

Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

*En jämförelse mellan rapport 2017:6 och
rapport 2017:7*

Rapport 2017:8





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

När en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet ska Arbetsförmedlingen lämna en underrättelse. För arbetssökande som har uppgett att de ska söka arbetslöshetsersättning ska underrättelsen lämnas till arbetslöshetskassan, som prövar ärendet och fattar beslut om sanktionsåtgärder. För arbetssökande som deltar i program som ger rätt till aktivitetsstöd ska underrättelsen lämnas till Arbetsförmedlingens interna enhet Ersättningsprövning, som prövar ärendet och fattar beslut om sanktionsåtgärder. Sedan mars 2015 är sanktionssystemen inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet liknande så att kraven på arbetssökande är de samma oavsett vilken typ ersättning han eller hon har.

IAF har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser samt arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut. Uppdraget resulterade i IAF:s rapporter 2017:6 avseende personer med arbetslöshetsersättning och 2017:7 avseende personer med aktivitetsstöd. Denna rapport sammanfattar och jämför några av resultaten i de två huvudrapporterna.

Rapporten har föredragits av Maria Wiklund. I arbetet har även Anja Folkesson, Sofia Lindberg och Jonas Eriksson deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Jessica Idbrant deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 7 juni 2017

Peter Ekborg
Generaldirektör

Maria Wiklund
Utredare



Sammanfattning

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fått i uppdrag av regeringen redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser samt arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut för 2016. Uppdraget resulterade i IAF:s rapporter 2017:6 och 2017:7. Detta är en kort jämförelse av några av resultaten i de två huvudrapporterna.

Fler underrättelser men färre sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning

De lokala arbetsförmedlingsenheterna lämnar 30 procent fler underrättelser för personer med arbetslöshetsersättning än för personer med aktivitetsstöd. Däremot fattar arbetslöshetskassorna 38 procent färre sanktionsbeslut för ersättningstagare än vad Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning gör för programdeltagare. Skillnaderna kan bero på att kassorna enbart fattar beslut för personer som beviljas arbetslöshetsersättning, medan Enheten Ersättningsprövning fattar beslut i alla ärenden som rör programdeltagare. Eftersom långt ifrån alla arbetssökande faktiskt söker ersättning är det rimligt att det resulterar i fler beslut för programdeltagare än för ersättningstagare.

- ✓ För att kunna jämföra antalet sanktioner mellan ersättningssystemen är det nödvändigt att veta vilka arbetssökande som får ersättning.

Unga, lågutbildade och män får fler sanktioner

Vissa grupper av arbetssökande får fler sanktioner än andra, och det gäller både inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Gemensamt för både ersättningstagare och programdeltagare är att unga och lågutbildade får fler sanktioner än genomsnittet. Män får även fler sanktioner än kvinnor.

- ✓ Unga, lågutbildade och manliga arbetssökande får fler sanktioner oavsett vilken typ av ersättning de har.

Olika utfall för utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning

Vissa skillnader finns mellan grupper med arbetslöshetsersättning och grupper med aktivitetsstöd. Utrikesfödda ersättningstagare får 22 procent fler sanktioner per person än svenskfödda, men utrikesfödda programdeltagare får 15 procent färre sanktioner per person än svenskfödda. Ersättningstagare med psykisk,



kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning får fler sanktioner än ersättningstagare utan funktionsnedsättning, medan programdeltagare med denna typ av funktionsnedsättning ligger på samma nivå som programdeltagare utan funktionsnedsättning.

- ✓ Utrikesfödda ersättningstagare får fler sanktioner, medan utrikesfödda programdeltagare får färre sanktioner, än svenskfödda.
- ✓ Ersättningstagare med vissa funktionsnedsättningar får fler sanktioner än ersättningstagare utan funktionsnedsättning. För programdeltagare ligger de på samma nivå som programdeltagare utan funktionsnedsättning.

Programdeltagare får mer stöd för att klara kraven

Utrikesfödda och personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning brukar vanligtvis betraktas som grupper som står längre från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen beskriver även att de ger mycket stöd till dessa grupper av programdeltagare. Det är möjligt att det extra stöd som Arbetsförmedlingen ger arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska program hjälper dem att klara kraven bättre än de annars skulle ha gjort.

- ✓ Aktivt stöd till utrikesfödda programdeltagare och programdeltagare med funktionsnedsättning kan leda till att de får färre sanktioner.

Felaktig handläggning kan resultera i färre sanktioner för vissa programdeltagare

Det förekommer ibland felaktig handläggning vid vissa arbetsförmedlingsenheter, som gör att vissa programdeltagare delvis undantas från sanktionssystemet. Även detta kan leda till att vissa grupper får färre sanktioner än de annars skulle ha fått. IAF kan dock inte uttala sig om hur omfattande problemet är.

- ✓ Det händer att arbetsförmedlare träffar otillåtna överenskommelser och gör undantag för vissa programdeltagare.
- ✓ Den felaktiga handläggningen kan leda till att vissa får färre sanktioner än de skulle ha fått annars.



Sanktionssystemet mer handlingsdirigerande för personer med arbetslöshetsersättning

För majoriteten av ersättningstagarna tycks sanktionssystemet fungera handlingsdirigerande. För programdeltagare är det däremot nästan hälften som har fått sanktioner, och en stor andel missköter sig igen efter en sanktion.

- ✓ Sanktionssystemet verkar fungera mer handlingsdirigerande inom arbetslöshetsförsäkringen än inom aktivitetsstödet.

Det är troligt att ersättningsnivån påverkar skötsamheten. Många arbetsökande med arbetslöshetsersättning har en högre nivå på sin ersättning än personer med aktivitetsstöd. Många ersättningstagare har därmed större ekonomiska incitament att undvika sanktioner.

- ✓ Nivån på ersättning har troligtvis stor påverkan på skötsamheten.

Att färre programdeltagare blir handlingsdirigerade kan också bero på att de generellt är grupper som står längre från arbetsmarknaden och kan ha större svårigheter att klara av att administrera sitt arbetsökande. Vissa arbetsförmedlare som IAF har intervjuat upplever att det finns programdeltagare har svårt att klara kraven i sanktionssystemet.

- ✓ Vissa programdeltagare kan ha svårare att klara kraven som ställs på arbetsökande.



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1 Inledning	8
1.1 Liknande sanktionssystem för två typer av ersättning.....	8
1.2 Flödet från underrättelser till sanktioner	10
1.3 Definitioner.....	12
2 Arbetsförmedlingens lämnade underrättelser	14
2.1 Underrättelser över tid	14
2.2 Underrättelser per arbetsförmedlingsenhet.....	15
3 Arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens sanktioner	18
3.1 Sanktioner över tid.....	18
3.2 Sanktioner per underrättelseorsak	20
3.3 Sanktioner per grupp av arbetssökande	21
4 Åtgärdsrappan för personer som missköter sitt arbetssökande	26
4.1 Trappans konstruktion	26
4.2 Antal och andel som missköter sitt arbetssökande	26
4.3 Andel som går vidare i trappan.....	29
4.4 Tid per trappsteg.....	31
5 Slutsatser	33
6 Käll- och litteraturförteckning	37



1 Inledning

Denna rapport är en jämförelse mellan resultaten i rapport 2017:6 avseende personer med arbetslöshetsersättning och rapport 2017:7 avseende personer med aktivitetsstöd. Endast utvalda resultat redovisas och kommenteras här. Rapporten kan läsas fristående, men för en ökad förståelse och för mer information om bakgrunden till varje uppdrag hänvisas läsaren till respektive huvudrapport.

1.1 Liknande sanktionssystem för två typer av ersättning

Sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen förändrades i grunden i september 2013. Syftet med förändringarna var bland annat att tydliggöra vilka krav som ställs på att vara aktivt arbetssökande samt att öka sökaktiviteten och förkorta tiden i arbetslöshet. Själva sanktionssystemets konstruktion skulle även vara handlingsdirigerande och ge den arbetssökande en möjlighet att ändra det handlings sätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen.¹

I mars 2015 infördes ett liknande sanktionssystem inom aktivitetsstödet² i syfte att harmonisera kraven på de arbetssökande oavsett vilken typ av ersättning han eller hon har. De två regelverken är mycket lika varandra, med undantag för två punkter i lagen om arbetslöshetsförsäkring som rör deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Liknande sanktionssystem och liknande krav gäller numera för två olika kategorier av arbetssökande. Något förenklat kan man säga att personer med aktivitetsstöd ofta står längre från arbetsmarknaden än personer med arbetslöshetsersättning. Många av de som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program har varit länge i arbetslöshet eller har aldrig uppfyllt ett arbetsvillkor³. Ersättningssökande och programdeltagare får även olika mycket stöd och insatser från Arbetsförmedlingen. Personer med arbetslöshetsersättning förväntas generellt sett klara sitt arbetssökande på egen hand, medan programdeltagare anvisas till

¹ Prop. 2012/13:12.

² Förändringarna gällde även utvecklingsersättningen. I denna rapport används begreppet aktivitetsstöd för att beteckna både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

³ För mer information om vem som kan anvisas till arbetsmarknadspolitiska program som ger rätt till aktivitetsstöd, se bilaga 1 i rapport 2017:7



någon insats för stötta dem i att hitta en anställning. Om Arbetsförmedlingen upplever att en ersättningssökande har ett särskilt behov av stöd kan dessa också anvisas till en insats, men de blir därmed programdeltagare i statistiken. Arbetsökande med de två olika typerna av ersättning skiljer sig därmed åt generellt sett i vilken ställning de har på arbetsmarknaden.

