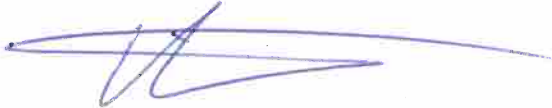
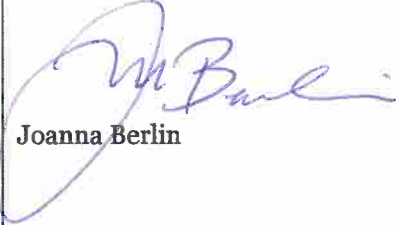


Beslutsdatum 2015-02-20	Diarienummer/nummer Af-2015/094351	Klassning 1.1
Beslutsfattare  Mikael Sjöberg	Övriga som har deltagit i handläggningen Mathias Wahlsten, avdelningen Integration och etablering Björn Elmqvist, enheten Leverantörsuppföljning Martin Kruse, avdelningen Upphandling	
Beslutsfattarens organisatoriska enhet Generaldirektör		
Handläggare i ärendet  Joanna Berlin		
Handläggarens organisatoriska enhet Juridiska avdelningen		
Ärendemening/Beskrivning <i>Bakgrund</i> Se bilaga, "Beslutsunderlag" <i>Förslag till beslut</i> Arbetsförmedlingen beslutar att avsluta tjänsten Etableringslots. Samtliga avtal med leverantörer av tjänsten sägs upp med följd att den avtalsrättsliga uppsägningstiden på tre månader börjar löpa. Inga nya avrop av tjänsten får göras och Arbetsförmedlingen kommer inte att tillåta att deltagare byter etableringslots under uppsägningstiden. Möjligheten att ansöka om nytt avtal, ytterligare leveransorter eller annan förändring av avtalet upphör. Handläggningen av inkomna ansökningar, och ansökningar om komplettering av avtal, avbryts med omedelbar	Beslut Enligt förslag.	

verkan.

Arbetsförmedlingen ska vidta åtgärder för att på andra sätt ge den arbetssökande det stöd som rätten till etableringslots avser tillhandahålla.

Sida: 1 av 4

Datum: 2015-02-20
Joanna Berlin, chefsjurist

Beslutsunderlag; avslutande av tjänsten Etableringslots

Rättsligt utgångsläge

Aktuellt regelverk

Rätten till etableringslotsar regleras i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagens syfte är enligt 1 §:

”-- att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.”

Enligt 11 § ska Arbetsförmedlingen tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av tjänster som anges i 12 § (etableringslots). I 12 - 13 §§ anges att Arbetsförmedlingen vid tillhandahållandet av valfrihetssystem ska tillämpa lagen om valfrihetssystem för vissa tjänster enligt vad som närmare specificeras i annan namngiven lagstiftning samt att Arbetsförmedlingen är upphandlande myndighet.

Paragraferna innebär i kort att den nyanlände har en rätt att välja och få tillgång till en lots genom ett valfrihetssystem som Arbetsförmedlingen har en skyldighet att tillhandahålla.

Om Arbetsförmedlingen beslutar att inte längre tillhandahålla ett valfrihetssystem med lotsar enligt 12 §, så kan vi inte längre tillhandahålla den lots som den nyanlände har rätt till enligt 11 §.

Avtalsrättsliga förpliktelser gentemot leverantören (lotsarna)

De kontrakterade leverantörerna av tjänsten Etableringslots som en enskild väljer får uppdraget och den ersättning som följer med detta. Om Arbetsförmedlingen säger upp avtalen med de kontrakterade leverantörerna, vilket enligt avtalet kan göras med en

uppsägningstid på tre månader. Under uppsägningstiden är båda parter bundna av avtalet.

Problemställning

Sedan systemet med lotsar startade har inkommit en stor mängd klagomål. Arbetsförmedlingen beslutade därför i mars 2014 att utföra en översyn av tjänsten. Under de senaste månaderna har dock klagomålen eskalerat och innefattar en större andel oegentligheter och misstänkt brottslighet.

De nyanlända som har lots har upplevt sig utsatta och hotade. Otrevlig ton och hot har även förekommit i viss mån både på arbetsförmedlingskontor och på upphandlingsavdelningen som hanterar potentiella leverantörer av tjänsten. Känslan av att inte kunna komma tillrätta med problemet på avtalsrättslig väg har en stark påverkan på den psykosociala arbetsmiljön.

För en redovisning av Arbetsförmedlingens erfarenheter av tjänsten, se bilaga 1.

Kan vi lösa problemet genom hävning av enskilda avtal?

Under de senaste månaderna har antalet klagomål gällande leverantörer av tjänsten Etableringslots som indikerar förekomst av olika former av oseriös och brottslig verksamhet såsom organiserad ekonomisk brottslighet, människosmuggling, utpressning, olaga hot, bedrägerier, mutor, försäljning av folkbokföringsadresser, uthyrning av tveksamma lokaler som bostäder m.m. ökat. Arbetsförmedlingen kan inte, inom ramen för myndighetens verksamhet, på egen hand hantera och utreda dessa klagomål och inte heller stävja dessa oegentligheter genom att vidta kontraktsrättsliga åtgärder då dessa delar ligger utanför vårt ansvarsområde och utanför vårt avtalsförhållande med leverantören.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna vidta kontraktsrättsliga åtgärder såsom hävning av ett enskilt avtal krävs dessutom tydliga bevis vilket vi genom våra utredningar i de flesta fall inte lyckas få fram då de klagande nyanlände som tar del av tjänsten ofta önskar vara anonyma. Behovet av anonymitet kan botten i att den nyanlände är utsatt för hot eller utpressning, är i beroendeställning, är inblandad i någon form av oegentlighet själv eller står i skuld i förhållande till lotsen.

