

Bilaga 4: Lärdomar från tidigare granskningar

Denna bilaga sammanfattar några av slutsatserna i IAF:s tidigare granskningar av sanktionssystemet inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen. Bilagan har som utgångspunkt de syften som ligger bakom sanktionssystemet¹ och följer upp huruvida dessa syften har nåtts, utifrån vad IAF har kunnat påvisa i sin tillsyn. Bilagan är dock ingen komplett effektutvärdering, utan en summering av resultat som redan finns hos IAF.

1 Sanktionssystemet

Den 1 september 2013 infördes förändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) avseende sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen. Av regeringens proposition 2012/13:12 framgår att förmedlingsinsatser som kombineras med kontroll och uppföljning av individers olika jobbsökaraktiviteter kan bidra till att öka sysselsättningen.² Arbetsförmedlingen hade vid denna tidpunkt påbörjat ett nytt arbetssätt för att bland annat motverka långa perioder med arbetslöshet hos enskilda personer och för att öka sysselsättningen. En del av det nya arbetssättet innebar ökad uppföljning av individers arbetssökande i syfte att förbättra matchningen.

För att arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring skulle stärkas, det vill säga på ett bättre sätt stödja matchningen samt innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt, infördes förändringar avseende sanktionssystemet.

Förändringarna hade ett antal syften:

- Att klargöra för arbetssökande vilka krav som ställs på att vara aktiv i sitt arbetssökande.
- Att ge den arbetssökande möjlighet att ändra ett handlingsätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen.
- Att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna.

¹ Enligt regeringens förarbeten till lagändringarna

² Regeringens proposition 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. sid. 21.

Det nya sanktionssystemet infördes i september 2013 för personer med arbetslöshetsersättning och i mars 2015 för personer i program som ger rätt till aktivitetsstöd. I en departementspromemoria³ föreslår regeringen att samma åtgärdssystem ska komma att gälla nyanlända personer som ska etableras på arbetsmarknaden från och med januari 2018. Syftet är att harmonisera kraven på arbetssökande oavsett vilken typ av ersättning de uppbär.

2 IAF:s tidigare slutsatser

Har man lyckats klargöra för arbetssökande vilka krav som ställs på att vara aktiv i sitt arbetssökande?

IAF har i ett flertal rapporter pekat på faktorer som kan innebära att den tydlighet vad gäller innebörden av ett aktivt arbetssökande som eftersträvats i och med regeländringarna 2013 inte till fullo uppnåts. Initialt var informationen till den ersättningssökande inte tydlig nog, vilket kan antas ha lett till att den enskilde ersättningssökande inte fullt ut kan ha tillgodogjort sig de nya villkoren. Även arbetslöshetskassornas hantering av underrättelser vad gäller sammanslagning, eller buntning, av dessa lyftes fram i rapporter från IAF. Här konstaterades att den såg olika ut mellan olika arbetslöshetskassor. Bägge fallen berör, i olika omfattning, informationsflödet till den enskilde ersättningssökande. För att regelverket ska upplevas som tydligt krävs även att den information som förmedlas till såväl handläggare som ersättningssökande är tydlig. Det mörkertal som IAF visat på kan även det tänkas ha en inverkan på hur tydligt en ersättningssökande uppfattar regelverket.

Även likabehandlingsprinciper är av stor vikt i detta fall, om ersättningssökande upplever att sanktionssystemet fungerar olika mellan olika aktörer (till exempel mellan olika arbetslöshetskassor eller mellan arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning) finns det en risk för att den önskade tydligheten försvinner. Man kan även se en antydning till att olika grupper upplever tydligheten på olika sätt om man ser till vilka som är överrepresenterade i sanktionssystemet. Den upplevda tydligheten kan vara

³ DS 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet

en delförklaring till att just de grupper IAF identifierat är mer påtagliga i systemet.

Har man lyckats ge den arbetssökande möjlighet att ändra ett handlings sätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen?

IAF har påpekat brister som skulle kunna innebära att den handlingskorrigerande effekten minskas. Som nämnts ovan angående tydligheten är även den handlingskorrigerande effekten till stor del avhängig informationen till den ersättningssökande samt huruvida likabehandlingen upplevs fungera. I inledningsskedet kunde IAF konstatera att bristande underlag som skickats från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna skulle kunna innebära att handläggningstiderna i samband med underrättelser ökade. Av regeringens proposition framgår att tiden mellan händelsedatum för underrättelse och beslut om sanktion bör bli så kort som möjligt för att ”säkerställa kopplingen mellan handling och åtgärd”⁴. IAF har visat att den handlingskorrigerande effekten skulle kunna vara starkare ju högre upp i sanktionstrappan en ersättningssökande kommer. Ett hot om att helt förlora sin ersättning tycks ha större påverkan än övriga trappsteg, något som bör ligga i linje med intentionerna med sanktionstrappan.

