

# Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sök beteende

Stefano Lombardi  
Johan Vikström



# Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende<sup>a</sup>

av

Stefano Lombardi<sup>b</sup> och Johan Vikström<sup>c</sup>

2019-09-16

## Sammanfattning

Vi studerar så kallade hoteffekter av kontroll i arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är att om kontrollen av arbetssökandet är hög och risken att få en sanktion är stor, kan hotet om en sanktion och kontroll vara avskräckande och leda till att de arbetslösa tar/får ett arbete fortare. Vi undersöker sådana hoteffekter av två reformer under åren 2013–2014. De innebar mer omfattande kontroll genom systemet med aktivitetsrapportering och nya sanktionsregler med kraftigt ökad risk att få en sanktion. Ett resultat är att det ökade sanktionshotet och den utökade kontrollen gör att de arbetslösa fortare lämnar arbetslöshet för arbete. Effekten är betydande, vilket förklaras av att hoteffekter påverkar en bred grupp av arbetslösa och inte bara de som faktiskt får en sanktion. Det indikerar att hoteffekter är en viktig del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Vi undersöker även direkta sanktionseffekter för de som får en sanktion. Här ser vi att de ”milda” sanktioner som infördes 2013 också har tydliga effekter på övergången till jobb.

---

<sup>a</sup> Denna rapport är en sammanfattning av Lombardi (2019). Vi tackar FORTE för finansiellt stöd.

<sup>b</sup> Stefano Lombardi, stefano.lombardi@ifau.uu.se, IFAU och Uppsala Universitet.

<sup>c</sup> Johan Vikström, johan.vikstrom@ifau.uu.se, IFAU och Uppsala Universitet.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Kontroll och sanktioner för arbetslösa.....	7
2.1	Regler för arbetslösa med a-kassa före 2013.....	7
2.2	Aktivitetsrapporterna införs i september 2013.....	8
2.3	Nya sanktionsregler i september 2013.....	9
2.4	Kraftig ökning av antalet sanktioner.....	10
2.5	Regler för arbetslösa med aktivitetsstöd.....	11
3	Studiens upplägg.....	13
3.1	Data.....	13
3.2	Utvärdering av två reformer.....	14
3.3	Hur vi mäter effekter för dem som fått en sanktion.....	17
4	Effekter av nya sanktionsregler och aktivitetsrapportering.....	18
5	Vad händer med dem som får en sanktion?.....	20
6	Hur stor del av effekterna förklaras av hoteffekter?.....	22
7	Slutsatser.....	23
	Referenser.....	26

# 1 Inledning

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att den ska erbjuda en försäkring mot inkomstbortfall i samband med arbetslöshet, så att den som blir arbetslös kan undvika stora variationer i sin levnadsstandard. Den tanken talar för en hög ersättningsnivå. Ett problem är emellertid att en hög ersättningsnivå kan påverka de arbetslösas sökbeteende, eftersom det blir ekonomiskt mindre viktigt att snabbt hitta ett jobb. Ett sätt att försöka hantera detta är olika kontrollåtgärder och sanktioner. Kontrollen kan innefatta aktivitetsrapporter där de arbetslösa redovisar vad de har gjort för att försöka hitta ett jobb, och löpande uppföljningar under möten med en arbetsförmedlare. Med sanktioner menas att den arbetslöse får sin ersättning indragen under en begränsad period på grund av att personen har brutit mot en eller flera av ersättningsreglerna. Kontroll är därför en viktig del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

I Sverige är det Arbetsförmedlingen (AF) som ansvarar för kontrollen av de arbetslösa. Det innebär att AF ska kontrollera att de som har arbetslöshetsersättning (a-kassa) eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd uppfyller de krav som regelverket ställer. Det handlar om att kontrollera att de arbetslösa aktivt söker arbete, följer ersättningsreglerna och sköter övriga överenskomna åtaganden. Kontrollen sker bland annat genom arbetet med individuella handlingsplaner, möten med de arbetslösa, aktivitetsrapporteringen, anvisningar till lämpligt arbete, och genom underrättelser om ifrågasatt ersättning. AF:s kontrolluppdrag är med andra ord avgörande för kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen.

Kontrollarbetet kan påverka de arbetslösa på flera olika sätt. En viktig del är att AF ska motverka felaktiga utbetalningar av a-kassa och aktivitetsstöd. Den här aspekten av AF:s kontrolluppdrag har utvärderats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) i ett flertal studier, vilket har resulterat i relativt långtgående kritik av hur AF sköter sitt kontrolluppdrag. En stor del av kritiken sammanfattas i IAF (2018), där AF bland annat får kritik för att många arbetslösa saknar en handlingsplan, att granskningen av aktivitetsrapporterna är bristfällig, och för att AF inte rapporterar alla fall där de arbetslösa bryter mot reglerna. IAF skriver vidare att bristerna riskerar att leda till att de arbetslösa upplever att kontrollen och omställningskraven är låga, vilket kan leda till längre arbetslöshetstider och felaktiga utbetalningar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> I IAF (2019) undersöks mer ingående hur AF:s kontrollarbete påverkar mängden felaktiga utbetalningar. Ett resultat är att AF inte skickar underrättelser om ifrågasatt ersättning i de situationer där myndigheten borde göra det, vilket kan leda till omfattande kostnader till följd av felaktiga utbetalningar.