Nya typer av oegentligheter visar sig ideligen och vi kan i vissa fall ha svårt att bedöma och påvisa graden av sanning bakom klagomålet. Oavsett grad av sanningshalt påverkar dessa företeelser Arbetsförmedlingens anseende negativt och riskerna för felaktiga utbetalningar inom ramen för denna tjänst är mycket stora. Givetvis kan det vara fråga om enskilda lotsar hos de kontrakterade leverantörerna som på eget bevåg och för egen vinnings skull agerar olämpligt eller brottsligt men oaktat detta är det den kontrakterade leverantören som ansvarar för sina anställda. Målgruppen för tjänsten, dvs. de nyanlända som omfattas av etableringsinsatserna, får anses vara en utsatt grupp; dels p.g.a. av såväl bristande kunskaper i svenska språket och bristande kunskaper om svenska samhällets

funktioner, dels de i många fall svåra erfarenheter som dessa individer bär med sig. Sårbarheten hos målgruppen gör det extra viktigt att individerna inte hamnar i händerna på etableringslotsar som inte sköter sina åtaganden eller utnyttjar sina deltagare för egen ekonomisk vinning.

Att häva enskilda avtal är således inte en framkomlig väg då detta förutsätter så pass omfattande utredningar i en stor mängd enskilda fall som Arbetsförmedlingen inte har vare sig praktisk eller laglig möjlighet att genomföra.

Kan vi säkerställa att den nyanlände får det behov som lotsen avser fylla tillgodosett?

Den nyanlände har enligt regelverket rätt att välja en lots. Tjänsten avser att underlätta den nyanländes etablering och omfattar mindre än en timme per vecka. Det är Arbetsförmedlingens bedömning att den nyanländes behov av arbetsmarknadsnära lotsstöd skulle kunna tillgodoses på annat sätt via Arbetsförmedlingens befintliga tjänsteutbud, se bilaga 2.

Om tjänsten etableringslots avbryts skulle det troligen inte behövas omedelbara ersättningsinsatser. I omfattning utgör lotsaktiviteten en begränsad del av den nyanländes etableringsplan; i snitt 3,5 timmar per månad. I flertalet ärenden kan någon av de övriga aktiviteterna i etableringsplanen justeras uppåt med en timma. Den nyanländes rätt till etableringsersättning inte skulle påverkas av att inte ha tillgång till etableringslots.

Slutsatser

Under de senaste månaderna har det skett en eskalering av de typer av klagomål som hänför sig till oegentlig eller rent av brottslig verksamhet inom tjänsten Etableringslots. Utöver olagliga och olämpliga beteenden gentemot de nyanlände som använder sig av tjänsten Etableringslots har det även förekommit hotfulla beteenden mot arbetsförmedlare från lotsar. Det har således uppstått en säkerhetsproblematik, både avseende nyanlände och Arbetsförmedlingens personal, utöver kvaliteteten och möjligheten att kontrollera densamma.

Målgruppen för tjänsten, vilken är betydligt mer utsatt än den genomsnittlige arbetssökanden i Sverige, riskerar att utnyttjas av oseriösa leverantörer och hamna i svåra situationer då många inte känner till vare sig sina egna rättigheter eller möjligheten att klaga till Arbetsförmedlingen på en lots som agerar oseriöst och olämpligt. Detta kan leda till rakt motsatt effekt för den enskilde än vad syftet med etableringsinstansen och kan t.o.m. försvåra målgruppens etablering i samhället och anknytning till svensk arbetsmarknad.

Arbetsförmedlingen agerar idag med avtalsrättsliga åtgärder när det finns en tillräckligt styrkt grund för det men detta räcker inte för att stävja den stora mängden av oegentligheter. Hävning av enskilda avtal är i nuläget inte en framkomlig väg. Dels skulle

utredningar av denna typ av klagomål kräva sådana omfattande utredningsåtgärder som Arbetsförmedlingen varken har resurser eller lagliga möjligheter att genomföra, dels kräver detta att de drabbade är beredda att ställa upp som vittnen i domstol. Att det är svårt att på avtalsrättslig grund vidta åtgärder leder till att Arbetsförmedlingen fortsätter att ha avtalsförhållanden med bolag och personer som ägnar sig åt oseriöst och misstänkt brottslig verksamhet.

Att avbryta tjänsten Etableringslots skulle innebära att Arbetsförmedlingen inte tillhandahåller den nyanlände med den lots han eller hon enligt lagstiftningen har rätt till. Mot bakgrund av den stora mängden klagomål som inkommit på tjänsten Etableringslots och även mot bakgrund av Arbetsförmedlingens egna observationer ute i verksamheten, som inte i sig är föranledda av att ett klagomål inkommit, samt mot bakgrund av att myndigheten inte har möjlighet att utreda den stora mängden klagomål kan Arbetsförmedlingen inte garantera en god leverans av tjänsten Etableringslots för de nyanlända. Problemen påverkar även arbetsmiljön för myndighetens anställda negativt. Den nytta som de etableringslotsar som fungerar väl medför bedöms inte kunna kompensera för de stora brister som identifierats och de felaktiga ersättningar som utbetalas av allmänna medel på grund av oegentligheter hos många leverantörer. Arbetsförmedlingen bedömer dessutom att andra insatser och åtgärder kan erbjudas den enskilde, för att fylla det syfte som rätten till lots avser uppnå.

Avtalsrättsligt så kan avtalet med de kontrakterade leverantörerna för tjänsten Etableringslots kan sägas upp med tre månaders uppsägningstid. Avtalet innehåller inga uttryckliga förpliktelser att anvisa nya nyanlände till kontrakterade lotsar under uppsägningstiden eller att tillåta att redan anvisade nyanlände byter etableringslots. Det finns en risk att det under uppsägningstiden skulle ske en ytterligare eskalation av de oegentligheter som har observerats. Nya avrop eller anslutningar till tjänsten bör därför inte tillåtas under uppsägningstiden. En viss risk för avtalsrättsliga skadestånd till följd kan inte uteslutas, men den bedöms som väldigt låg.

