

Bilaga 5: Intervjuunderlag

Denna bilaga innehåller det underlag som IAF skickade till Arbetsförmedlingen inför intervjuerna. I slutet av bilagan finns även de hypoteser som IAF presenterade vid intervjun för intervjupersonerna att ta ställning till. Hypoteserna fanns inte med i de materialet som skickades ut, utan lämnades på plats.

Underlag för intervjuer

”Underrättelser och sanktioner inom aktivitetsstödet 2015-2016”, Dnr 2016:600

1 Uppdragets syfte och mål

Detta uppdrag kommer från IAF:s regleringsbrev för 2017 där regeringen ålägger IAF att redovisa och analysera Arbetsförmedlingens underrättelser och åtgärder vid ifrågasatt rätt till aktivitetsstöd. Utifrån denna uppgift har vi bland annat identifierat följande frågeställningar:

1. Hur många underrättelser lämnar Arbetsförmedlingen för personer i program med aktivitetsstöd?
2. Hur ser antalet och andelen sanktioner ut vid enheten Ersättningsprövning?
3. Finns det skillnader mellan olika grupper av arbetssökande i risken att få underrättelser och att få sanktioner?
4. Vilka är orsakerna till eventuella skillnader mellan grupper?

För att besvara frågeställning 1-3 har vi tagit fram statistik ur vår databas med registerdata från Arbetsförmedlingens handläggarsystem. För att besvara frågeställning 4 genomför vi intervjuer med enheten Ersättningsprövning, två arbetsförmedlingsenheter samt Arbetsförmedlingens huvudkontor.

2 Praktisk information om intervjuerna

Intervjusamtalen beräknas ta cirka en timme var. Alla personer som intervjuas är anonyma. Intervjuerna spelas in och inspelningarna kommer att raderas när uppdraget är avslutat. Ljudinspelningarna transkriberas av en transkriberingsfirma och detta material kommer ni få faktagranska efter

intervjuerna. I rapporten som publiceras i juni kommer vi att nämna resultat och slutsatser från intervjuerna, men vi kommer inte att peka ut personer och vi kommer inte att nämna några namn.

Under intervjuerna kommer vi dels att be er beskriva era intryck av hur ni upplever att sanktionssystemet fungerar och dels be er kommentera på det material vi har tagit fram. Det är viktigt för oss att få höra er egen berättelse om arbetet med sanktioner, och statistiken ska därför bara utgöra en begränsad del av intervjun.

3 Statistiskt underlag

I denna del presenterar vi några av de statistiska uppgifter som kommer att ingå i rapporten. Syftet är att vi vill höra era kommentarer och tolkningar kring uppgifterna.

Med **underrättelser** menar vi de meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som Arbetsförmedlingen lämnar enligt 14 a-14 c §§ i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS).

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd (FAS)

- 14 a § - Missköter sitt arbetssökande
- 14 b § - Förlänger sin tid i arbetslöshet
- 14 c § - Orsakar sin arbetslöshet