Förutom arbetet med felaktiga utbetalningar kan AF:s kontrollarbete också ha andra effekter. Ett flertal studier har undersökt vad som händer med dem som drabbas av en sanktion. En sanktion betyder att den arbetslöse får en lägre inkomst, vilket kan göra att personen söker jobb mer intensivt och därigenom kvarstår i arbetslöshet en kortare tid. Flera studier har också visat att så är fallet. I en svensk studie finner van den Berg & Vikström (2009, 2014) att arbetslösa som får en sanktion lämnar arbetslöshet för arbete 23 procent snabbare än vad de annars skulle ha gjort. Internationella studier från Nederländerna, Danmark, Tyskland, Norge och Schweiz drar liknande slutsatser.<sup>2</sup>

Förutom att öka jobbchansen kan en sanktion också innebära att den arbetslöse sänker sina krav och accepterar jobb av lägre kvalitet. Det kan både röra sig om lägre lönekrav för samma typ av arbete och att man söker ett mindre kvalificerat arbete. Detta bekräftas också av befintliga studier. I en svensk kontext visar van den Berg & Vikström (2009, 2014) att de som får en sanktion accepterar jobb som ger cirka 4 procent lägre lön och oftare tar ett deltidsjobb istället för ett heltidsjobb. Dessa negativa effekter på jobbkvaliteten kvarstår under flera år och förklaras av att de arbetslösa tar mindre kvalificerade jobb. Det betyder att de som får en sanktion påverkas både i positiv (kortare tid i arbetslöshet) och negativ (lägre lön) riktning. Arni, Lalive & van Ours (2013) finner liknande effekter för Schweiz.

Men kontroll och sanktioner kan också ha mer omfattande effekter. Om ersättningssystemen innehåller en hög grad av kontroll och stor risk att få en sanktion, kan hotet om en sanktion eller utökad kontroll göra att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende. Det är helt enkelt möjligt att hotet om att få en sanktion är avskräckande, vilket kan påverka regelefterlevnad, hur många jobb som söks, och därigenom hur fort de arbetslösa kommer i arbete. En parallell är brottsbekämpning där hotet om påföljd kan göra att vissa avstår från ett brott. Inom arbetslöshetsförsäkringen vill man använda hotet om sanktioner för att förbättra sökbeteendet, utan att nödvändigtvis utfärda sanktioner i alla situationer. I litteraturen talar man därför om hoteffekter av kontroll och sanktioner. Sådana effekter kan ha stor betydelse eftersom de potentiellt kan påverka en bred grupp av arbetslösa och inte bara de som faktiskt får en sanktion.

---

<sup>2</sup> van der Klaauw, van den Berg & van Ours (2004) och Abbring, van Ours & van den Berg (2005) studerar sanktioner för arbetslösa med a-kassa och försörjningsstöd i Nederländerna. Vidare studerar Lalive, van Ours & Zweimüller (2005) och Arni, Lalive & van Ours (2013) sanktioner i Schweiz; Hofmann (2008) och van den Berg, Uhlendorff & Wolff (2013) studerar Tyskland; Svarer (2011) studerar Danmark och en studie på sanktioner från Norge är Røed & Westlie (2012).

För att förstå hur AF:s kontrolluppsdrag fungerar är det därför centralt att studera hoteffekter av sanktioner och kontroll. Den här rapporten studerar därför hoteffekter av två regelförändringar under 2013–2014, som skärpte kontrollen av arbetslösa med a-kassa och aktivitetsstöd och ökade risken att drabbas av en sanktion. Vi har flera frågeställningar: Hur påverkar utökad kontroll och mer sanktioner hur fort de arbetssökande lämnar arbetslöshet? Hur viktiga är hoteffekterna av kontroll och sanktioner i förhållande till de direkta sanktionseffekterna för de som faktiskt får en sanktion? Hur skiljer sig effekterna mellan olika grupper av arbetslösa? Påverkas män eller kvinnor mer av kontroll och sanktioner?

Den första förändringen som infördes i september 2013 introducerade ett helt nytt kontrollsystem och medförde grundläggande förändringar av sanktionsreglerna. En viktig del var att systemet med aktivitetsrapporter infördes, vilket innebär att arbetslösa varje månad måste skicka in en rapport till AF där de beskriver alla jobbsökaraktiviteter under den senaste månaden. En annan viktig del av reformen var nya sanktionsregler, vilket resulterade i en kraftig ökning av antalet sanktioner. Före reformen fick ett par hundra personer en sanktion varje månad, och efter reformen hade denna siffra ökat till flera tusen personer. Reformen påverkade bara arbetslösa med a-kassa. Arbetslösa med aktivitetsstöd (arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska program) omfattades inte av de nya sanktionsreglerna.<sup>3</sup> Det betyder att arbetslösa med a-kassa mötte en högre risk att få en sanktion och var tvungna att aktivitetsrapportera, medan reglerna för de med aktivitetsstöd inte förändrades.

