingen eller mot den enskilde som bidraget avser
- har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen
- person med väsentligt inflytande över arbetsgivaren är under de senaste fem åren dömd för brott som avser yrkesutövningen
- en företrädare med väsentligt inflytande över den juridiska personen har företrätt en annan arbetsgivare eller en anordnare som på grund av sådana omständigheter som anges i denna paragraf³⁰⁶ inte beviljats bidrag eller stöd, inte längre får bidrag eller stöd, har fått bidraget eller stödet återkrävt eller inte har fått ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en insats förlagd till sig.

³⁰⁵ Rättsligt ställningstagande, se Arbetsförmedlingen, *Definitioner av begrepp och uttryck i det arbetsmarknadspolitiska regelverket avseende krav på anordnare och arbetsgivare, 2022*. Ställningstagandet gäller följande bestämmelser: 9 b och 9 c §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 44 och 44 a §§ förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 21 och 21 a §§ förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 22 och 22 a §§ förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb samt 18 a och 18 b §§ förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar.

³⁰⁶ 44 a § i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 21 a § i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 22 a § i förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb samt 9 c § i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I Sverige utgör subventionerade anställningar en stor del av arbetsmarknadspolitiken. Årligen betalas 18 miljarder kronor ut och ungefär 150 000 personer har en subventionerad anställning. Lönebidrag är den vanligaste formen av stöd, följt av nystartsjobb. Subventionerade anställningar hör till de statliga ersättningar som anses ha högst risk för felaktiga utbetalningar.

Riksrevisionens granskning visar att kontrollen av de subventionerade anställningarna, trots att förbättringar har gjorts, inte är effektiv. De kontroller som Arbetsförmedlingen gör när en subventionerad anställning beviljas är ineffektiva på grund av eftersatta IT-system och tungrodd administration.

Arbetsförmedlingen har utvecklat sina arbetsmetoder för att upptäcka fel under tiden en subventionerad anställning pågår, men det tar lång tid innan de misstänkta felen utreds. Utredarna gör få polisanmälningar och få personer blir dömda för bedrägeri eller bidragsbrott.

Regeringen har utformat de subventionerade anställningarna på ett sätt som medför risker för missbruk: särskilt gäller det nystartsjobben. Det finns även problem med att kontrollera arbetsgivare utan kollektivavtal och systemet för återkrav av felaktiga utbetalningar.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen säkerställer att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller. Arbetsförmedlingen ges rekommendationer som handlar om att göra en översyn av handlägningsprocessen och att förbättra hanteringen av misstänkta fel.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2024

Närvarande: statsrådet Svantesson, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet J Pehrson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om kontrollen av subventionerade anställningar