Har man tydliggjort ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna?

Ett av syftena med regeländringarna var att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. IAF har sedan sanktionssystemets införande vid ett flertal tillfällen påpekat att gränsdragningen inte alltid varit tydlig när det gäller vem som gör bedömningen av huruvida den enskilde varit aktivt arbetssökande eller inte.

Inte minst gäller detta de rapporter som diskuterar mörkertalen, det vill säga underrättelser som inte skickats trots att det funnits fog för detta.

Svårigheten för handläggare att bedöma den enskildes arbetssökande har gjort att man i vissa fall hellre valt att inte skicka en underrättelse. Även frågan om den ersättningssökande tillgodogjort sig informationen har visat sig påverka mörkertalet.

⁴ Regeringens proposition 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. sid. 29.

I ett flertal rapporter sedan införandet av sanktionssystemet har IAF alltså kunnat konstatera att det funnits områden där förbättringar kunnat ske, detta gäller för såväl arbetslöshetskassorna som Arbetsförmedlingen. Nedan följer en summering av ett urval av de rapporter som publicerats sedan sanktionssystemet infördes.

2.1 Inledningsfasen

IAF redovisade 2013 hur implementeringen av de nya reglerna upplevdes av arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.⁵ Ingen av aktörerna bedömde att regeländringarna skulle leda till en ökad arbetsbelastning eller ökad genomströmningstid. I samma rapport gjordes en kortare uppföljning i och med att det nya regelverket börjat tillämpas, utifrån detta kunde ett par brister konstateras när det gällde hanteringen hos tillsynsobjekten:

- Arbetslöshetskassorna upplevde att de inte fick tillräckligt beslutsunderlag från Arbetsförmedlingen, vilket riskerade att ge längre handläggningstider.
- Arbetsförmedlingen uppvisade vissa brister vad gällde information till den enskilde ersättningsökande, framför allt vad gällde datum för inlämning av aktivitetsrapport.

Året efter införandet jämförde IAF underrättelser som lämnats innan regeländringarna med de som lämnats efter⁶, jämförelsen visade att det fanns en risk att arbetsförmedlarna inte följde regelverket fullt ut och inte lämnade alla de underrättelser som de borde.

2.2 Den första tidens arbete med de nya reglerna

I en av IAF:s rapporter⁷ som publicerades under 2014 jämfördes sanktionsgrad och prövningsgrad före och efter regeländringarna. Sanktionsgraden, andelen underrättelser som lett till en sanktion, hade inte påverkats nämnvärt efter regeländringarna. Prövningsgraden, det vill säga andelen underrättelser som prövats hos arbetslöshetskassorna, minskade kraftigt efter den 1 september 2013. Anledningen till detta var främst att en

⁵ "Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas implementering av regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen" (2013:25).

⁶ "Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning, lämnade under 2013 och första kvartalet 2014" (2014:21).

⁷ "Arbetslöshetskassornas sanktioner efter underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt" (2014:23).

större andel av underrättelserna lämnades för personer som inte fick någon ersättning från en arbetslöshetskassa. Även det faktum att mängden underrättelser som arbetslöshetskassorna hade att hantera efter regeländringarna ökade markant ansågs bidra till den minskade prövningsgraden. Anledningen till detta var att arbetslöshetskassorna i varierande grad slog samman flera underrättelser som inkom för en person under handläggning av en tidigare underrättelse.⁸ Även fortsättningsvis kunde IAF konstatera att det fanns ett bristande beslutsunderlag i samband med underrättelser och att detta kunde leda till längre handläggningstider.

- IAF konstaterade att bristande underlag i samband med underrättelser kunde leda till längre handläggningstider och försvåra administrationen.
- Underrättelserna hanterades på olika sätt när det gällde att lägga samman flera underrättelser i ett beslut och det första datumet för en åtgärd. Detta ansågs kunna leda till att arbetssökande fick olika många åtgärder i likartade situationer, eller att rätten till ersättning upphörde vid olika tidpunkter.