Den andra regelförändringen som inträffade i januari 2014 utökade systemet med aktivitetsrapporter till att också gälla arbetslösa med aktivitetsstöd. För att studera effekterna av de två reformerna utnyttjar vi det faktum att reformerna genomfördes vid olika tillfällen för arbetslösa med a-kassa och arbetslösa med aktivitetsstöd.<sup>4</sup>

Ett huvudresultat är att det förändrade kontrollarbetet med fler sanktioner och aktivitetsrapportering påverkar hur fort arbetslösa lämnar arbetslöshet för arbete. Ett mer omfattande hot om att få en sanktion och utökad kontroll förefaller således leda till att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende, vilket leder till att de fortare kommer i arbete. Hoteffekter bör med andra ord vara en viktig del när man utvärderar hur väl kontrollarbetet fungerar.

---

<sup>3</sup> Från mars 2015 har de med aktivitetsstöd av liknande sanktionsregler som de med a-kassa.

<sup>4</sup> Dessa två grupper skiljer sig såklart åt av många andra orsaker än skillnader i sanktions- och kontrollregler, men vi hanterar detta genom att använda data före reformerna, och följa de arbetssökande under och efter de två reformerna. Här är data före reformerna viktigt eftersom det hjälper oss att fånga generella skillnader mellan de två grupperna som inte har med sanktions- och kontrollreglerna att göra.

Ett annat resultat är att de som har aktivitetsstöd genom deltagande i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) påverkades mer av den utökade kontrollen än de med a-kassa. Vi finner också att män påverkas i hög grad av den utökade kontrollen och den ökade risken att få en sanktion, medan effekten är liten (eller noll) för kvinnor

Att hoteffekter är viktiga är i linje med resultaten från tidigare studier från andra länder. I två studier baserade på data från Schweiz finner Lalive, van Ours & Zweimüller (2005) och Arni, Lalive & Van Ours (2013) indikationer på betydande hoteffekter av sanktioner. I ett mindre experiment utfört i Nederländerna hittar Boone, Sadrieh & van Ours (2009) att hotet om en sanktion har betydelse för deltagarnas benägenhet att acceptera olika jobb.

Regelförändringen i september 2013 medförde flera saker. Den införde systemet med aktivitetsrapporter, ökade hotet att få en sanktion och gjorde att många fler faktiskt fick en sanktion. Frågan är då om effekterna vi ser av reformen främst beror på hoteffekter på grund av ökat hot om sanktioner och utökad kontroll, eller om de beror på att fler får en sanktion? Handlar det om effekter av förebyggande hot, eller är effekterna bara resultatet av att fler får sanktioner och direkta sanktionseffekter för dem? För att undersöka detta beräknar vi betydelsen av dessa två faktorer. När vi gör detta ser vi att den större delen av effekten av reformen år 2013 förklaras av ökade hoteffekter. För män förklaras exempelvis det mesta av den totala effekten av reformerna av hoteffekter (90 procent), medan de direkta sanktionseffekterna för de som får en sanktion förklarar en mindre del (10 procent). Det bekräftar att hoteffekter är en viktig del av AF:s kontrollarbete.

För att kunna göra dessa beräkningar skattar vi direkta sanktionseffekter för de som drabbas av en sanktion.<sup>5</sup> Denna analys visar att arbetslösa som får en sanktion påverkas i hög grad. De lämnar arbetslöshet för arbete fortare än vad de annars skulle ha gjort. Detta resultat är intressant i sig och i linje med resultaten från tidigare studier av sanktioner (van den Berg & Vikström 2009; 2014).

Rapporten är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 beskrivs reglerna för kontroll och sanktioner, samt de två reformerna under 2013–2014. Avsnitt 3 beskriver studiens upplägg. I avsnitt 4 redovisar vi effekterna av de två reformerna. Avsnitt 5 redovisar effekter för de som får en sanktion, och avsnitt 6

---

<sup>5</sup> Detta görs genom att använda "Timing of events-metoden" som är standard i litteraturen. Den är utvecklad i Abbring & van den Berg (2003) och har tidigare använts av van den Berg och Vikström (2009, 2014).



delar upp den totala reformeffekten i hoteffekter och direkta sanktionseffekter. Avsnitt 7 sammanfattar.

