

# Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd

*Rapport 2017:7*



## Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring. Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen.

*Rättssäkerhet och effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen*



## Förord

Under 2016 deltog 367 000 personer i något arbetsmarknadspolitiskt program som gav rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Sedan mars 2015 finns ett sanktionssystem för personer med aktivitetsstöd som motsvarar det för personer med arbetslöshetsersättning. Sanktionssystemet är konstruerat som en trappa av åtgärder som blir allt mer kännbara om beteendet upprepas.

När en programdeltagare missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet ska Arbetsförmedlingen lämna en underrättelse till den interna enheten Ersättningsprövning, som prövar ärendet och fattar beslut om sanktionsåtgärder. Syftet med att införa det nya sanktionssystemet var dels att harmonisera kraven på arbetssökande med olika typ av ersättning, dels att öka sökaktiviteten hos personer i program och i förlängningen förkorta tiden i arbetslöshet.

IAF har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att *för 2016 redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser och åtgärder vid ifrågasatt rätt till aktivitetsstöd*. I samma regleringsbrev har IAF även fått i uppdrag att analysera underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning. Det uppdraget behandlar IAF i rapport 2017:6. IAF har även skrivit en jämförande rapport, 2017:8, som sammanfattar några av resultaten i de två huvudrapporterna.

I de fall IAF har funnit brister i hanteringen av underrättelser och sanktioner har IAF skickat ut ett uppföljningsbrev till Arbetsförmedlingen med begäran om återkoppling.

Rapporten har föredragits av Maria Wiklund. I arbetet har även Sofia Lindberg, Carina Karlsson, Elida Ramsten och Dan Svensson deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Jessica Idbrant deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 2 juni 2017

Peter Ekborg  
Generaldirektör

Maria Wiklund  
Utredare



# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Syfte och frågeställningar .....	10
1.2 Om uppgifterna i denna rapport.....	10
<b>2 Underrättelser och sanktioner över tid</b> .....	<b>12</b>
2.1 Utvecklingen av antalet underrättelser och sanktioner .....	12
2.2 Antalet underrättelser per arbetsförmedlingsenhet 2016 .....	13
2.3 Underrättelser och sanktioner per grupp av programdeltagare 2016 .....	16
2.4 Sanktioner per underrättelseorsak 2016 .....	23
2.5 Sanktioner per steg i åtgärdsstrappan .....	24
<b>3 Resultat från intervjuer med Arbetsförmedlingen</b> .....	<b>29</b>
3.1 Intervjuernas upplägg .....	29
3.2 Vad är bilden av vilka som får sanktioner? .....	29
3.3 Varför får vissa fler sanktioner än andra? .....	34
3.4 Fungerar sanktionssystemet? .....	39
3.5 Vad kan bli bättre? .....	41
<b>4 Slutsatser</b> .....	<b>44</b>
4.1 Vem får underrättelser och sanktioner? .....	44
4.2 Många programdeltagare får upprepade sanktioner .....	47
4.3 Varför får vissa fler sanktioner än andra? .....	50
4.4 IAF:s kommentarer .....	52
<b>Bilaga 1: Bakgrund till rapporten</b> .....	<b>55</b>
<b>Bilaga 2: Metod och definitioner</b> .....	<b>61</b>
<b>Bilaga 3: Tabeller och diagram</b> .....	<b>65</b>
<b>5 Käll- och litteraturförteckning</b> .....	<b>69</b>



## Sammanfattning

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fått i uppdrag av regeringen att redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser och åtgärder vid ifrågasatt rätt till aktivitetsstöd.

Under 2016 deltog 366 522 personer i något arbetsmarknadspolitiskt program som gav rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Samma år lämnade Arbetsförmedlingen 291 807 underrättelser och beslutade om 229 246 sanktioner. 79 procent av de prövade underrättelserna ledde till ett beslut om sanktion. Majoriteten av sanktionerna, 87 procent, berodde på att programdeltagaren inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid.

### *Fler sanktioner till unga, lågutbildade och män*

Vissa grupper av programdeltagare fick fler sanktioner än andra. De som fick flest sanktioner per person var unga, lågutbildade och män. Andelen underrättelser som ledde till sanktion var däremot mycket lika för alla grupper, så inget tyder på att Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning bedömer grupperna olika. Att antalet sanktioner per person skiljer sig åt kan istället bero på att programdeltagare missköter sig olika ofta eller att handläggningen vid de lokala arbetsförmedlingsenheterna skiljer sig åt. Det skulle kunna handla om att olika grupper av programdeltagare får olika mycket stöd, eller att arbetsförmedlarna inte lämnar alla underrättelser som de borde.

- ✓ Unga, lågutbildade och män fick flest sanktioner per person.
- ✓ Skillnaden mellan grupper kan bero på att programdeltagare missköter sig olika ofta eller att handläggningen vid de lokala arbetsförmedlingsenheterna skiljer sig åt.

### *Hälften av de varnade missköter sig igen*

Sanktionssystemet för programdeltagare som missköter sitt arbetssökande infördes i mars 2015 och är konstruerat som en trappa av åtgärder som blir allt mer kännbara. Sedan åtgärdstrappan infördes har 42 procent av programdeltagarna fått en varning enligt det första steget. Av dem är det sedan hälften som har misskött sig igen och fått upprepade sanktioner. Drygt 20 000 personer, 4 procent, har gått igenom åtgärdstrappans alla steg och fått den högsta



sanktionen. 65 procent av de programdeltagare som fick den hårdaste sanktionen misskötte sig igen och fick flera avstängningar.

- ✓ 42 procent av programdeltagarna har fått en varning.
- ✓ Hälften av dem som blev varnade misskötte sig igen.
- ✓ 65 procent av dem som fick den hårdaste sanktionen misskötte sig igen.

#### *Sanktionssystemet är handlingsdirigerande för vissa men inte för alla*

Vissa av de som fick sanktioner slutade att missköta sig efter sanktionen. På det sättet kan man säga att systemet uppfyller sitt syfte att vara handlingsdirigerande. Samtidigt fanns det andra programdeltagare som inte blev handlingsdirigerade utan som fortsatte att missköta sig även efter sanktioner. IAF har intervjuat personal från olika delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Antalet intervjuer är för få för att resultaten ska kunna representera hela myndigheten, men resultaten kan tjäna som fristående exempel. Flera av de intervjuade upplever att många programdeltagare börjar sköta sig efter en sanktion, men att det också finns många som det är svårt att nå ut till med kommunikation och stöd. Flera har uppfattningen att många av de upprepade sanktionerna gäller personer som Arbetsförmedlingen har lite kontakt med.

- ✓ Vissa programdeltagare blir handlingsdirigerade av sanktioner, medan andra fortsätter att missköta sig.

#### *Är vissa programdeltagare på fel plats?*

Flera av de intervjuade upplever att vissa som får sanktioner är i en livssituation där de inte klarar av kraven som ställs. Det kan röra sig om missbruk, psykisk ohälsa eller social problematik som gör att personen i första hand behöver en annan typ av insats, exempelvis från kommunen eller vården. Om en arbetssökande inte kan delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet ska arbetsförmedlaren återkalla anvisningen till programmet så att personen skrivs ut. Det är dock rimligt att arbetsförmedlaren försöker få kontakt med programdeltagaren för att klargöra situationen innan utskrivning sker. Under tiden som arbetsförmedlaren undersöker ärendet kan det hända att programdeltagaren får fler sanktioner.

- ✓ Vissa personer kan få flera sanktioner innan de skrivs ut ur ett program som de inte kan sköta.



Det är möjligt att det finns fall där en arbetsförmedlare istället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat anvisningen till programmet. Vissa av dem som IAF har pratat med tyckte att det kunde vara svårt att avgöra om personen misskötte sig eller inte klarade av att sköta programmet. Det är viktigt att arbetsförmedlarna vet när programdeltagaren ska få en sanktion eller när han eller hon ska skrivas ut ur programmet.

#### *Varför får vissa fler sanktioner än andra?*

IAF har vid sju intervjuer frågat personal på Arbetsförmedlingen om varför de tror att vissa grupper får fler sanktioner än andra. Detta ska ses som åsikter och inte som fakta. Flera av de intervjuade, framförallt handläggare, lyfte fram bristande förmåga som huvudorsak till varför vissa programdeltagare får fler sanktioner än andra. Vissa andra, framförallt från ledningen, pratade om bristande vilja som huvudorsak till skillnader mellan grupper.

- ✓ Flera av de intervjuade handläggarna ansåg att många som får sanktioner vill göra rätt, men har svårt att förstå vad de ska göra.
- ✓ Flera av de intervjuade från ledningen ansåg att de arbetssökande som vill sköta sig får tillräckligt stöd för att klara av kraven.

Några av de intervjuade ansåg även att ekonomiska incitament kan påverka antalet sanktioner. För programdeltagare som har en låg ersättning kan det ha mindre konsekvenser att få sanktioner än för dem som har en hög ersättningsnivå och har aktivitetsstödet som huvudsaklig inkomstkälla. IAF har i denna rapport inga uppgifter om ersättning, men har i tidigare granskningar sett stöd för att ersättningens storlek kan påverka skötsamheten.

- ✓ Ersättningens storlek kan påverka vem som får sanktioner.

#### *Aktivt stöd kan leda till att vissa klarar kraven*

Det är möjligt att Arbetsförmedlingens stöd leder till att vissa kan att sköta sitt arbetssökande bättre än de annars skulle ha gjort. Under intervjuerna beskrev flera att de arbetade mycket aktivt med de grupper av programdeltagare som de upplevde hade stora svårigheter. Diskussionen gällde främst utrikesfödda och



personer med vissa funktionsnedsättningar<sup>1</sup>. De intervjuade pratade även om ungdomar som en grupp som de försökte stötta, men beskrev att det var svårt att få kontakt med dem och nå fram med stödet.

Statistiken visar att de grupper som intervjupersonerna beskrev att de gav mycket stöd till får färre sanktioner än genomsnittet (utrikesfödda) eller lika många sanktioner som genomsnittet (funktionsnedsatta). Det är möjligt att dessa grupper får färre sanktioner tack vare det aktiva stödet som Arbetsförmedlingen ger.

- ✓ Stöd till vissa utsatta grupper kan göra att dessa programdeltagare får färre sanktioner.

#### *Felaktig handläggning kan påverka antalet sanktioner*

Under intervjuerna bekräftade flera handläggare, chefer och representanter från Arbetsförmedlingens huvudkontor att de känner till att felaktig handläggning förekommer vid lokala arbetsförmedlingsenheter. Det händer att arbetsförmedlare undantar programdeltagare från kravet på att aktivitetsrapportera och att arbetsförmedlare ibland lämnar informella varningar till programdeltagaren i stället för att utreda personen för sanktion. Några av de intervjuade arbetsförmedlarna beskrev även att de ansåg att detta arbetssätt var vanligt förekommande.

- ✓ Det händer att arbetsförmedlare träffar otillåtna överenskommelser och gör undantag för vissa arbetssökande.

Det är möjligt att denna typ av felaktig handläggning kan leda till att vissa grupper får färre sanktioner än de annars skulle haft. IAF kan däremot inte utifrån så få intervjuer uttala sig om hur omfattande problemet är.

- ✓ Den felaktiga handläggningen kan leda till att vissa får färre sanktioner.

---

<sup>1</sup> Psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning.





# 1 Inledning

---

I IAF:s regleringsbrev för 2017 ger regeringen följande uppdrag till myndigheten:

IAF ska för 2016 redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser och åtgärder vid ifrågasatt rätt till aktivitetsstöd. Redovisningen ska innefatta antalet och andelen åtgärder [sic] som har lett till åtgärd.

Denna rapport svarar mot detta uppdrag.

---

Den 1 mars 2015 infördes sanktioner för arbetssökande med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning som motsvarar sanktionssystemet för personer med arbetslöshetsersättning. Om en arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och kan göra anspråk på aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet lämnar Arbetsförmedlingen en underrättelse till den interna enheten Ersättningsprövning, som prövar ärendet och fattar beslut om sanktionsåtgärder. Syftet med regeländringen var dels att harmonisera kraven på arbetssökande med olika typ av ersättning, dels att öka sökaktiviteten hos personer i program och förkorta tiden i arbetslöshet.<sup>2</sup>

IAF har sedan förändringarna infördes följt upp underrättelser och sanktioner inom aktivitetsstödet, bland annat i rapport 2016:2<sup>3</sup>, 2016:19<sup>4</sup> och 2016:23<sup>5</sup>. IAF har även sedan en längre tid rapporterat om motsvarande underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen, till exempel i rapport 2015:16<sup>6</sup> och 2015:20<sup>7</sup>. Dessa tidigare rapporter har varit uppdelade på antingen underrättelser eller sanktionsbeslut.

Denna rapport är en ny uppföljning av sanktionssystemet inom aktivitetsstödet, men skiljer sig från de tidigare genom att den följer hela kedjan av händelser från början till slut. Därmed omfattas både underrättelser och sanktionsbeslut, och granskningen gäller både Arbetsförmedlingens kontor och enheten Ersättningsprövning.

---

<sup>2</sup> Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m., sid. 7-8.

<sup>3</sup> IAF 2016:2, Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd.

<sup>4</sup> IAF 2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?

<sup>5</sup> IAF 2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>6</sup> IAF 2015:16 Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, 2014 och första kvartalet 2015.

<sup>7</sup> IAF 2015:20 Arbetslöshetskassornas sanktioner, 2014 och första kvartalet 2015.



## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att ge en överblick över hur sanktionssystemet inom aktivitetsstödet har fungerat sedan det infördes i mars 2015. Utöver att redovisa de uppgifter som efterfrågas i regleringsbrevet ska rapporten även besvara följande frågeställningar:

1. Hur många underrättelser och sanktioner utdelar Arbetsförmedlingen för olika grupper av programdeltagare?
2. Hur många programdeltagare får upprepade sanktioner för att de misskött sitt arbetssökande?
3. Vilka tänkbara orsaker finns det till skillnader mellan grupper av programdeltagare vad gäller antalet sanktioner?

I de fall IAF finner brister i hanteringen av underrättelser och sanktioner skickar IAF ut ett uppföljningsbrev till Arbetsförmedlingen med begäran om återkoppling.

## 1.2 Om uppgifterna i denna rapport

Rapporten baseras på data från IAF:s databas AF-databasen<sup>8</sup>, uppgifter som IAF har begärt ut från Arbetsförmedlingen<sup>9</sup>, samt muntliga uppgifter insamlade vid intervjuer med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att faktagranska samtliga uppgifter och sammanställningar. Eftersom IAF inte har begärt in uppgifter från Försäkringskassans register saknas information om vilka programdeltagare som har ansökt om ersättning i form av aktivitetsstöd.

Tidsperioden som avses i rapporten är i regel från och med 1 mars 2015, då sanktionssystemet infördes, till och med 31 december 2016.<sup>10</sup> Vissa avsnitt behandlar endast uppgifter från år 2016 och då anges detta.

För en utförligare beskrivning av metoderna i rapporten, se bilaga 2.

---

<sup>8</sup> IAF:s databas med uppgifter på individnivå om arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. AF databasen innehåller registerdata från Arbetsförmedlingens handläggsystem.

<sup>9</sup> Uppgifterna gällde vilka personer som befunnit sig i arbetsmarknadspolitiska program under den undersökta perioden.

<sup>10</sup> Datauttaget är gjort på uppgifter som registrerades hos Arbetsförmedlingen senast 2017-03-31, vilket innebär tre månaders eftersläpning för att exempelvis beslut ska ha hunnit fattas och registrerats.



### 1.2.1 Definitioner

I rapporten använder IAF följande definitioner och begrepp:

**Aktivitetsstöd** lämnas till den som har fyllt 25 år eller uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till aktivitetsstöd.

**Utvecklingsersättning** lämnas till den som har fyllt 18 år men inte 25 år och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning samt deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till aktivitetsstöd.

I rapporten används begreppet **aktivitetsstöd** för att beteckna både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

Med **underrättelser** menas i denna rapport de meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som Arbetsförmedlingen lämnar enligt 14 a–c §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

**Sanktioner** är i denna rapport de sanktionsbeslut som enheten Ersättningsprövning fattar enligt 14 a–c §§ FAS.

För att undvika begreppsförvirring använder IAF i denna rapport även begreppen

- **åtgärdsgrund** för att beteckna underrättelser eller sanktioner enligt en viss paragraf, exempelvis 14 a § FAS – missköter sitt arbetssökande
- **underrättelseorsak** för att beteckna den specifika orsaken till att underrättelsen lämnats, exempelvis ”Ej inlämnad aktivitetsrapport”.

#### Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)<sup>11</sup>

##### 14 a § - Missköter sitt arbetssökande

- ej medverkat till att upprätta handlingsplan
- ej lämnat aktivitetsrapport i tid
- ej besökt Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör enligt överenskommelse
- ej sökt anvisat lämpligt arbete
- ej aktivt sökt lämpliga arbeten.

##### 14 b § - Förlänger sin tid i arbetslöshet

- avvisat lämpligt erbjudet arbete
- vållat att en anställning inte kommit till stånd
- avvisat någon åtgärd inom programmet.

##### 14 c § - Orsakar sin arbetslöshet

- lämnat sitt arbete utan giltig anledning
- skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppträdande.

<sup>11</sup> Detta utdrag är en förkortning av regelverket. För exakt lydelse, se avsnitt B1.2 i bilaga 1.

## 2 Underrättelser och sanktioner över tid

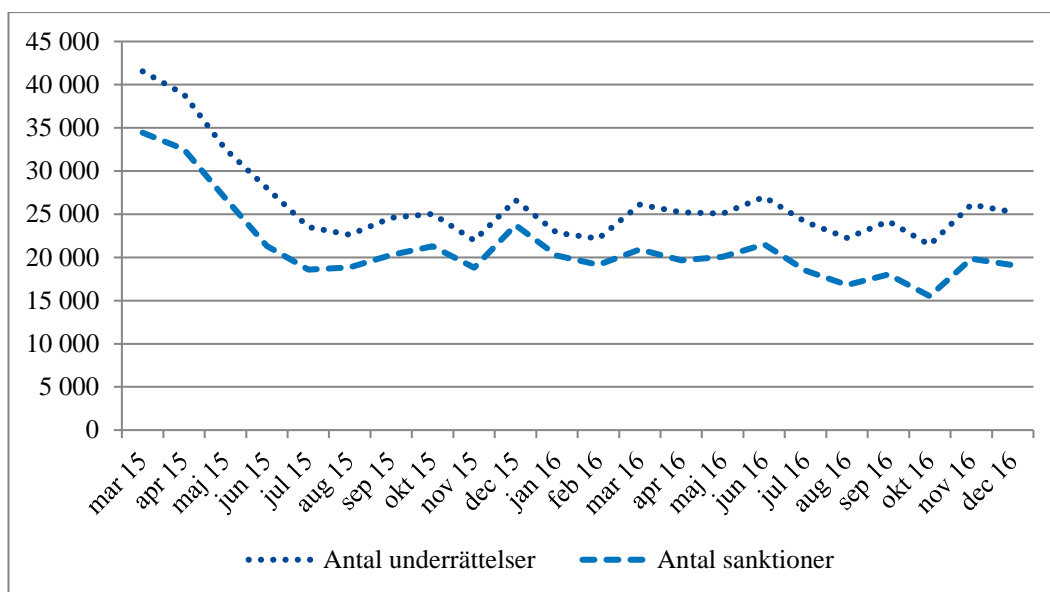
Detta kapitel beskriver hur antalet underrättelser och sanktioner utvecklats sedan sanktionssystemet för aktivitetsstödet infördes i mars 2015 till och med december 2016.