1.1.1 Regelverk för sanktioner

Sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), medan sanktioner för personer med aktivitetsstöd regleras i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS). En

förkortad version av de två regelverken återges nedan.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF)

43 § - Missköter sitt arbetsökande

- 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

43 a § - Förlänger sin tid i arbetslöshet

- avvisat lämpligt erbjudet arbete
- vållat att en anställning inte kommit till stånd
- avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program

43 b § Orsakar sin arbetslöshet

- lämnat sitt arbete utan giltig anledning
- skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppträdande
- utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program
- upprätt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat anvisningen till program

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)

14 a § - Missköter sitt arbetsökande

- 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.



1.2 Flödet från underrättelser till sanktioner

Medan underrättelser lämnas på ett liknande sätt för både ersättningssökande och programdeltagare skiljer sig processen åt något när det gäller fattandet av sanktionsbeslut. Detta avsnitt förklarar kortfattat hur flödet går till i de två fallen.

1.2.1 Fyra huvudaktörer

Sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen respektive aktivitetsstödet involverar fyra huvudaktörer. Arbetsförmedlarna vid de lokala **arbetsförmedlingsenheterna** ska kontrollera att de arbetssökande följer regelverket och ska lämna en underrättelse om de misstänker att så inte är fallet. Detta gäller både för personer med arbetslöshetsersättning och personer med aktivitetsstöd och går även till på samma sätt rent praktiskt⁴.

För personer med arbetslöshetsersättning är det sedan den arbetssökandes **arbetslöshetskassa** som tar emot underrättelsen, utreder ärendet och fattar beslut om en eventuell sanktion. Sanktionen verkställs även av arbetslöshetskassan genom att den arbetssökande stängs av från ersättning en eller flera dagar.

För personer med aktivitetsstöd är det Arbetsförmedlingens enhet **Ersättningsprövning** som tar emot underrättelsen, utreder ärendet och fattar beslut om en eventuell sanktion. Sanktionen verkställs av **Försäkringskassan** genom att den arbetssökande stängs av från ersättning en eller flera dagar.

Den här rapporten, liksom rapport 2017:6 och 2017:7 behandlar underrättelser vid de lokala arbetsförmedlingsenheterna, sanktionsbeslut hos arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning, men inte verkställande av beslut hos Försäkringskassan.

1.2.2 Arbetsförmedlingen lämnar underrättelser

Arbetsförmedlingen ska lämna en underrättelse när den arbetssökande utan godtagbart skäl missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt ALF och FAS (se regelverk på föregående sida). Underrättelsen ska lämnas för den tid som den arbetssökande enligt registrering i

⁴ Underrättelser med anledning av ej lämnat aktivitetsrapport i tid samt ej besökt Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör enligt överenskommelse lämnas automatiskt eller halvautomatiskt av systemet medan de andra underrättelseorsakerna lämnas manuellt av arbetsförmedlarna



Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem kan vara berättigad till arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.

Om den arbetssökande har uppgett att dennes avsikt är att söka arbetslöshetsersättning ska underrättelsen lämnas enligt 43–43 b §§ ALF till personens arbetslöshetskassa. Arbetsförmedlingens information om vilka som avser söka arbetslöshetsersättning är bristfällig eftersom en stor andel av dessa arbetssökande sedan inte söker, eller inte är berättigade till, arbetslöshetsersättning. Det gör att Arbetsförmedlingen lämnar många underrättelser enligt 43–43 b §§ ALF för arbetssökande utan arbetslöshetsersättning. I april 2014 infördes därför den så kallade meddelandebanken, där underrättelserna lagras fram tills att den arbetssökande lämnar in en ansökan om ersättning till en arbetslöshetskassa. Då startas en prenumeration för den arbetssökande, som gör att alla underrättelser som gäller personen skickas vidare till arbetslöshetskassan automatiskt under 30 dagar. Efter meddelandebankens införande är det knappt hälften av de underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnar enligt 43–43 b §§ ALF som faktiskt inkommer till en av de 27 arbetslöshetskassorna.⁵


Om underrättelsen gäller en arbetssökande som deltar i program som berättigar till aktivitetsstöd⁶ ska underrättelsen lämnas enligt 14 a–c §§ FAS till den interna enheten Ersättningsprövning. Arbetsförmedlingen lämnar underrättelser för alla arbetssökande som har rätt att söka aktivitetsstöd, men de saknar uppgifter om vilka arbetssökande som faktiskt söker och beviljas ersättning från Försäkringskassan.

1.2.3 Arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning fattar beslut om sanktioner

När arbetslöshetskassan tar emot en underrättelse ska den göra en självständig bedömning av ärendet. Om den arbetssökande inte lämnar in någon ansökan om ersättning för den aktuella tidpunkten avskriver arbetslöshetskassan ärendet. Trots meddelandebanken avskrev kassorna 59 procent av de underrättelserna de tog

⁵ IAF 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd, sid. 24

⁶ 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. För mer information om programmen och vem som kan anvisas till dem, se bilaga 1 i rapport 2017:7.



emot under 2016⁷, i många fall på grund av att den arbetsökande inte ansökte om, eller inte var berättigad till, ersättning. Arbetslöshetskassan avskriver även underrättelsen även om den har lämnats felaktigt av Arbetsförmedlingen. För de underrättelser som inte avskrivs fattar arbetslöshetskassan beslut om sanktion till den sökandes nackdel eller bifall till den sökandes fördel.

När enheten Ersättningsprövning tar emot en underrättelse ska den göra en självständig bedömning av ärendet. Enheten saknar helt uppgifter om vilka programdeltagare som ansöker om aktivitetsstöd från Försäkringskassan, men fattar ändå beslut om sanktion eller bifall och meddelar Försäkringskassan om eventuell avstängning från ersättning⁸. IAF har i tidigare granskning⁹ visat att cirka 40 procent av enheten Ersättningsprövnings sanktionsbeslut inte kunde verkställas av Försäkringskassan på grund av att programdeltagaren inte söker ersättning¹⁰.

På grund av att arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning använder olika sätt för att registrera avskrivningar och beslut är det inte möjligt att jämföra prövnings- och sanktionsgrad på ett rättvisande sätt.

1.3 Definitioner

Tidsperioden i denna rapport är i regel september 2013 – december 2016 för underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och mars 2015 – december 2016 för underrättelser och sanktioner inom aktivitetsstödet. Detta för att följa sanktionssystemet för respektive ersättningstyp sedan det infördes¹¹. Vissa avsnitt är tidsperioden enbart år 2016 och då anges detta.

Här förklaras kortfattat de begrepp som används i rapporten.

- **Aktivitetsstöd** – ersättning som 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. I denna

⁷ IAF 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd, sid. 26

⁸ Om underrättelsen har lämnats felaktigt avskrivs den som felregistrerad eller så fattas beslut om bifall till den arbetsökandes fördel.

⁹ IAF 2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd.

¹⁰ Av de icke verkställda besluten utgjordes nästan hälften av avstängningar i 45 dagar. Det är möjligt att programdeltagaren slutar att söka ersättning eftersom han eller hon vet att den ändå inte kan betalas ut under lång tid framöver

¹¹ I vissa redovisningar exkluderar IAF de fyra första månaderna efter respektive införande, eftersom den första tiden efter införandet av respektive system präglades av implementeringsproblem som inte är representativa för resten av perioden.



rapport, liksom i rapport 2017:7, används begreppet aktivitetsstöd för att beteckna både aktivitetsstöd och utvecklingsersättning eftersom samma regelverk gäller för båda typer av ersättning.

- **Arbetssökande** – i denna rapport används begreppet arbetssökande för att beteckna de personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetssökande och som antingen uppgett att de ska söka arbetslöshetsersättning eller deltar i något arbetsmarknadspolitisk program som ger rätt till aktivitetsstöd. Begreppet arbetssökande omfattar därmed både ersättningssökande, ersättningstagare och programdeltagare.
- **Ersättningssökande** – personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som har uppgett till att kommer att söka arbetslöshetsersättning. Det är dessa personer som Arbetsförmedlingen kan lämna underrättelser för enligt 43–43 b §§ ALF.
- **Ersättningstagare** – personer som någon gång under den studerade tidsperioden fått arbetslöshetsersättning utbetald. Det är dessa personer som arbetslöshetskassorna kan besluta om sanktioner för enligt 43–43 b §§ ALF.
- **Programdeltagare** – personer som deltar i något av de program som ger rätt till aktivitetsstöd. Det är dessa personer som Arbetsförmedlingen kan lämna underrättelser för och besluta om sanktioner för enligt 14 a–c §§ FAS.
- **Sanktion** – beslut om att den arbetssökande har brutit mot regelverket och att sanktion ska utfärdas enligt 43–43 b §§ ALF (för ersättningstagare) eller 14 a–c §§ FAS (för programdeltagare).
- **Underrättelse** – meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som Arbetsförmedlingen lämnar till arbetslöshetskassan enligt 43–43 b §§ ALF (för ersättningssökande) eller enligt 14 a–c §§ FAS (för programdeltagare).
- **Utvecklingsersättning** – ersättning som 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 denna rapport inkluderas utvecklingsersättning i begreppet aktivitetsstöd.
- **Åtgärdstrappa** – den upptrappning av sanktioner som utfärdas när den arbetssökande bryter mot regelverket vid upprepande tillfällen och inom samma åtgärdsgrund.

Begreppet **personer med arbetslöshetsersättning** används i denna rapport för att beteckna både ersättningssökande och ersättningstagare.

Begreppet **personer med aktivitetsstöd** används synonymt med programdeltagare.