Sida: 1 av 11

Datum: 2015-02-19

Erfarenheter från tjänsten Etableringslots

En tillbakablick

När förfrågningsunderlaget publicerades den 23 augusti 2010 var det den första upphandlingen som Arbetsförmedlingen genomförde enligt lag om valfrihetssystem (LOV). Tjänsten var till stora delar annorlunda än vad Arbetsförmedlingen tidigare varit vana vid. Under de första fyra månaderna 2010 inkom 222 ansökningar vilket i det närmaste motsvarar 3 per arbetsdag. Fokus låg på att snabbt kontraktera tillräckligt med leverantörer för att kunna säkra efterlevnaden av den rättighetslagstiftning som gör gällande att alla personer som deltar inom etableringsuppdraget har rätt till tjänsten.

Antal inkomna ansökningar:

2010-08 – 2010-12	222
2011	196
2012	166
2013	465
2014	521
2015-01	25

Under 2011 och 2012 lugnade inflödet av ansökningar ned sig något och samtidigt fasades personal från nuvarande Avtalsförvaltningen in i tjänsten för att hjälpa till med granskningen.

Under 2013 ökade helt plötsligt inflödet av ansökningar dramatiskt för att under hela 2014 i stort motsvara 3 ansökningar per arbetsdag under hela året. Vid utgången av december 2014 fanns 352 leverantörer. Jämfört med december 2013 är detta en ökning med cirka 50 leverantörer. Även antalet platser där tjänsten erbjuds har ökat under 2014. I slutet av december 2014 erbjuds tjänsten på totalt 1455 verksamhetsadresser.

Marknadsutvecklingen sammanfaller med att målgruppen inom etableringsuppdraget blir allt större.

Uppföljning enligt beslutad leverantörsuppföljningsmodell

Enheten Leverantörsutveckling ansvarar för Arbetsförmedlingens beslutade leverantörsuppföljningsmodell. Sedan 2014 följs leverantörerna av tjänsten

Etableringslots upp enligt denna. Enhetens erfarenheter visar att modellens proaktiva delar som exempelvis uppstartsmöte och regionala leverantörsdialoger fungerar tillfredsställande. Även den reaktiva delen av modellen fungerar tillfredsställande vad gäller den typ av klagomål som kan hanteras inom ramen för vårt avtalsförhållande med aktuell leverantör av tjänsten Etableringslots.

Nuvarande lotsavtal, inklusive dess betalningsmodell och regelverk, är dock utformat så att möjligheter till oegentligheter, fusk och ekonomisk vinning för leverantörer ges utan att Arbetsförmedlingen med stöd i avtalet kan kontrollera, följa upp eller förhindra detta.

Inkomna klagomål inom tjänsten Etableringslots (2013 och 2014)

Nedan följer sammanställningar av antal registrerade klagomål per månad och tjänst, antal deltagare i respektive tjänst samt andel klagomål per tjänst under åren 2013-2015 för att ge en bild av hur stor del av klagomålen som gäller tjänsten Etableringslots i förhållande till övriga tjänster.

Registrerade klagomål per månad under 2013 fördelat per tjänst:

Källa: SSM (2015-02-01)

Månad	AUB	FUB	LOVC	JOB/UGA	Etableringslots	Rehab tjänst	Annan tjänst	Summa
Januari	2	1	2	3	7	2	0	17
Februari	1	1	5	1	12	1	0	21
Mars	6	4	11	3	17	2	1	44
April	9	11	23	18	29	7	11	108
Maj	6	6	10	6	29	4	3	64
Juni	10	5	3	4	14	2	5	43
Juli	2	4	7	5	19	2	2	41
Augusti	3	5	2	7	22	3	5	47
September	15	9	5	1	45	6	10	91
Oktober	7	15	3	9	71	2	5	112
November	9	14	1	5	57	4	6	96
December	5	4	1	2	39	4	1	56
Summa	75	79	73	64	361	39	49	740

Antal kvarstående deltagare per månad i respektive tjänst under 2013:

Källa: Datalagret (2015-02-11)

Månad	AUB	FUB	LOVC	JOB/UGA	Etableringslots	Rehab tjänst
Januari	12316	18759	13876	20069	12616	5170
Februari	12528	21009	12470	21320	13349	5373
Mars	12324	21546	12521	20097	13838	5399
April	12628	21900	11395	18538	14519	5298
Maj	12294	20894	7781	16448	14421	5114
Juni	10925	18340	5012	15428	15340	4907
Juli	10170	16846	3287	14684	16307	4787
Augusti	10396	17102	2617	13021	17058	4131
September	12115	21355	2750	15004	18142	4024
Oktober	13446	22914	2199	17085	19059	3661
November	13895	22439	1513	18597	20146	2961
December	12770	18187	403	19626	20426	0

Andel klagomål i förhållande till antalet kvarstående deltagare per tjänst och månad 2013: (‰)

Månad	AUB	FUB	LOVC	JOB/UGA	Etableringslots	Rehab tjänst
Januari	0,16	0,05	0,14	0,15	0,55	0,39
Februari	0,07	0,05	0,40	0,05	0,90	0,19
Mars	0,48	0,19	0,88	0,15	1,23	0,10
April	0,71	0,50	2,00	0,97	2,00	1,32
Maj	0,49	0,29	1,29	0,36	2,01	0,78
Juni	0,92	0,27	0,60	0,26	0,91	0,41
Juli	0,20	0,24	2,13	0,34	1,17	0,42
Augusti	0,29	0,29	0,76	0,54	1,29	0,73
September	1,24	0,42	1,82	0,07	2,48	1,49
Oktober	0,52	0,65	1,36	0,53	3,73	0,55
November	0,65	0,62	0,66	0,27	2,83	1,35
December	0,39	0,22	2,48	0,10	1,91	-

Registrerade klagomål per månad under 2014 fördelat per tjänst:

Källa: SSM (2015-02-01)