### 2.1 Utvecklingen av antalet underrättelser och sanktioner

Under 2016 deltog 366 522 personer i något arbetsmarknadspolitiskt program som gav rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Samma år lämnade Arbetsförmedlingen 291 807 underrättelser och enheten Ersättningsprövning fattade beslut om 229 246 sanktioner enligt 14 a–c §§ FAS. Andelen sanktionsbeslut av alla beslutade underrättelser var 79 procent.

Diagram 2.1 illustrerar antalet underrättelser och sanktioner per månad sedan sanktionssystemet infördes i mars 2015.

**Diagram 2.1:** Antalet underrättelser och sanktioner per månad under perioden mars 2015 – december 2016.



När det nya sanktionssystemet infördes ledde detta till ett stort antal underrättelser och sanktioner. Under den första månaden mottog enheten Ersättningsprövning nästan 42 000 underrättelser, nästan tre gånger så mycket som det prognosticerade



antalet.<sup>12</sup> Detta berodde på att ett stort antal aktivitetsrapporter inte lämnades in i tid. Under de fyra första månaderna sjönk antalet underrättelser och sanktioner, och från juni 2015 har nivån stabiliserats på ca 25 000 underrättelser och cirka 20 000 sanktioner per månad.

Antalet sanktioner och antalet underrättelser under perioden ligger nära varandra, vilket innebär att en stor del av de underrättelser som lämnats har lett till en sanktion. För mer information om andelen sanktioner, bifall samt felregistreringar av alla fattade beslut, se diagram B2.1 i bilaga 3.

## 2.2 Antalet underrättelser per arbetsförmedlingsenhet 2016

Detta avsnitt beskriver hur många underrättelser som Arbetsförmedlingens olika enheter<sup>13</sup> har lämnat till enheten Ersättningsprövning under 2016.

Diagram 2.2 visar hur många underrättelser per 1 000 programdeltagare som varje enhet i genomsnitt har lämnat per månad till enheten Ersättningsprövning under 2016. I diagrammet representerar varje stapel en enhet.

---

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen hade prognosticerat 15 000 underrättelser per månad, enligt skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2015-10-13.

<sup>13</sup> I redovisningen ingår de enheter som under 2016 hade minst 100 programdeltagare inskrivna varje månad, vilket innebär 90 enheter. IAF har även valt att exkludera fyra enheter som har en uppenbar specialfunktion som gör dem mindre representativa för hur Arbetsförmedlingen arbetar med underrättelser (Unga funktionshindrade, Göteborg Samverkan, Stockholm Etablering och Göteborg Etablering). Kontoren har specialfunktion enligt skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2017-02-24.



**Diagram 2.2:** Antalet lämnade underrättelser per 1 000 programdeltagare per arbetsförmedlingsenhet, genomsnittliga månadsdata under 2016.<sup>14</sup>

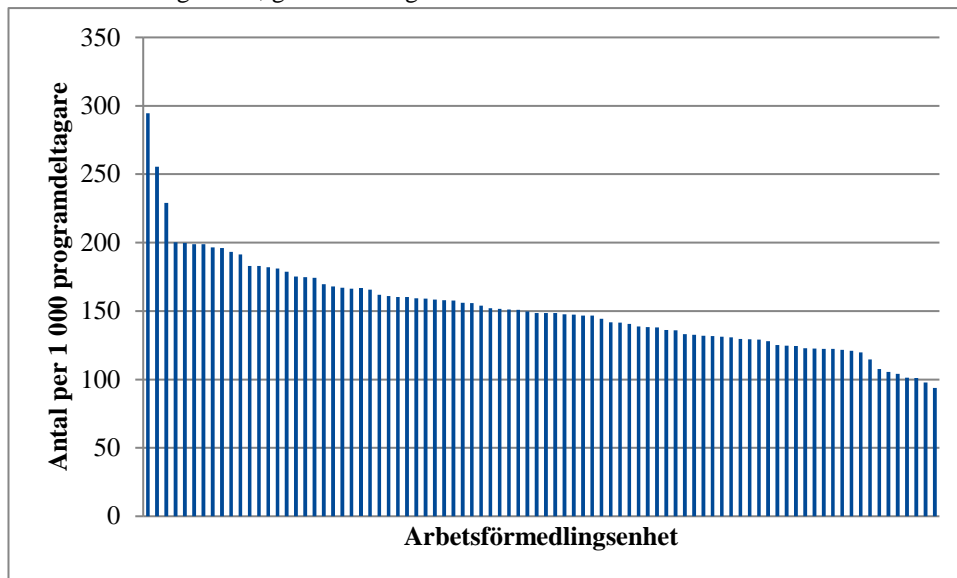


Diagram 2.2 visar att framför allt tre enheter sticker ut genom att ha lämnat betydligt fler underrättelser än genomsnittet. Några enheter utmärker sig genom att ha lämnat få underrättelser per månad, men de flesta ligger i intervallet 130–170 underrättelser per 1 000 programdeltagare per månad.

För att illustrera de enheter som har utmärkt sig redovisar diagram 2.3 de tio enheter som under perioden lämnat högst respektive lägst antal underrättelser. Den röda linjen i mitten representerar genomsnittet under perioden och fungerar som en jämförelse.

---

<sup>14</sup> IAF beräknade månadsuppgifterna genom att dela antalet underrättelser som kontoret lämnat given månad med antalet programdeltagare som varit inskrivna på kontoret minst en dag (i tusental). Siffran som redovisas i diagrammet är ett genomsnitt av kontorets månadsuppgifter under 2016.



**Diagram 2.3:** Antalet underrättelser per 1 000 programdeltagare per arbetsförmedlingsenhet, genomsnittliga månadsdata för de med högst och lägst antal under 2016.<sup>15</sup>

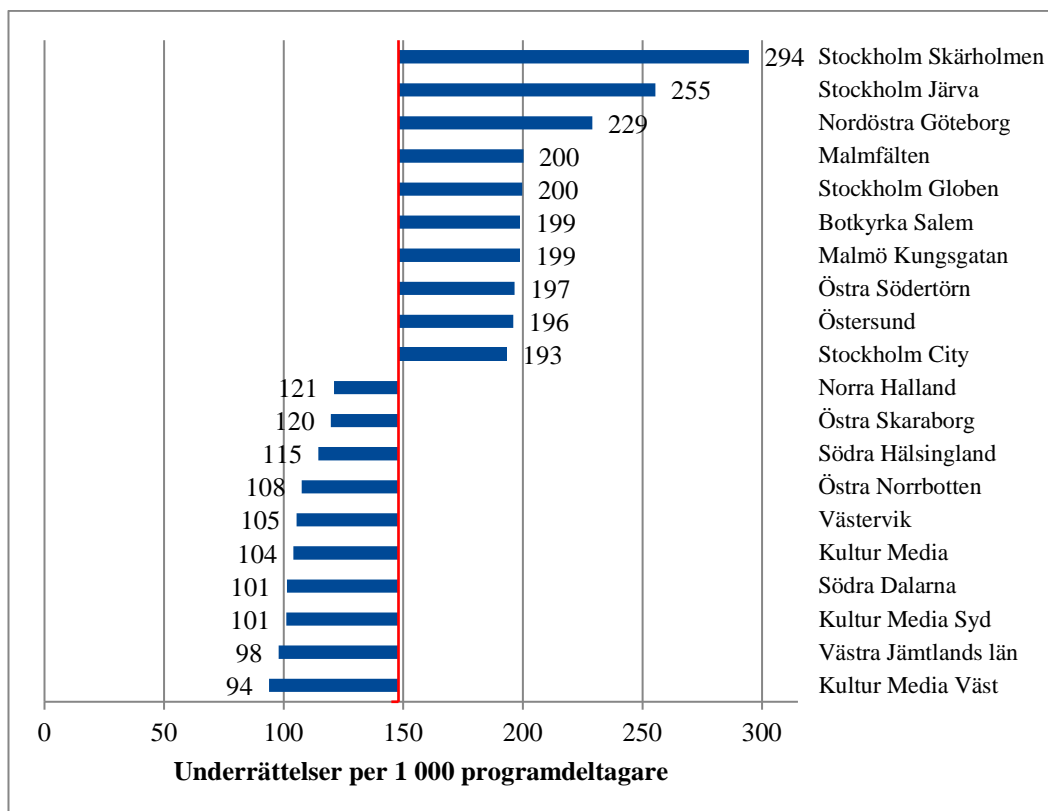


Diagram 2.3 visar att de enheter som lämnat flest underrättelser under perioden återfinns i storstäderna. Åtta av de tio enheterna i övre delen av diagrammet ligger i antingen Storstockholm, Göteborg eller Malmö. Bland de enheter som lämnat lägst antal underrättelser tillhör flera marknadsområdet Nationell service medan flera av de övriga ligger i mindre orter på landsbygden.

Det finns flera tänkbara orsaker till att arbetsförmedlingsenheter skiljer sig åt i antalet underrättelser per programdeltagare. Dels kan enheterna arbeta olika aktivt med underrättelser, och alltså uppvisa skillnader i handläggningen. Dels kan programdeltagarna som är inskrivna vid de olika enheterna skilja sig åt i skötsamhet, och därför ge upphov till olika antal underrättelser. Skillnader i antalet underrättelser kan därför bero både på Arbetsförmedlingen och på de arbetssökande. Framför allt styrs statistiken av hur många arbetssökande som inte lämnar in sin aktivitetsrapport i tid, eftersom detta är den överlägset vanligaste

<sup>15</sup> IAF beräknade månadsuppgifterna genom att dela antalet underrättelser som kontoret lämnat given månad med antalet programdeltagare som varit inskrivna på kontoret minst en dag (i tusental). Siffran som redovisas i diagrammet är ett genomsnitt av kontorets månadsuppgifter under 2016.



underrättelseorsaken (se tabell B2.2 i bilaga 3). Denna typ av underrättelser lämnas automatiskt av systemet och kan vara en något ofullständig indikator på hur Arbetsförmedlingen arbetar med underrättelser. Däremot kan siffran säga något om hur väl kontoren informerar och stöttar sina programdeltagare så att de faktiskt lämnar in aktivitetsrapporten.

Arbetsförmedlingen utreder för närvarande regionala skillnader i arbetet med att lämna underrättelser. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016<sup>16</sup> har utredningen hittills indikerat att ”det finns skillnader som kan bero på interna faktorer såsom arbetssätt och styrning”. De arbetar nu med att genomföra en analys som bland annat tar hänsyn till olika grupper av arbetssökande och den lokala arbetsmarknaden. Det finns för närvarande ingen tidsplan för när utredningen ska vara klar.

## 2.3 Underrättelser och sanktioner per grupp av programdeltagare 2016

Detta avsnitt redovisar hur många underrättelser och sanktioner som olika grupper av programdeltagare fått under 2016. Programdeltagarna är indelade utifrån personliga och arbetsmarknadsmässiga egenskaper.<sup>17</sup>

### 2.3.1 Antalet underrättelser och sanktioner per grupp

Tabell 2.1 visar några olika nyckeltal för underrättelser och sanktioner utifrån programdeltagarnas bakgrundsfaktorer under 2016. Den andra kolumnen redovisar hur stor andel den specifika gruppen utgör av alla programdeltagare och tjänar som en referenspunkt. Från kolumn två är det till exempel möjligt att utläsa att något fler programdeltagare var män än kvinnor, att det var en relativt jämn åldersfördelning samt att hälften av programdeltagarna var födda utomlands.

Kolumn tre och fyra visar antalet underrättelser och sanktioner per 1 000 programdeltagare. IAF väljer att redovisa detta mått snarare än det totala antalet sanktioner så att siffrorna ska kunna gå att jämföra mellan grupper. Eftersom det är möjligt för en person att få mer än en underrättelse eller sanktion under ett år kan detta antal vara större än 1 000.

Den femte kolumnen visar andelen sanktionsbeslut av alla beslutade underrättelser<sup>18</sup> hos enheten Ersättningsprövning. Denna siffra ger dels en

---

<sup>16</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.

<sup>17</sup> För mer information om indelningen i grupper, se bilaga 2.

<sup>18</sup> Möjliga beslut är sanktion, bifall och felregistrering.





fingerisning om kvaliteten på de underrättelser som arbetsförmedlingsenheterna lämnar, dels en indikation på om enheten Ersättningsprövning handlägger ärenden likadant för olika grupper.

**Tabell 2.1:** Nyckeltal för underrättelser och sanktioner 2016, fördelat på programdeltagarnas bakgrundsfaktorer.

Grupp av programdeltagare	Andel av programdelt.	Underrättelser per 1 000 programdelt.	Sanktioner per 1 000 programdelt.	Sanktion per beslutad <sup>19</sup> underrättelse
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>796</b>	<b>625</b>	<b>79 %</b>
<b>Kön</b>				
Kvinnor	44 %	700	546	78 %
Män	56 %	873	689	79 %
<b>Ålder</b>				
–24	23 %	1 215	975	80 %
25–34	25 %	819	662	81 %
35–54	38 %	645	495	77 %
55–	15 %	509	367	72 %
<b>Utbildningsnivå</b>				
Grundskola	34 %	910	713	78 %
Gymnasial	44 %	844	670	80 %
Eftergymnasial	22 %	522	400	77 %
<b>Födelseland</b>				
Sverige	50 %	845	676	80 %
Utlandet	50 %	748	575	77 %
<b>Funktionsnedsättning<sup>20</sup></b>				
Ingen	75 %	826	648	79 %
Fysisk	10 %	563	427	76 %
Psykisk, kognitiv, socialmedicinsk	15 %	810	652	81 %

Tabell 2.1 visar att under 2016 fick vissa grupper av programdeltagare fler underrättelser och fler sanktioner än andra. Mönstren för underrättelser och

<sup>19</sup> Eftersom inte alla underrättelser har lett till något beslut är denna andel inte det samma som kvoten av antalet sanktioner per 1 000 programdeltagare och antalet underrättelser per 1 000 programdeltagare i tabellen. Beslut kan vara antingen avskrivning, bifall eller sanktion.

<sup>20</sup> Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen. För vidare beskrivning, se avsnitt B1.2 i bilaga 2.



sanktioner är mycket lika varandra och IAF väljer därför att främst kommentera antalet sanktioner.<sup>21</sup>

### **Vissa får fler sanktioner**

De grupper som under 2016 fick högst antal sanktioner per 1 000 programdeltagare är

- unga
- personer med högst grundskoleutbildning
- män.

För den yngsta gruppen, personer upp till 24 år, beslutade Arbetsförmedlingen om hela 975 sanktioner per 1 000 programdeltagare, det vill säga nästan en sanktion per person.

Tabellen visar även en tydlig skillnad mellan könen, där män fick 689 sanktioner per 1 000 programdeltagare jämfört med 546 för kvinnor, vilket innebär att männen fick 26 procent fler sanktioner än kvinnorna. En annan stor skillnad är den mellan personer födda i Sverige respektive utomlands, där personer födda i Sverige fick betydligt fler sanktioner än utrikesfödda, 126 fler per 1 000 programdeltagare eller totalt 23 procent fler.

### **Andra får färre sanktioner**

De grupper som under 2016 i stället fick lägst antal sanktioner per 1 000 programdeltagare är

- äldre
- högutbildade
- personer med fysisk funktionsnedsättning.

Den grupp som fick allra lägst antal sanktioner per person var programdeltagare i åldern 55 eller äldre.

### **Störst skillnad mellan åldersgrupperna**

Den allra största skillnaden mellan grupperna i tabell 2.1 är skillnaden mellan den äldsta åldersgruppen, 55 eller äldre, och den yngsta åldersgruppen, 24 eller yngre. De yngre har under 2016 fått nästan tre gånger så många sanktioner som de äldre (975 jämfört med 367). Tabell 2.1 visar att antalet sanktioner per person minskar konsekvent med åldern.

---

<sup>21</sup> Det är först när ett ärende blivit prövat och beslutat av enheten Ersättningsprövning som det är möjligt att säga huruvida något fel har begåtts av den arbetssökande. Det är också först då som det kan ha några reella konsekvenser för den arbetssökande. IAF väljer därför att fokusera på sanktioner snarare än underrättelser i den här rapporten.



### **De flesta underrättelserna ledde till sanktion**

Den femte kolumnen i tabell 2.1 visar hur stor andel av de beslutade underrättelserna som har lett till beslut om sanktion. Om en underrättelse inte leder till sanktion kan det bero på att den är skickad av misstag eller att utredningen av ärendet visar att programdeltagaren inte har misskött sig. Det kan exempelvis röra sig om aktivitetsrapporter som lämnats in på papper men inte registrerats i tid i systemet eller bokade besök där programdeltagaren angett godtagbara skäl för att inte komma men underrättelse ändå gått iväg.

Tabell 2.1 visar att andelen underrättelser som ledde till beslut om sanktion var 79 procent i genomsnitt under 2016, och att skillnaderna mellan grupperna är mycket små. Majoriteten av underrättelserna som arbetsförmedlarna lämnade ledde alltså till en sanktion hos enheten Ersättningsprövning, och statistiken pekar inte mot några skillnader i handläggning mellan grupper hos enheten. Den skillnad som kan vara värd att nämna är att för den äldsta åldersgruppen var det något mindre andel av underrättelserna som ledde till sanktion, 72 procent.


### **Vad betyder siffrorna?**

Antalet underrättelser per 1 000 programdeltagare i den tredje kolumnen visar på en kombination av att en arbetssökande misstänks ha misskött sig och att arbetsförmedlingsenheten skickat en underrättelse om att detta hänt. Skillnader mellan grupper i denna kolumn kan bero på att olika grupper av programdeltagare missköter sig i olika hög utsträckning (att det finns skäl till underrättelser), att underrättelser lämnas felaktigt för vissa mer än för andra (att det förekommer felregistreringar) eller att arbetsförmedlarna anpassar sin handläggning efter olika grupper (att det finns ett mörkertal<sup>22</sup> för underrättelser).