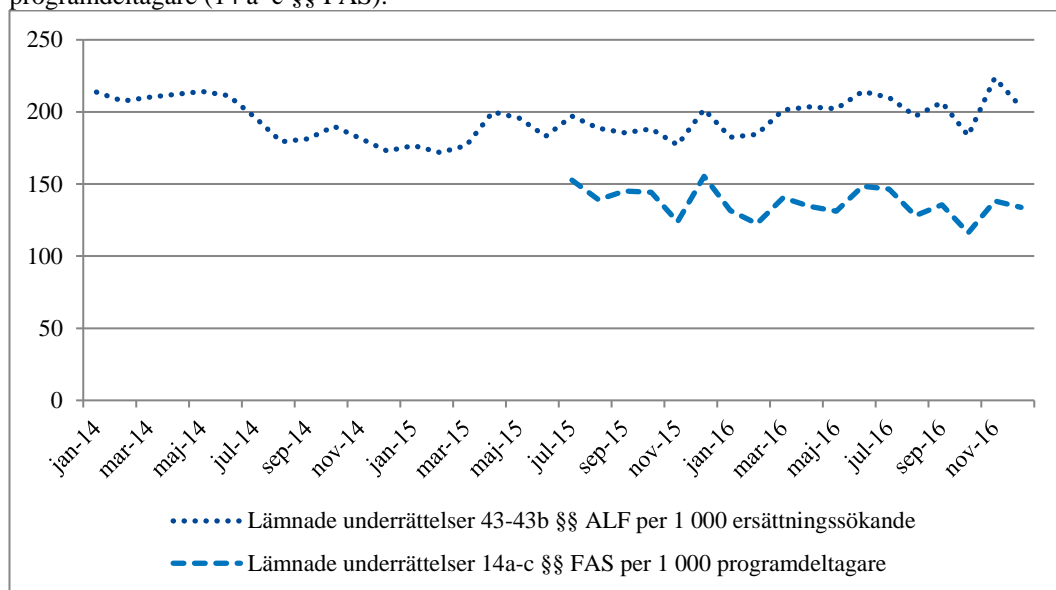
2 Arbetsförmedlingens lämnade underrättelser

Detta kapitel redovisar de lokala arbetsförmedlingsenheternas hantering av underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. I kapitlet sätts underrättelser enligt 43–43b §§ ALF i relation till ersättningssökande, eftersom arbetsförmedlarna saknar uppgifter om vilka personer som beviljas arbetslöshetsersättning. Underrättelser enligt 14 a–c §§ FAS sätts i relation till antal programdeltagare.

2.1 Underrättelser över tid

Diagram 2.1 illustrerar antalet underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt som de lokala arbetsförmedlingsenheterna har lämnat per månad sedan sanktionssystemet infördes för personer med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, med undantag av de fyra första månaderna¹². I samtliga fall sätts antalet underrättelser i relation till antalet ersättningssökande respektive antalet programdeltagare, så att siffrorna kan jämföras med varandra.

Diagram 2.1: Antalet underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt som Arbetsförmedlingen lämnade per månad 2014–2016, per 1 000 ersättningssökande (43–43 b §§ ALF) och per 1 000 programdeltagare (14 a–c §§ FAS).



¹² Detta eftersom systemet i början präglades av implementeringsproblem som inte är representativa för resten av perioden.



Diagram 2.1 visar att antalet underrättelser som arbetsförmedlingsenheterna lämnar har legat relativt konstant under perioden när man sätter det i relation till antalet ersättningssökande och antalet programdeltagare. I genomsnitt lämnade arbetsförmedlingsenheterna 195 underrättelser per 1 000 ersättningssökande och 137 per 1 000 programdeltagare varje månad.

I rapport 2017:6 framkommer att endast cirka hälften av underrättelserna som arbetsförmedlingsenheterna lämnar för ersättningssökande når fram till en arbetslöshetskassa¹³. Detta beror på att personen inte söker ersättning och att underrättelsen därmed stannar i meddelandebanken (se avsnitt 1.1.2). Det är möjligt att många av underrättelserna som lämnas för programdeltagare också gäller personer som inte söker ersättning, i det här fallet i form av aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Vare sig de lokala arbetsförmedlarna eller enheten Ersättningsprövning har dock uppgifter om vilka som har ersättning och någon motsvarande meddelandebank finns inte inom aktivitetsstödet.

2.2 Underrättelser per arbetsförmedlingsenhet

Underrättelserna om ifrågasatt ersättningsrätt lämnas av den lokala arbetsförmedlingsenhet som den arbetssökande är inskriven vid. Diagram 2.2 och 2.3 illustrerar de tio arbetsförmedlingsenheter som lämnade högst respektive lägst antal underrättelser per 1 000 arbetssökande. Den röda linjen i mitten av diagrammen representerar det genomsnittliga antalet lämnade underrättelser för respektive ersättningstyp och fungerar som en jämförelse.

¹³ IAF 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd, sid. 24

Diagram2.2: Antalet lämnade underrättelser per 1 000 ersättningssökande per arbetsförmedlingsenhet, genomsnittliga månadsdata för de med högst och lägst antal under 2016 (43–43 b §§ ALF).

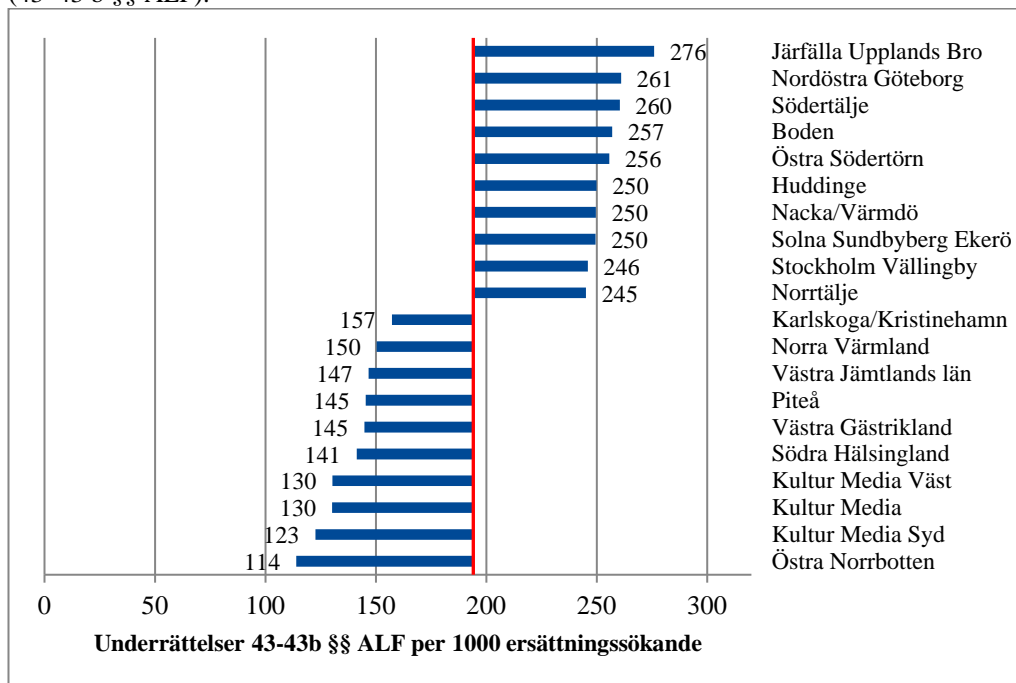
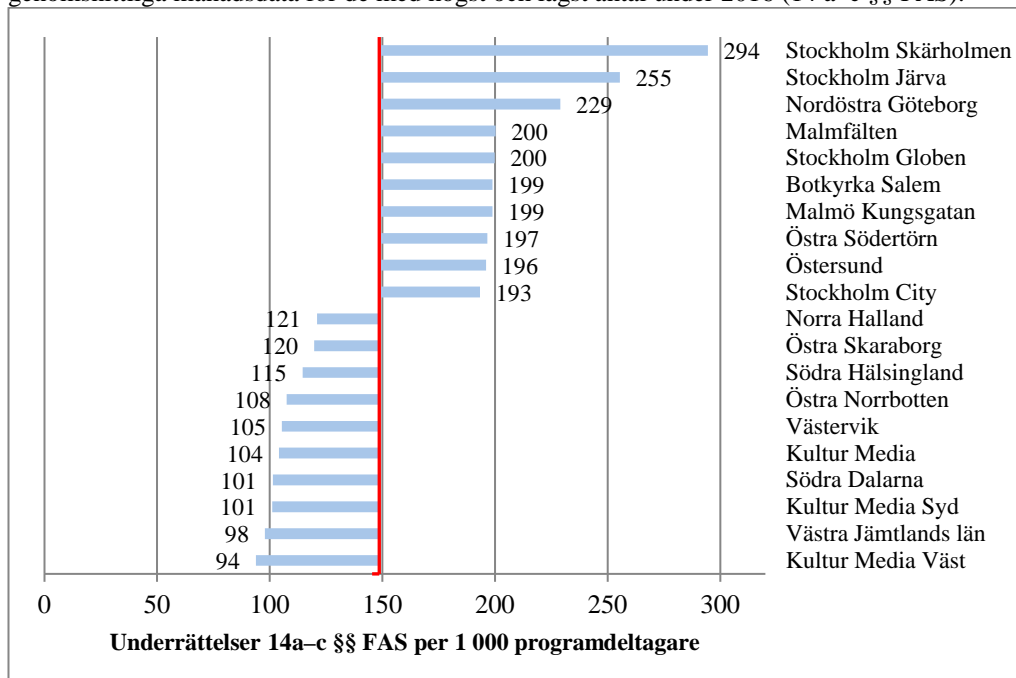


Diagram2.3: Antalet underrättelser per 1 000 programdeltagare per arbetsförmedlingsenhet, genomsnittliga månadsdata för de med högst och lägst antal under 2016 (14 a–c §§ FAS).





Arbetsförmedlingsenheterna i den övre delen av diagram 2.2 och 2.3 är de som under 2016 lämnade flest underrättelser per arbetssökande. Vissa av enheterna återkommer i båda diagrammen och lämnade därmed många underrättelser både för ersättningssökande och för programdeltagare, såsom Nordöstra Göteborg och Östra Södertörn. I båda diagrammen är det främst enheter i Stockholm som utmärker sig genom att ha lämnat många underrättelser.