Månad	AUB	FUB	JOB/UG A	Etableringslot s	Annan tjänst	Introd till arbete	STOM	RESA	Summa
Januari	9	4	5	33	5	0	0	1	57
Februari	8	3	3	41	3	0	0	0	58
Mars	19	3	2	28	2	0	0	1	55
April	11	9	6	25	2	0	0	0	53
Maj	6	14	1	30	5	0	0	1	57
Juni	27	10	8	27	6	0	0	2	80
Juli	19	9	4	31	5	0	0	0	68
Augusti	13	12	0	32	2	0	0	0	59
September	25	8	6	49	6	2	0	4	100
Oktober	26	15	2	53	4	9	0	0	109
November	19	10	3	41	4	5	0	0	82
December	21	12	4	42	6	5	3	1	94
Summa	203	109	44	432	50	21	3	10	872

Antal kvarstående deltagare per månad i respektive tjänst under 2014:

Källa: Datalagret (2015-02-11)

Månad	AUB	FUB	STOM	JOB/UGA	Etableringslots	INAB	RESA
Januari	13402	18833		19967	21705		2443
Februari	13662	19734		21176	23054		2162
Mars	13458	20513		20087	24206		1945
April	12772	20871		18518	25472		1819
Maj	11437	20425		16864	26563		1830
Juni	10304	20653		16239	27189		2144
Juli	9151	18029		15169	27960	138	2050
Augusti	9229	17423		13092	28692	461	1834
September	10471	20540		16676	30014	1303	1541
Oktober	11308	22611		13495	31059	2539	1267
November	11805	22600		10615	31709	3427	1019
December	11891	21388	2040	7044	31763	4072	722

Andel klagomål i förhållande till antalet kvarstående deltagare per tjänst och månad 2014: (‰)

Månad	AUB	FUB	STOM	JOB/UGA	Etableringslots	INAB	RESA
Januari	0,67	0,21		0,25	1,52		0,41
Februari	0,59	0,15		0,14	1,78		0
Mars	1,41	0,15		0,10	1,16		0,51
April	0,86	0,43		0,32	0,98		0
Maj	0,52	0,69		0,06	1,13		0,55
Juni	2,62	0,48		0,52	0,99		0,93
Juli	2,08	0,50		0,26	1,11	0	0
Augusti	1,41	0,69		0	1,12	0	0
September	2,39	0,39		0,36	1,63	1,53	2,60
Oktober	2,30	0,66		0,15	1,71	3,54	0
November	1,61	0,44		0,28	1,29	1,46	0
December	1,77	0,56	1,47	0,57	1,32	1,23	1,39

Antalet klagomål i tjänsten Etableringslots utgör i grova drag hälften av det sammanlagda antalet registrerade klagomål. Det är en stor grupp människor som tar del av denna tjänst och det skulle kunna förklara att antalet klagomål är större i denna tjänst än i övriga.

Med tanke på att målgruppen för tjänsten måste anses vara betydligt mer sårbar än den genomsnittlige arbetssökande, på grund av såväl bristande kunskaper i svenska språket och bristande kunskaper om det svenska samhällets funktioner som de i många fall svåra erfarenheter man har med sig som nyanländ, har vi dock all anledning att misstänka att mörkertalet gällande klagomål i tjänsten etableringslots är stort.

Registrerade klagomål är relativt jämnt fördelade över en stor mängd av leverantörerna. Vissa leverantörer har växt sig väldigt stora och har fler än 1000-1500 deltagare vilket kan förklara att just dessa leverantörer kan ha något fler klagomål.

Många av leverantörerna som förekommer i klagomålsutredningar har även varit föremål för fördjupade kvalitetsgranskningar på Enheten Leverantörsutveckling under de senaste 18 månaderna och ett flertal av dessa har resulterat i kontraktsrättsliga åtgärder. Under 2014 har 21 leverantörers avtal hävts.

Fördjupad granskning av ca 350 klagomål inom tjänsten Etableringslots.

Under perioden 20140101-20150131 har sammanlagt 466 klagomål registrerats gällande leverans av lotstjänst. En genomlysning av 347 klassificerade klagomål ger en fördelning enligt följande:

<u>Klassificering</u>	<u>Antal</u>	<u>Andel</u>
Klagomål gällande beslut	1	0,3 %
God affärssed	53	15,3 %
Lokaler/utrustning	26	7,5 %
Marknadsföring	50	14,4 %
Personal/bemannning/kompetens	50	14,4 %
Planering/rapportering/litteratur	36	10,4 %
Rekryteringsstopp	1	0,3 %
Sekretess/jäv	26	7,5 %
Start/mottagande	16	4,6 %
Tjänstens innehåll	17	4,9 %
Utbetalningar	2	0,6 %
Val av leverantör	8	2,3 %
Övrigt	60	17,3 %

De vanligast förekommande registrerade klagomålen handlar om god affärssed och marknadsföring. Det är tydligt att det inom vissa geografiska områden finns ett stort överutbud av etableringslotsar med liknande profil vilket tenderar att leda till en hård konkurrenssituation och väldigt aggressiva marknadsföringsmetoder.

Av erfarenhet har Arbetsförmedlingen sett att det förekommer att leverantörer erbjuder deltagare i en tjänst gåvor eller förmånliga "lån" för att deltagaren ska välja aktuell leverantör. Vi kallar denna förekomst för "gymkortseffekt". Gymkortseffekten tycks uppstå då det finns en överetablering av leverantörer på en ort och då leverantörerna slåss om de deltagare som finns. Leverantören erbjuder till exempel gymkort, lånedatorer, TV-apparater, telefonabonnemang eller, i värsta fall kontanter, för att deltagaren ska välja aktuell leverantör.

Gymkortseffekten kan i värsta fall föra med sig att seriösa leverantörer som inte erbjuder gåvor eller lån slås ut från marknaden. Det kan också innebära att kvaliteten i tjänsten försämras eftersom deltagare väljer leverantör på fel premisser, vilket medför att den önskvärda effekten av den kvalitetshöjande konkurrensen uteblir.

Gymkortseffekten för med sig att de leverantörer som ger gåvor eller lån till deltagarna har mindre pengar att spendera på tid med deltagaren. Därigenom finns det en stor risk att kvaliteten i tjänsten försämras.