Antalet sanktioner per 1 000 programdeltagare i den fjärde kolumnen visar i sin tur på en kombination av att enheten Ersättningsprövning har tagit emot en underrättelse och att deras prövning visar att fel har begåtts av den arbetssökande. Skillnader mellan grupper i denna kolumn kan bero på att olika grupper av programdeltagare missköter sig i olika hög utsträckning (att det finns skäl till sanktion), att arbetsförmedlarna har anpassat sin handläggning efter olika grupper (att mörkertalet hos arbetsförmedlarna gör att enheten Ersättningsprövning inte får alla underrättelser som de borde) eller att enheten Ersättningsprövnings

---

<sup>22</sup> IAF har återkommande granskat mörkertalet för underrättelser, exempelvis i IAF 2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt? Skattningen i den rapporten visade att arbetsförmedlarna skulle ha lämnat 5–32 procent fler underrättelser än vad de gjorde under 2015. Däremot har IAF inte gjort några skattningar av om mörkertalet skiljer sig åt mellan grupper.



handläggare anpassar sin handläggning efter olika grupper (att man behandlar grupper olika).

Andelen sanktioner per beslutad underrättelse i kolumn fem visar på en kombination av om underrättelsen lämnats korrekt, hur enheten Ersättningsprövning bedömt ärendet och om programdeltagaren har tillfört uppgifter i sitt ärende. Skillnader mellan grupper i denna kolumn kan bero på att underrättelser lämnas felaktigt för vissa mer än för andra (att det förekommer felregistreringar), att enheten Ersättningsprövnings handläggare anpassar sin handläggning efter olika grupper (att man behandlar grupper olika) eller att vissa programdeltagare är mer aktiva i sin kontakt med Arbetsförmedlingen (att vissa svarar på kommunikering).

### *2.3.2 Andelen personer som har fått minst en sanktion*

Ett annat sätt att visa på vilka grupper som får många respektive få sanktioner är att redovisa hur stor *andel* av personerna i gruppen som fått minst en sanktion under året. Denna siffra kan variera mellan 0 procent (ingen person i gruppen har fått någon sanktion) och 100 procent (alla personer i gruppen har fått minst en sanktion). Andelen för en grupp är oberoende av andelen för en annan grupp.

Diagram 2.4 visar andelen programdeltagare med minst en sanktion i varje grupp och hur denna andel avviker från genomsnittet. Den röda linjen i mitten av diagrammet representerar den genomsnittliga andelen personer med sanktion bland samtliga programdeltagare, 36 procent. De blå staplarna visar andelen med sanktion för respektive grupp.



**Diagram 2.4:** Andelen programdeltagare som fått minst en sanktion under 2016, som avvikelse från genomsnittet.

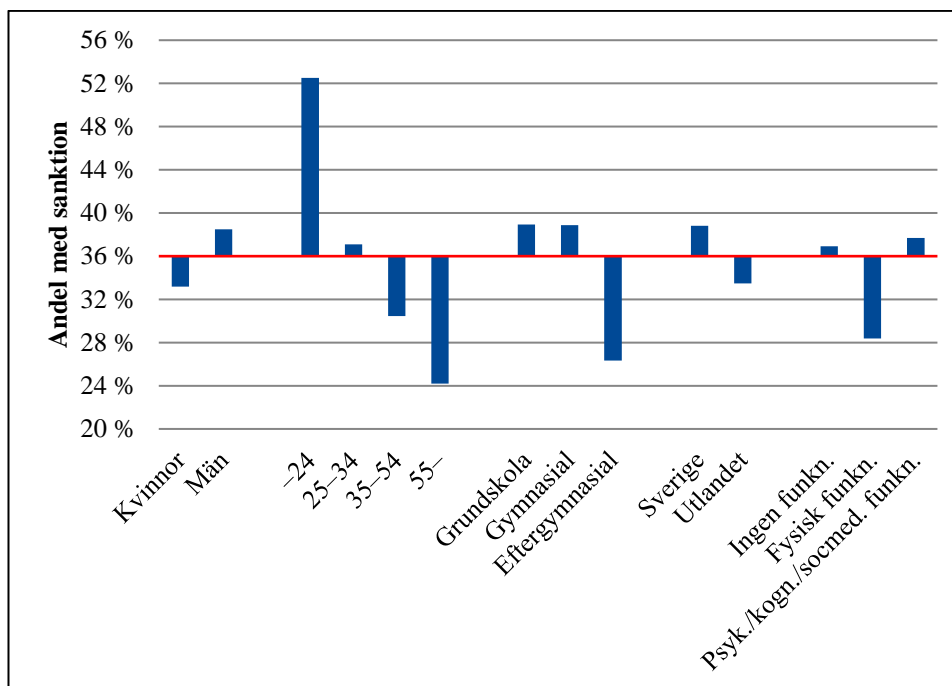


Diagram 2.4 visar på liknande mönster som resultaten från tabell 2.1. Den grupp som sticker ut allra tydligast är unga upp till 24 år, där en större andel än genomsnittet fått någon sanktion under 2016. Bland dessa programdeltagare hade mer än hälften av personerna, 53 procent, fått minst en sanktion.

Förutom den yngsta åldersgruppen är det få grupper som sticker ut uppåt i diagram 2.4. I stället finns några grupper som tydligt avviker nedåt, genom att en mindre andel programdeltagare fått någon sanktion under året. De grupper där minst andel personer fått någon sanktion är

- äldre
- högutbildade
- personer med fysisk funktionsnedsättning

Av programdeltagarna som var 55 år eller äldre var det en fjärdedel, 24 procent, som fått någon sanktion under 2016, att jämföra med genomsnittet som var en tredjedel, 36 procent. Andelen personer med sanktion minskar konsekvent ju högre åldern är.

### 2.3.3 Sambandsanalys visar på signifikanta skillnader mellan grupper

Eftersom en person har en kombination av alla bakgrundsfaktorer och därmed tillhör flera grupper samtidigt (man har till exempel både en viss ålder och är född i ett visst land) är det möjligt att samma mönster upprepas på flera ställen i




diagram 2.4. Det är exempelvis möjligt att många av de unga har en lägre utbildningsnivå än de äldre. För att formellt testa om det finns skillnader mellan olika grupper av programdeltagare i vem som får sanktioner har IAF gjort en sambandsanalys<sup>23</sup> av sanktioner och programdeltagarnas bakgrundsfaktorer. Sambandsanalysen är gjord med hjälp av logistisk regression och har fördelen att den visar sambandet mellan en bakgrundsfaktor och risken att få en sanktion medan de andra bakgrundsfaktorerna konstanthålls. Det innebär att man kan få en skattning av exempelvis skillnaden mellan män och kvinnor samtidigt som man tar hänsyn till andra faktorer, såsom ålder eller utbildningsnivå.

Analysen visar att många av de skillnader mellan grupper som framkommer i diagram 2.4 även är statistiskt signifikanta.<sup>24</sup> Störst skillnad fanns mellan åldersgrupper, där programdeltagare som var upp till 24 år gamla hade en signifikant högre sannolikhet att få en sanktion som programdeltagare som var 55 år eller äldre. Män hade även en signifikant högre sannolikhet att få en sanktion än kvinnor och högskoleutbildade hade en signifikant lägre sannolikhet än grundskole- och gymnasieutbildade.

### **Andra mönster för personer med funktionsnedsättning**

Vad gäller funktionsnedsättningar visar dock sambandsanalysen på något annorlunda mönster än diagram 2.4. När man tar hänsyn till programdeltagarens alla bakgrundsfaktorer och tittar enbart på effekten av att ha en funktionsnedsättning registrerad hos Arbetsförmedlingen framkommer att det är både mer sannolikt att programdeltagare med någon fysisk och någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning får en sanktion än personer utan något funktionshinder. Störst är skillnaden för personer med en psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning, även om skillnaden är relativt liten (det är 20 procent mer sannolikt för personer i denna grupp att få en sanktion jämfört med personer utan funktionsnedsättning). Att den deskriptiva statistiken i diagram 2.4 visar att personer med en fysisk funktionsnedsättning får färre sanktioner än genomsnittet tycks därmed bero på andra faktorer än själva funktionsnedsättningen. Exempelvis är det möjligt att dessa personer är mer högutbildade än genomsnittet.

---

<sup>23</sup> Analysen är gjord genom logistisk regression och resultaten presenteras i sin helhet i tabell B3.1 i bilaga 3. Metoden beskrivs i bilaga 2.

<sup>24</sup> Signifikant skild från referenskategorin på 95-procentig nivå.

## 2.4 Sanktioner per underrättelseorsak 2016

Under 2016 beslutade enheten Ersättningsprövning om totalt 229 246 sanktioner varav de allra flesta, 227 938 eller 99 procent, berodde på att programdeltagaren hade misskött sitt arbetssökande enligt 14 a § FAS. IAF väljer därför att i detta avsnitt fokusera endast på denna åtgärdsgrund. För fler uppgifter om det totala antalet underrättelser och sanktioner fördelade på samtliga åtgärdsgrunder, se tabell B2.2 i bilaga 3.

Diagram 2.5 visar hur sanktioner på grund av att programdeltagaren misskött sitt arbetssökande fördelar sig på de olika underrättelseorsakerna.

**Diagram 2.5:** Sanktioner enligt 14 a § FAS fördelat på underrättelseorsak (2016).<sup>25</sup>

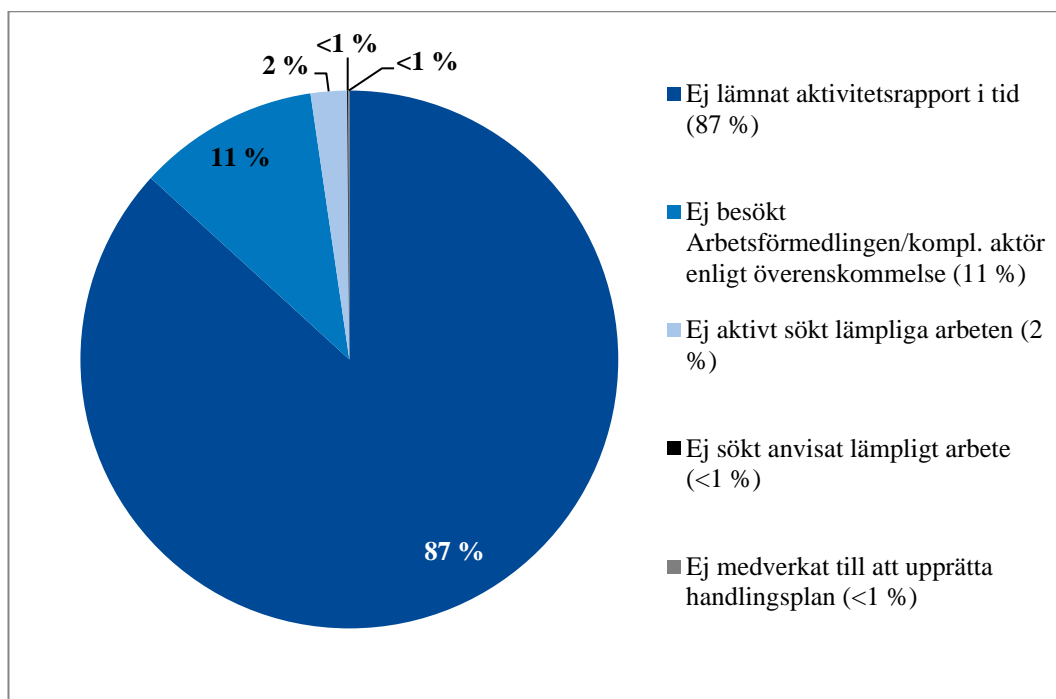


Diagram 2.5 visar att under 2016 var den överlägset vanligaste orsaken till sanktion att programdeltagaren inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid. 87 procent av alla sanktionsbeslut under året gällde denna underrättelseorsak. Den näst vanligaste orsaken var att programdeltagaren inte kommit på bokat besök hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör.

<sup>25</sup> Eftersom 14 a § FAS leder till överlägset flest sanktioner är andelarna i figuren identiska med andelarna för underrättelseorsakerna för samtliga sanktioner enligt 14 a–c §§ FAS, se tabell B3.2 i bilaga 3.

## 2.5 Sanktioner per steg i åtgärdstrappan

När en programdeltagare vid upprepade tillfällen bryter mot regelverket i förordningen om aktivitetsstöd trappas sanktionen upp, i syfte att sanktionssystemet ska vara handlingsdirigerande.<sup>26</sup> Åtgärdssystemet kan därför beskrivas som tre olika åtgärdstrappor för när den sökande missköter sitt arbetssökande enligt 14 a §, förlänger sin tid i arbetslöshet enligt 14 b § eller orsakar sin arbetslöshet enligt 14 c §. Även om trapporna ser liknande ut och bygger på samma principer skiljer sig sanktionerna och antalet steg något från varandra (för full beskrivning av regelverket, se bilaga 1).

Detta avsnitt fokuserar på åtgärdstrappan enligt 14 a §, eftersom denna typ av misskötsamhet är den absolut vanligaste (se tabell B2.2 i bilaga 3).

### Sanktioner i åtgärdstrappan för 14 a § FAS

#### 14 a § - Missköter sitt arbetssökande

1. varning
2. avstängning 1 ersättningsdag
3. avstängning 5 ersättningsdagar
4. avstängning 10 ersättningsdagar
5. vid varje ytterligare tillfälle avstängning 45 ersättningsdagar.

### 2.5.1 Antalet programdeltagare som nått ett visst trappsteg

Sedan sanktionssystemet infördes 2015 har vissa programdeltagare fått upprepade sanktioner för att de misskött sitt arbetssökande och på så sätt rört sig uppåt i åtgärdstrappan. Figur 2.1 visar hur många programdeltagare som nått varje steg och hur stor andel de utgör av samtliga programdeltagare under perioden.

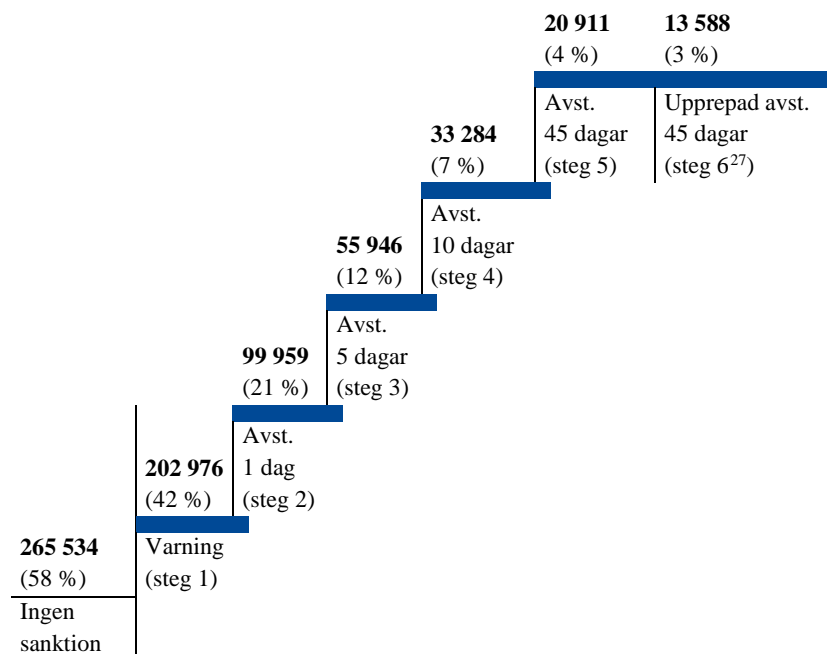
---

<sup>26</sup> Prop. 2012/13:12, s.22.





**Figur 2.1:** Antalet och andelen programdeltagare som fått respektive sanktion i åtgärdsstrappan för 14 a § FAS (mars 2015 – december 2016).



Figur 2.1 visar att sedan sanktionssystemet infördes i mars 2015 har drygt 200 000 programdeltagare fått en varning enligt det första steget i åtgärdsstrappan. Det motsvarar 42 procent av alla personer som varit i program under perioden. Av dem som har fått en varning har många gått vidare till att få ytterligare sanktioner. Nästan 100 000 programdeltagare, 21 procent, har blivit avstängda en dag från ersättning och hela 20 000 programdeltagare, 4 procent, har nått det högsta steget i åtgärdsstrappan och blivit avstängda i 45 dagar. Av dem som har nått sista steget har sedan drygt 13 000 programdeltagare, 3 procent, fått ytterligare sanktioner enligt samma sanktionsnivå. I dagens system finns ingen borte gräns för hur många sanktioner en och samma person kan få, utan det är möjligt att 45-dagarsavstängningarna staplas på varandra.

För vissa programdeltagare verkar alltså inte sanktionssystemet ha fungerat handlingsdirigerande.

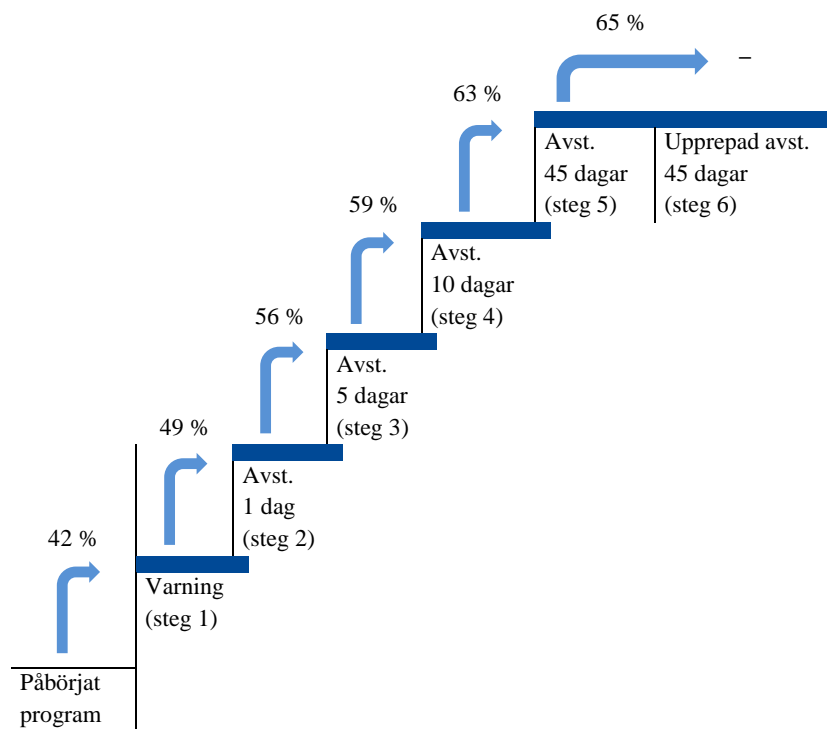
### **Många går vidare från ett trappsteg till nästa**

Figur 2.2 ger en spegelbild av siffrorna i figur 2.1 genom att illustrera hur stor andel av de programdeltagarna som nått ett visst trappsteg som efter detta fått fler

<sup>27</sup> Innebär att personen har fått fler än en sanktion med 45-dagars avstängning.

sanktioner och gått vidare till nästa trappsteg.<sup>28</sup> Siffran som finns över varje pil visar andelen som gått vidare till nästa trappsteg.