I den nedre delen av respektive diagram finns de arbetsförmedlingsenheter som lämnat lägst antal underrättelser per arbetssökande. Många av enheterna utmärkte sig genom att lämna få underrättelser både för ersättningssökande och för programdeltagare, såsom olika delar av Kultur Media samt flera enheter i norra Sverige.

Diagrammen visar även att den genomsnittliga arbetsförmedlingsenheten lämnade fler underrättelser för ersättningssökande än för programdeltagare. Det genomsnittliga antalet underrättelser per enhet och månad var 194 för ersättningssökande och 149 för programdeltagare, vilket innebär 30 procent fler underrättelser för programdeltagare.

Det finns alltså regionala skillnader mellan arbetsförmedlingsenheter i hur många underrättelser de lämnar. Arbetsförmedlingen utreder för närvarande frågan. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016¹⁴ 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.

¹⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.



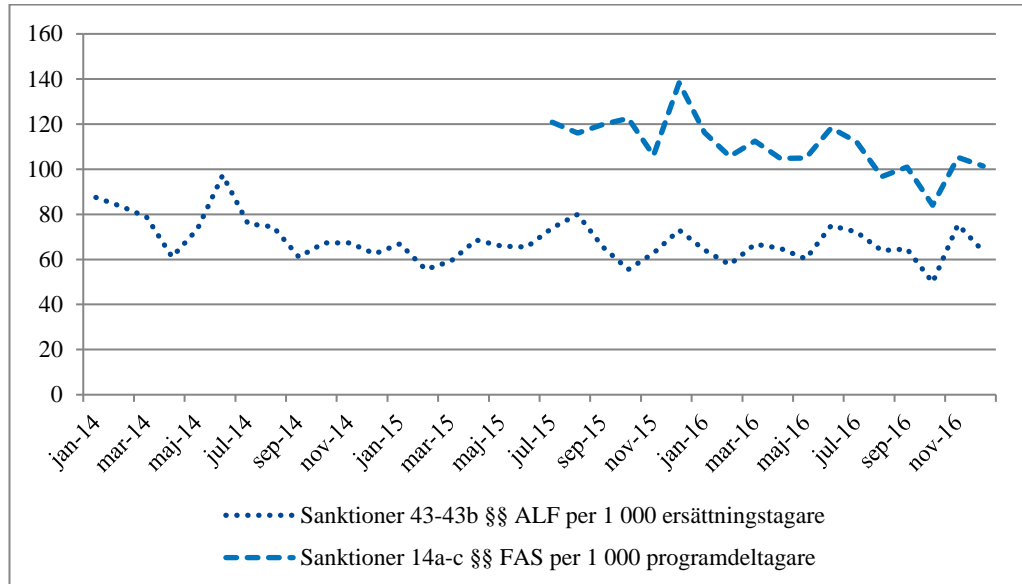
3 Arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens sanktioner

Detta kapitel beskriver de sanktionsbeslut som arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning fattar. I kapitlet sätts sanktioner enligt 43–43b §§ ALF i relation till ersättningstagare istället för ersättningssökande som i föregående kapitel. Detta beror på att det endast är personer som har fått arbetslöshetsersättning som kan få sanktioner enligt ALF och bli avstängda från ersättning. Sanktioner enligt 14 a–c §§ FAS sätts precis som tidigare i relation till programdeltagare, eftersom enheten Ersättningsprövning saknar uppgifter om vilka som söker och beviljas aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Sanktionsbeslut kan därför fattas för alla programdeltagare oavsett om de verkställs eller inte.

3.1 Sanktioner över tid

Diagram 3.1 illustrerar antalet sanktioner som arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning har beslutat om per månad sedan sanktionssystemet infördes för respektive typ av ersättning. Redovisningen exkluderar de fyra första månaderna efter respektive införande, eftersom systemet var nytt och präglades av initiala problem. I diagrammet sätts antalet sanktioner i relation till antalet ersättningstagare respektive antalet programdeltagare så att siffrorna kan jämföras.

Diagram 3.1: Antalet sanktioner som arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning beslutade om per månad 2014-2016, för ersättningstagare (43-43b §§ ALF) och programdeltagare (14 a-c §§ FAS)



Även om tidigare avsnitt har visat att arbetsförmedlingsenheterna lämnar fler underrättelser per person för ersättningssökande än för programdeltagare är det fler sanktionsbeslut som fattas för programdeltagare. I genomsnitt beslutade arbetslöshetskassorna om 68 sanktioner per 1 000 ersättningstagare varje månad medan enheten Ersättningsprövning beslutade om 110 sanktioner per 1 000 programdeltagare. Det innebär att ersättningstagare fick 38 procent färre sanktioner per person än programdeltagare.

Skillnaderna kan delvis bero på att arbetslöshetskassorna knappt mottar hälften av de underrättelser som lämnas, och att de i sin tur avskriver kring hälften av underrättelser de mottar, ofta på grund av att den arbetssökande inte söker eller får ersättning¹⁵. Enheten Ersättningsprövning mottar däremot alla underrättelser för programdeltagarna och avskriver inga underrättelser på grund av att den personen inte har aktivitetsstöd. Enheten Ersättningsprövning fattar därmed vissa sanktionsbeslut som inte kan verkställas av Försäkringskassan, medan arbetslöshetskassorna fattar sanktionsbeslut som de själva verkställer.

¹⁵ IAF 2017:6 Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, sid. 26

3.2 Sanktioner per underrättelseorsak

Både inom arbetslöshetsförsäkringen och inom aktivitetsstödet berodde de allra flesta (99 procent) av sanktionerna under 2016 på att ersättningstagaren eller programdeltagaren misskötte sitt arbetssökande enligt 43 § ALF respektive 14 a § FAS.

Diagram 3.2 och 3.3 redovisar hur andelen sanktioner som beslutades under 2016 fördelar sig på de olika underrättelseorsakerna.

Diagram 3.2: Andelen sanktioner enligt 43 § ALF fördelat på underrättelseorsak (2016)

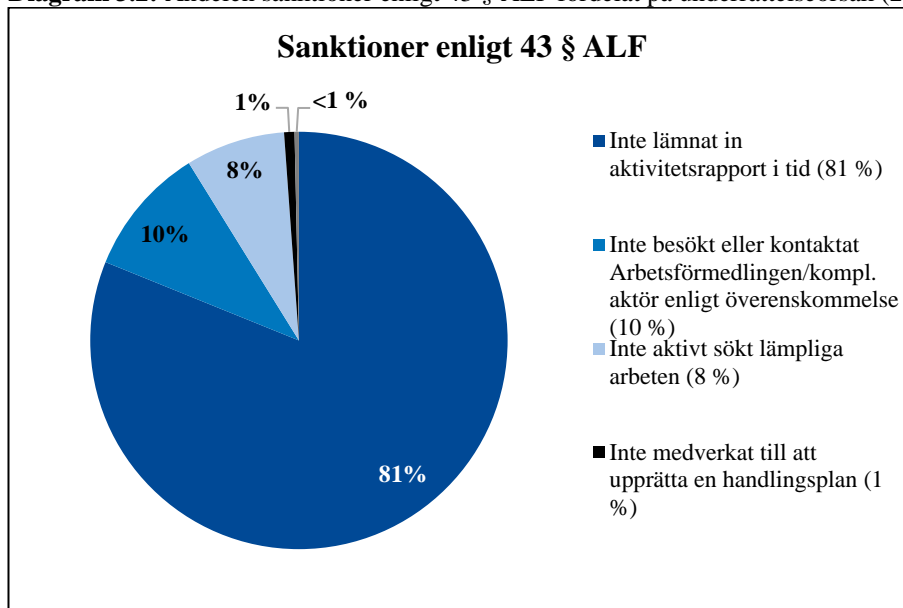


Diagram 3.3: Andelen sanktioner enligt 14 a § FAS fördelat på underrättelseorsak (2016)

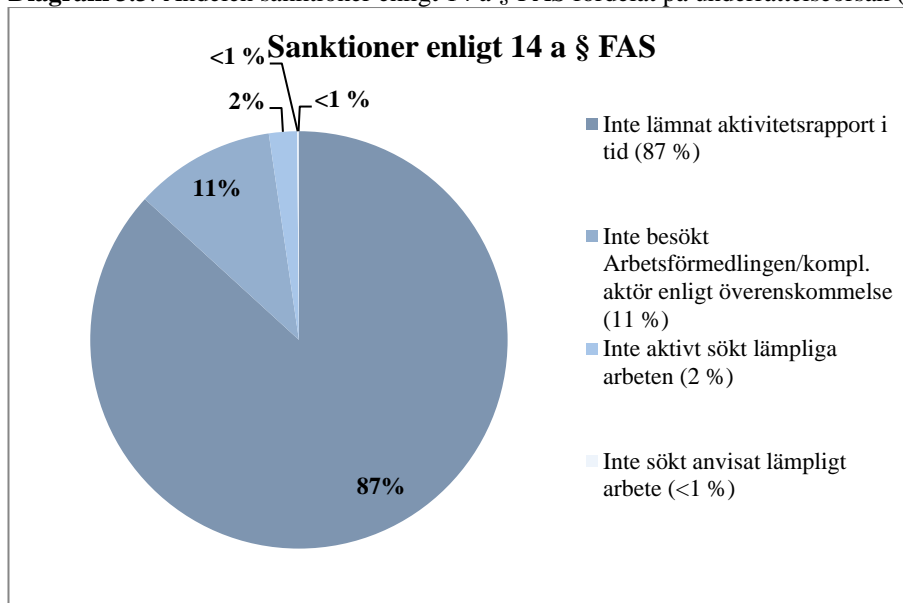




Diagram 3.2 och 3.3 visar att både för ersättningssökande och för programdeltagare var den vanligaste orsaken till sanktion att den arbetssökande inte lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. Det var dock en större andel av programdeltagarnas sanktioner som berodde på denna orsak (87 procent) jämför med ersättningstagarnas sanktioner (81 procent).