För att det ska löna sig för leverantören att erbjuda en gåva eller ett lån till en ny deltagare behöver leverantören säkerställa att deltagaren stannar under en längre tid, till dess att gåvan "betalt sig". Deltagare har uppgett för Arbetsförmedlingen att de har skrivit på ett

kontrakt om att stanna hos en leverantör under hela tjänsten om de får en gåva eller en lånedator. Det är helt emot gällande avtal att binda upp deltagaren och sätta valfriheten ur spel på detta sätt.

Under det senaste året har antalet klagomål, gällande leverantörer av tjänsten etableringslots, som indikerar förekomst av olika former av oseriös och brottslig verksamhet såsom organiserad ekonomisk brottslighet, människosmuggling, utpressning, hot, bedrägeri, mutor, försäljning av folkbokföringsadresser, uthyrning av tveksamma lokaler som bostäder mm ökat markant. Arbetsförmedlingen kan inte, som enskild myndighet, på egen hand hantera och utreda dessa klagomål och inte heller stävja dessa oegentligheter genom att vidta kontraktsrättsliga åtgärder då dessa delar ligger utanför vårt ansvarsområde och utanför vårt avtalsförhållande med leverantören.

För att Upphandlingsavdelningen ska kunna vidta kontraktsrättsliga åtgärder såsom rekryteringsstopp och hävning av avtal krävs dessutom tydliga bevis vilket vi genom våra utredningar i de flesta fall inte lyckas få fram då de klagande arbetssökande som tar del av tjänsten ofta önskar vara anonyma. Behovet av anonymitet kan bottna i att den arbetssökande är utsatt för hot eller utpressning, är i en beroendeställning eller står i skuld i förhållande till lotsen.

Nya typer av oegentligheter visar sig ideligen och vi kan i vissa fall ha svårt att bedöma och påvisa graden av sanning bakom klagomålet. Oavsett grad av sanningshalt så smutsar dessa företeelser eller påstådda företeelser ner tjänstens och Arbetsförmedlingens anseende och riskerna för felaktiga utbetalningar inom ramen för denna tjänst kan vara omfattande. Givetvis kan det vara enskilda lotsar hos våra leverantörer som på eget bevåg och för egen vinnings skull agerar tveksamt eller direkt brottsligt men avtalstecknaren ansvarar likväl för sin personal. Med tanke på att målgruppen för tjänsten måste anses vara betydligt mer sårbar än den genomsnittlige arbetssökande, på grund av såväl bristande kunskaper i svenska språket och bristande kunskaper om det svenska samhällets funktioner, är det extra viktigt att man då inte dessutom hamnar i händerna på etableringslotsar som inte sköter sina åtagande som lots och i värsta fall utnyttjar sina deltagare för egen ekonomisk vinning.

Poängteras bör dock att många av leverantörerna av tjänsten Etableringslots gör ett utomordentligt bra arbete och i förhållande till dessa är detta också en förtroendefråga. En statlig myndighet ska hushålla med statens medel och det kan vara svårt att som samhällsmedborgare eller som skötsam och seriös leverantör att förstå att Arbetsförmedlingen fortsätter ha avtalsförhållande med bolag och personer som ägnar sig åt dessa typer av oseriös och misstänkt brottslig verksamhet. En uppenbar risk är annars att detta kan få till följd att även seriösa leverantörer börjar släppa på, annars så viktiga, interna kvalitetskrav och faller in i samma typ av oseriösa beteenden som man ser och hör att konkurrenterna ägnar sig åt. Vi kan tyvärr redan se dessa tendenser i denna tjänst.

Arbetsförmedlingen samverkar med andra myndigheter så långt det är möjligt med hänsyn till gällande sekretesslagstiftning. Vi polisanmäler om vi får in uppgifter som bör

lämnas vidare till Polismyndigheten för fortsatt utredning. Vi analyserar uppgifter från Skatteverket gällande leverantörers ekonomiska situation. Vi gör fördjupade kvalitetsgranskningar där vi granskar och kontrollerar de uppföljningsbara kriterier som finns i avtalet. Vi agerar med kontraktsrättsliga åtgärder när vi har grund för det men detta räcker inte för att stävja den här typen av oegentligheter. Vi har sett flera exempel på att bolagsföreträdare för bolag med vilka vi tidigare hävt avtal omedelbart ansöker om att bli kontrakterade igen via nya bolag som startats upp av närstående.

Det är inte hållbart att utreda dessa företeelser enbart inom ramen för en enskild myndighets klagomålsprocess då det är en långt bredare problematik som kan beröra flera av Arbetsförmedlingens avdelningar samt flertalet andra myndigheter som exempelvis Polismyndighet, Skatteverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och kommunala förvaltningar.

Fördelning av de 347 genomlysta klagomålen med inslag av misstänkt brottslighet dvs klagomål som inte enbart berör avtalsbrott:

Sammanlagt antal klagomål	Antal med inslag av brottslighet	Typ av misstänkt brottslighet i klagomålen
347	96	11 misstänkta hot/mordhot 5 misstänkta utnyttjande av bidrag/betalningskrav 56 misstänkta brott mot folkbokföringslagen/försäljning av adresser 2 leverantörer som återuppstått efter hävt avtal 4 misstänkta utnyttjanden av startersättning 8 misstänkta bedrägerier/förfalskningar 6 ogrundade betalningskrav 3 misstänkta mutor 1 misstänkt utlåning av PUT-kort mot betalning

Cirka 28 % (96 st) av de 347 genomlysta klagomålen gällande leverantörer av tjänsten etableringslots har inslag av misstänkt brottslighet och av dessa har 58 % (56 st) någon form av koppling till den sökandes behov av bostad eller folkbokföringsadress.