**Figur 2.2:** Andelen programdeltagare som gått vidare från ett trappsteg till nästa i åtgärdsstrappan för 14 a § FAS (mars 2015 – december 2016).



Figur 2.2 visar att av dem som varit programdeltagare under perioden har 42 procent fått en sanktion och därmed gått in i åtgärdsstrappan. (Det innebär att 58 procent av dem som påbörjade något program inte har fått någon sanktion och inte gått in i trappan.) Av dem som fått en varning var det sedan nästan hälften, 49 procent, som fick ytterligare sanktioner. Av dem som har nått steg två i trappan är det i sin tur 56 procent som har gått vidare till ytterligare steg.

Figur 2.2 visar genomgående hur andelen personer som går vidare till nästa trappsteg ökar ju högre upp man kommer i trappan. Den allra största andelen finns vid trappans högsta steg. Av dem som blev avstängda i 45 dagar var det 65 procent som fick ytterligare någon avstängning. Det tycks alltså bli vanligare att programdeltagare missköter arbetssökandet ju fler gånger de redan gjort det. Det

<sup>28</sup> IAF har fått fram andelen genom att dividera antalet på ett visst trappsteg i figur 2.1 med antalet på föregående trappsteg i samma figur.



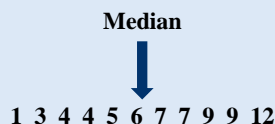
går däremot inte att avgöra om det är programdeltagarna som skiljer sig åt beroende på om de nått långt eller kort i trappan, eller om beteendet hos en enskild programdeltagare ändras över tid.

### 2.5.2 Tid per trappsteg

Eftersom många programdeltagare fått upprepade sanktioner är det intressant att undersöka hur lång tid som förflyter mellan två sanktionsbeslut.

Tabell 2.2 visar medianvärdet för hur många dagar en programdeltagare tillbringat på ett trappsteg innan han eller hon gått vidare till nästa steg. Medianvärdet innebär att hälften av personerna varit snabbare än detta antal dagar och att hälften varit långsammare (se faktaruta).

*Median är det tal som storleksmässigt ligger i mitten av en ordnad talserie. Om det är ett jämnt antal tal i serien är medianen det genomsnittliga värdet av de två tal som ligger i mitten av den ordnade talserien.*



I tabellen är programdeltagarna grupperade efter vilket högsta trappsteg de uppnått under perioden. Varje person finns därför bara redovisad en gång.

**Tabell 2.2:** Antalet dagar per trappsteg (median) för samtliga programdeltagare som under perioden mars 2015 – december 2016 gått vidare till nästa trappsteg i åtgärdstrappan för 14 a § FAS. Gruppering utifrån vilket högsta trappsteg personen nått.

Högsta uppnådda trappsteg	Utfärdad sanktion				
	Varning	Avst. 1 dag	Avst. 5 dagar	Avst. 10 dagar	Avst. 45 dagar
Varning (steg1) <sup>29</sup>	–	–	–	–	–
Avst. 1 dag (steg 2)	84	–	–	–	–
Avst. 5 dagar (steg 3)	59	62	–	–	–
Avst. 10 dagar (steg 4)	54	50	54	–	–
Avst. 45 dagar (steg 5)	37	37	35	36	–
Avst. 45 dagar (steg sex) <sup>30</sup>	34	32	34	32	32

Tabell 2.2 visar att antalet dagar per trappsteg varierar stort mellan programdeltagare, beroende på hur högt i trappan de nått. För de personer som bara nått trappsteg två och stannat där, visar den första raden i tabellen att mediantiden på steg ett var 84 dagar. Det innebär att det tog 84 dagar från att personerna fått en varning till att de fått nästa sanktion (1 dags avstängning). De

<sup>29</sup> Eftersom dessa personer inte lämnat steg 1 kan man inte mäta tiden till nästa trappsteg.

<sup>30</sup> Innebär att personen har fått fler än en sanktion med 45-dagars avstängning.



programdeltagare som nått trappsteg tre som högsta trappsteg tillbringade i stället 59 dagar på det första trappsteget. För dem tog det 59 dagar från att de fick en varning tills de fick nästa sanktion (1 dags avstängning), och 62 dagar tills de fick ytterligare nästa sanktion (5 dagars avstängning).

Tabell 2.2 visar att mediantiden på ett trappsteg blir kortare och kortare ju högre programdeltagaren har nått i trappan. För den grupp som nått trappsteg fem förflöt bara en dryg månad mellan varje sanktionsbeslut och totalt tog det alltså bara knappt fem månader att gå genom trappans alla steg. Allra snabbast gick det för den grupp programdeltagare som fått upprepade 45-dagars avstängningar och därmed nått det (fiktiva) trappsteg sex som högsta steg. För dem som missköter sig ofta går det alltså färre dagar mellan tillfällena.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Även om skillnader i handläggningstid kan påverka tiden mellan sanktioner något är det inte troligt att detta är huvudförklaringen, eftersom differensen gäller mellan ett beslut och nästa. Tiden innan beslutet fattas räknas alltså inte med. Detta innebär att skillnaden i tid troligtvis påverkas mest av programdeltagarnas beteende.



## 3 Resultat från intervjuer med Arbetsförmedlingen

Detta kapitel redovisar resultaten från IAF:s intervjuer med Arbetsförmedlingen samt sätter dem i relation till de statistiska uppgifterna i denna rapport.

### 3.1 Intervjuernas upplägg

IAF har intervjuat chefer och handläggare vid enheten Ersättningsprövning, två lokalkontor samt Arbetsförmedlingens huvudkontor. Intervjuerna hade två teman: grupper i sanktionssystemet samt upprepade sanktioner. Inför intervjuerna skickade IAF ett underlag med utvalda statistiska uppgifter<sup>32</sup> för att få intervjupersonernas kommentarer. Huvudfokus låg dock på intervjupersonernas subjektiva bild utifrån sin erfarenhet från verksamheten. Efter intervjuerna har Arbetsförmedlingen faktagranskat intervjumaterialet. Mer information om intervjuernas metodik finns i bilaga 2, och information om underlaget som IAF skickade ut finns i bilaga 5.

Det är inte möjligt att utifrån så få intervjuer få en heltäckande bild av hur Arbetsförmedlingen arbetar med underrättelser och sanktioner, och resultaten är därför inte tänkta att generaliseras. Vad som framkom vid intervjuerna ska i stället bidra till en djupare förståelse och tjäna som exempel på hur vissa kontor arbetar.

### 3.2 Vad är bilden av vilka som får sanktioner?

Vid samtliga intervjuer fick chefer och medarbetare uttala sig kring vilka arbetssökande som de upplevde får fler underrättelser och sanktioner än andra. Först fick intervjupersonerna prata fritt kring ämnet, sedan bad IAF de intervjuade att kommentera statistiken. Det går inte att utesluta att intervjupersonernas svar redan i första läget påverkades av materialet som IAF skickat med i underlaget, men IAF betonade att intervjupersonernas egna upplevelser var viktiga.

---

<sup>32</sup> Siffrorna i underlaget liknar dem som presenteras i denna rapport, men de byggde på preliminära uppgifter och har därför justerats något efter intervjuerna. Underlaget återfinns i bilaga 6.



### 3.2.1 Utrikesfödda

En stor del av diskussionerna under intervjuerna handlade om utrikesfödda, främst personer födda utanför Europa.<sup>33</sup> Flera av intervjupersonerna lyfte fram utomeuropeiskt födda som en grupp med stora utmaningar och som har haft svårt att klara av de nya kraven i sanktionssystemet, exempelvis aktivitetsrapportering. När sanktionssystemet infördes för programdeltagare i mars 2015 upplevde handläggarna att vissa arbetssökande hade svårare att ta till sig informationen och anpassa sig till det nya systemet. Flertalet av de intervjuade lyfte att utrikesfödda skulle vara några av dem som haft svårast med detta. Vissa arbetsförmedlare nämnde problematiken med analfabeter som haft stora svårigheter att fylla i aktivitetsrapporter och som behövt stora stödinsatser för att förstå vad som skulle göras och hur man skulle göra det. Samtidigt upplevde många att utrikesfödda var aktiva i att försöka ta till sig informationen som gavs och att komma på de aktiviteter som instrueras i hur man aktivitetsrapporterar.

#### **Skillnader mellan statistik och subjektiv uppfattning**

Vid intervjuerna var det mycket vanligt att cheferna och handläggarna lyfte fram utrikesfödda som en grupp som får *fler* underrättelser och sanktioner än genomsnittet. Den nationella statistiken (se avsnitt 2.3) visar dock att det förhåller sig tvärtom: personer födda i utlandet som ingår i något program som berättigar till aktivitetsstöd får *färre* sanktioner än programdeltagare födda i Sverige. Sambandsanalysen visar även att dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Vissa av de intervjuade, inte minst vid Arbetsförmedlingens huvudkontor, kände till denna typ av statistik, men många av de intervjuade som arbetar direkt med de arbetssökande hade alltså motsatt bild.

#### **Många sanktioner märks inte**

En anledning till att handläggarnas bild skiljer sig åt från statistiken skulle kunna vara att många sanktioner utfärdas genom en relativt automatiserad process. Som avsnitt 2.4 har visat beror en stor majoritet av sanktionerna på aktivitetsrapporter som inte kommit in i tid. När systemet registrerar att en aktivitetsrapport inte har lämnats in vid inlämningsdatum genererar systemet en underrättelse som skickas automatiskt<sup>34</sup> till enheten för Ersättningsprövning. Hos enheten Ersättningsprövning fattar systemet i sin tur ett preliminärt sanktionsbeslut och

---

<sup>33</sup> Arbetsförmedlingen tar inte upp detaljerad statistik på födelseland (såsom Norden, Europa, utomeuropeisk). Däremot pratade intervjupersonerna utifrån sitt arbete, och där upplevde de att det var främst utomeuropeiskt födda som stack ut på olika sätt.

<sup>34</sup> Såvida arbetsförmedlaren inte aktivt stoppar underrättelsen under nästföljande dag.



information går ut till programdeltagaren att han eller hon riskerar att få en sanktion. Om programdeltagaren inte hör av sig inom utsatt tid och ingen ny information inkommer i ärendet fattas sedan det slutliga sanktionsbesluten i klump genom en enda knapptryckning för en stor mängd ärenden. Många arbetssökande kan därmed röra sig genom sanktionssystemet utan att detta nödvändigtvis märks av handläggarna: först en automatisk underrättelse och sedan ett sanktionsbeslut som fattas i klump. När personer hör av sig till sin arbetsförmedlare eller till enheten Ersättningsprövning behöver ärendet däremot hanteras manuellt, och dessa personer lämnar därmed ett större avtryck i myndighetens verksamhet.


Även om det inte finns någon statistik på hur stor andel av de arbetssökande som svarar på kommunikering och tillför uppgifter till sitt ärende är intervjupersonernas intryck att detta händer i en minoritet av ärendena. Den allra vanligaste situationen är att personer får sanktioner utan någon kontakt med Arbetsförmedlingen. Vilka dessa personer är som inte hör av sig är naturligtvis svårt att veta, men det är möjligt att de skiljer sig från de grupper av programdeltagare som Arbetsförmedlingen har mycket kontakt med. I sådana fall är det möjligt att det är dessa ”osynliga” sanktioner som skapar skillnaden mellan statistiken och den subjektiva upplevelsen.

### **Utrikesfödda är en aktiv grupp**

I diskussionerna framkom att utrikesfödda är en grupp som har mycket kontakt med Arbetsförmedlingen, både med arbetsförmedlarna vid lokalkontoren och med enheten Ersättningsprövning. Dels är detta en grupp som får mycket stöd av Arbetsförmedlingen genom till exempel extra möten och aktiviteter, dels beskrev intervjupersonerna att det ofta är personer som aktivt söker detta stöd och som engagerar sig i sitt ärende och kommenterar vad som hänt eller bestrider felaktiga uppgifter. IAF bedömer därför att det är troligt att de som arbetar nära arbetssökande kan få bilden att utrikesfödda får många sanktioner, eftersom det är en grupp som är aktiv i sin kontakt med Arbetsförmedlingen. IAF frågade i ett senare skede av intervjun om detta kunde vara en trolig förklaring till skillnaden mellan statistiken och den faktiska upplevelsen, och många av de intervjuade höll med om denna förklaring verkade rimlig.

### **3.2.2 Personer med funktionsnedsättning**

Flertalet av de intervjuade lyfte fram personer med funktionsnedsättning som en grupp av programdeltagare som får fler sanktioner än genomsnittet. Det rörde sig i dessa fall om funktionsnedsättningar av psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk karaktär och framför allt för unga. Upplevelsen var dels att dessa personer kan ha



svårare att ta till sig informationen om vad som förväntas av en arbetssökande, dels att personerna kan ha svårt att klara av administration och kontakt med myndigheter. De intervjuade upplevde att trots att de försökte matcha svårigheterna med stöd och hjälp var det svårt att av olika skäl nå ut till den här gruppen.

Även vad gäller personer med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning skiljde sig de intervjuades bild från statistiken. Programdeltagarna med denna typ av registrerad funktionsnedsättning får förvisso något fler sanktioner per 1 000 programdeltagare än programdeltagare utan funktionsnedsättning, men skillnaden är försumbar (0,6 procent)<sup>35</sup>.

### **Problem med att koda funktionsnedsättningar**

Enligt statistiken är det relativt få programdeltagare som har kodats med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning (15 procent av antalet programdeltagare 2016, se tabell 2.1), men intervjupersonerna uppger att antalet programdeltagare med denna typ av problematik troligtvis är mycket högre. För att en funktionsnedsättning ska registreras hos Arbetsförmedlingen krävs ett läkarutlåtande eller en bedömning av en psykolog.<sup>36</sup> Det finns även krav på den enskildes samtycke för att uppgiften ska kunna registreras.<sup>37</sup> Vissa intervjupersoner upplevde att det ibland var en lång och krånglig process att koda en person som de misstänkte har en funktionsnedsättning. Ibland kunde det ta flera år från misstanke till registrering, som skulle leda till att den arbetssökande placerades i rätt åtgärd eller fick ett stöd som var bättre anpassat efter personens förutsättningar. Under tiden kunde dock programdeltagaren få många underrättelser och sanktioner för att han eller hon helt enkelt inte klarade av kraven.

### **Mörkertalet är en utmaning**

En av de intervjuade pekade även på mörkertalet kring funktionsnedsättning som en utmaning för Arbetsförmedlingen som kan komma att öka i framtiden när

---

<sup>35</sup> I underlaget som IAF skickade ut inför intervjuerna fanns dock preliminära siffror som visade att personer med denna typ av funktionsnedsättning fick fler underrättelser och sanktioner per 1 000 programdeltagare än genomsnittet. Det är möjligt att detta kan ha påverkat de intervjuades svar, men det är inte troligt eftersom den bifogade statistiken även tydligt pekade ut att utrikesfödda fick färre sanktioner än svenskfödda. Detta påverkade inte de intervjuades svar.

<sup>36</sup> En funktionsnedsättning ska styrkas genom ett medicinskt underlag, i vissa fall ett underlag från en annan myndighet eller från Arbetsförmedlingens specialist. (Arbetsförmedlingen, handläggarsöd (AFHS AFHS 24/2011 ),

”Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och kodning”).

<sup>37</sup> Om den arbetssökande inte ger sitt medgivande till registrering av en kod i AIS ska ändå samma krav på dokumentation och underlag vara uppfyllda som gäller vid registrering av en kod. Detta krävs för att den arbetssökande ska få tillgång till de insatser som är reserverade för personer med funktionsnedsättning, trots att ingen registrering av kod görs i AIS.





Etableringsuppdraget blir ett arbetsmarknadspolitiskt program<sup>38</sup>. Intervjupersonen uppgav att en stor andel av de utomeuropeiskt födda har någon typ av funktionsnedsättning utan att detta finns registrerat eller att det ens påtalas för Arbetsförmedlingen. Det kunde dels röra sig om psykiska besvär såsom posttraumatiskt stressyndrom, dels fysiska funktionsnedsättningar som hörselnedsättningar. Enligt intervjupersonen var det ofta som de arbetssökande lät bli att meddela Arbetsförmedlingen om dessa problem även om omedelbar anpassning var möjlig, exempelvis vid hörselnedsättning. Många missförstånd kunde enligt intervjupersonen härledas till att den arbetssökande inte förstått instruktioner trots tolk, eftersom han eller hon helt enkelt inte hörde men ändå lät bli att påtala detta.

När statistik redovisas för personer med funktionsnedsättning är det därför mycket viktigt att komma ihåg att långt ifrån alla funktionsnedsättningar kodas, vilket gör att många personer med en funktionsnedsättning inte ingår i statistiken.

### 3.2.3 Ungdomar


Under intervjuerna gjorde intervjupersonerna till viss del olika bedömningar av ungdomars roll i sanktionssystemet, som delvis verkade höra samman med vilka frågor de intervjuade arbetade med. Enheten Ersättningsprövning pekade på ungdomar som en grupp med fler sanktioner än genomsnittet, medan vissa arbetsförmedlare lyfte fram andra grupper initialt, främst utrikesfödda. Statistiken visar dock klart och tydligt att det är unga upp till 24 år som får allra flest underrättelser och sanktioner när man jämför med alla andra grupper. Från huvudkontoret kommenterade man att ungdomar är en rörlig grupp, som oftare har korta och tillfälliga jobb och därför rör sig fram och tillbaka mellan insatser.

#### **En grupp som är svår att nå**

I diskussionerna nämnde de intervjuade ofta ungdomar i samband med andra egenskaper, till exempel unga med funktionsnedsättning eller unga killar med social problematik. Många uppgav att detta var en svår grupp att nå, eftersom många unga programdeltagare helt enkelt inte svarade på brev och telefonsamtal eller kom på inbokade möten. Enheten Ersättningsprövning beskrev att den fick många telefonsamtal från unga som hade kommentarer kring sina ärenden, medan arbetsförmedlarna vid lokalkontoren upplevde det som väldigt vanligt att de unga aldrig dök upp på bokade möten oavsett hur många kallelser och påminnelser som

---

38 Se proposition 2016/17:175 s.1 och 31 ff.



skickades ut. En intervjuperson beskrev hur de kunde kalla många unga arbetssökande till en gemensam träff men boka en lokal för enbart hälften av deltagarna eftersom de visste redan på förhand att få skulle dyka upp. De jämförde detta med de äldre åldersgrupperna som de upplevde alltid fyllde upp platserna.