En jämförelse mellan diagram 3.2 och 3.3 visar även att det var en större andel av ersättningstagarnas sanktioner som berodde på orsaken ”ej aktivt sökt lämpliga arbeten” (8 procent) jämför med programdeltagarnas (2 procent). I rapport 2017:6 (avsnitt 2.3) behandlas frågan om ifall arbetsförmedlarna lämnar alla underrättelser som de borde enligt denna orsak. IAF har i tidigare granskningar¹⁶ även funnit ett stort mörkertal för denna typ av underrättelser. Om arbetsförmedlarna inte lämnar underrättelser som de borde är det inte möjligt för arbetslöshetskassorna eller enheten Ersättningsprövning att besluta om några sanktioner.

3.3 Sanktioner per grupp av arbetssökande

Under 2016 beslutade arbetslöshetskassorna om 296 sanktioner per 1 000 ersättningstagare och enheten Ersättningsprövning beslutade om 625 sanktioner per 1 000 programdeltagare. Vissa grupper av arbetssökande fick fler sanktioner än andra. I detta avsnitt IAF har delat upp de arbetssökande efter personliga egenskaper. För mer beskrivning av indelningen i grupper, se bilaga 2 i rapport 2017:6 eller 2017:7.

3.3.1 *Flest sanktioner till unga arbetssökande*

Diagram 3.4 illustrerar hur antalet sanktioner per 1 000 ersättningstagare och programdeltagare skiljer sig åt mellan olika grupper.

¹⁶ IAF 2016:19, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?

Diagram 3.4: Antal beslutade sanktioner år 2016 per 1 000 ersättningstagare (43-43b §§ ALF) och per 1 000 programdeltagare (14a-c §§ FAS)

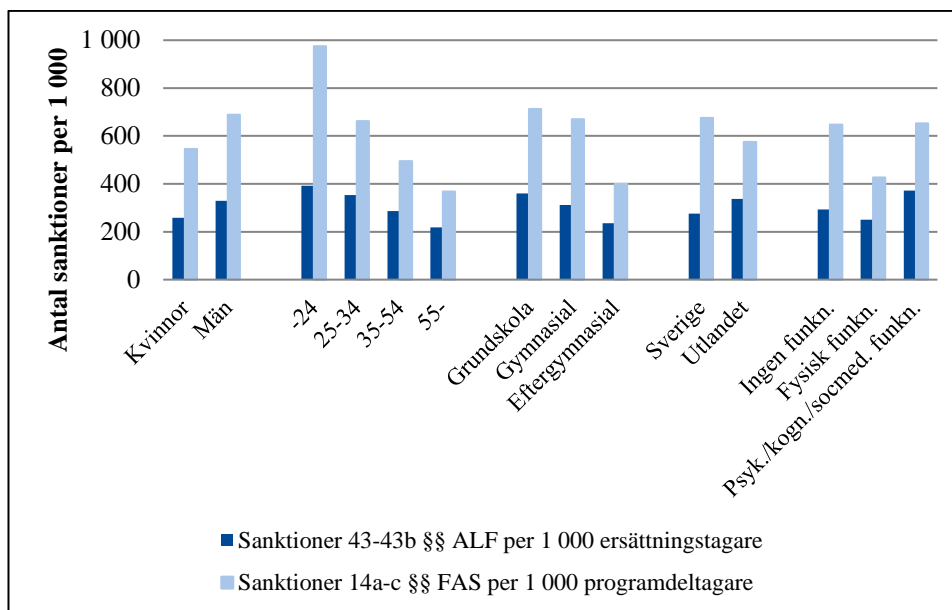


Diagram 3.4 visar att de arbetssökande som fick flest sanktioner per person är arbetssökande 24 år eller yngre. Det gäller för både ersättningstagare och programdeltagare. För båda typerna av ersättning finns stora skillnader i antal sanktioner per person beroende på den arbetssökandes ålder, utbildningsnivå och kön. Yngre, lågutbildade och män får i båda fall fler sanktioner per person än genomsnittet.

Vissa skillnader finns dock mellan personer med arbetslöshetsersättning och personer med aktivitetsstöd. Bland ersättningstagare får utrikesfödda 22 procent fler sanktioner per person än svenskfödda, medan situationen är omvänd för programdeltagare. Bland programdeltagare får istället utrikesfödda 15 procent färre sanktioner per person än svenskfödda.

En annan skillnad finns för arbetssökande med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning. För ersättningstagare får den här gruppen 27 procent fler sanktioner än personer utan funktionsnedsättning. För programdeltagare ligger antalet sanktioner för den här gruppen på samma nivå som för personer utan funktionsnedsättning.

3.3.2 Andel med 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. Diagram 3.5 och 3.6 visar på andelen personer i respektive grupp som fått någon sanktion under året och hur denna andel avviker från genomsnittet. Den röda

linjen i mitten av diagrammet representerar den genomsnittliga andelen personer med sanktion. De blå staplarna visar andelen med sanktion för respektive grupp.

Diagram 3.5: Andelen ersättningstagare som fått minst en sanktion under 2016, som avvikelse från genomsnittet (22 procent)

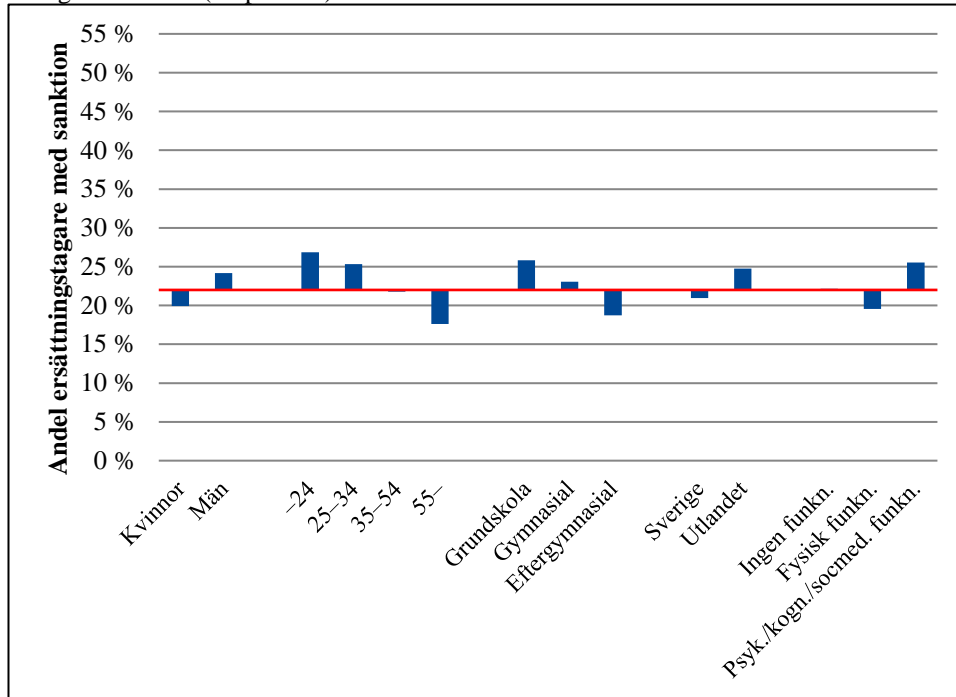
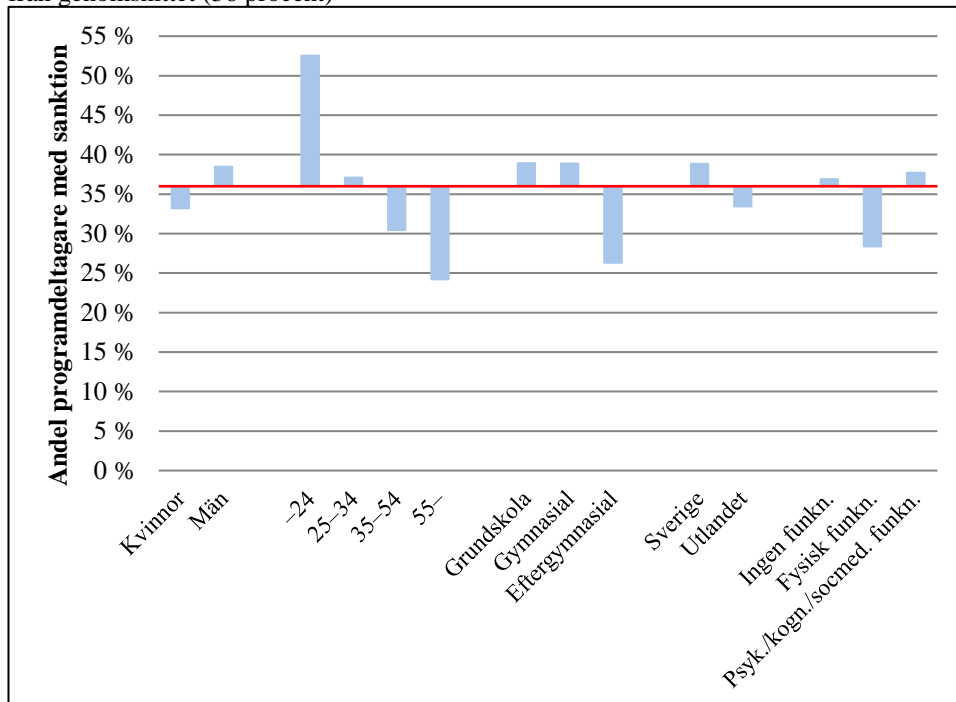


Diagram 3.6: Andelen programdeltagare som fått minst en sanktion under 2016, som avvikelse från genomsnittet (36 procent)






Diagram 3.5 och 3.6 visar att 22 procent av ersättningstagarna och 36 procent av programdeltagarna fick någon sanktion under 2016. Generellt sett finns större skillnader mellan grupper av ersättningstagare än grupper av programdeltagare. Flera av mönstren liknar däremot varandra och speglar resultaten i diagram 3.4. De grupper av arbetssökande där högst andel personer fått någon sanktion var unga och lågutbildade. De grupper där lägst andel fått någon sanktion var äldre samt högutbildade. Detta gäller både för ersättningstagare och för programdeltagare.