## **2 Kontroll och sanktioner för arbetslösa**

Den här rapporten studerar hur arbetslösa påverkades av två reformer av kontroll- och sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen under 2013–2014. I detta avsnitt beskrivs dessa reformer. För att förstå reformerna beskrivs först reglerna före reformerna (avsnitt 2.1). Därefter beskrivs den första reformen (september 2013) som introducerade systemet med aktivitetsrapporter (avsnitt 2.2) och nya sanktionsregler (avsnitt 2.3). Den första reformen påverkade inledningsvis bara arbetslösa med a-kassa. Arbetslösa med andra former av stöd, såsom aktivitetsstöd, omfattades inte av de nya sanktionsreglerna och inte heller av de gamla sanktionsreglerna. Inledningsvis behövde de inte heller skicka in aktivitetsrapporter, eftersom AF beslutade att införa aktivitetsrapporteringen stegvis. Detta gjorde att deltagare i JOB med aktivitetsstöd inte omfattades förrän i januari 2014. Denna förändring av kontrollen för arbetslösa med aktivitetsstöd benämner vi som den andra reformen (avsnitt 2.4).

### **2.1 Regler för arbetslösa med a-kassa före 2013**

Arbetslösa kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen givet att ett antal grundvillkor är uppfyllda. Ersättningen kan dock helt eller delvis dras in (en sanktion) om den arbetslöse bryter mot reglerna. Ett grundläggande villkor för rätten till a-kassa är att de allmänna villkoren i lagen om arbetslöshetsförsäkring är uppfyllda. Det innefattar att den arbetslöse ska vara beredd att ta ett lämpligt arbete, vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete, vara anmäld på AF, aktivt söka ett lämpligt arbete och medverka till att en individuell handlingsplan upprättas. Om något av dessa villkor inte var uppfyllt upphörde, före september 2013, rätten till a-kassa tills villkoren återigen var uppfyllda. Ett sådant beslut om indragen ersättning är en form av sanktion.

Ersättningen kunde också reduceras under en viss tid, vilket är en annan typ av sanktion. Detta gällde om en arbetslös avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller om den arbetslöse genom sitt uppträdande hade sett till att en anställning inte kommit till stånd. Om dessa regler överträdades skulle det leda till en sanktion där ersättningen sänktes med 25 procent i 40 dagar. En andra sanktion var 50 procent i 40 dagar, och en tredje överträdelse under samma ersättningsperiod ledde till permanent indragen ersättning.

Det fanns också regler kring avstängning från rätten till a-kassa, vilket innebär att ersättningen upphör under en viss tid, men att antalet ersättningsdagar

inte påverkas. Det skedde om en arbetslös lämnat sitt arbete utan giltig anledning, eller om den arbetslöse skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande. Avstängningstiden berodde på grunden för avstängningen och på hur länge arbetet skulle ha varat. Den här typen av sanktioner utfärdas med andra ord på grund av saker som skett innan individen blev arbetslös, vilket gör att de skiljer från övriga typer av sanktioner, och studeras därför inte i denna rapport.<sup>6</sup>

## 2.2 Aktivitetsrapporterna införs i september 2013

Utgångspunkterna för de nya regler som infördes i september 2013 var att de skulle vara tydliga och utformade så att sanktioner verkligen används utan att ge upphov till orimliga ekonomiska konsekvenser. Reglerna skulle också underlätta AF:s kontrollarbete.<sup>7</sup>

En viktig del av reformen var att systemet med aktivitetsrapporter infördes. Tidigare behövde de arbetslösa inte redovisa sina sökaktiviteter på ett regelbundet och strukturerat sätt, men med aktivitetsrapporteringen blev de tvungna att varje månad redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att ta sig ur arbetslösheten.<sup>8</sup> Det handlar om att redovisa jobbansökningar, anställningsintervjuer, intresseanmälningar, sökta anvisade jobb och platsförslag, och andra jobbsökaraktiviteter. Rapporterna ska granskas av AF, och om en arbetslös inte skickar in en rapport eller om AF gör bedömningen att aktivitetsnivån inte varit tillräckligt hög ska AF skicka en underrättelse om ifrågasatt ersättning. Efter beslut från den aktuella arbetslöshetsförsäkringen kan det leda till en sanktion.<sup>9</sup>

Det betyder att de arbetslösa numera har en skyldighet att regelbundet redovisa aktivitet i arbetssökandet, och otillräcklig aktivitet kan leda till en sanktion. Detta innebär en betydande kontroll av de arbetslösa, och frågan är hur det påverkar sökbeteendet och hur fort de lämnar arbetslöshet för arbete.

Aktivitetsrapporterna kan också användas av arbetsförmedlarna i deras dialog med den arbetslöse. Det kan handla om att identifiera förbättringsområden och ge underlag till ökat stöd och insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program.

---

<sup>6</sup> Reglerna före 2013 beskrivs i detalj i en rad IAF-rapporter, ett exempel är IAF (2009).

<sup>7</sup> En mer detaljerad beskrivning av de nya reglerna och bakgrunden till dem finns i Ds 2012:3 Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. Reglerna diskuteras också i en rad IAF-rapporter, ett exempel är IAF (2016).

<sup>8</sup> Rapporterna skickas vanligtvis in genom Mina sidor på AF:s hemsida, men det är också möjligt att använda en pappersblankett.