#### *3.2.4 Personer med social problematik*

Under flera av intervjuerna kom diskussionerna att handla om personer med social problematik. Vissa arbetsförmedlare beskrev exempelvis att många av dem som inte klarar av att sköta sitt arbetssökande är programdeltagare som lever med någon sorts missbruk. Även detta är en grupp som de intervjuade upplever som mycket svåra att nå trots att de gör upprepade försök, exempelvis för att personerna byter telefonnummer utan att meddela detta eller att posten kommer i retur till Arbetsförmedlingen. Hur utbredda missbruksproblemen är bland de arbetssökande är svårt att mäta, men flera av intervjupersonerna hade uppfattning att det var något relativt vanligt när det rör sig om de personer som får många sanktioner utan att höra av sig.

### 3.3 Varför får vissa fler sanktioner än andra?

Under intervjuerna bad IAF chefer och arbetsförmedlare att dela med sig av sina tankar kring varför vissa grupper av programdeltagare får fler underrättelser och sanktioner än andra. Dels ställdes detta som en öppen fråga, dels bad IAF de intervjuade att kommentera vissa hypoteser som IAF formulerat kring varför antalet sanktioner kan skilja sig åt. Hypoteserna finns återgivna i avsnitt 3.4 i bilaga 5.

#### **Intervjupersonernas subjektiva uppfattning**

Intervjupersonerna svarade ofta med att de inte visste säkert varför grupper skiljer sig åt i antalet sanktioner och betonade att det rörde sig om deras spekulationer och subjektiva uppfattning. Icke desto mindre hade intervjupersonerna tankar som de delade med sig av, och de kommenterade även IAF:s hypoteser. Resonemanget i detta avsnitt bör därför tolkas som individuella åsikter och uppfattningar och ska inte ses som fakta.

#### *3.3.1 Att kunna*

När IAF frågade varför vissa grupper får fler underrättelser och sanktioner än andra var det många handläggare som lyfte fram bristande förmåga som huvudorsak. Språksvårigheter och IT-vana kom tidigt i diskussionen över förklaringsfaktorer. Återigen kopplade många av intervjupersonerna till utomeuropeiskt födda som en svag grupp som hade svårt att klara av kraven som



ställs. Det var en vanlig uppfattning hos de intervjuade handläggarna att de utrikesfödda *vill* göra rätt, men har svårt att *förstå* vad det är som de ska göra och har svårt att rent praktiskt *kunna utföra* de administrativa uppgifterna.

### **Kan alla aktivitetsrapportera?**

Intervjupersonerna lyfte ofta aktivitetsrapporten som den stora utmaningen för många arbetssökande. I många fall ansåg de att kravet på aktivitetsrapportering helt enkelt låg över programdeltagarnas förmåga. Exempelvis beskrevs hur språksvaga programdeltagare månad efter månad kommit till Arbetsförmedlingen för att få hjälp att skriva av ordagrant vad som skulle rapporteras i aktivitetsrapporten. Även när det gäller personer med funktionsnedsättning lyftes den bristande förmågan som en orsak till många sanktioner. Flera av intervjupersonerna hade upplevelsen att många arbetssökande med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning helt enkelt inte hade kapaciteten eller livssituationen att klara av att redovisa sitt arbetssökande.

De intervjuade ansåg att i dessa fall hade aktivitetsrapporteringen en mycket svag koppling till hur personerna försökt korta sin tid i arbetslöshet och utgjorde bara ett administrativt hinder. Flertalet nämnde att de tyckte att det var tveksamt om aktivitetsrapporterna fyllde sitt syfte för de här grupperna. Är det verkligen givande att månad efter månad kämpa med att fylla i en blankett när utmaningarna är så stora? (Det ska dock nämnas att flera av intervjupersonerna över lag var nöjda med aktivitetsrapporteringen som ett värdefullt verktyg för dem att kunna stödja programdeltagarna i sitt arbetssökande.)

### **Svårigheter med e-legitimation**

Vad gällde IT-vanan beskrev många av de intervjuade att det utgjorde ett stort hinder för många arbetssökande att det krävs e-legitimation för att lämna in aktivitetsrapporten elektroniskt. Dels upplevde de att många programdeltagare saknar den teknik som krävs, exempelvis i form av dator eller smartphone, dels att kunskapen om hur man ska använda dessa saknades. Vissa var frustrerade över att de ägnade mycket tid åt att förklara hur e-legitimation ska användas, trots att det knappast ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag. Sammantaget upplevde de att det var mycket vanligt att programdeltagare lämnade in sin aktivitetsrapport på pappersblanketter, trots att de gjorde vad de kunde för att minska pappersanvändandet. Manuell hantering av pappersblanketter är mycket mer tidskrävande än elektroniska aktivitetsrapporter, och många lyfte att det var ett utvecklingsområde att få fler att lämna in elektroniskt.

### 3.3.2 Att vilja

Tätt följt efter diskussionen om att *kunna* kom diskussionen kring att *vilja*. Intervjupersonerna nämnde att det fanns skillnader i hur motiverade programdeltagarna var att följa reglerna och att somliga verkade ha tappat hoppet helt. När vissa programdeltagare började få sanktioner verkade de tro att loppet redan var kört och att det inte längre var någon idé att försöka, uppgav intervjupersonerna.

Många pratade även om unga som den curlade generationen som är vana vid att få allting serverat. I många fall kunde det röra sig om bristande ansvarstagande och engagemang som låg till grunden för misskötsamheten, ansåg flera av de intervjuade. Återigen lyftes skillnader mellan åldersgrupper fram: många intervjuade personer hade uppfattningen att äldre programdeltagare hade mycket lättare att ta ansvar för sin situation medan yngre inte hade mognaden.

#### **Åsikterna går isär mellan handläggare och ledning**

Vid intervjuerna fanns vissa skillnader mellan handläggare och ledning. Medan arbetsförmedlarna och de intervjuade representanterna från enheten Ersättningsprövning främst lyfte fram bristande förmåga som den viktigaste förklaringsfaktorn fokuserade flera av de intervjuade cheferna och representanterna från Arbetsförmedlingens huvudkontor i stället på bristande vilja och motivation. Flera från ledningen uppgav att alla arbetssökande som *vill* sköta sig får tillräckligt mycket stöd för så att de *kan* klara av kraven. En uppfattning från deras sida var att sanktioner främst utfärdas för de programdeltagare som saknar motivation eller av andra anledningar inte vill delta aktivt. När arbetsförmedlarna och de intervjuade vid enheten Ersättningsprövning resonerade kring *vill* och *kan* var det däremot förmågan som lyftes fram som viktigast.

### 3.3.3 Ekonomiska incitament

Vissa av de intervjuade lyfte även de ekonomiska incitamenten som någonting som skiljer de arbetssökande åt. Bland dem som har mindre behov av aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen på grund av att de har andra inkomstkällor finns en lägre motivation att följa reglerna, uppgav vissa intervjuade personer. Detta gäller även de som har en låg nivå på sin ersättning.<sup>39</sup> Det påverkar helt enkelt dessa programdeltagare mindre om de får några dagars

---

<sup>39</sup> För dem som har utvecklingsersättning är den lägsta dagsersättningen 48 kr (för den som inte har någon gymnasieexamen och inte fyllt 20 år), för dem med aktivitetsstöd som inte tidigare haft arbetslöshetsersättning är motsvarande siffra 223 kr, för dem som tidigare har haft arbetslöshetsersättning gäller 365 kr per dag.



indragen ersättning och vissa upplever det därför inte som värt ansträngningen för att undvika sanktioner. De andra inkomstkällorna uppgavs främst vara försörjningsstöd från kommunen, stöd från anhöriga eller annan typ av verksamhet såsom svartarbete. Diskussionerna rörde främst att många har försörjningsstöd, som ställer lägre krav på motprestation<sup>40</sup>, och att ungdomar ofta bor hemma, vilket kanske inte alls ställer krav på motprestation för att få ekonomiskt stöd från föräldrarna.

### **Ingen uppgift om ersättning**

Vare sig Arbetsförmedlingen eller IAF har uppgifter om huruvida programdeltagarna verkligen söker ersättning<sup>41</sup> från Försäkringskassan. IAF:s tidigare granskningar har dock visat att Försäkringskassan inte kunde verkställa 39 procent av de sanktionsbesluten som enheten Ersättningsprövning fattade mellan oktober 2015 och mars 2016 på grund av att personen som beslutet gällde inte hade sökt ersättning.<sup>42</sup> En stor andel av programdeltagarna som får underrättelser och sanktioner har därmed inga *ekonomiska skäl* att följa reglerna eftersom de av okänd anledning inte söker ersättning. IAF:s granskning visar dock att de icke verkställda sanktionsbesluten gällde i 44 procent av fallen 45-dagarsavstängningar. Det är därmed möjligt att vissa programdeltagare slutar söka ersättning när de vet att de har långa perioder av avstängning och ändå inte skulle kunna få någon utbetalning.

På grund av att uppgift om ersättning saknas är det svårt att följa upp hur de ekonomiska incitamenten påverkar skötsamheten hos programdeltagare. Det är däremot inte orimligt att tro att de som inte söker ersättning hos Försäkringskassan är mindre motiverade att undvika sanktioner än de vars ekonomi beror på att de får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning utbetald.

### **3.3.4 Att handlägga**


Bland IAF:s hypoteser om varför vissa får fler sanktioner än andra (se avsnitt 3.4 i bilaga 5) fanns alternativet att handläggningen skiljer sig åt mellan programdeltagare. Tanken var att det kan förekomma ett mer aktivt stöd, särbehandling eller mer ogynnsam behandling av vissa grupper. Vid enheten Ersättningsprövning tog vissa av de intervjuade själva upp handläggningen som

---

<sup>40</sup> Huruvida arbetssökande behöver uppfylla kraven på aktivt arbetssökande för att få försörjningsstödet varierar mellan kommuner, men intervjupersonerna hade uppfattningen att kraven från kommunen i regel var betydligt lägre än kraven för att få aktivitetsstöd.

<sup>41</sup> I form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

<sup>42</sup> Se IAF 2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd.



en faktor även innan IAF presenterade hypoteserna, i de övriga intervjuerna kommenterade intervjupersoner hypotesen.

### **Individuella överenskommelser förekommer**

IAF har i tidigare granskningar<sup>43</sup> visat att det händer att arbetsförmedlare träffar individuella överenskommelser med programdeltagare om att dessa ska slippa kravet att aktivitetsrapportera eller att de ska lämna in rapporten mer sällan än en gång per månad. Samma granskning visade även att det förekommer informella varningar då arbetsförmedlare informerar den arbetssökande en extra gång om regelverket i stället för att lämna en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om att den arbetssökande misskött sig. Båda dessa typer av individuella överenskommelser frångår regelverk och handläggarsöd<sup>44</sup>. IAF frågade intervjupersonerna om de kände till att sådana överenskommelser existerade och om de kan tänkas påverka antalet sanktioner.

### **Enheten Ersättningsprövning upplever problem hos kontoren**

Vid enheten Ersättningsprövning lyfte intervjupersonerna fram de individuella överenskommelserna som ett stort problem som de upplevde som mycket vanligt hos kontoren. De beskrev hur överenskommelserna hade många negativa konsekvenser både för enhetens handläggare och för enskilda arbetssökande. De intervjuade beskrev hur vissa arbetsförmedlare verkade ha många undantag och särskilda rutiner för just sina arbetssökande och att detta kunde uppdagas när arbetsförmedlaren gick på semester, blev sjuk eller på annat sätt behövde ersättas av en annan handläggare. Detta resulterade då ofta i underrättelser till enheten Ersättningsprövning och samtal där de arbetssökande inte alls förstod varför de kunde drabbas av en sanktion eftersom de fortsatt göra som de alltid gjort. I vissa fall kunde det handla om personer som fått sanktioner för ej inlämnad aktivitetsrapport och uppgav att de inte kände till vad en aktivitetsrapport var, trots att de varit inskrivna under lång tid och aldrig tidigare fått någon underrättelse av den orsaken. Arbetsförmedlaren kunde då ha fyllt i rapporten åt den arbetssökande eller ha flyttat fram datumet för inlämning på ett sådant sätt att personen aldrig behövt aktivitetsrapportera.

---

<sup>43</sup> IAF 2016:2, Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd.

<sup>44</sup> Justitieombudsmannen har i ett beslut den 21 mars 2017, dnr 6299-2015 som rörde kommunikering och underrättelseskyldighet, konstaterat att alla arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande är skyldiga att aktivitetsrapportera. Det finns inte någon möjlighet att göra undantag från detta krav. I beslutet påpekar Justitieombudsmannen att en handläggare inte får gå så långt i sin serviceskyldighet att han eller hon befriar en arbetssökande från författningsreglerade skyldigheter.



### **Hos ett av de intervjuade kontoren är överenskommelser vanliga**

Vissa av de intervjuade arbetsförmedlarna uppgav att de ser de individuella överenskommelserna som att de ger extra hjälp till arbetssökande som behöver det. Det hängde till viss del samman med vilka grupper som de upplevde hade för stora problem för att kunna klara aktivitetsrapporterandet. Främst rörde det sig om utomeuropeiskt födda med alltför stora språksvårigheter eller programdeltagare med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk problematik. Vid ett kontor uppfattade handläggarna överenskommelserna och de informella varningarna som något vanligt förekommande, ett utbrett arbetssätt som var väl känt av chefer och spritt hos de flesta medarbetare vid kontoret. Vid det andra kontoret uppgav både chef och arbetsförmedlare att de kände till att denna typ av handläggning förekommer inom Arbetsförmedlingen, men att det inte var något vanligt eller accepterat arbetssätt vid just deras kontor. De var medvetna om att detta inte var tillåtet enligt regelverket och såg det som ett problem som de arbetade med.

### **Huvudkontoret känner till problemet**

De intervjuade vid Arbetsförmedlingens huvudkontor uppgav också att de kände till problemet med att handläggare frångår regelverk och handläggarstöd.

## **3.4 Fungerar sanktionssystemet?**

I en avslutande del av intervjun bad IAF om att få höra intervjupersonernas åsikter om hur de upplevde att sanktionssystemet fungerade. IAF ställde detta dels som en öppen avslutande fråga, dels tidigare i intervjun i relation till regeländringarnas syfte att vara handlingsdirigerande (se följande avsnitt).

### **3.4.1 Är systemet handlingsdirigerande?**

I regeringens förarbete till lagändringarna bakom sanktionssystemet står att åtgärderna ska trappas upp för att systemet ska fungera handlingsdirigerande. Sanktionerna ska få de arbetssökande att ändra ett handlingsätt som inte stämmer överens med villkoren för ersättning.<sup>45</sup> IAF frågade intervjupersonerna om de upplevde att sanktionssystemet uppfyllde detta mål. Efter en öppen fråga om detta refererade IAF till statistiken över hur många programdeltagare som får upprepade sanktioner och bad de intervjuade kommentera den.

---

<sup>45</sup> Prop. 2012/13:12, s. 38.



### **Handlingsdirigerande för vissa**

De flesta av de intervjuade uppgav att de tyckte att sanktionssystemet i stora drag fungerar handlingsdirigerande. Upplevelsen var att många av de programdeltagare som får en varning reagerar på den och sedan sköter sig. Både arbetsförmedlarna och handläggarna vid enheten Ersättningsprövning uppgav att de hade mycket kontakt med programdeltagare som fått beskedet att de utreddes för en sanktion och som blev mycket oroliga över att de skulle förlora sin ersättning permanent. När programdeltagarna då fick höra att de bara hotades av en varning var det många som blev väldigt lättade och sade att de skulle vara mycket noggrannare i framtiden. (Huruvida programdeltagarna efter detta verkligen skött sig bättre är inte någon fråga som har utretts, men de muntliga uppgifterna ger ändå en *indikation* om att varningen haft en effekt på personens beteende.)

### **...men inte för alla**

De intervjuade upplevde dock att det finns många personer som ändå inte blir handlingsdirigerade. Diskussionerna återvände till de programdeltagare som intervjupersonerna upplevde att det var svårt att nå. En uppfattning var att många av dem som får upprepade sanktioner är de personer som Arbetsförmedlingen aldrig hör av, och att det ofta rör sig om de beslut som fattas automatiskt och i klump. Det var också många av de intervjuade som nämnde att det kan gå väldigt fort att få många sanktioner. När programdeltagaren till slut reagerar och vill börja sköta sig kan det ha beslutats om så många sanktioner att programdeltagaren upplever att det inte tjänar något till att börja följa reglerna. Handläggarna vid enheten Ersättningsprövning berättade att de ofta fattar sanktionsbeslut som gäller upprepade 45-dagarsavstängningar, vilket är det sista steget i åtgärdstrappan. En av de intervjuade berättade om en programdeltagare som hade fått 18 stycken 45-dagarsavstängningar staplade på varandra.

Flera av intervjupersonerna upplevde att det främst är de första tre sanktionerna som har en effekt. När en programdeltagare väl har fått fler sanktioner än så är det svårt att kunna påverka skötsamheten. Sanktionernas handlingsdirigerande effekt verkar alltså nå vissa personer, men inte andra, var den sammanfattande bedömningen.

### **3.4.2 Var det bra att införa sanktionssystemet för programdeltagare?**

Sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen trädde i kraft i september 2013 och omfattade därmed de arbetssökande som uppbar ersättning från någon arbetslöshetskassa. Efter detta ville regeringen harmonisera kraven så att även programdeltagare med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning skulle omfattas av samma regler. Dessa förändringar trädde i kraft i mars 2015. Under intervjuerna





frågade IAF om intervjupersonerna tyckte att det var en bra idé att införa sanktionssystemet även för programdeltagare. De flesta hade arbetat med liknande frågor både före och efter införandet och kunde därför jämföra situationen före och efter.

### **Mer tydligt och enhetligt**

Många intervjupersoner uttryckte att det var positivt att reglerna blev lika för arbetssökande oavsett typ av ersättning. Det blev mer tydligt, tyckte många, vilka krav som ställdes på arbetssökande. Vissa arbetsförmedlare tyckte även att det var positivt att programdeltagarna skulle börja aktivitetsrapportera. De ansåg att de därmed fick ett bättre verktyg för att följa upp och kunna ge rätt stöd till programdeltagare utifrån deras behov och situation.

### **Praktiska problem vid införandet**

Genom regelförändringarna fick Arbetsförmedlingen en ny uppgift, nämligen att handlägga och besluta om sanktionsärenden. För detta upprättades den nya enheten Ersättningsprövning i Östersund. De personer som IAF intervjuade vid enheten var positiva till systemet som sådant men kritiska till hur själva införandet hade gått till. När systemet kommit på plats fick enheten ta emot fler än fyra gånger så många underrättelser jämfört med vad som var prognosticerat, och det fanns även stora tekniska problem i början (se IAF 2016:2). Förutom dessa barnsjukdomar upplevde även enheten Ersättningsprövning att informationen från arbetsförmedlarna till de arbetssökande brustit i alltför stor utsträckning. De fick ta emot en stor mängd telefonsamtal och kontakter från arbetssökande som inte förstått alls vad de skulle göra och varför de nu riskerade att få sanktioner.