Precis som i antalet sanktioner per person är det dock vissa mönster som skiljer sig åt. Bland personer med arbetslöshetsersättning var det en högre andel utrikesfödda än svenskfödda som fick någon sanktion under året (25 procent jämfört med 21 procent). För personer med aktivitetsstöd var det istället en lägre andel utrikesfödda som fick sanktioner än svenskfödda (39 procent jämfört med 33 procent). Det finns även en viss skillnad för personer med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning. Bland ersättningstagare med denna typ av funktionsnedsättning är gruppen mer överrepresenterad vad gäller andelen med sanktion¹⁷ än bland programdeltagare med denna typ av funktionsnedsättning¹⁸.

¹⁷ 26 procent för personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättningar jämfört med 22 procent för personer utan funktionsnedsättning, vilket innebär en skillnad på 15 procent

¹⁸ 38 procent för personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättningar jämfört med 37 procent för personer utan funktionsnedsättning

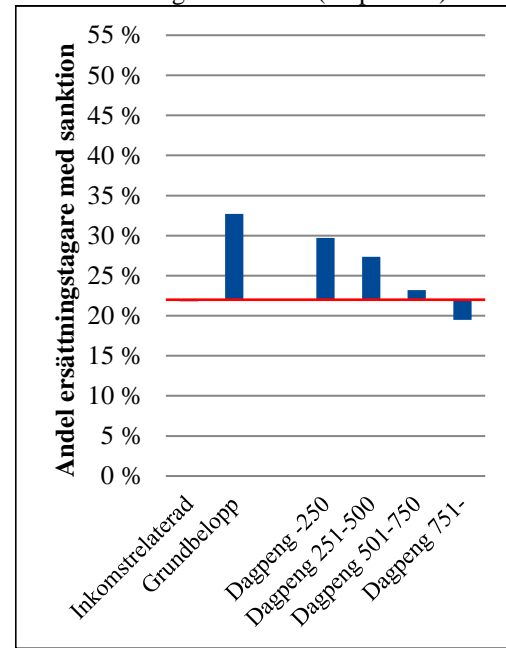
3.3.3 Ersättningens storlek

För programdeltagare har IAF inga uppgifter om vem som får ersättning eller hur mycket de får. För ersättningstagare har IAF däremot uppgifter om vilka som får grundbelopp respektive inkomstrelaterad ersättning samt hur stor dagpenningen var. Diagram 3.7 redovisar andelen ersättningstagare med sanktion uppdelat på dessa bakgrundsfaktorer

Diagram 3.7 visar tydligt att det är en högre andel ersättningstagare som får sanktioner ju lägre nivån är på deras ersättning. Detta gäller allra tydligast för ersättningstagare med grundbelopp jämfört med ersättningstagare med inkomstrelaterad ersättning.

Vad gäller ersättningstagare med olika nivå på sin dagpeng är mönstret väldigt konsekvent: andelen med sanktion sjunker ju mer ersättningen stiger.

Diagram 3.7: Andelen ersättningstagare som fått minst en sanktion under 2016, som avvikelser från genomsnittet (22 procent)¹⁹.



¹⁹ Eftersom andelen med inkomstrelaterad ersättning som har fått någon sanktion ligger precis på genomsnittet syns inte denna stapel i diagrammet.

4 Åtgärdstrappan för personer som missköter sitt arbetssökande

När en ersättningstagare programdeltagare vid upprepade tillfällen missköter sitt arbetssökande enligt 43 § ALF eller 14 a § FAS trappas sanktionen upp, i syfte att sanktionssystemet ska vara handlingsdirigerande. På detta sätt kan systemet liknas vid en åtgärdstrappa. Detta kapitel redovisar antalet och andelen ersättningstagare och programdeltagare som har misskött sitt arbetssökande och rört sig uppåt i åtgärdstrappan

4.1 Trappans konstruktion

Åtgärdstrappan för personer som missköter sitt arbetssökande ser liknande ut inom arbetslöshetsförsäkringen och inom aktivitetsstödet. Skillnaden finns i och

Sanktioner i åtgärdstrappan för 43 § ALF

43 § - Missköter sitt arbetssökande

1. varning
2. avstängning 1 ersättningsdag
3. avstängning 5 ersättningsdagar
4. avstängning 10 ersättningsdagar
5. avstängning resten av perioden

med det sista steget, som för ersättningstagare innebär att de helt förlorar rätten till ersättning fram till att de uppfyller ett nytt arbetsvillkor och som för programdeltagare innebär avstängning från ersättning i 45 dagar.

För personer med arbetslöshetsersättning innebär det alltså att de lämnar sanktionssystemet när de får sin femte sanktion. För personer med aktivitetsstöd har det inte samma slutliga innebörd, utan det är möjligt för dem att missköta sig fler gånger och få fler sanktioner.

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.

Formellt har båda åtgärdstrapporna fem steg, men eftersom det är möjligt för en programdeltagare att få fler sanktioner än fem har IAF valt att redovisa statistik även över det fiktiva trappsteg sex. Detta trappsteg representerar den sjätte

sanktionen för personer som har fått ytterligare en avstängning om 45 dagar.

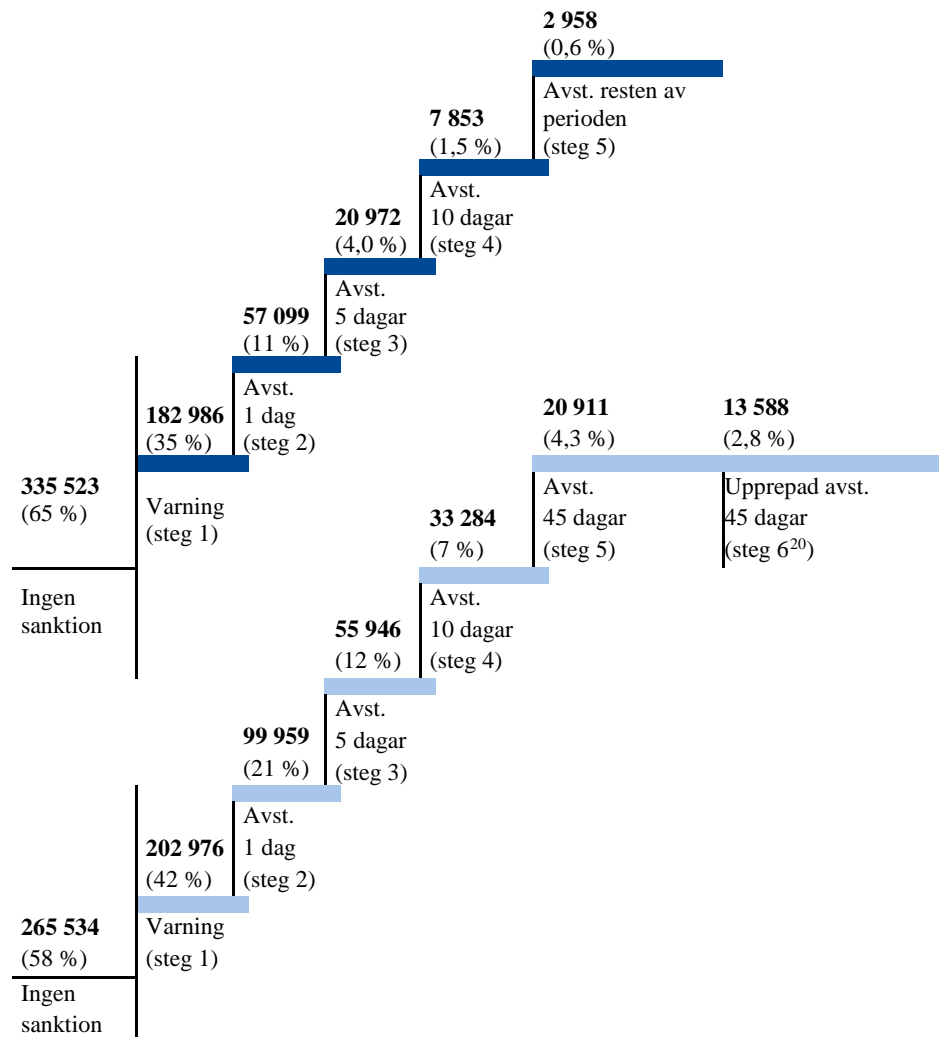
4.2 Antal och andel som missköter sitt arbetssökande

Sedan sanktionssystemet infördes för respektive ersättningstyp har vissa ersättningstagare och programdeltagare fått upprepade sanktioner för att de



misskött sitt arbetssökande och på så sätt rört sig uppåt i åtgärdstrappan. Figur 4.1 visar hur många arbetssökande med respektive typ av ersättning som nått varje steg och hur stor andel de utgör under perioden.


Figur 4.1: Antalet och andelen ersättningstagare och programdeltagare som fått respektive sanktion i åtgärdstrappan för 43 § ALF (september 2013 – december 2016) och för 14 a § FAS (mars 2015 – december 2016).



Personer med arbetslöshetsersättning

Sedan sanktionssystemet infördes inom arbetslöshetsförsäkringen i september 2013 har drygt 180 000 ersättningstagare blivit varnade för att de har misskött sitt arbetssökande. Det motsvarar 35 procent av alla som varit ersättningstagare under

²⁰ Innebär att personen har fått fler än en sanktion med 45-dagars avstängning.



perioden. 11 procent av alla ersättningstagare har fått ytterligare en sanktion och blivit avstängda en dag från ersättning.