2.3 Grupper inom sanktionssystemet

I rapporten "Vem missköter sitt arbetssökande?"⁹ visade IAF på att vissa grupper av ersättnings sökande var överrepresenterade bland de som fått sanktioner. IAF konstaterade att dessa grupper, förutom att vara överrepresenterade i sanktionssystemet även var grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden. Dessa grupper var

- ersättningstagare med grundbelopp
- ersättningstagare med låg normalarbetstid
- ersättningstagare med någon psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning
- lågavlönade
- lågutbildade
- män
- utrikesfödda.

⁸ "Kartläggning av arbetslöshetskassornas beslut efter underrättelse från Arbetsförmedlingen" (2014:25).

⁹ "Vem missköter sitt arbetssökande?", (2015:1).

Utöver att definiera ovan nämnda grupper visade IAF även på att andelen personer som går från ett steg i sanktionstrappan till nästa ökar ju högre upp i trappan man kommer. Undantaget visade sig vara att andelen som går till det sista steget var lägre. Av detta konstaterade IAF att hotet om att bli helt avstängd kunde ha en större effekt på ersättningstagares beteende jämfört med andra sanktioner.

2.4 Det fortsatta arbetet med de nya reglerna

Rapporten *"Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, 2014 och första kvartalet 2015"*¹⁰ noterade återigen att vissa grupper av ersättningssökande var överrepresenterade i sanktionssystemet. Unga, utrikesfödda och lågutbildade fick fler underrättelser per 1000 arbetssökande jämfört med andra. Rapporten visade även att det fanns regionala skillnader vad gällde antal lämnade underrättelser. Någon tydlig förklaring till varför skillnader uppstod mellan regioner och grupper av arbetssökande kunde inte ges utifrån uppgifterna i rapporten.

Under 2015 redovisade IAF också arbetslöshetskassornas sanktioner efter lämnad underrättelse från Arbetsförmedlingen för 2014 samt första kvartalet 2015.¹¹ I arbetet med rapporten framkom att några arbetslöshetskassor registrerat fel i sin handläggning, främst på grund av att fokus legat på rätt beslut och att registreringen av detta kommit i andra hand.

I april 2014 infördes även den så kallade meddelandebanken, vilket innebar att antalet underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt som skickades till arbetslöshetskassorna halverades. Detta innebar en väsentligt minskad arbetsbelastning för arbetslöshetskassorna. Sanktionsgraden för samtliga arbetslöshetskassor hade inte påverkats av införandet av meddelandebanken, däremot fann IAF att det fanns skillnader mellan olika arbetslöshetskassor. Förklaringar till detta ansågs kunna vara att registrering skedde olika samt att andelen ersättningssökande som svarade på kommunikeringen i sina ärenden skiljde sig åt mellan arbetslöshetskassorna.

I *"Arbetsförmedlingens uppföljning av aktivitetsrapporter som bedömts ej ok"* framkom att tidigare brister i hur Arbetsförmedlingen dokumenterade

¹⁰ *"Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, 2014 och första kvartalet 2015"* (2015:16).

¹¹ *"Arbetslöshetskassornas sanktioner 2014 och första kvartalet 2015"*, (2015:20).

vid sin handläggning av aktivitetsrapporter kvarstod.¹² IAF konstaterade att detta kunde leda till att den enskilde skulle kunna ha svårt att korrigera sitt beteende. Utöver detta påpekades att Arbetsförmedlingen själva gjorde bedömningar kring den enskildes arbetssökande trots att de bedömt en aktivitetsrapport som ”ej ok”. Ett av syftena med regeländringarna 2013 var just att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna, något som till viss del underminerades i och med detta.

IAF publicerade även löpande granskningsrapporter med anledning av arbetslöshetskassornas arbete med inkomna underrättelser.¹³ Rapporterna visade att det fanns vissa brister i utredningen hos arbetslöshetskassorna, antingen vad gällde beslutsunderlag eller att utredningen i fråga inte bedömdes vara tillräcklig. Detta gällde samtliga underrättelseorsaker, men var som mest framträdande i de fall en arbetslöshetskassa hade utrett en underrättelse med anledning av att Arbetsförmedlingen bedömt att den ersättningssökande inte varit aktiv i sitt arbetssökande.