<sup>9</sup> För arbetslösa med aktivitetsstöd är det enheten ersättningsprövning på Arbetsförmedlingen som utreder och fattar beslut om sanktioner.

På grund av att många arbetslösa skulle omfattas av kravet på aktivitetsrapportering beslutade AF att införa systemet stegvis, så att systemet kunde införas på ett bra sätt (Arbetsförmedlingen, 2014). Aktivitetsrapporteringen infördes därför i fyra etapper för olika grupper av arbetssökande. Den första gruppen som omfattades av aktivitetsrapporteringen var arbetslösa som har eller ansöker om a-kassa (september 2013). Från 1 december 2013 omfattades arbetslösa ungdomar i åldern 18–24 år som deltar i Jobbgarantin för ungdomar, från 1 januari 2014 ingår deltagare i JOB, och från 1 februari 2014 omfattas övriga inskrivna av kravet på aktivitetsrapportering.

### **2.3 Nya sanktionsregler i september 2013**

En viktig del av reformen i september 2013 var också nya sanktionsregler. De tidigare reglerna var delvis oklara med sanktioner utifrån de allmänna villkoren, och sanktioner genom nedsatt ersättning och avstängning. En viktig del var därför att tydliggöra när en sanktion ska utgå liksom den ekonomiska konsekvensen. De nya reglerna samlar därför alla sanktioner i tre tydliga grupper: sanktioner när den arbetslöse medvetet har förlängt tiden i arbetslöshet, sanktioner för misskött arbetssökande, och avstängning om den arbetslöse har orsakat arbetslösheten. För varje grupp finns nu tydliga grunder för en sanktion och storleken på sanktionen framgår tydligt. Tanken var att ett tydligare regelverk skulle medverka till att sanktionerna verkligen användes när reglerna inte efterlevdes, och det också skulle vara tydligt för alla arbetslösa vilka regler som gäller. Samtidigt blev sanktionerna mildare, utifrån tanken att mildare sanktioner skulle göra att de verkligen användes. Ett tydligt syfte med reformen var med andra ord att öka antalet sanktioner.

För sanktioner vid misskötsel av arbetssökandet gäller nu att de arbetslösa ska medverka till att en individuell handlingsplan upprättas, lämna in en aktivitetsrapport varje månad, inte utebli från möten eller andra kontakter med AF eller en kompletterande aktör, söka anvisat lämpligt arbete, och aktivt söka arbete. Vid en första överträdelse av dessa regler utgår en varning, vid en andra överträdelse dras ersättningen in under en dag, vid den tredje gäller indragen ersättning under fem dagar och vid en fjärde tio dagar. Vid en femte överträdelse dras ersättningen in permanent.

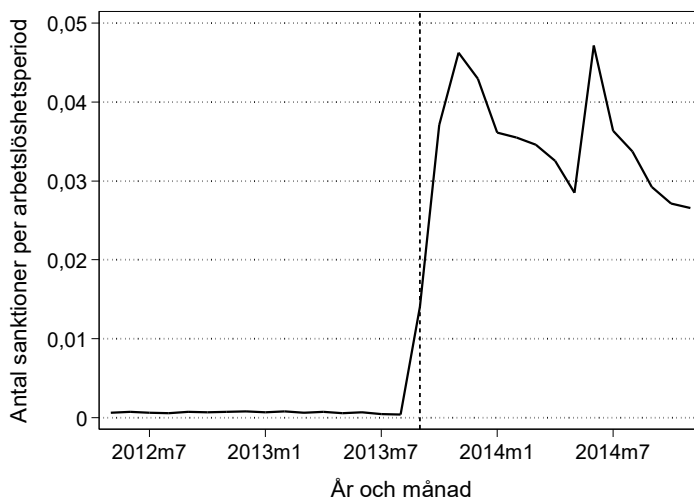
Sanktioner ska också utgå om den arbetslöse förlänger tiden i arbetslöshet. Här ingår att avvisa ett erbjudet lämpligt arbete, att genom sitt uppträdande se till att anställning inte kommit till stånd, och att avvisa ett erbjudande om att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vid första förseelsen är sanktionen fem ersättningsdagar, vid den andra tio dagar, vid den tredje 45 dagar, och därefter gäller permanent indragen ersättning,

Reglerna för när en arbetslös ska stängas av förändrades också. Nu gäller avstängning om man utan giltig anledning lämnar sitt arbete, på grund av sitt uppförande skiljs från sitt arbete, om man utan giltig anledning lämnar ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller genom sitt uppträdande gör att AF återkallar ett anvisat program.