De intervjuade vid lokalkontoren upplevde också att det hade varit lite kaotiskt i början innan det blev helt tydligt hur regelverk och handläggarstöd skulle tolkas, men de uttryckte inte problematiken lika starkt som de intervjuade vid enheten Ersättningsprövning. Representanterna vid Arbetsförmedlingens huvudkontor var på hela taget nöjda med hur det hade gått att införa det nya systemet och ansåg att problemen inte var större än vad man hade kunna räkna med.

## **3.5 Vad kan bli bättre?**

Intervjupersonerna diskuterade även kring vad som kunde förbättras i sanktionssystemet, även om detta inte var en direkt fråga från IAF. Det som förbättringarna skulle kunna åstadkomma var främst att man skulle kunna undvika onödiga sanktioner, att systemet kunde vara bättre anpassat till olika programdeltagares olika behov, att man skulle kunna nå en bättre handlingsdirigerande effekt och att systemet skulle kunna bli mer rättssäkert.

### 3.5.1 Undantag för vissa

Många av de intervjuade lyfte att de tyckte att vissa programdeltagare borde undantas från sanktionssystemet eftersom de helt enkelt inte klarade av kraven och eftersom systemet inte verkade hjälpa dem att ta sig ur sin arbetslöshet. Det gällde främst programdeltagare med psykiska eller kognitiva funktionsnedsättningar samt utrikesfödda med alltför stora språksvårigheter. En vanlig uppfattning var att det finns många programdeltagare som gynnas av att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och som kunde sköta programmet exemplariskt, men som saknade förmågan att aktivitetsrapportera. Flera av de intervjuade ansåg att personerna borde få gå kvar i sina program men slippa kravet på aktivitetsrapportering.

Vissa lyfte även att man borde ha något alternativ för dem som inte riktigt *vill* samarbeta angående administrationen, men som ändå sköter sitt program. I dagsläget finns bara alternativen att ge en sanktion eller att återkalla anvisningen i programmet. Eftersom sanktionerna inte tycks ha någon effekt för en viss andel av programdeltagarna (se avsnitt 2.5) upplevde vissa intervjupersoner att det behövs ett bättre alternativ. Vad detta skulle vara och hur man skulle avgöra vem det ska tillämpas på var dock svårt att konkretisera.

#### **Hemställan om att undanta vissa grupper från aktivitetsrapportering**

Även Arbetsförmedlingens centrala ledning anser att vissa grupper borde undantas från sanktionssystemet, eller åtminstone från det delmoment som tycks utgöra störst utmaning för de arbetssökande: aktivitetsrapporteringen. Arbetsförmedlingen skriver i en hemställan till regeringen<sup>46</sup> att man vill få möjlighet att föreskriva om vilka grupper som kan slippa kravet att aktivitetsrapportera. Detta ska göras på central nivå genom föreskrifter, och beslutet vem som kan undantas ska därmed inte vila på den enskilda arbetsförmedlaren.

Under intervjun med representanterna från Arbetsförmedlingens huvudkontor nämnde vissa att detta till viss del kan motverka problemet med de individuella överenskommelserna som förekommer vid kontoren. Om myndigheten får föreskriftsrätt och bättre kan anpassa kraven till vem de lämpar sig för skulle handläggarnas behov av att frångå regelverket minska, ansåg de.

---

<sup>46</sup> Af-2015/242710 respektive Af-2016/0002 6371.



### 3.5.2 Trappans utformning

Vissa av de intervjuade tyckte att själva åtgärdstrappan skulle kunna förbättras. Några tyckte att det borde finnas fler steg, så att programdeltagare får fler chanser att ta tag i sitt arbetssökande och börja sköta sig. Eftersom det kan gå väldigt fort att få många sanktioner upplevde de att sanktionerna trappas upp för fort. När man väl har blivit avstängd i 45 dagar finns väldigt små incitament att börja lämna in sin aktivitetsrapport.

Vissa intervjupersoner tyckte även att det borde vara möjligt att ”nolla” en programdeltagare, det vill säga att det finns en möjlighet att börja om från början i trappan. I dagsläget är detta bara möjligt om man uppfyller ett nytt arbetsvillkor<sup>47</sup>, får arbetslöshetsersättning och därefter åter skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program när dagarna med arbetslöshetsersättning förbrukats. För dem som står särskilt långt från arbetsmarknaden och har fått en eller flera 45-dagarsavstängningar kan detta tyckas som långt borta.

---

<sup>47</sup> Det vill säga att man under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde

1. haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller
2. haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader



## 4 Slutsatser

I detta kapitel presenterar IAF sina slutsatser från den statistiska analysen och intervjudelen samt sätter resultaten i perspektiv till rapportens syfte. Intervjuerna gjordes med chefer, handläggare och representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor, men är för få i antalet för att kunna generaliseras till hela myndighetens arbetssätt. I stället bidrar intervjurest resultaten till en djupare förståelse av statistiken.

### 4.1 Vem får underrättelser och sanktioner?

Under 2016 deltog 366 522 personer i något arbetsmarknadspolitiskt program som gav rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Samma år lämnade Arbetsförmedlingens lokala arbetsförmedlingsenheter 291 807 underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt för vissa programdeltagare. Satt i relation till antalet personer var det 796 underrättelser per 1 000 programdeltagare.

Underrättelserna som arbetsförmedlingsenheterna lämnade mottogs av den interna enheten Ersättningsprövning, som prövade ärendena och beslutade om 229 246 sanktioner. Satt i relation till antalet personer i program var det 625 sanktioner per 1 000 programdeltagare.

79 procent av de prövade underrättelserna ledde till ett beslut om sanktion. Majoriteten av sanktionerna, 87 procent, berodde på att programdeltagaren inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport i tid.

#### 4.1.1 Skillnader mellan arbetsförmedlingsenheter i antalet underrättelser

Vissa arbetsförmedlingsenheter lämnade fler underrättelser per programdeltagare än andra. De arbetsförmedlingsenheter som lämnade högst antal underrättelser per 1 000 programdeltagare och månad var

- Stockholm Skärholmen
- Stockholm Järva
- Nordöstra Göteborg.

De arbetsförmedlingsenheter som lämnade lägst antal underrättelser per 1 000 programdeltagare och månad var

- Kultur Media Väst
- Västra Jämtlands län
- Kultur Media Syd.



Under året lämnade Stockholm Skärholmen mer än tre gånger så många underrättelser per programdeltagare och månad som Kultur Media Väst. Skillnaderna mellan arbetsförmedlingsenheter kan både bero på att programdeltagarna missköter sig olika ofta, att arbetsförmedlarna ger olika mycket stöd till programdeltagarna eller att arbetsförmedlarna inte lämnar alla underrättelser som de borde.

- ✓ Det finns regionala skillnader mellan arbetsförmedlingsenheter i arbetet med att lämna underrättelser.

Regionala skillnader kan innebära att arbetssökande i olika delar av landet möter olika villkor och får olika mycket stöd. Denna bristande likabehandling strider mot rättssäkerheten. Arbetsförmedlingen utreder för närvarande regionala skillnader i arbetet med att lämna underrättelser, som de anser kan bero på interna faktorer såsom arbetssätt och styrning<sup>48</sup>. IAF är positiva till att Arbetsförmedlingen utreder frågan och ser fram emot att ta del av resultaten och strategin för att komma tillrätta med problemen.

#### *4.1.2 Skillnader mellan grupper av programdeltagare i antalet underrättelser och sanktioner*

Under 2016 fick vissa grupper av programdeltagare fler underrättelser och sanktioner än andra. De som fick flest underrättelser och sanktioner per 1 000 programdeltagare under året var


- unga
- lågutbildade
- män.

Mönstren för underrättelser och sanktioner var mycket lika varandra, vilket berodde på att det var i princip lika stor andel underrättelser som ledde till sanktion oavsett grupp. Det finns därmed ingenting i statistiken som visar på att enheten Ersättningsprövning skulle hantera ärenden olika beroende på programdeltagarens bakgrundsfaktorer.

- ✓ Vissa grupper av programdeltagare fick fler underrättelser och sanktioner än andra. De grupper som fick flest sanktioner per person var unga, lågutbildade och män. Andelen underrättelser som ledde till sanktion var däremot mycket lika för alla grupper.

---

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.



Att antalet underrättelser och sanktioner per person ändå skiljer sig åt mellan grupperna kan bero på att programdeltagare missköter sig i olika stor utsträckning eller att handläggningen vid arbetsförmedlingsenheterna skiljer sig åt. Det skulle kunna handla om att grupperna får olika mycket stöd, eller att arbetsförmedlarna inte lämnar alla underrättelser som de borde.

Andelen programdeltagare som fick någon sanktion under 2016 var i genomsnitt 36 procent. Denna andel skilde sig mellan grupper, och följde samma mönster som det totala antalet sanktioner per person. De största skillnaderna fanns mellan olika åldersgrupper. Bland programdeltagarna upp till 24 år fick mer än hälften någon sanktion under året, medan det bland dem som var 55 år eller äldre bara var en fjärdedel som fick någon sanktion.

- ✓ Mer än en tredjedel av programdeltagarna fick någon sanktion under 2016.
- ✓ Hos den yngsta åldersgruppen var det dubbelt så stor andel som fick någon sanktion jämfört med den äldsta åldersgruppen.

IAF har gjort en sambandsanalys som visar att de flesta av skillnaderna mellan grupper i sannolikheten att få sanktioner är signifikanta. Yngre hade en högre sannolikhet att få någon sanktion än äldre, högskoleutbildade hade en lägre sannolikhet än både grundskole- och gymnasieutbildade och män hade en högre sannolikhet att få en sanktion än kvinnor.

- ✓ Skillnaderna mellan grupperna är signifikanta.

#### *4.1.3 Vissa intervjuade på Arbetsförmedlingen har en annan bild av vem som får sanktioner*

Under IAF:s intervjuer med Arbetsförmedlingen gav chefer och handläggare sin bild av vilka programdeltagare som de upplevde får många underrättelser och sanktioner. Diskussionen handlade till stor del om utrikesfödda, personer med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning och om unga programdeltagare. Denna bild skiljer sig från statistiken, inte minst vad gäller utrikesfödda. Trots att flera av de intervjuade pekade på utrikesfödda som en grupp med många sanktioner får personer födda utanför Sverige i själva verket 15 procent färre sanktioner per person än vad svenskfödda får.

En anledning till att de intervjuades bild skiljer sig från statistiken kan vara att många underrättelser och sanktioner handläggs automatiskt eller i klump. Många personer får därmed sanktioner utan att arbetsförmedlare och handläggare på enheten Ersättningsprövning nödvändigtvis märker det. De programdeltagare som är mer aktiva i sin kontakt med Arbetsförmedlingen lämnar däremot ett större avtryck i verksamheten eftersom deras ärenden kräver manuell handläggning. Vid



intervjuerna beskrevs utrikesfödda som en aktiv grupp som hör av sig mycket till Arbetsförmedlingen. Det är därför möjligt att det uppfattas som att de får fler sanktioner än vad som egentligen är fallet (jämfört med andra grupper).<sup>49</sup>

## 4.2 Många programdeltagare får upprepade sanktioner

När en programdeltagare vid upprepade tillfällen bryter mot regelverket i förordningen om aktivitetsstöd trappas sanktionen upp, i syfte att sanktionssystemet ska vara handlingsdirigerande. Sanktionerna för när en programdeltagare missköter sitt arbetssökande kan beskrivas som en åtgärdstrappa med fem steg, som ska få programdeltagaren att ändra ett handlingsätt som inte stämmer överens med villkoren för ersättning.<sup>50</sup>

### 4.2.1 Statistik visar att många rör sig uppåt i åtgärdstrappan

Sedan sanktionssystemet inom aktivitetsstödet infördes i mars 2015 har många programdeltagare fått upprepade sanktioner för att de misskött sitt arbetssökande. Drygt 265 000 personer, 42 procent av alla som varit i program under perioden, har fått en varning enligt det första steget i åtgärdstrappan. Omvänt betyder det att 58 procent av dem som varit i program sedan 2015 inte har fått någon sanktion.

- ✓ 42 procent har fått en varning sedan åtgärdstrappan infördes.

Av dem som misskötte sig en gång och fick en varning är det många som misskött sig igen och fått fler sanktioner. 4 procent av programdeltagarna under perioden, drygt 20 000 personer, gick igenom trappans alla steg och fick den högsta sanktionen, avstängning från ersättning i 45 dagar.

- ✓ 4 procent har fått den högsta sanktionen sedan åtgärdstrappan infördes.

Andelen programdeltagare som upprepar sin misskötsamhet ökar konsekvent i åtgärdstrappan. Av dem som fick den första sanktionen, varning, var det nästan hälften som gick vidare till nästa trappsteg och blev avstängda från ersättning en dag. Av dem som nått trappans fjärde steg var det i sin tur 63 procent som misskötte sig igen och nådde det femte och sista steget. Efter det femte steget trappas inte sanktionerna upp mer, utan varje efterföljande sanktion innebär en ny avstängning på 45 dagar som kan staplas på varandra. 65 procent av dem som fått en 45-dagarsavstängning fick sedan flera sådana avstängningar.

---

<sup>49</sup> Vad gäller personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning beskrevs de som en grupp med många sanktioner, trots att de statistiskt sett ligger nära genomsnittet. Det är möjligt att även denna grupp lämnar ett större avtryck i verksamheten.

<sup>50</sup> Prop. 2012/13:12, s. 38.

- ✓ Hälfthen av dem som fick en varning misskötte sig igen.
- ✓ Andelen som misskötte sig igen ökade vid högre trappsteg.
- ✓ Majoriteten av dem som fått den hårdaste sanktionen misskötte sig igen.

Statistiken visar även att för många programdeltagare förflöt relativt kort tid mellan ett sanktionsbeslut och nästa. Tiden mellan sanktioner är konsekvent kortare för de programdeltagare som får många sanktioner. För dem som nådde trappans femte steg förflöt bara drygt en månad<sup>51</sup> mellan varje sanktionsbeslut. Den främsta orsaken till sanktioner är aktivitetsrapporten, som ska lämnas in en gång i månaden. De andra orsakerna till sanktion, till exempel bokade besök, är både mindre vanliga i statistiken och inträffar mer sällan i tid. Att missköta sig en gång i månaden får därför anses som relativt ofta i förhållande till de tänkbara tillfällena som en programdeltagare kan missköta sig.

- ✓ För dem som misskötte sig många gånger gick det kort tid mellan sanktionsbesluten.
- ✓ För hälften av programdeltagarna som gick igenom hela åtgärdstrappan tog detta mindre än fem månader från att de varnades.

#### 4.2.2 Är sanktionssystemet handlingsdirigerande?

Sedan sanktionssystemet infördes i aktivitetsstödet har mindre än hälften av programdeltagarna fått en sanktion för att de misskött sitt arbetssökande. Det är alltså fler programdeltagare som sköter sitt arbetssökande än som missköter det.

Av dem som har misskött sig en gång och fått en varning är det knappt hälften som får en sanktion till för att de misskött sig igen. Man skulle på så sätt kunna säga att varningen haft en handlingsdirigerande effekt, eftersom hälften sköter sitt arbetssökande efter denna sanktion. Det är dock vissa personer som inte tycks bli handlingsdirigerade, utan som i stället fortsätter missköta sig och får fler sanktioner. Denna andel ökar allt mer i åtgärdstrappan. Ju fler sanktioner en person har fått, desto mer sannolikt är det i själva verket att han eller hon kommer att få en sanktion till.

- ✓ Statistik tyder på att vissa, men inte alla, blir handlingsdirigerade av sanktionerna.

Många av de intervjuade handläggarna och cheferna på Arbetsförmedlingen har bilden av att sanktionssystemet fungerar handlingsdirigerande för vissa av

---

<sup>51</sup> Siffran baseras på mediantiden mellan ett beslut och nästa när man grupperar programdeltagare utifrån det högsta trappsteg de nått. Medianen betyder att hälften av programdeltagarna hade färre dagar än mediantiden och hälften hade fler dagar.





programdeltagarna. De upplever att många reagerar när de får en sanktion och börjar sköta sig efter detta. Däremot beskriver många av de intervjuade att det finns programdeltagare som det är svårt att nå fram till, och de upplever att det är dessa personer som inte blir handlingsdirigerade. Både de intervjuade vid de lokala arbetsförmedlingsenheterna och vid enheten Ersättningsprövning upplever att många av de upprepade sanktionerna utfärdas för personer som Arbetsförmedlingen har lite kontakt med, och att det ofta rör sig om personer som inte tar emot det stöd som ges eller svarar på den kommunikation som skickas till dem.

- ✓ De intervjuade upplever att många programdeltagare börjar sköta sig efter en sanktion, men att vissa är svåra att nå fram till.


### **Är vissa programdeltagare i fel insats?**

Statistiken visar att vissa personer inte blir handlingsdirigerade trots att de får sanktioner. I vissa fall kan det röra sig om många 45-dagarsavstämningar som har staplats på varandra för samma person. Detta betyder inte nödvändigtvis att sanktionssystemet fungerar dåligt. Flera av de intervjuade på Arbetsförmedlingen beskriver problematiken med att vissa programdeltagare kan vara i en livssituation där de inte klarar av kraven på att vara aktivt arbetssökande. Det kan röra sig om exempelvis missbruk, psykisk ohälsa eller social problematik som gör att personen i första hand behöver en annan typ av insats, exempelvis genom kommunen eller vården.

Om en programdeltagare av olika skäl inte kan tillgodogöra sig innehållet i det arbetsmarknadspolitiska programmet ska anvisningen till programmet återkallas<sup>52</sup>. Det betyder i praktiken att den arbetssökande förlorar sin rätt att delta i programmet och därmed även sin rätt till aktivitetsstöd med omedelbar verkan. Detta kan anses vara en långtgående åtgärd eftersom det påverkar både den arbetssökandes möjlighet till stöd och till försörjning. Det är rimligt att arbetsförmedlaren försöker att få kontakt och boka in möten med programdeltagaren innan ett återkallande görs i de fall personen verkar ha svårigheter att kunna sköta sitt arbetssökande. Om programdeltagaren inte kommer på sådana bokade möten utan att ha godtagbara skäl leder det i sin tur till ytterligare sanktioner enligt regelverket. Vissa av de upprepade sanktionerna som syns i statistiken kan därför bero på att personerna som sanktionerna gäller

---

<sup>52</sup> 37 § Förordning om arbetsmarknadspolitiska program, 15 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, 12 § förordningen om jobbgaranti för ungdomar



egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande och att sanktionerna är en del i att detta utreds.

- ✓ Vissa personer kan få många sanktioner innan de skrivs ut ur ett program som de inte kan sköta.
- ✓ Statistiken kan påverkas av personer som egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande.