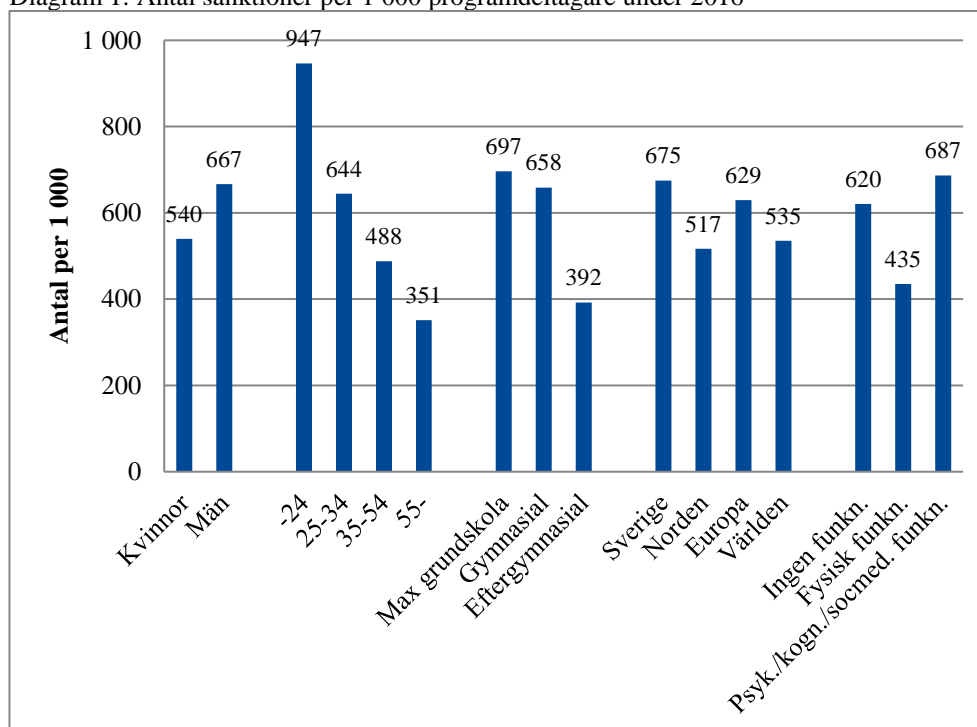
Med **sanktioner** menar vi de sanktionsbeslut som enheten Ersättningsprövning fattar enligt 14 a-14 c §§ FAS.

Tidsperioden som avses är i regel år 2016 om inte annat anges.

3.1 Antal sanktioner per person (2016)

Under 2016 fick vissa grupper av programdeltagare fler sanktioner än andra. I rapporten har IAF delat upp programdeltagarna utifrån personliga och arbetsmarknadsmässiga egenskaper som bygger på uppgifter ur Arbetsförmedlingens register. Diagram 1 visar antalet sanktioner per 1 000 programdeltagare under 2016 fördelat på olika grupper. Eftersom det är möjligt för en person att få mer än en sanktion under ett år kan detta antal vara större än 1 000.

Diagram 1: Antal sanktioner per 1 000 programdeltagare under 2016



De grupper som under 2016 fick flest sanktioner per 1 000 programdeltagare är:

- Unga
- Lågutbildade
- Personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning

Män fick även fler sanktioner per person än kvinnor och personer födda i Sverige fick fler sanktioner än utrikesfödda.

3.1.1 Andel personer med sanktion (2016)

Ett annat sätt att visa på vilka grupper som fått många respektive få sanktioner är att redovisa hur stor andel av personerna 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 visar andelen programdeltagare med 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, 34 procent. De mörkblå staplarna visar andelen med sanktion för respektive grupp för sig.

Diagram 2: Andel programdeltagare som fått minst en sanktion under 2016, som avvikelser från genomsnittet.