Det finns en risk att inte alla klagomål registreras för utredning, vilket innebär att det kan finnas ett betydande mörkertal. Denna risk baseras på följande faktorer:

- målgruppens utsatt, sårbarhet, beroendeställning, underläge, kunskaper i svenska språket, tidigare erfarenheter och eventuellt bristande tilltro till myndigheter kan leda till en obenägenhet att klaga,
- lotsleverantörer påverkar lotsdeltagare till tystnad genom att försätta dem i någon form av beroendesituation eller "win-win-situation",
- lotsleverantörer hotar individer och kan även rikta hot mot lotsdeltagares familjer (i vissa fall mot familjemedlemmar som fortfarande lever i hemlandet),
- arbetsförmedlarnas arbetsbelastning kan leda till att man låter bli att registrera klagomål,
- arbetsförmedlarna kan ha svårt att se nyttan med att registrera ett klagomål när tidigare registrerade klagomål, som saknat tydliga bevis, inte lett till märkbar förändring/förbättring,
- arbetsförmedlare kan avstå från att registrera klagomål som man i förväg misstänker inte kommer att vara möjliga att bevisa.

Övriga iakttagelser från marknadsorganisationen

Detta avsnitt innehåller utsagor från arbetssökande, arbetsförmedlare och annan myndighet gällande deras erfarenheter av etableringslotsar. Det är arbetssökandes beskrivningar av olika former av mer eller mindre kriminella handlingar och tillvägagångssätt hos lotsar som man av varierande anledningar varken vill polisanmäla eller att Arbetsförmedlingen ska registrera som klagomål och utreda vidare. Det är beskrivningar som individerna inte vill eller vågar stå för och tänkbara anledningar till detta är de samma som tidigare uppräknade riskfaktorer som ligger bakom misstanken om att det endast är en bråkdel av alla reella klagomål som kommer till vår kännedom och/eller registreras.

Många lotsföretag använder en aggressiv och otillåten marknadsföring för att locka till sig deltagare. Den otillåtna marknadsföringen förekommer både hos stora och små företag och består bland annat av att de erbjuder IT-utrustning till arbetssökande. Förutom datorer lockas arbetssökande med läsplattor, mobiltelefoner och TV-apparater. Vissa företag erbjuder 5000 kr till arbetssökande om de väljer deras lotsföretag. Andra erbjuder 500 kr per månad till sökanden så länge den är kvar som deltagare i företaget.

Lotsföretagen använder också bostadsbristen på vissa orter som ett sätt att locka till sig arbetssökande genom att skriva på falska anställningsavtal till sina deltagare. Dessa falska anställningsavtal gör att de sökande blir aktuella för ett första eller andrahandskontrakt till en bostad. Det förekommer också oegentligheter i form av att lotsföretag eller att anställda lotsar erbjuder felaktig folkbokföring mot betalning. I vissa fall har det hänt att

ca 30 personer är folkbokförda på en och samma adress. Det samma gäller med folkbokföringar på företagsadresser.

Det förekommer frekvent att lotsföretag lockar sökande att flytta från anläggningsboende till ett inneboende för att kunna starta etableringsplan och därmed beslut om etableringslots. Vissa av dessa inneboenden har c/o-adress till lotsen vilket indikerar jäv eller stark beroendesituation, andra inneboenden är tveksamma inneboenden till ockerpriser med flera andra som bor på samma plats eller möjligen bara sovplats eller i många fall även endast att posten kan sändas dit.

Det förekommer även att lotsföretag erbjuder falska anställningar med instegsjobb eller nystartsjobb till arbetssökande där de sökande ska lämna tillbaka en del av pengarna till lotsen med motivering att arbetssökanden får etableringsersättning i sex månader parallellt med lönen. Lotsleverantörer samarbetar med varandra och tvingar de egna lotsdeltagarna att byta till den leverantör man inlett samarbete med. På så sätt betalas ytterligare en startersättning ut som de båda leverantörerna delar på.

Vid flera tillfällen har bolagsföreträdare som fått sitt avtal hävt kontaktat konkurrerande leverantörer för att försöka "sälja" sina deltagare för 4000 kr per deltagare.

Härvar med flera inblandade lotsleverantörer, företag och föreningar som systematiskt utnyttjar systemet misstänks finnas på flera olika orter i landet.

Genom vårt samarbete med Skatteverket har vi fått indikationer om att det för oseriösa aktörer finns stora möjligheter att utnyttja välfärdssystemet på flera sätt när det gäller lotstjänsten. Kombinationen med att både kunna erbjuda lotstjänster i en företagsform och sedan kunna erbjuda anställning i en annan är oerhört lukrativ. Systematiska och organiserade angrepp på utbetalningssystemet kommer även från utlandet. Det finns, enligt Skatteverket, även risk för att penningtvätt och finansiering av grov brottslighet kan förekomma bland dessa leverantörer.

Otrevlig ton och hot förekommer både ute på kontor samt på upphandlingsavdelningen som hanterar potentiella leverantörer av tjänsten. Även om chefer kontaktar de leverantörer som har en oprofessionell eller otrevlig/hotfull ton, kan vi inte avvärja all sådan kommunikation. Detta har en stark påverkan på den psykosociala arbetsmiljön för medarbetarna.

Sammanfattning

Antalet registrerade klagomål i SSM har under det senaste året inte ökat om man ser till andelen klagomål i förhållande till antalet arbetssökande som tar del av tjänsten. Den förändring vi kan se i de registrerade klagomålen består i att de nu i en allt högre, och ökande, grad har inslag av kriminell karaktär och innehåller aspekter som inte kan hanteras inom ramen för avtalet och som inte handlar om kvalitetsbrister i leveransen av upphandlad tjänst. Den vanligaste klagomålsorsaken gällande tjänsten etableringslots var

för två år sedan aggressiva marknadsföringsmetoder och lånedatorer men i dagsläget har det vanligaste klagomålet någon form av koppling till tvivelaktiga bostadsaffärer, försäljning av folkbokföringsadresser och bedrägeri och bidragsfusk i olika former.