2.5 Sanktionsregler för personer med aktivitetsstöd

Den 1 mars 2015 trädde nya åtgärdsregler inom aktivitetsstödet i kraft. Syftet med regeländringen var att samordna åtgärdsreglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning med de inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF konstaterade i “Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd”¹⁴ att sanktionsåtgärderna inom aktivitetsstödet medförde stora förändringar för Arbetsförmedlingen. Det nya sanktionssystemet medförde bland annat att Arbetsförmedlingen inrättade den nya enheten Ersättningsprövning i Östersund och det nya systemstödet ABS för hantering av beslut om sanktioner.

Av denna anledning valde IAF att inte kartlägga arbetet med sanktionssystemet under de första fyra månaderna efter införandet. Trots detta visade kartläggningen att det fanns större brister som Arbetsförmedlingen behövde åtgärda:

- Systemstödet var i vissa delar inte anpassat efter vad som krävdes i och med regeländringarna.

¹² ”Arbetsförmedlingens uppföljning av aktivitetsrapporter som bedömts ej ok”, (2015:28).

¹³ Se till exempel IAF:s rapporter 2015:23 till 2015:27.

¹⁴ ”Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd” (2016:2).

- Arbetsförmedlarna gjorde, utan stöd i regelverk, individuella överenskommelser med enskilda arbetsökande.
- Det förekom regionala skillnader i lämnade underrättelser och återkallade anvisningar.

Rapporten ”Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?”¹⁵ visade IAF att det faktum att en ersättningssökande inte lämnat in en aktivitetsrapport var den vanligaste orsaken till att Arbetsförmedlingen skickade en underrättelse till såväl arbetslöshetskassorna som enheten Ersättningsprövning. De problem IAF tidigare påpekat vad gällde den upplevda svårigheten med att bedöma aktivt arbetsökande kvarstod trots införandet av aktivitetsrapporter. Denna orsak visade sig vara den vanligaste till att arbetsförmedlare inte skickade underrättelser trots att de borde gjort det. Ytterligare en orsak till att underrättelser inte skickades var på grund av att arbetsförmedlaren tyckte att det var oklart om den sökande hade fått eller förstått informationen om regelverket. IAF konstaterade i rapporten att ett flertal faktorer kunde påverka mörkertalet (underrättelser som inte skickats trots att de borde):

- Om man ofta upplevde en så hög arbetsbelastning att man inte hann med sina arbetsuppgifter ökade risken för ett högre mörkertal.
- Om man kände sig bekväm med den kontrollerande rollen minskade risken för ett högre mörkertal.
- Om man upplevde att chefen ansåg att arbetet med underrättelser var viktigt minskade risken för ett högre mörkertal.

2.6 Skillnader för personer med arbetslöshetsersättning jämfört med personer som har aktivitetsstöd

IAF:s rapport ”Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen”¹⁶ visade att personer som fick arbetslöshetsersättning i större utsträckning fick underrättelser jämfört med personer som deltog i program och hade aktivitetsstöd. Den främsta anledningen till detta antogs vara att vissa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är undantagna från kravet att aktivitetsrapportera, just den anledningen att en enskild inte aktivitetsrapporterat var den vanligaste underrättelseorsaken. Vad gäller

¹⁵ ”Hur arbetar Arbetsförmedlingen med underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt?” (2016:19).

¹⁶ ”Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen”, (2016:23).

sanktionsgraden så var denna högre för deltagare i program jämfört med de personer som hade arbetslöshetsersättning, detta gällde för hela den period som IAF granskade.

Även mellan olika arbetslöshetskassor uppvisades skillnader vad gällde sanktionsgrad, men någon entydig förklaring till detta kunde inte ges då det ansågs vara svårt att särskilja effekten av var och en av de faktorer som kunde tänkas påverka sanktionsgraden. Exempel på vad som skulle kunnat orsaka skillnaderna var bland annat arbetslöshetskassornas olika bedömningar i vad som utgjorde godtagbara skäl. IAF ansåg att en enhetligare hantering av detta vore önskvärt.

IAF konstaterade i samma rapport att Arbetsförmedlingen behövde förbättra handlingsplanerna så de på ett bättre sätt gick att använda som utgångspunkt för arbetslöshetskassornas bedömningar av om en ersättningssökande varit aktiv i sitt arbetssökande. I övrigt ansåg IAF att informationsutbytet, främst från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna, kunde förbättras vad gäller underlag för beslut i sanktionsärenden.

Slutligen påpekade IAF att handläggningstiderna för sanktionsärenden var rimliga, men att kommunikeringstiden skilde sig åt i alltför stor utsträckning mellan arbetslöshetskassorna och rekommenderade därför en enhetligare hantering av detta.