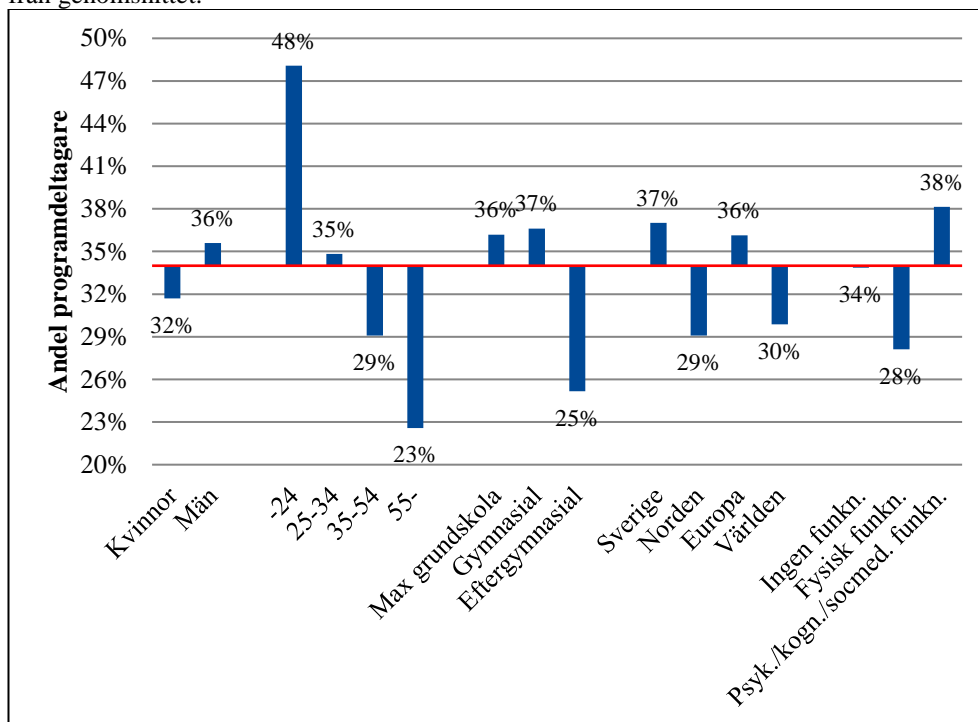


Diagram 2 visar på samma mönster som diagram 1. Det finns stora skillnader mellan grupper i hur stor andel personer som har fått någon sanktion baserat på ålder, utbildningsbakgrund, födelse-land och funktionsnedsättning.

3.1.2 Sanktion per beslutad underrättelse (2016)

IAF har undersökt hur stor andel av de beslutade underrättelserna som resulterade i ett sanktionsbeslut¹ och hur denna andel skiljer sig åt mellan grupper av programdeltagare. Andelen sanktionsbeslut kan variera mellan 0 procent (inga av besluten var sanktionsbeslut) och 100 procent (alla besluten var sanktionsbeslut). Andelen för en grupp är oberoende av andelen för en annan grupp. Diagram 3 visar andelen sanktionsbeslut för varje grupp och hur denna andel avviker från genomsnittet, 79 procent.

Diagram 3: Andel sanktioner av alla beslutade underrättelser under 2016, som avvikelser från genomsnittet

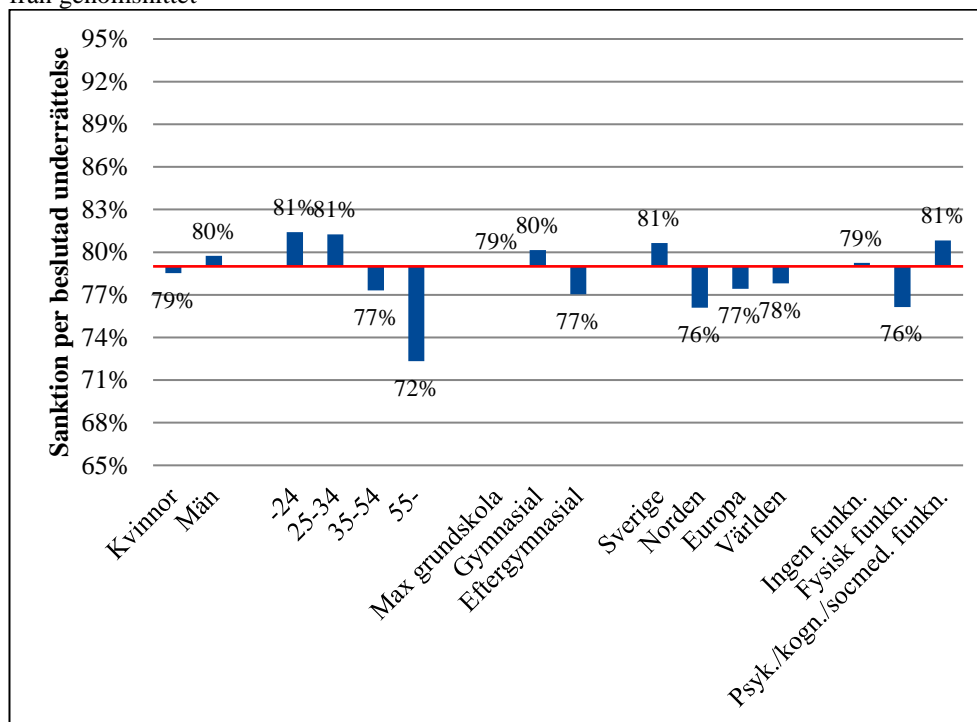


Diagram 3 visar att det är relativt små skillnader mellan grupper vad gäller andelen sanktionsbeslut. De som har en något lägre andel sanktionsbeslut är:

- Äldre
- Personer med fysisk funktionsnedsättning

¹ När enheten Ersättningsprövning fattar beslut om en underrättelse kan detta resultera i att underrättelsen avskrivs på grund av felregistrering, att beslut fattas om bifall eller att beslut fattas om sanktion. Här ser IAF till andelen sanktioner av alla beslut, där även avskrivning inkluderas som ett beslut.