## 2.4 Kraftig ökning av antalet sanktioner

De nya sanktionsreglerna introducerade mindre ekonomiskt kännbara (mildare) sanktioner och nya sanktionsgrunder lades till (t.ex. vid ej inskickad aktivitetsrapport). En annan förändring var att vissa underrättelser sänds automatiskt till arbetslöshetsförsäkringarna. Sammantaget ledde detta till en dramatisk ökning av antalet sanktioner, vilket framgår av Figur 1 som visar det genomsnittliga antalet sanktioner per arbetslöshetsperiod (som registrerats vid AF) över tid. Figuren visar antalet sanktioner inom de 12 första månaderna av varje arbetslöshetsperiod. Före reformen i september 2013 var det få som fick en sanktion (0,06 procent), för att sedan öka kraftigt i samband med reformen (3,4 procent i genomsnitt).

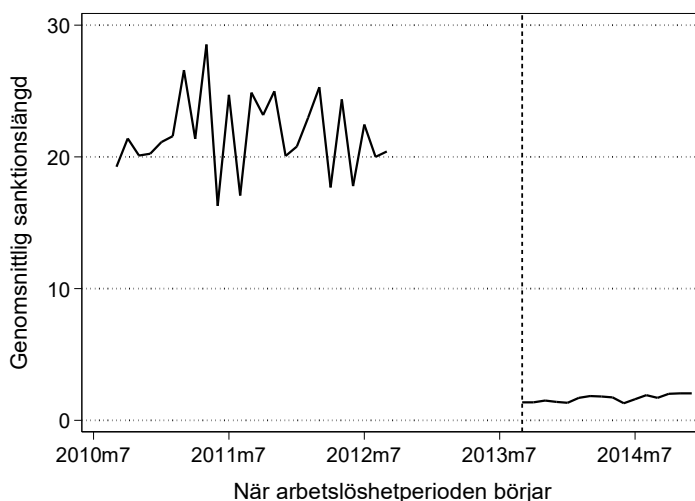
Figur 1 Antal sanktioner per arbetslöshetsperiod över tid (inom de 12 första månaderna av varje period)



Samtidigt blev sanktionerna mildare, vilket illustreras i Figur 2 som visar den genomsnittliga längden för sanktioner före och efter reformen. Figuren visar att sanktionerna i genomsnitt varade ungefär 20 ersättningsdagar före reformen jämfört med ungefär två dagar efter reformen. Men trots att sanktionerna blev

mildare ökade den genomsnittliga sanktionsgraden (antal indragna ersättningsdagar per arbetslöshetsperiod) i samband med reformen. Det förklaras av att ökningen av antalet sanktioner hade betydligt större betydelse än minskningen av längden på sanktionerna. Konsekvensen blev att det förväntade antalet sanktionsdagar under en arbetslöshetsperiod mer än tredubblades, trots de mildare sanktionerna (se Lombardi, 2019).

Figur 2 Sanktionslängd över tid (i dagar, för sanktioner inom de 12 första månaderna av varje arbetslöshetsperiod)



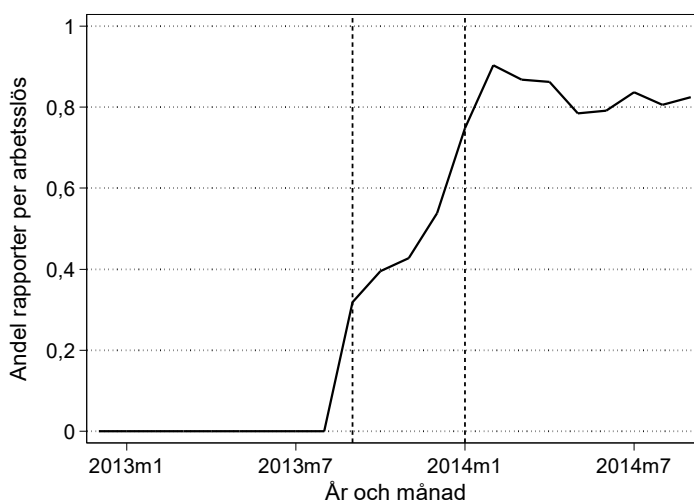
## 2.5 Regler för arbetslösa med aktivitetsstöd

De ovan beskrivna sanktionsreglerna gäller för de arbetslösa som har a-kassa, men det finns också ett regelverk för dem med aktivitetsstöd och andra typer av ersättningar. En viktig del är att arbetslösa som har aktivitetsstöd genom att de deltar i JOB från och med 1 januari 2014 omfattas av systemet med aktivitetsrapportering.<sup>10</sup> Tidigare kontrollerades dessa arbetslösa i första hand genom möten med arbetsförmedlare och genom insatserna inom garantin, men nu tvingas de att systematiskt och återkommande rapportera sina sökaktiviteter, och dessa följs upp och granskas av arbetsförmedlarna.

<sup>10</sup> Från början var det tänkt att de med aktivitetsstöd också skulle omfattas av aktivitetsrapporteringen redan från september 2013, men på grund av att många arbetslösa skulle omfattas av systemet beslutades det att systemet skulle införas gradvis. Det förklarar varför de med aktivitetsstöd inom JOB omfattas av aktivitetsrapporteringen från och med januari 2014.