Några bolag är oftare än andra förekommande i klagomålsutredningar och i de arbetssökandes utsagor gällande lotsleverantörer med tvivelaktiga och/eller brottsliga beteenden. I vissa fall har vi starka indikationer på att bolagsföreträdare på ett systematiskt sätt försöker utnyttja målgruppen och kräva lotsdeltagare på pengar samtidigt som man försöker tillforskanska sig så mycket statliga medel som möjligt utan att leverera tjänsten i enlighet med avtalet. Ibland lyckas vi genom fördjupade kvalitetsgranskningar konstatera brister i förhållande till avtalet vilket gör att vi kan vidta kontraktsrättsliga åtgärder som exempelvis hävning av avtal. Vi har dock i flera fall sett att personer bakom den här typen av bolag efter en hävning återkommer med en ny ansökan inom kort via närstående eller via bulvaner.

Klagomålen med inslag av misstänkt brottslighet går inte att knyta till enbart ett fåtal leverantörer, utan finns spridda bland alla kategorier av leverantörer, dvs från det lilla enmansbolaget till det stora rikstäckande etablerade företaget.

Datum: 2015-02-19

Konsekvensanalys; avslutande av tjänsten Etableringslots

Bakgrund

Frågan om avslutande av tjänsten Etableringslots har sin bakgrund i ett antal identifierade problem kopplade till tjänsten. Under våren 2014 påbörjades en intern översyn av tjänsten¹. Översynen arbetade utifrån de identifierade problemen fram utvecklingsförslag för hur tjänsten kan förbättras inom befintligt regelverk. Under pågående översyn aviserade regeringen att de avsåg göra förändringar i regelverket för tjänsten. Översynens förslag kommer därför inte genomföras. Med anledning av en eskalering av inkomna klagomål har nu en fördjupad granskning genomförts. Genomförd granskning styrker varför Arbetsförmedlingen inte längre kan garantera tjänstens kvalitet och varför tjänsten ska avvecklas.

I följande beskrivs konsekvenserna vid en avveckling utifrån perspektiven arbetssökande och verksamhet.

Perspektivet - arbetssökande

Alla arbetssökande som har en etableringsplan har rätt att ta stöd av en lots². Idag nyttjar 32 470 personer rätten till lots. Tjänsten kan som längst pågå under 24 månader³. I tjänsten ingår 3 timmars lotsning per månad, varav 2 timmar ska utgöras av individuell handledning. Enligt nuvarande tjänst ska etableringslotsen bidra till att den arbetssökande:

- får kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige.
- får orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav.
- får möjlighet till socialt stöd som kan röra bostadssituationen, behov av hälso- och sjukvård, eller familjesituation.

Riksrevisionens rapport från 2014 pekar på att flertalet deltagare är nöjda med lotstjänsten⁴. Uppföljning av tjänsten visar dock på att lotstjänstens

¹ Slutrapport – Förstudien "Översyn av lotstjänsten" (Af-2014/273189)

² Se lag 2010:197

³ Undantag om personen har varit föräldraledig på deltid, då tjänsten kan pågå som längst 32 månader.

⁴ Riksrevisionen (2014:14): Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?

arbetsmarknadsperspektiv har blivit underordnat det sociala och praktiska stödet, i alla fall initialt⁵.

Att få praktiskt och socialt stöd, till exempel i frågor rörande barnomsorg och sjukvårdsbesök, kan ses som nödvändigt för att den nyanlände ska kunna ha fullt fokus på arbetsmarknadsinsatser och på så sätt närma sig arbetsmarknaden.

Konsekvenser:

- Den arbetssökande ges inte rätt till en extern stödperson/lots som kan agera pådrivande i förhållande till övriga aktörer.
- Arbetsförmedlingens utbud av insatser kommer initialt inte kunna möta det behov som den arbetssökande kan ha inom området socialt och praktiskt stöd.
- De arbetssökande som idag är nöjda med nuvarande tjänst kommer troligen bli besvikna att tjänsten avvecklas, vilket kan påverka förtroendet för Arbetsförmedlingen negativt.

Perspektivet - verksamheten

En avveckling av tjänsten skulle påverka verksamheten både initialt och på lång sikt. I följande beskrivs konsekvenserna utifrån tidsaspekten.

Konsekvenser initialt

- Ökad administration i form av avslut av samtliga lotsbeslut, uppdatering av etableringsplan för samtliga med lotsbeslut samt informera arbetssökande om avbrott.
- Ökning av antal besök, både spontana besök till Direktservice men även bokade personliga besök för att fastställa nya aktiviteter.
- Många telefonsamtal till arbetsförmedlare angående avbrott från både arbetssökande och leverantörer. Även antalet samtal till upphandlingsavdelning och kundtjänst kommer öka.
- Ökat behov av tolk kommer att uppstå initialt då samtliga arbetssökande med lotsbeslut ska informeras om avbrott och nya etableringsplaner ska upprättas.
- Leverantörers förtroende för Arbetsförmedlingen kan rubbas.

Konsekvenser på sikt:

- Ökad arbetsbelastning för arbetsförmedlare under den arbetssökandes initiala etablering, där det ofta finns ett stort stödbehov i frågor inom socialt och

⁵ Se Arbetsförmedlingens återrapportering 2014 (inlämnad 1 november): Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget

praktiskt stöd. Det är exempelvis troligt att frågor rörande bostadssituationen kommer att öka. Detta kan medföra att arbetsmiljön kan påverkas negativt.

- Antalet personer som anmäler behov av bosättning av Arbetsförmedlingen kan öka något.
- Vid upphörande av socialt och praktiskt stöd från etableringslots ökar frågorna inom detta område till arbetsförmedlarna, vilket riskerar att ta tid från det traditionella arbetsförmedlararbetet.
- Tid frigörs från arbetsförmedlaren i form av minskad administration och uppföljning kopplad till lotstjänsten.
- Minskad grad av oegentligheter och klagomål gentemot leverantörer, vilket kan leda till minskad risk för felaktiga utbetalningar.
- Programmedel som tidigare var reserverade för lotsersättning frigörs, vilket kan leda till att insatser kan användas mer effektivt med större möjlighet till individuell anpassning. Under 2014 gick ca 35 procent av programanslaget åt till lotsersättning.

Slutsats

I omfattning utgör lotsaktiviteten en mycket begränsad del av den arbetssökandes etableringsplan.