- Personer födda i Norden (men utanför Sverige)

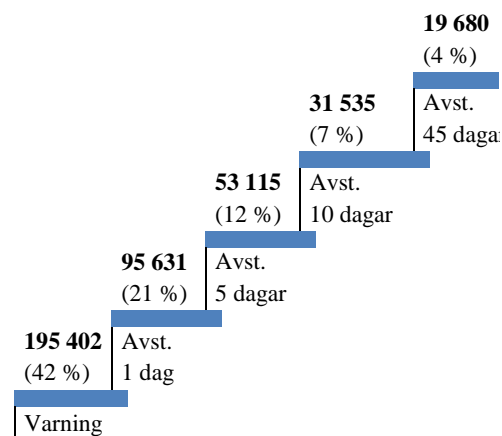
3.2 Sanktioner per steg i åtgärdstrappan (mars 2015 - december 2016)

När en programdeltagare vid upprepade tillfällen bryter mot regelverket trappas sanktionen upp, i syfte att sanktionssystemet ska vara handlingsdirigerande. Åtgärdssystemet kan därför beskrivas som tre olika åtgärdstrappor för när den sökande missköter sitt arbetssökande (14 a § FAS), förlänger sin tid i arbetslöshet (14 b § FAS) eller orsakar sin arbetslöshet (14 c § FAS). I rapporten fokuserar IAF på åtgärdstrappan enligt 14 a § FAS, eftersom denna typ av misskötsamhet är den vanligaste.

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 1 visar hur många programdeltagare som nått varje steg och hur stor andel de utgör av samtliga programdeltagare under perioden.

Figur 1 visar att sedan sanktionssystemet infördes i mars 2015 har nästan 200 000 programdeltagare fått en varning enligt det första steget i åtgärdstrappan. 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. Drygt 95 000 programdeltagare, 21 procent, har blivit avstängda en dag från

Figur 1: Antal och andel programdeltagare som fått respektive sanktion i åtgärdstrappan för 14 a § FAS (period mars 2015 – december 2016)².



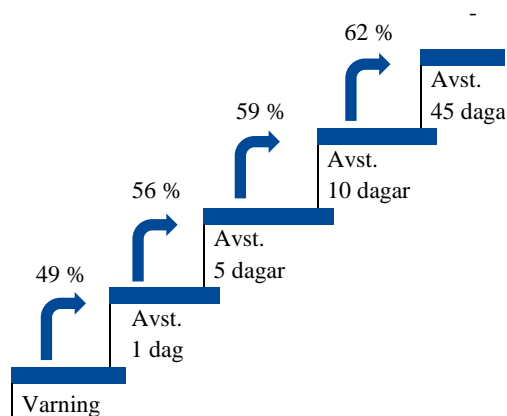
² De personer som har nått högre trappsteg har även tidigare nått lägre trappsteg och finns på så sätt medräknade på fler ställen. Det är därför inte möjligt att utläsa ur figuren hur många unika personer som varit programdeltagare under perioden.

ersättning och hela 20 000 programdeltagare, 4 procent, har nått det högsta steget i åtgärdsstegen och blivit avstängda i 45 dagar.

Figur 2 ger en spegelbild av dessa siffror genom att illustrera hur stor andel av de programdeltagarna som nått ett visst trappsteg som efter detta fått fler sanktioner och gått vidare till nästa trappsteg³. Figuren visar att av de programdeltagare som fått en varning är det nästan hälften, 49 procent, som har fått 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 visar genomgående hur andelen personer som går vidare till nästa trappsteg ökar ju högre upp man kommer i trappan. Det tycks alltså bli vanligare att programdeltagare missköter arbetssökandet ju fler gånger de redan gjort det. Det 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.