Omvänt innebär det att 65 procent av ersättningstagarna aldrig har misskött sitt arbetssökande under sin ersättningsperiod och att 89 procent har misskött sig högst en gång.

Personer med aktivitetsstöd

Sedan sanktionssystemet infördes inom aktivitetsstödet i mars 2015 har drygt 200 000 programdeltagare blivit varnade för att de har misskött sitt arbetssökande. Det motsvarar 42 procent av alla som varit programdeltagarna under perioden. 21 procent av alla programdeltagare har fått ytterligare en sanktion och blivit avstängda en dag från ersättning.

Omvänt innebär det att 58 procent av programdeltagarna aldrig har misskött sitt arbetssökande under tiden de deltog i program och att 79 procent har misskött sig högst en gång.

Jämförelse: finns det en handlingsdirigerande effekt?

En viss avskräckande och handlingsdirigerande effekt kan anas i sanktionssystemet, eftersom de flesta av de arbetssökande aldrig missköter sig och en klar majoritet inte missköter sig mer än en gång.²¹ Detta gäller för båda typer av ersättning.

Den handlingsdirigerande effekten tycks dock vara större för personer med arbetslöshetsersättning än för personer med aktivitetsstöd. Det är en högre andel programdeltagare som missköter sig jämfört med ersättningstagare, och skillnaderna blir allt större ju högre upp i trappan man kommer. Av ersättningstagarna är det bara 0,6 procent som har nått det högsta trappsteget, som innebär en total avstängning från ersättningsperioden. Av programdeltagarna är det istället 4,3 procent som har nått det högsta steget, som för dem innebär en avstängning från ersättning i 45 dagar.

En stor del av förklaringen kan ligga i den stora konsekvens det innebär för en ersättningstagare att helt förlora sin rätt till arbetslöshetsersättning. Det gäller inte minst för personer som har arbetslöshetsersättningen som sin huvudinkomstkälla. När en programdeltagare missköter sig en femte gång mot motsvarande regler har

²¹ Huruvida det enbart är sanktionen som har påverkat den arbetssökandes beteende är naturligtvis inte möjligt att veta, men det framstår som ett rimligt antagande.



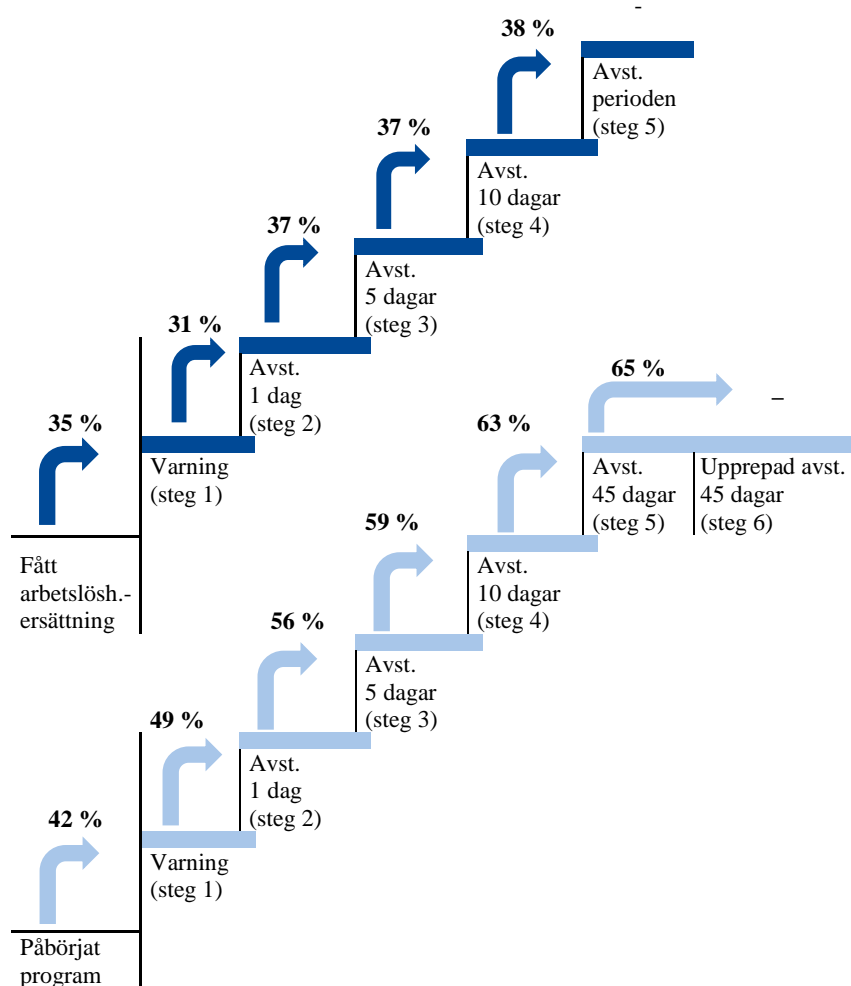
han eller hon istället kvar rätten till aktivitetsstöd, även om det dröjer lång tid innan den kommer att betalas ut.

Slutgiltigheten i arbetslöshetsförsäkringens femte sanktion kan dock inte vara den enda förklaringen till att färre ersättningstagare än programdeltagare missköter sig. Även vid det fjärde och näst högsta trappsteget finns stora skillnader beroende på ersättningstyp, där en väsentligt högre andel programdeltagare än ersättningstagare har misskött sig. En annan bidragande orsak är troligtvis att ersättningstagare generellt har en högre nivå på sin ersättning än programdeltagare, och att en sanktion därmed kan ha högre ekonomiska konsekvenser för dem (jämför med diagram 3.6 som visar att andelen med sanktion sjunker konsekvent för högre ersättningsnivåer).

4.3 Andel som går vidare i trappan

Utifrån statistiken som presenteras i figur 4.1 är det möjligt att räkna ut andelen arbetssökande som går vidare från ett trappsteg till nästa. Siffran ovanför varje pil i figur 4.2 visar andelen av dem som har fått en viss sanktion som har misskött sig igen och gått vidare till nästa steg i trappan.

Figur 4.2: Andelen ersättningstagare och programdeltagare som gått vidare från ett trappsteg till nästa i åtgärdsstrappan för 43 § ALF (september 2013 – december 2016) och för 14 a § FAS (mars 2015 – december 2016).



Personer med arbetslöshetsersättning

Figur 4.2 visar att av de ersättningstagare som fått en sanktion för att de misskött sitt arbetssökande är det 35 procent som missköter sig igen och går vidare till nästa trappsteg. Andelen som upprepar sin misskötsamhet är relativt konstant genom hela åtgärdsstrappan och ligger på drygt en tredjedel för alla steg.

Personer med aktivitetsstöd

Figur 4.2 visar även att av programdeltagarna som har fått någon sanktion är det kring hälften som missköter sig igen. Andelen som upprepar sin misskötsamhet ökar dessutom konsekvent genom hela åtgärdsstrappan. Av dem som har nått steg fem i åtgärdsstrappan är det hela två tredjedelar som missköter sig igen.

Jämförelse: finns det en handlingsdirigerande effekt?

Från figurerna framgår tydligt att en majoritet av de ersättningstagare som får sanktioner sköter sig efteråt. Endast minoritet går vidare mellan trappsteg. För programdeltagarna är det istället tvärtom: de flesta som har fått mer än en varning missköter sig igen. Det tycks dessutom bli vanligare att programdeltagare missköter arbetssökandet ju fler gånger de redan gjort det, eftersom andelen ökar genom trappan. Det går däremot inte att avgöra om det är beteendet som ändras över tid hos enskilda programdeltagare eller om det är sammansättningen av programdeltagarna som skiljer sig åt beroende på om de har nått långt eller kort i trappan.

4.4 Tid per trappsteg

Tabell 4.1 och 4.2 visar hur lång tid som förflyter mellan två sanktionsbeslut för den grupp som missköter sitt arbetssökande mer än en gång. Tabellen grupperar de arbetssökande efter högst uppnådda trappsteg och redovisar hur många dagar det tar för dessa grupper mellan två sanktioner i åtgärdsstrappan²².

Tabell 4.1: Antalet dagar per trappsteg för personer med arbetslöshetsersättning som har nått trappsteg två eller högre i åtgärdsstrappan för 43 § ALF under perioden från september 2013 till december 2016.

Högsta uppnådda trappsteg	Utfärdad sanktion			
	Varning	Avst. 1 dag	Avst. 5 dagar	Avst. 10 dagar
Avst. 1 dag (steg 2)	111	–	–	–
Avst. 5 dagar (steg 3)	86	91	–	–
Avst. 10 dagar (steg 4)	66	65	84	–
Avst. perioden (steg 5)	54	52	57	62

Tabell 4.2: Antalet dagar per trappsteg för personer med aktivitetsstöd som har nått trappsteg två eller högre i åtgärdsstrappan för 14 a § FAS under perioden från mars 2015 till december 2016.

Högsta uppnådda trappsteg	Utfärdad sanktion				
	Varning	Avst. 1 dag	Avst. 5 dagar	Avst. 10 dagar	Avst. 45 dagar
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 ²³)	34	32	34	32	32

²² Tiden som redovisas är medianvärdet för antal dagar mellan två sanktioner. Medianvärdet innebär att hälften av personerna varit snabbare än detta antal dagar och att hälften varit långsammare.

²³ Innebär att personen har fått fler än en sanktion med 45-dagars avstängning.



Tabell 4.1 och 4.2 visar att antalet dagar per trappsteg varierar stort mellan arbetssökande beroende på hur högt i åtgärdstrappan de nått. Detta gäller både för ersättningstagare och programdeltagare. Tiden som förflyter mellan två sanktioner är konsekvent kortare för dem som när högre trappsteg, och det gäller för båda typerna av ersättning.