Det stegvisa införandet av aktivitetsrapporteringen illustreras i Figur 3, som visar andelen inskickade rapporter under varje månad. När aktivitetsrapporteringen införs för de med a-kassa i september 2013 ser vi en tydlig ökning av antalet inskickade rapporter. I januari 2014 kommer nästa tydliga ökning, efter att de med aktivitetsstöd inom JOB också omfattas av kravet på aktivitetsrapportering. Antalet inskickade rapporter ökar också i december 2013, när ungdomar 18–24 år som deltar i Jobbgarantin för ungdomar börjar omfattas av systemet.

Figur 3 Andel arbetssökande som har skickat in en aktivitetsrapport, över tid



Arbetslösa med aktivitetsstöd omfattades dock inte av de nya sanktionsreglerna som infördes i september 2013. Dessa gäller endast för sökande med a-kassa. De med aktivitetsstöd omfattades inte heller av de tidigare sanktionsreglerna.<sup>11</sup>

Sammantaget betyder detta att arbetslösa med aktivitetsstöd omfattades av utökad kontroll genom aktivitetsrapporteringen, men inte av några hot om sanktioner. Det får anses vara en betydande skärpning av kontrollen, och vi studerar hur detta påverkade de arbetslösa med fokus på övergången till jobb.

---

<sup>11</sup>Från och med 1 mars 2015 gäller nya sanktionsregler även för arbetslösa med aktivitetsstöd. Det harmoniserar reglerna för dem med aktivitetsstöd och dem med a-kassa, även om det finns vissa regelskillnader. Denna reform studeras dock inte i den här rapporten. Mer information om reformen finns bland annat i IAF (2016).

### 3 Studiens upplägg

Vi studerar hoteffekter av sanktioner och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen. Här ges en övergripande förklaring av de metoder som används. En mer ingående och teknisk beskrivning finns i Lombardi (2019). Huvudfrågan är om hotet om en sanktion och kontroll gör att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende och lämnar arbetslöshet fortare än de annars skulle ha gjort. Den här rapporten studerar därför hoteffekterna av två reformer (se avsnitt 2). I avsnitt 3.1 beskriver vi de data som används och i avsnitt 3.2 redogör vi för hur reformerna utvärderas.

Vi analyserar också sanktionseffekter för dem som får en sanktion. Hur detta görs beskriver vi i avsnitt 3.3. En viktig anledning till detta är att analysen av reformerna ger oss totaleffekten av reformerna. Genom att skatta sanktionseffekter för dem som får en sanktion kan vi undersöka i vilken utsträckning eventuella effekter av reformerna beror på ökat hot om sanktioner och kontroll och i vilken utsträckning de beror på ökade jobbchanser för de arbetslösa som får en sanktion (nu många fler)?

#### 3.1 Data

Vår studie utgår från AF:s register (Datalagret) över alla som är inskrivna vid AF. Registret ger information om hur länge de arbetssökande varit arbetslösa, när de lämnar öppen arbetslöshet för ett jobb eller arbetsmarknadspolitiskt program. Dessa data används för att skapa arbetslöshetsperioder, där arbetslöshet definieras som heltidsarbetslöshet eller programdeltagande. Arbetslöshetsperioden avslutas när individen får ett jobb. Vi studerar effekter på jobbchansen, d.v.s. sannolikheten att lämna arbetslöshet för ett arbete. En arbetslös som hittar ett arbete, deltid eller heltid, och behåller det i minst 30 dagar, räknas som att ha lämnat arbetslöshet. Avslut av andra anledningar än arbete, exempelvis utbildning eller okänd orsak, räknas inte som jobb. Vi studerar alla arbetslöshetsperioder som började mellan september 2011 och mars 2015 för individer i åldern 25–50. AF:s register innehåller också annan information om de arbetslösa, till exempel utbildningsnivå, arbetslöshetshistorik och sökta yrken. Ytterligare information om de arbetslösa (t.ex. utländsk bakgrund och civilstånd) hämtas från SCB:s databas LOUISE.

Från registret ASTAT har vi uppgifter om alla individer med a-kassa. Dessa uppgifter används framförallt till att avgöra vilka arbetslösa som har a-kassa, hur många a-kassedagar de har kvar och om de tar ut ersättning på heltid eller deltid. ASTAT innehåller också information om alla sanktioner som utfärdats, inklusive startdatum, längd och omfattning. Med de data vi har tillgång till kan

vi skilja mellan sanktioner av följande grupper av anledningar: ”medvetet har förlängt tiden i arbetslöshet”, ”misskött arbetssökandet” och ”orsakat arbetslösheten”. Vi ser däremot inte den exakta grunden för en sanktion, vilket gör att vi inte kan studera sanktionseffekter för olika typer av sanktioner. Vi kan till exempel inte särskilt studera sanktioner på grund av ej inlämnad aktivitetsrapport.

AF:s register innehåller också information från aktivitetsrapporterna. Det handlar om vilka som har skickat in en rapport och vilka aktiviteter som rapporterats.