### **Borde vissa sanktioner istället ha varit återkallanden?**

Det är möjligt att det finns fall där en arbetsförmedlare istället för att skicka en underrättelse borde ha återkallat anvisningen till programmet. Flera av de intervjuade uppgav att det kan vara svårt att avgöra när en person missköter sitt arbetssökande och när han eller hon inte kan tillgodogöra sig innehållet i ett program. Det kan till exempel röra sig om fall där programdeltagare långvarigt uteblir från sitt program utan kontakt med Arbetsförmedlingen. IAF har i detta uppdrag inte undersökt återkallanden av anvisningar till program, men vill betona att det är viktigt att handläggarna känner sig säkra på vilket regelverk som ska tillämpas i vilka fall.

## **4.3 Varför får vissa fler sanktioner än andra?**

För att få en djupare förståelse av varför vissa grupper av programdeltagare får fler sanktioner än andra intervjuade IAF chefer, handläggare och representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor och bad dem beskriva bilden de har av detta utifrån sina erfarenheter. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att flera av de intervjuade hade uppfattningen att det var utrikesfödda och programdeltagare med vissa typer av funktionsnedsättning<sup>53</sup> som fick fler sanktioner än andra. Detta stämmer inte överens med statistiken, men kan ligga till grund för de intervjuades svar.

### **4.3.1 Kan alla sköta sig?**

Flera av de intervjuade handläggarna lyfte fram bristande förmåga som huvudorsak till att vissa programdeltagare får fler sanktioner än andra. Flera av intervjupersonerna pratade om utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning som svaga grupper som hade svårt att klara av kraven. Det var en vanlig uppfattning hos de intervjuade handläggarna att många programdeltagare som får sanktioner *vill* göra rätt, men har svårt att *förstå* vad det är som de ska göra och har svårt att rent praktiskt *kunna utföra* de administrativa

---

<sup>53</sup> Psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning.



uppgifterna. Ofta beskrevs aktivitetsrapporten som den stora utmaningen för många arbetssökande, och flertalet nämnde att de tyckte att det var tveksamt om aktivitetsrapporterna fyllde sitt syfte för de här grupperna.

- ✓ Vissa av de intervjuade, framför allt handläggare, tror att bristande förmåga är en förklaring till många sanktioner.
- ✓ Vissa av de intervjuade, framför allt handläggare, är tveksamma till om alla programdeltagare borde aktivitetsrapportera.

#### 4.3.2 *Vill alla sköta sig?*

Om flera av de intervjuade handläggarna pekade mot bristande förmåga som huvudorsak till sanktioner så var det flera av de intervjuade cheferna och representanterna från huvudkontoret som i stället betonade bristande vilja att sköta sig. Flera pratade om bristen på ansvarstagande och engagemang som låg till grund för misskötsamheten, och många nämnde i detta sammanhang gruppen unga programdeltagare. Även vissa av de intervjuade handläggarna nämnde att de upplevde skillnader i hur motiverade programdeltagarna var att följa reglerna.

- ✓ Vissa av de intervjuade, framför allt chefer och representanter från huvudkontoret, tror att bristande vilja är en förklaring till många sanktioner.

Några av de intervjuade nämnde även att de ekonomiska incitamenten kan påverka viljan att sköta sig. För de programdeltagare som har aktivitetsstödet som huvudsaklig inkomstkälla och som har en högre nivå på sin ersättning kan det få betydligt större konsekvenser att stängas av från ersättning än om ersättningen är låg eller annan inkomst finns.


- ✓ Vissa av de intervjuade tror att de ekonomiska incitamenten kan påverka skötsamheten.

#### 4.3.3 *Påverkar handläggningen antalet sanktioner?*

IAF har i tidigare granskningar<sup>54</sup> sett att det händer att arbetsförmedlare gör undantag för vissa programdeltagare som leder till att de inte får underrättelser i enlighet med regelverket och därmed inte kan utredas för sanktion. Under intervjuerna bekräftade både handläggarna, cheferna och representanterna från Arbetsförmedlingens huvudkontor att de känner till att sådan handläggning

---

<sup>54</sup> IAF 2016:2, Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd



förekommer. Några av de intervjuade arbetsförmedlarna beskrev även att de ansåg att detta arbetssätt var vanligt.

Den handläggning som diskuterades i sammanhanget var att arbetsförmedlare undantar vissa programdeltagare från kravet på att aktivitetsrapportera och att arbetsförmedlare lämnar informella varningar till programdeltagaren i stället för att lämna en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Några av de intervjuade vid enheten Ersättningsprövning ansåg att denna felaktiga handläggning gav upphov till många av de sanktionsärenden där den arbetssökande hör av sig av sig för att bestrida uppgifter.

- ✓ De intervjuade bekräftar att det förekommer felaktig handläggning där arbetsförmedlare gör individuella undantag från regelverket.
- ✓ Vissa av de intervjuade har uppfattningen att denna typ av handläggning är vanlig.

#### 4.4 IAF:s kommentarer

Utifrån de resultat som framkommit från statistik och intervjuer har IAF följande kommentarer.

##### **Ekonomiska incitament påverkar troligtvis sanktioner**

Även om det enbart var vissa av de intervjuade som pratade om ekonomiska incitament så bedömer IAF att de kan ha en stor påverkan på den arbetssökandes skötsamhet. I en tidigare rapport från IAF<sup>55</sup> har statistik visat att personer med arbetslöshetsersättning får olika många sanktioner beroende på vilken nivå de har på sin ersättning. Rapporten visar dels att ersättningstagare med grundbelopp får fler sanktioner än ersättningstagare med inkomstrelaterad ersättning, dels att ersättningstagare med en lägre timlön får fler sanktioner än ersättningstagare med en högre timlön.<sup>56</sup> I det fallet pekar därmed statistiken mot att ersättningens nivå kan påverka antalet sanktioner.

I denna rapport har IAF inte haft uppgift om vilka programdeltagare som får aktivitetsstöd från Försäkringskassan och inte heller om ersättningens eventuella storlek. Det är dock möjligt att vissa av de unga, som är den grupp som får flest sanktioner, har en lägre nivå på sin ersättning än vissa av de äldre, som är den grupp som får lägst antal sanktioner. Tidigare granskning<sup>57</sup> har även visat att

---

<sup>55</sup> IAF 2015:1, Vem missköter sitt arbetssökande?

<sup>56</sup> Timlön var i rapporten en framräknad variabel utifrån de uppgifter som IAF har i databasen ASTAT.

<sup>57</sup> IAF 2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd.



Försäkringskassan inte kunde verkställa 39 procent av sanktionsbesluten på grund av att personen som beslutet gällde inte hade sökt ersättning. Det är rimligt att anta att de programdeltagare som inte får aktivitetsstöd är mindre motiverade att undvika sanktioner än de vars ekonomi beror på ersättningen. En stor del av förklaringen till varför vissa får fler sanktioner kan därför finnas i hur mycket deras ekonomi påverkas av sanktioner.

### **Är det stöd eller felaktig handläggning som leder till färre sanktioner?**

En stor del av diskussionerna under intervjuerna pekade på utrikesfödda som en utsatt grupp med många sanktioner, trots att statistik tydligt visar att de får färre sanktioner per person än genomsnittet. Många av de intervjuade beskrev både att de utrikesfödda har stora svårigheter att klara kraven och att Arbetsförmedlingen gav mycket stöd till den här gruppen. En annan grupp som står långt från arbetsmarknaden är programdeltagare med funktionsnedsättning. Även här skiljer sig de intervjuades bild från verkligheten: programdeltagare med funktionsnedsättning får inte fler sanktioner än genomsnittet, men får mycket stöd från Arbetsförmedlingen.

Samtidigt framkom att arbetsförmedlare gör undantag som frångår regelverket för vissa programdeltagare. Det är möjligt att det stöd som handläggare ger till de utrikesfödda och funktionsnedsatta gör att dessa lättare klarar av kraven som ställs på aktivt arbetssökande, och att de därmed kan undvika att få sanktioner. Detta skulle ligga väl inom Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera grupper som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Däremot finns även risken att arbetsförmedlare gör fler undantag och individuella överenskommelser med den här gruppen och att det är detta som i slutändan leder till färre sanktioner. Detta skulle i sådana fall både strida mot regelverk och principerna om likabehandling.

- ✓ Vissa utsatta grupper, främst utrikesfödda och funktionsnedsatta, får mycket stöd från Arbetsförmedlingen. Stödet kan leda till att de bättre klarar kraven på arbetssökande.
- ✓ Det kan även vara felaktig handläggning som leder till att vissa utsatta grupper får färre sanktioner än de annars skulle ha haft.

### **Lyckas Arbetsförmedlingen ge alla stöd?**

De unga programdeltagarna är den grupp som intervjuade upplevde att det var svårast att få kontakt med. Det är också den grupp som får allra flest sanktioner per person. Flera av de intervjuade uppgav att de försökte på många sätt att ge stöd till unga, men att det ofta var mycket svårt att nå dem. Även detta pekar mot att om Arbetsförmedlingen lyckas nå fram med stöd till grupper som upplever svårigheter kan det leda till att de klarar kraven bättre och får färre sanktioner.



- ✓ Det finns andra grupper som Arbetsförmedlingen inte lyckas nå med sitt stöd, såsom unga programdeltagare. Dessa får också fler sanktioner än genomsnittet.

De som tycks ha allra svårast att klara kraven är unga och lågutbildade, framförallt män. Om stödet kan få vissa grupper, såsom utrikesfödda och funktionsnedsatta, att klara kraven är frågan om Arbetsförmedlingen ger rätt stöd till de grupper som lyckas sämst.



## Bilaga 1: Bakgrund till rapporten

---

Denna bilaga ger en bakgrund till rapporten genom att beskriva vem som får aktivitetsstöd, vilka arbetsmarknadspolitiska program som finns samt vilka juridiska grunder som reglerar underrättelser och sanktioner.

---

### B1.1 Arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd

#### B1.1.1 Vem får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning?

Generellt lämnas aktivitetsstöd till den som har fyllt 25 år, eller som tidigare uppfyllt villkor för att få arbetslöshetsersättning men utförsäkrats samt deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket stödet kan lämnas.<sup>58</sup> Något förenklat kan man säga att de personer som tidigare uppfyllt villkoren för att få arbetslöshetsersättning kan ha rätt till en högre ersättning i form av aktivitetsstöd jämfört med personer som inte tidigare fått arbetslöshetsersättning.<sup>59</sup> Personer som är mellan 18 och 25 år och som inte uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning kan få utvecklingsersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket stödet kan lämnas.


De program för vilka aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan lämnas är

- jobb- och utvecklingsgarantin
- jobbgarantin för ungdomar
- arbetsmarknadsutbildning
- validering
- arbetspraktik
- stöd till start av näringsverksamhet
- förberedande insatser
- projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

---

<sup>58</sup> Personer som har kvar dagar i sin ersättningsperiod från arbetslöshetsersättningen kan även de anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och få aktivitetsstöd.

<sup>59</sup> Det kan finnas undantag från detta. Till exempel kan unga med funktionsnedsättning få aktivitetsstöd med en ersättning om 475 kr per dag.



Aktivitetsstödet kan i de flesta fall betalas ut under hela den tid en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program<sup>60</sup>, men till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och varken är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning lämnas ersättning under längst 450 dagar.<sup>61</sup> Försäkringskassan beräknar och betalar ut aktivitetsstödet efter att Arbetsförmedlingen beslutat att en arbetssökande ska skrivas in i ett av de ovan nämnda programmen. Beräkningen som Försäkringskassan gör kan till viss del baseras på vad den enskilde haft i ersättning från sin arbetslöshetskassa. Om en person inte uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning betalar Försäkringskassan ut ett schablonbelopp.

### B1.1.2 Vem deltar i programmen?

Det grundläggande syftet med programmen är att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete samt att fånga upp olika grupper av arbetssökande som av en eller annan anledning befinner sig i, eller riskerar att hamna i, ett mindre fördelaktigt läge på arbetsmarknaden.

Av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program framgår det att ”En anvisning får göras för en person som är minst 25 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen”.<sup>62</sup> Det finns dock undantag till ålderskravet, vilket framgår av 9 § i ovan nämnda förordning.

Generellt kan man säga att personer som ingår i de program som kan ge rätt till aktivitetsstöd är långtidsarbetslösa, personer som förbrukat samtliga ersättningsdagar i sin ersättningsperiod hos en arbetslöshetskassa samt personer som av olika anledningar är i behov av yrkesorientering. Utöver dessa grupper kan personer mellan 16 och 25 år som varit arbetssökande och anmälda hos arbetsförmedlingen under minst 90 dagar inom en ramtid om fyra månader skrivas in i jobbgarantin för ungdomar.

### B1.1.3 Vem behöver inte aktivitetsrapportera?

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd *Aktivitetsrapport* framgår att den som är arbetslös<sup>63</sup> och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska

---

<sup>60</sup> Undantag finns, se 14 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

<sup>61</sup> 5 a § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

<sup>62</sup> 8 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Denna innefattar dock inte anvisning till garantiprogrammen.

<sup>63</sup> Med en arbetslös avses den som är arbetslös på hel- eller deltid, deltar i program eller har en etableringsplan, enligt handläggarstödet *Aktivitetsrapport* AFHS 2/2016, s. 3.





aktivitetsrapportera. Syftet är att för den arbetssökande tydliggöra det egna ansvaret samt ge stöd för att lösa den egna arbetssituationen. Aktivitetsrapporten fyller även en funktion när Arbetsförmedlingen ska följa upp en arbetssökandes behov av stöd och insatser i sitt arbetssökande. Vissa sökandekategorier behöver dock inte aktivitetsrapportera, dessa är

- arbetssökande med förhinder
- anställda i önskad omfattning.
- utresande arbetssökande med intyg U2
- arbetssökande med traineejobb
- ungdomar med utbildningskontrakt<sup>64</sup>
- deltagare i arbetsmarknadsutbildning på anstalt eller förberedande utbildning på anstalt.

Utöver dessa grupper finns det vissa arbetssökande som ska aktivitetsrapportera, men där rapporteringen sker under andra villkor än för övriga.<sup>65</sup>

#### B1.1.4 Vem får inte sanktioner?

Det finns programdeltagare som är undantagna<sup>66</sup> från sanktioner. Dessa är

- deltagare i förstärkt samverkan med Försäkringskassan
- deltagare i sysselsättningsfasen som har använt sina 450 ersättningsdagar och som inte har haft arbetslöshetsersättning innan de fick del av jobb- och utvecklingsgarantin.

Den åtgärd som eventuellt kan bli aktuell för ovanstående programdeltagare är återkallande av program.<sup>67</sup>


---

<sup>64</sup> En person som har ett utbildningskontrakt som innehåller programinsatser ska aktivitetsrapportera för tiden i program. Rapportering sker månaden efter att studierna upphört.

<sup>65</sup> Deltagare i förstärkt samarbete med Försäkringskassan, deltagare inom etableringsuppdraget samt deltagare i programmet stöd till start av näringsverksamhet, enligt AFHS 2/2016.

<sup>66</sup> VIS, *Regler om sanktioner inom aktivitetsstöd* uppdaterad 2015-12-11.

<sup>67</sup> Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobb- och utvecklingsgarantin AFHS 96/2011, s. 31.



## B1.2 Juridiska grunder för underrättelser och sanktioner inom aktivitetsstödet

Detta avsnitt beskriver regelverket för Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser och sanktioner, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

### **14 a § - Missköter sitt arbetsökande**

Enligt 14 a § FAS ska en programdeltagare varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan
2. inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid
3. inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt
4. inte sökt anvisat lämpligt arbete
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om programdeltagaren på detta sätt *missköter sitt arbetsökande* ska han eller hon vid

- första tillfället varnas
- andra tillfället stängas av från rätt till ersättning 1 ersättningsdag
- tredje tillfället stängas av från rätt till ersättning 5 ersättningsdagar
- fjärde tillfället stängas av från rätt till ersättning 10 ersättningsdagar
- varje ytterligare tillfällen stängas av från rätt till ersättning 45 ersättningsdagar.

### **14 b § - Förlänger sin tid i arbetslöshet**

Vidare ska enligt 14 b § FAS en programdeltagare stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd
3. avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.

Om programdeltagaren på detta sätt *förlänger sin tid i arbetslöshet* ska han eller hon vid



- första tillfället stängas av från rätt till ersättning 5 ersättningsdagar
- andra tillfället stängas av från rätt till ersättning 10 ersättningsdagar
- varje ytterligare tillfällen stängas av från rätt till ersättning 45 ersättningsdagar.

#### **14 c § - Orsakar sin arbetslöshet**

Enligt 14 c § FAS ska en programdeltagare stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon under programtid

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete
2. på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete.

Om programdeltagaren på detta sätt *orsakar sin arbetslöshet* ska han eller hon vid

- varje tillfälle stängas av från rätt till ersättning 45 ersättningsdagar.

Om arbetet skulle ha pågått i högst 10 dagar stängs dock den sökande av i 20 i stället för 45 ersättningsdagar.

#### *Reglering i IAF:s föreskrifter om underrättelser för programdeltagare*


IAF har i 14 d § FAS getts bemyndigande att meddela föreskrifter om i vilka fall en programdeltagare ska anses ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten med hänsyn till det program som deltagaren deltar i och vilket skede av programmet deltagaren är i. Enligt 2 § IAFFS 2015:4 ska en programdeltagare anses ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten under hela den period som programdeltagaren deltar i något av följande arbetsmarknadspolitiska program eller programinsatser:

1. arbetslivsintroduktion
2. stöd till start av näringsverksamhet
3. förberedande insatser som är individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.

Insatserna kan i dessa fall bestå av

- a) aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling
- b) fördjupad kartläggning och vägledning
- c) aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering.

Det kan även finnas godtagbara skäl att inte aktivt söka lämpliga arbeten under en begränsad period för personer som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program eller programinsatser. Det gäller om programdeltagaren ”för en kortare tid



behöver insatser av vägledande, rehabiliterande, orienterande karaktär eller annan insats för att programmet eller programinsatsen ska kunna fullgöras”.<sup>68</sup>

## B1.3 Det praktiska arbetet med att lämna underrättelser

Arbetsförmedlingen ska lämna en underrättelse när den arbetssökande utan godtagbart skäl missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt 14 a–c §§ FAS (se föregående avsnitt).

Underrättelsen ska lämnas för den tid som den arbetssökande enligt registrering i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem AIS kan vara berättigad till arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.<sup>69</sup> Om den arbetssökande har uppgett att dennes avsikt är att söka arbetslöshetsersättning ska underrättelse lämnas till arbetslöshetskassan, som utreder och fattar beslut om en eventuell sanktion. Gäller en underrättelse en arbetssökande som deltar i program som berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning<sup>70</sup> ska Arbetsförmedlingen underrätta den interna enheten Ersättningsprövning (EEP). Det är då denna enhet som utreder ärendet och fattar beslut om eventuell sanktion.