De arbetssökandes behov av arbetsmarknadsnära lotsstöd kommer kunna tillgodoses via Arbetsförmedlingens befintliga tjänsteutbud. I och med att en avveckling kommer medföra att resurser frigörs inom programanslaget kan de arbetsinriktade insatserna öka i omfattning.

Men, utmaningen blir att utforma etableringsplaner för de personer som initialt har behov av socialt och praktiskt stöd. Arbetsförmedlingen behöver nu se över hur dessa behov kan tillgodoses.

Sammanfattningsvis så är det inte den initiala administrationen som är utmaningen i en avvecklingsprocess, utan istället de behov av socialt och praktiskt stöd som kan uppstå i avsaknad av en lotstjänst. I förlängningen finns risk för att stödbehov inom praktiskt och socialt stöd tar tid från det traditionella arbetsförmedlararbetet.

Bilaga: Förslag till insatser som delvis kan ersätta stödet inom tjänsten Etableringslots

Enligt nuvarande tjänst ska etableringslotsen bidra till att den arbetssökande:

- 1) får kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige.
- 2) får orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav.
- 3) får möjlighet till socialt stöd som kan röra bostadssituationen, behov av hälso- och sjukvård, eller familjesituation.

I följande beskrivs några möjliga insatser som delvis motsvarar det stöd som lotsar idag utför (inom 1-2 ovan).

Förslag på insatser inom ”*kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige*”:

- Kundresurs – etablering. Kundresurs är en yrkesroll inom Arbetsförmedlingen. Kundresurserna arbetar med att förbereda arbetssökande inför en arbetsplatsförlagd aktivitet, skapar kontakter med arbetsgivare och ackvireerar praktik eller prova-på-platser. Personerna som arbetar som kundresurser har med fördel samma språk- och kulturkompetens som den arbetssökande och utgör ett komplement till arbetsförmedlaren.
- Stöd och matchning - Arbetsförmedlingens kundval (3-9 månader)⁶. Tjänsten finns tillgänglig över hela landet (72 leveransområden). Det finns inga begränsningar i volymer. Stöd och matchning riktar sig till arbetssökande som kan arbeta men som behöver ett förstärkt stöd för att komma ur sin arbetslöshet. Stödet som den arbetssökande får är både verktyg i jobbsökandet och hjälp att knyta kontakter med arbetsgivare. Tjänsten är även tillgänglig för personer som inte har lärt sig svenska än och kan kombineras med Sfi. Stöd och matchning har olika nivåindelningar och spår, och kan anpassas utifrån varje deltagares behov. Följande spår ingår:
 - *Grundläggande stöd och matchning*
 - *Grundläggande stöd och matchning med språkstöd*
 - *Förstärkt stöd och matchning*
 - *Förstärkt stöd och matchning med språkstöd*

Förslag på insatser inom ”*orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav*”:

- Grundläggande moduler (ca 20 veckor). Tjänsten levereras över hela landet (70 leveransorter). Arbetsförmedlaren kan inom grundläggande moduler styra

⁶ Stöd och matchning är i dagsläget inte tillgänglig inom etableringsuppdraget. Det skulle krävas IT-utveckling för att öppna upp för tjänsten inom etableringsuppdraget.

utbildningens upplägg, exempelvis genom att endast anvisa till de moduler som är relevanta för personen. Tidsomfattningen för grundläggande moduler kan anpassas utifrån val av modul⁷. Följande moduler ingår:

- Språk och sociala aktiviteter (förberedande undervisning i svenska språket, sociala aktiviteter inför arbete)
 - Arbete och Utbildning (studie och yrkesvägledning, grundläggande kunskaper om svensk arbetsmarknad, praktik med språkträning)
 - IT och Ekonomi (grundläggande datakunskap, grundläggande matematik och hushållsekonomi)
 - Språkbedömning (test i svenska språket)
- Allmänförberedande utbildning (högst 20 veckor). Tjänsten levereras över hela landet (55 leveransorter). Avtalet löper ut i slutet av 2015. Inför en ny upphandling skulle utbildningen kunna kompletteras med vissa samhällsvägledande inslag, exempelvis som en kompletterande modul. Nuvarande avtal innehåller följande moduler:
 - Förberedande utbildning inför arbetsmarknadsutbildning/reguljär utbildning
 - Yrkes- och studieorientering
 - Introduktion till arbete (högst 12 månader). Tjänsten riktar sig främst till individer med funktionsnedsättning men även till individer som antingen varit borta länge från arbetsmarknaden eller aldrig etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden. Individer som anvisas ska vara i behov av arbetsförberedande insatser och aktiviteter för att kunna tillgodogöra sig andra av Arbetsförmedlingens insatser. Tjänsten är uppdelad i en arbetsförberedande del, Del 1 Orientering mot arbete, och en arbetsplatsförlagd del, Del 2 Arbetsprövning. I tjänsten ingår även hälsofrämjande och bearbetande insatser som kan genomföras parallellt i både del 1 och del 2. Individen kan anvisas till tjänsten från ett par timmar per vecka upp till heltid. Tjänsten levereras över hela landet (75 leveransorter).
 - Utbildningsinsats vid folkhögskolor (6 månader). Inom folkhögskolesatsning inom etableringsuppdraget ska personer med kortare utbildningsbakgrund prioriteras. Utbildningarna ska omfatta flera insatser som kombineras med varandra, bl.a. svenska samt orienterande och arbetsförberedande insatser. Under 2014 omfattade bidraget 60 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär 1 200 utbildningsplatser. Efterfrågan på utbildningen var stor och vid utgången av december 2014 hade 982 personer deltagit. I januari 2015 slöts ett nytt avtal med Folkbildningsrådet där det stipuleras att 60 miljoner kronor ska avsas till utbildningen under 2015. Arbetsförmedlingen ser också möjlighet att öka beloppet som ska avsas för utbildningen under 2015 genom ett tillägg i avtalet.

⁷ Tidsomfattningen för samtliga moduler är totalt ca 20 veckor (vid heltid).