Personer med arbetslöshetsersättning

För de ersättningstagare som misskött sig två gånger och därför maximalt har fått avstängning i en dag var mediantiden 111 dagar från det att de fick en varning till det att de blev avstängda en dag. För de programdeltagare som misskötte sig fem gånger i ersättningsperioden var motsvarande tid 54 dagar.

Personer med aktivitetsstöd

För de programdeltagare som misskött sig två gånger och därför maximalt har fått avstängning i en dag var mediantiden 84 dagar från det att de fick en varning till det att de blev avstängda en dag. För de programdeltagare som misskötte sig fem gånger i ersättningsperioden var motsvarande tid 34 dagar.

Jämförelse: finns det en handlingsdirigerande effekt?

Från tabellerna är det tydligt att det förflyter mindre tid mellan sanktioner för programdeltagare än för ersättningstagare. För de programdeltagare som rört sig snabbast genom sanktionssystemet gick det bara en dryg månad mellan sanktionerna, medan motsvarande tid var nästan två månader för ersättningstagare.

Tabell 4.1. och 4.2 ger ytterligare en bild av att personer med aktivitetsstöd verkar påverkas mindre av sanktioner än personer med arbetslöshetsersättning. För den grupp av programdeltagare som missköter sig många gånger går det fort att röra sig genom åtgärdstrappan. För att få lite perspektiv på siffrorna i tabellerna är det värt att komma ihåg att den typ av händelse som orsakar de allra flesta sanktioner, aktivitetsrapporter som inte lämnats in i tid, enbart inträffar en gång i månaden.



5 Slutsatser

I detta kapitel presenterar IAF sina slutsatser från jämförelsen mellan de resultat från rapport 2017:6 och 2017:7 som har presenterats i denna rapport. För de kompletta slutsatserna som drogs i de två huvudrapporterna hänvisas istället läsaren istället till slutsatskapitlen i respektive rapport.

Fler underrättelser men färre sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning

Arbetsförmedlingen lämnar fler underrättelser för ersättningssökande än för programdeltagare. Den genomsnittliga arbetsförmedlingsenheten lämnade 30 procent fler underrättelser per person för ersättningssökande än för programdeltagare under 2016.

- ✓ Arbetsförmedlingen lämnar fler underrättelser för personer med arbetslöshetsersättning än för personer med aktivitetsstöd.

Däremot fattar arbetslöshetskassorna färre sanktionsbeslut för ersättningstagare än vad enheten Ersättningsprövning gör för programdeltagare. Sedan sanktionssystemet infördes för respektive typ av ersättning har personer med arbetslöshetsersättning fått 38 procent färre sanktioner per person än personer med aktivitetsstöd.

- ✓ Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning fattar fler sanktionsbeslut för programdeltagare än arbetslöshetskassorna gör för ersättningstagare.

Uppgift om ersättning behövs för att tolka skillnader

Skillnaderna kan delvis bero på att en majoritet av underrättelserna som Arbetsförmedlingen lämnar för ersättningssökande avskrivs hos arbetslöshetskassorna därför att personen inte söker eller har rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna fattar enbart sanktionsbeslut för de personer som har beviljats ersättning. Enheten Ersättningsprövning har däremot inga uppgifter om vilka programdeltagare som söker och får aktivitetsstöd, och fattar därför beslut i alla sanktionsärenden som gäller programdeltagare. För att verkligen kunna jämföra antalet sanktioner per person inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är det nödvändigt att ha kunskap om vilka programdeltagare som får ersättning.

- ✓ För att kunna jämföra antalet sanktioner mellan ersättningssystemen är det nödvändigt att veta vilka arbetssökande som får ersättning.



Unga, lågutbildade och män får fler sanktioner

Vissa grupper av arbetssökande får fler sanktioner än andra, och det gäller både inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Gemensamt för både ersättningstagare och programdeltagare är att unga och lågutbildade får fler sanktioner än genomsnittet. Män får även fler sanktioner än kvinnor.

- ✓ Unga, lågutbildade och manliga arbetssökande får fler sanktioner oavsett vilken typ av ersättning de har.

Olika utfall för utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning

Vissa skillnader finns dock mellan grupper av arbetssökande med arbetslöshetsersättning och med aktivitetsstöd. Bland ersättningstagare får utrikesfödda 22 procent fler sanktioner per person än svenskfödda, medan utrikesfödda programdeltagare får 15 procent färre sanktioner per person än svenskfödda. En annan skillnad finns för arbetssökande med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning. För ersättningstagare får den här gruppen fler sanktioner än personer utan funktionsnedsättning, medan de för programdeltagare ligger på samma nivå som personer utan funktionsnedsättning.

- ✓ Utrikesfödda ersättningstagare får fler sanktioner, medan utrikesfödda programdeltagare får färre sanktioner än svenskfödda.
- ✓ Ersättningstagare med vissa funktionsnedsättningar får fler sanktioner, men för programdeltagare ligger de på samma nivå som programdeltagare utan funktionsnedsättning.

Utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning brukar vanligtvis betraktas som grupper som står längre från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen beskriver även i intervjuer med IAF²⁴ att de upplever dem som grupper som har större svårigheter att klara av kraven på aktivt arbetssökande. Det är därmed inte förvånande att se att utrikesfödda och personer med vissa funktionsnedsättningar får fler sanktioner än genomsnittet när det gäller ersättningstagare. Det som är mer anmärkningsvärt är snarare att dessa grupper verkar klara kraven bättre när det gäller personer med aktivitetsstöd.

²⁴ Se kapitel 3 i rapport 2017:7



Programdeltagare får mycket stöd för att klara kraven

Arbetsförmedlingen uppger i intervjuer med IAF att de ger mycket stöd till utrikesfödda programdeltagare samt programdeltagare med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning²⁵, ett stöd som inte är möjligt att ge på samma sätt för personer med arbetslöshetsersättning. Det är möjligt att det extra stöd som Arbetsförmedlingen ger hjälper dessa programdeltagare att klara kraven i sanktionssystemet bättre än de annars skulle ha gjort.

- ✓ Aktivt stöd till utrikesfödda programdeltagare och programdeltagare med funktionsnedsättning kan leda till att de får färre sanktioner.

Felaktig handläggning kan leda till färre sanktioner för vissa

I intervjuerna framkom även att det förekommer felaktig handläggning av underrättelser vid vissa arbetsförmedlingsenheter²⁶. Det händer att arbetsförmedlare gör undantag från kraven på aktivitetsrapportering för vissa programdeltagare samt att de ger informella varningar istället för att lämna underrättelser som kan leda till sanktion. Även detta kan leda till att vissa grupper, som får mycket stöd, får färre sanktioner än de annars skulle ha fått. IAF kan dock inte med de metoder som använts uttala sig om hur omfattande problemet är.

- ✓ Det händer att arbetsförmedlare träffar otillåtna överenskommelser och gör undantag för vissa programdeltagare.
- ✓ Den felaktiga handläggningen kan leda till att vissa får färre sanktioner än de skulle ha fått annars.

Systemet är handlingsdirigerande för personer med arbetslöshetsersättning

För merparten av ersättningstagarna tycks sanktionssystemet fungera handlingskorrigerande, eftersom det är en minoritet av personerna som får sanktioner. De som någon gång missköter sitt arbetssökande ändrar i normalfallet sitt handlingsätt, och det är en liten andel ersättningstagare som når höga trappsteg i åtgärdstrappan.

- ✓ Sanktionssystemet verkar handlingsdirigerande inom arbetslöshetsförsäkringen.

²⁵ Se kapitel 3 i rapport 2017:7.

²⁶ Ibid.

...men mindre handlingsdirigerande för personer med aktivitetsstöd

För programdeltagare är det däremot nästan hälften som har fått någon sanktion sedan systemet infördes. Av dem som misskött sig någon gång är det dessutom en allt större andel som missköter sig igen. Bland de programdeltagare som fick den hårdaste sanktionen i sanktionssystemet var det två tredjedelar som fick ytterligare någon sanktion. Det tycks därmed finnas många programdeltagare som inte blir handlingsdirigerade av sanktioner. Vissa arbetsförmedlare som IAF har intervjuat upplever att det finns programdeltagare har svårt att klara kraven i sanktionssystemet.

- ✓ Sanktionssystemet verkar fungera handlingsdirigerande för vissa men inte för alla personer med aktivitetsstöd.

Ersättningens storlek påverkar troligen den handlingsdirigerande effekten

Den handlingsdirigerande effekten verkar alltså svagare inom aktivitetsstödet än inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns även ett tydligt mönster där ersättningstagare med lägre nivå på sin arbetslöshetsersättning får fler sanktioner än ersättningstagare med högre ersättningsnivåer. IAF bedömer det som troligt att ersättningsnivån påverkar skötsamheten hos den arbetssökande. Personer som är beroende av arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd som sin huvudinkomstkälla har större incitament att undvika sanktioner och har därmed förmodligen en högre benägenhet att följa regelverket.

- ✓ Nivån på ersättning har troligtvis stor påverkan på skötsamheten.

De ekonomiska incitamenten skulle kunna förklara dels varför det är vanligare att programdeltagare får sanktioner än ersättningstagare, dels varför vissa grupper inom respektive ersättningssystem får fler sanktioner än andra. De största skillnaderna i antal sanktioner per person finns mellan unga och äldre. Det finns även ett tydligt mönster i att många unga arbetssökande, oavsett om de får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, har en lägre nivå på sin ersättning än äldre arbetssökande.

- ✓ Olika nivå på ersättning skulle kunna förklara vissa av skillnaderna i antal sanktioner per person.



6 Käll- och litteraturförteckning

Lagar och rättskällor

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)

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

2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen

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

2016:30, Försäkringskassans avstängningar från aktivitetsstöd

2017:5, Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd

2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning

2017:7, Underrättelser och sanktioner för personer med aktivitetsstöd

Dokument hämtade från Arbetsförmedlingens intranät Vis

Övriga dokument

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, uppdaterad 2016-05-23

Offentliga tryck

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