---

<sup>68</sup> 3 § IAFFS 2015:4 om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Föreskrifterna IAFFS 2015:4 kommer att ersättas av nya föreskrifter på området.

<sup>69</sup> Aktivitetsstöd lämnas till den som har fyllt 25 år eller uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utvecklingsersättning lämnas till den som har fyllt 18 år, men inte 25 år, och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning samt deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

<sup>70</sup> De arbetsmarknadspolitiska program som oftast berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning är jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, validering, stöd till start av näringsverksamhet, förberedande insatser (kartläggning, vägledning, och rehabilitering) och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. *Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning*, VIS, 2016-05-23.



## Bilaga 2: Metod och definitioner

---

I denna bilaga beskriver IAF de metoder, ställningstaganden och definitioner som ligger till grund för rapporten.

---

### B2.1 Deskriptiv statistik

#### B2.1.1 Vilka egenskaper som kartläggs i rapporten

IAF har valt att kartlägga programdeltagare utifrån kön, ålder, födelseland, utbildningsbakgrund och funktionsnedsättning. Detta är bakgrundsfaktorer som dels ger en bild av vilka personer som befinner sig i program med aktivitetsstöd, dels kan ha ett samband med personernas position på arbetsmarknaden.

**Utbildningsnivå** refererar till den högsta uppnådda utbildning som personen har slutfört. De personer som inte har avslutat sin grundskoleutbildning ingår dock i kategorin grundskola.

**Funktionsnedsättning** är en uppgift som hämtats ur Arbetsförmedlingen register och IAF har i denna rapport delat upp den i två grupper: fysisk funktionsnedsättning och psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning.

I juli 2000 samt i mars 2015 gjorde Arbetsförmedlingen några mindre ändringar i sin kodning av funktionsnedsättning. En person som har en kod som har utgått har kvar denna tills han eller hon blir avaktualiserad eller inte längre har kvar sin funktionsnedsättning, men de gamla koderna kan inte nyregistreras efter detta datum. IAF har använt både de gamla och den nya kodningen för att ta fram statistik så att alla funktionsnedsättningar ingår i statistiken. Detta har inte påverkat grupperingarna av funktionshinder.

Som fysisk funktionsnedsättning räknas

- nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor
- hörselskada dövhet (utgått juli 2000)
- barndomsdöv och/eller teckenspråkig
- hörselskada
- synskada (utgått juli 2000)
- grav synskada (utgått mars 2015)
- synsvaghet (utgått 2015-03-09)
- synnedsättning



- rörelsehinder (utgått juli 2000)
- funktionsnedsättning som kräver förflyttningshjälpmedel (utgått mars 2015)
- övriga rörelsehinder (utgått mars 2015)
- nedsatt eller begränsad rörelseförmåga
- övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar
- allergi eller överkänslighet
- förvärvad hjärnskada (utgått mars 2015)

Som psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning räknas

- psykisk funktionsnedsättning
- generell nedsatt inlärningsförmåga
- socialmedicinsk problematik (utgått mars 2015).

## B2.2 Sambandsanalys

Den metod för sambandsanalys som IAF har använt i rapporten är logistisk regression. Det är en metod som anpassar en modell så att den passar så bra som möjligt till den verklighet som underlaget speglar.

I regressionen är den beroende variabeln om en programdeltagare får en sanktion eller inte, och de förklarande variablerna är kön, åldersgrupp, födelseland, utbildningsbakgrund och funktionsnedsättning.

De analysresultat som IAF har valt att redovisa är oddskvoter, p-värden och 95-procentiga konfidensintervall. För förklaring av begreppen, se faktaruta.

Varje faktor (de förklarande variablerna) som ingår i denna typ av analysmodell har en referenskategori som de andra kategorierna jämförs med.

Referenskategorin har alltid en oddskvot på 1, medan de andra har oddskvoter som ska jämföras med 1. Vilken kategori som väljs som referens har ingen reell påverkan på resultaten, endast på hur de presenteras.

**Oddskvoten** visar hur stark inverkan en viss faktor har på utfallet. Oddskvoten anger hur hög eller låg sannolikheten är för aktuell kategori att få en sanktion jämfört med referenskategorin medan övriga variabler hålls konstanta.

**P-värden** visar om sambandet är statistiskt signifikant. Ju mindre p-värdet är desto starkare är stödet för att det förekommer ett samband som inte är slumpmässigt. IAF har valt att definiera ett p-värde  $\leq 0,05$  som statistiskt signifikant.

**95-procentigt konfidensintervall** visar ett intervall där oddskvoten med 95 procents säkerhet ingår.



## B2.3 Intervjumetod

IAF har intervjuat chefer och handläggare vid enheten Ersättningsprövning, två lokalkontor samt Arbetsförmedlingens huvudkontor. Intervjuerna hade liknande upplägg och frågor, men vid enheten Ersättningsprövning låg fokus på sanktioner, vid lokalkontoren på underrättelser och vid huvudkontoret på systemets måluppfyllelse. Vid enheten Ersättningsprövning intervjuades först en sektionschef i en individuell intervju och sedan två handläggare tillsammans i en gruppintervju. På liknande sätt innehöll intervjuerna med lokalkontoren en intervju med en sektionschef och sedan en intervju med en eller två handläggare.<sup>71</sup> Vid Arbetsförmedlingens huvudkontor intervjuades fem representanter från enheten Ersättning tillsammans i en gruppintervju.

### *B2.3.1 IAF valde ut två lokalkontor*

IAF valde att intervju två lokalkontor som ligger i två olika regioner enligt Arbetsförmedlingens regionindelning. Kontoren valdes ut utifrån kriterier på antalet arbetssökande inskrivna i program<sup>72</sup>, antalet lämnade underrättelser<sup>73</sup>, att IAF inte nyligen granskat kontoren samt att de kan anses representera lokala arbetsmarknader utan några särskilda särdrag<sup>74</sup>. Det är inte möjligt att utifrån så få intervjuer få en heltäckande bild av hur samtliga arbetsförmedlingskontor arbetar med underrättelser, och resultaten är därför inte tänkta att generaliseras. Vad som framkom vid intervjuerna ska i stället bidra till en djupare förståelse och tjäna som exempel på hur vissa kontor arbetar.

### *B2.3.2 IAF skickade ut ett underlag*

Inför intervjuerna skickade IAF ett underlag med en beskrivning av uppdragets syfte samt utvalda statistiska uppgifter över underrättelser och sanktioner. Underlaget återfinns i bilaga 5. Vid intervjuerna betonade IAF att fokus låg på intervjupersonens subjektiva bild utifrån sin erfarenhet från verksamheten och att statistiken skulle komma i andra hand. Syftet med att skicka med statistik var att få Arbetsförmedlingens kommentarer på uppgifter i rapporten.

---

<sup>71</sup> På grund av arbetsbelastningen vid det ena kontoret vid intervjutillfället intervjuades en handläggare i stället för två.

<sup>72</sup> Tillräckligt många programdeltagare varje månad för att kontoret kan anses ha väl inarbetade arbetsätt.

<sup>73</sup> Vare sig högst antal underrättelser per programdeltagare eller lägst antal underrättelser per programdeltagare när alla kontor rangordnas.

<sup>74</sup> I detta fall medelstora svenska städer.

### **De preliminära siffrorna i underlaget skilde sig något från de slutliga**

Underlaget som IAF skickade ut byggde på preliminära siffror, bland annat över underrättelser och sanktioner per 1 000 programdeltagare, hämtade ur IAF:s databas AF-databasen.<sup>75</sup> De slutliga siffror som presenteras i denna rapport har uppdaterats<sup>76</sup> och kompletterats med uppgifter lämnade av Arbetsförmedlingen över vilka personer som befann sig i arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd under den undersökta perioden<sup>77</sup>. Detta ledde till vissa justeringar. I de preliminära siffrorna, som alltså ingick i underlaget inför intervjuerna, sticker personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning ut som en grupp som får fler sanktioner än genomsnittet (både vad gäller sanktioner per 1 000 programdeltagare och andel programdeltagare som fått någon sanktion). Efter att IAF reviderat siffrorna visar det sig att denna grupp sticker ut betydligt mindre än i de preliminära siffrorna. Det är därför möjligt att intervjupersonerna fått en felaktig bild av statistiken över underrättelser och sanktioner just vad gäller programdeltagare med funktionsnedsättning. Detta är beklagligt, men har inte nödvändigtvis påverkat intervjuresultaten. Det är i själva verket mycket lite i de intervjuades uttalanden som tyder på att de har påverkats av statistiken. Deras uppfattning gick ofta emot statistiken utan att de verkade vara medvetna om detta.

#### ***B2.3.3 Arbetsförmedlingen har faktagranskat intervjumaterialet***

Intervjuerna spelades in och transkriberades sedan till text. Samtliga intervjupersoner har fått faktagranska transkriberingen från den intervju de deltog i. Arbetsförmedlingens huvudkontor har även faktagranskat sammanställningen av intervjuresultaten.

---

<sup>75</sup> Det preliminära datauttaget gjordes i februari.

<sup>76</sup> Det slutliga datauttaget gjordes i april.

<sup>77</sup> Beställning lämnad till Arbetsförmedlingens statistikenhet 2017-02-16, data mottagna 2017-02-27.





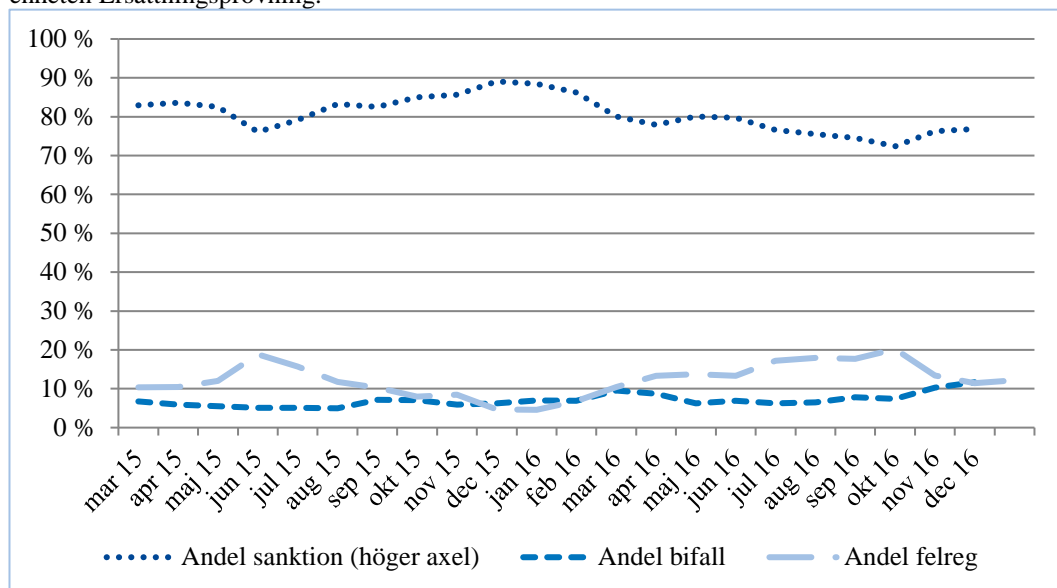
## Bilaga 3: Tabeller och diagram

Denna bilaga innehåller några ytterligare tabeller som kan läsas fristående eller som komplement till uppgifterna i rapporten. Tabellerna är ordnade efter vilken ordning de refereras till i rapporten.

### B3.1 Utvecklingen av antalet underrättelser och sanktioner

#### *Andelen sanktioner, bifall och felregistreringar av alla beslutade underrättelser*

**Diagram B3.1:** Andelen sanktioner, bifall och felregistreringar av alla beslutade underrättelser hos enheten Ersättningsprövning.



## B3.2 Underrättelser och sanktioner per grupp av programdeltagare 2016

*Sambandsanalys visar på signifikanta skillnader mellan grupper*

Tabell B3.1 redovisar risken att en programdeltagare har fått minst en sanktion under 2016.

**Tabell B3.1:** Regressionsresultat som visar på sambandet mellan risken att få en sanktion och programdeltagarnas bakgrundsfaktorer.

Grupp av programdeltagare	Oddsquot	p-värde	95 % konfidensintervall
<b>Kön</b>			
Kvinnor (ref)	1,0	–	–
Män	1,1***	0,000	(1,0–1,2)
<b>Ålder</b>			
–24	2,1***	0,000	(2,0–2,2)
25–34	1,3***	0,000	(1,3–1,4)
35–54	1,2***	0,000	(1,1–1,3)
55– (ref)	1,0	–	–
<b>Utbildningsnivå</b>			
Grundskola	1,5***	0,000	(1,5–1,6)
Gymnasial	1,4***	0,000	(1,3–1,5)
Eftergymnasial (ref)	1,0	–	–
<b>Födelseland</b>			
Sverige	1,2***	0,000	(1,1–1,3)
Utlandet (ref)	1,0	–	–
<b>Funktionsnedsättning<sup>78</sup></b>			
Ingen (ref)	1,0	–	–
Fysisk	1,1**	0,015	(1,0–1,2)
Psykisk, kognitiv, socialmedicinsk	1,2***	0,000	(1,1–1,2)

<sup>78</sup> Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen. För vidare beskrivning, se bilaga 2.



## B3.3 Sanktioner per underrättelseorsak 2016

### Underrättelser och sanktioner för alla åtgärdsgrunder

**Tabell B3.2:** Antalet och andelen (procent) underrättelser och sanktioner fördelade på samtliga åtgärdsgrunder enligt 14 a–c §§ FAS under 2016.

Åtgärdsgrund	Underrättelser		Sanktioner	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Totalt</b>	<b>291 807</b>	<b>100 %</b>	<b>229 246</b>	<b>100 %</b>
<b>14 a §</b>				
Inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan	222	<1 %	138	<1 %
Inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid	223284	77 %	197 810	86 %
Inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt	36683	13 %	17 862	8 %
Inte besökt eller tagit kontakt med en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt	22575	8 %	6 995	3 %
Inte sökt anvisat lämpligt arbete	374	<1 %	170	<1 %
Inte aktivt sökt lämpliga arbeten	6203	2 %	4 963	2 %
<b>14 b §</b>				
	2387			
Avvisat ett erbjudet lämpligt arbete	614	<1 %	407	<1 %
Genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd	544	<1 %	257	<1 %
Avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet	1229	<1 %	641	<1 %
<b>14 c §</b>				
	79			
Utan giltig anledning lämnat sitt arbete	72	<1 %	3	<1 %
På grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete	7	<1 %	–	–

## B3.4 Sanktioner per steg i åtgärdstrappan 2015–2016

### Programdeltagare i åtgärdstrappan

**Tabell B3.3:** Andel som misskött sitt arbetssökande 2016, per högsta uppnådda trappsteg för olika grupper.

Grupp av programdeltagare	Ingen sanktion	Högsta uppnådda trappsteg					
		Steg 1 Varning	Steg 2 1 dag avst.	Steg 3 5 dagar avst.	Steg 4 10 dagar avst.	Steg 5 45 dagar avst.	Steg 6 45 dagar avst.
<b>Samtliga</b>	<b>58 %</b>	<b>21 %</b>	<b>9 %</b>	<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>
<b>Kön</b>							
Kvinnor	61 %	21 %	8 %	4 %	2 %	1 %	2 %
Män	56 %	21 %	10 %	5 %	3 %	2 %	3 %
<b>Ålder</b>							
–24	43 %	24 %	13 %	7 %	4 %	3 %	5 %
25–34	57 %	20 %	9 %	5 %	3 %	2 %	3 %
35–54	64 %	21 %	8 %	3 %	2 %	1 %	2 %
55–	69 %	19 %	6 %	3 %	1 %	1 %	1 %
<b>Utbildning</b>							
Grundskola	55 %	21 %	10 %	6 %	3 %	2 %	4 %
Gymnasial	55 %	23 %	10 %	5 %	3 %	2 %	3 %
Eftergymnasial	69 %	19 %	6 %	3 %	1 %	1 %	1 %
<b>Födelseland</b>							
Sverige	56 %	22 %	9 %	5 %	3 %	2 %	3 %
Utlandet	60 %	21 %	9 %	4 %	2 %	1 %	3 %
<b>Funktionsnedsättning<sup>79</sup></b>							
Ingen	58 %	21 %	9 %	5 %	3 %	2 %	3 %
Fysisk	64 %	21 %	8 %	3 %	2 %	1 %	1 %
Psykisk, kognitiv, socialmedicinsk	56 %	21 %	10 %	5 %	3 %	2 %	3 %

<sup>79</sup> Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen. För vidare beskrivning, se bilaga 2.



## 5 Käll- och litteraturförteckning

### *Lagar och rättskällor*

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

IAFFS 2015:4 om godtagbara skäl för programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

### *IAF:s rapporter och övriga dokument*

2013:25, Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas implementering av regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen

2014:21, Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning, lämnade under 2013 och första kvartalet 2014

2014:23, Arbetslöshetskassornas sanktioner efter underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt

2014:25, Kartläggning av arbetslöshetskassornas beslut efter underrättelse från Arbetsförmedlingen

2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen

2015:1, Vem missköter sitt arbetssökande?

2015:16 Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, 2014 och första kvartalet 2015

2015:20, Arbetslöshetskassornas sanktioner, 2014 och första kvartalet 2015

2015:28, Arbetsförmedlingens uppföljning av aktivitetsrapporter som bedömts ej ok

2016:2, Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd

2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?

2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen

2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd



*Dokument hämtade från Arbetsförmedlingens intranät Vis*

**Handläggarsöd**

AFHS 24/2011: Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och kodning. 2016-08-25

AFHS 96/2011: Jobb- och utvecklingsgarantin. 2016-09-21

AFHS 2/2016: Aktivitetsrapport. 2017-02-09

**Övriga dokument**

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, uppdaterad 2016-05-23

Koder för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, uppdaterad 2015-03-20

Regler om sanktioner inom aktivitetsstöd, uppdaterad 2015-12-11

**Offentliga tryck**

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016

Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.

Ds 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet

Regeringens proposition 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Regeringens proposition 2016/17:175 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet

**Övrigt**

Beslut från Justitieombudsmannen dnr 6299-2015

Hemställan om förordningsändring dnr Af-2015/242710

Komplettering till hemställan om undantag från kravet på aktivitetsrapportering, dnr Af-2016/0002 6371

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2015-10-13

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, inkom till IAF 2017-02-24

**POSTADDRESS:**  
IAF  
Box 210  
641 22 Katrineholm

**TELEFON:** 0150 - 48 70 00  
**FAX:** 0150 - 48 70 02  
**EPOST:** [iaf@iaf.se](mailto:iaf@iaf.se)  
**WEBB:** [www.iaf.se](http://www.iaf.se)