Figur 2: Andel programdeltagare som gått vidare från ett trappsteg till nästa i åtgärdsstegen för 14 a § FAS (period mars 2015 – december 2016)



3.2.3 Tid per trappsteg (mars 2015 - december 2016)

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

³ Andelen erhålls genom att dividera antalet på ett visst trappsteg i figur 1 med antalet på föregående trappsteg i samma figur.

Tabell 1 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 finns ett jämnt antal i talserien är medianen det genomsnittliga värdet av de två tal som ligger i mitten av den ordnade talserien.

Median
↓
1 3 4 4 5 6 7 7 9 9 12

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

Tabell 1: Antal dagar per trappsteg (median) för samtliga programdeltagare som under perioden mars 2015 - december 2016 gått vidare till nästa trappsteg. Gruppering utifrån vilket högsta trappsteg personen nått.

Högsta uppnådda trappsteg	Utfärdad sanktion				
	Steg 1 Varning	Steg 2 1 dag avstängning	Steg 3 5 dagar avstängning	Steg 4 10 dagar avstängning	Steg 5 45 dagar avstängning
Trappsteg ett	-	-	-	-	-
Trappsteg två	81	-	-	-	-
Trappsteg tre	58	61	-	-	-
Trappsteg fyra	51	47	49	-	-
Trappsteg fem	34	34	35	32	-

Tabell 1 visar att antal 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 81 dagar. Det innebär att det tog 81 dagar från att personerna fått en varning till att de fått nästa sanktion (1 dags avstängning). De programdeltagare som nått trappsteg tre som högsta trappsteg tillbringade istället 58 dagar på det första trappsteget. För dem tog det 58 dagar från att de fick en varning tills de fick nästa sanktion (1 dags avstängning), och 61 dagar tills de fick ytterligare nästa sanktion (5 dagars avstängning).

Tabell 1 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, vilket innebär att det tog drygt fyra månader från att de kom in i sanktionssystemet till att de gått igenom alla steg.

3.3 Sammanfattningsvis

IAF kan konstatera att unga, lågutbildade samt personer med psykisk, kognitiv eller socialmedicinsk funktionsnedsättning får fler sanktioner än genomsnittet. De som får färre sanktioner än genomsnittet är äldre, högutbildade och personer med fysisk funktionsnedsättning.

Många av de arbetssökande som någon gång misskött sig tenderar att göra det igen. En stor andel personer som har nått ett visst trappsteg i åtgärdstrappan gick sedan vidare till ytterligare trappsteg. För dem som missköter sig ofta förflyter även en relativt kort tid mellan två sanktioner.

3.4 Hypotesprövning

Vid intervjuerna bad IAF handläggare och chefer ta ställning till följande hypoteser och kommentera och/eller rangordna dem.

Vi har några hypoteser på tänkbara orsaker till varför det finns skillnader mellan grupper, vi vill gärna ha era kommentarer.

Detta är våra olika hypoteser. Vi vill gärna förtydliga lite vad vi menar med begreppen:

- a. Ekonomiska incitament: ersättning på olika nivå/ingen ersättning alls; möjlighet till annan försörjning; olika stora ekonomiska behov
- b. Förmåga: IT-vana, språksvårigheter, svårigheter att klara samhällets krav, passa tider etc
- c. Motivation: vilja att få ett jobb, ansvarskänsla och vilja att följa regler
- d. Prioritering: vissa grupper ska prioriteras i AF:s verksamhet och få extra stöd
- a. Handläggning: handläggare kan träffa överenskommelser med vissa arbetssökande⁴, ge informella varningar istället för att lämna en underrättelse. (*I diskussionen möjligt att referera till diagram 3, som visar att äldre och fysiskt funktionsnedsatta får färre sanktionsbeslut per underrättelse*)
- b. Är det någonting vi har missat som ni vill komplettera med?

Vilken/vilka av dessa förklaringsfaktorer tycker ni är viktigast?

⁴ Tidigare granskningar har visat att detta är relativt vanligt