Sammantaget har vi således detaljerad information om varje arbetslöshetsperiod. Vi vet om den arbetslöse får a-kassa, kan se eventuella sanktioner och vi ser om och när den arbetslöse får ett jobb. Alla datakällor beskrivs mer ingående i Lombardi (2019).

### **3.2 Utvärdering av två reformer**

Den första reformen i september 2013 införde systemet med aktivitetsrapporter och ökade antalet sanktioner för arbetslösa med a-kassa. Den andra reformen i februari 2014 utökade systemet med aktivitetsrapportering till att också omfatta långtidsarbetslösa som har aktivitetsstöd genom deltagande i JOB. För att studera reformerna väljer vi därför ut långtidsarbetslösa med a-kassa respektive aktivitetsstöd. Vi väljer ut alla som varit arbetslösa i minst 280 dagar och följer dem som längst till dag 560. Vidare inkluderas bara arbetslösa som har a-kassa när de skrivs in som arbetslösa vid AF och som tar ut a-kassa på heltid. För denna grupp tar a-kassan slut efter 420 dagars arbetslöshet (300 ersättningsdagar med ersättning fem dagar i veckan och ersättning på heltid). Vid denna tidpunkt skrivs de in i JOB och erhåller aktivitetsstöd. Detta ger oss två grupper av långtidsarbetslösa – de med a-kassa och de med aktivitetsstöd – som vi använder för att studera effekterna av de två reformerna.

Det finns dock två viktiga utvärderingsproblem förknippade med att utvärdera den här typen av reformer. För det första, även om långtidsarbetslösa som har a-kassa och långtidsarbetslösa som nyss gått över till JOB troligtvis konkurrerar om liknande jobb, finns det också skillnader mellan de två grupperna. Två skillnader är att de med aktivitetsstöd får ta del av insatserna inom JOB och att de har varit arbetslösa något längre tid än långtidsarbetslösa som fortfarande har a-kassa. För det andra så förändras över tid många andra saker utöver reglerna för sanktioner och kontroll. Det handlar om förändrat konjunkturläge och andra regelförändringar. För att hanterade dessa två problem utnyttjar vi det faktum att reformerna infördes vid olika tillfällen för de två grupperna, och använder data både före, under, och efter de två reformerna. På



utvärderingsspråk handlar det om en så kallad ”difference-in-differences-design” som är en standardmetod vid utvärdering av den här typen av reformer (se Angrist & Pischke, 2009 för en mer detaljerad beskrivning av metoden). Grundtanken är att använda data före reformerna för att kontrollera för skillnader mellan grupperna som inte har med reformerna att göra, och att använda att reformerna infördes vid olika tillfällen för de två grupperna för att kontrollera för förändrat konjunkturläge och andra förändringar över tid som är orelaterade till reformerna.

Vi kan ta den första reformen som ett exempel. Före reformen finns det troligtvis skillnader i jobbchanser mellan arbetslösa med a-kassa och arbetslösa med aktivitetsstöd. Men genom att använda data före reformerna har vi information om hur stora dessa skillnader är. Säg sedan att de med a-kassa ökar sina jobbchanser mer efter den första reformen (ökad kontroll och mer sanktioner för dem med a-kassa) i jämförelse med de arbetslösa som har aktivitetsstöd. Eftersom båda grupperna påverkas av förändrat konjunkturläge och andra förändringar över tid, men bara gruppen med a-kassa påverkas av reformen, tolkar vi detta som en effekt av reformen. Detta är möjligt eftersom reformerna infördes vid olika tidpunkter för de två grupperna, vilket gör att vi kan använda gruppen som inte påverkas av en viss reform för att skatta betydelsen av förändrat konjunkturläge och andra förändringar över tid.

Metoden fungerar om jobbchanserna för de två grupperna skulle ha utvecklats på samma sätt om reformerna inte hade inträffat. I annat fall är det inte möjligt att avgöra hur mycket av en förändring som skett mellan perioden före och efter reformen som beror på förändrat konjunkturläge, och hur mycket som beror på själva reformen. Ett vanligt sätt att undersöka om detta antagande är uppfyllt eller inte är att använda data före reformerna. Om jobbchanserna för de två grupperna utvecklas på liknande sätt för de två grupperna före reformerna, är det också rimligt att tro att de skulle ha utvecklats på liknande sätt under reformperioden om reformerna inte hade genomförts. Att så är fallet bekräftas också av omfattande känslighetsanalyser som redovisas i Lombardi (2019). Där redovisas också resultat från en rad andra känslighetsanalyser som alla tyder på att resultaten är robusta.

För att skatta effekterna använder vi en så kallad durationsmodell (här en Coxmodell, se Cox, 1972). I modellen kontrollerar vi för att jobbchansen kan förändras under arbetslöshetsperioden, exempelvis på grund av att det ofta blir svårare att få ett jobb om man har varit arbetslös under en längre tid. Delta-gande i JOB inträffar också efter en viss tid i arbetslöshet. Modellen inkluderar också tidsvariabler (varje månad och år) som kontrollerar för generella skillnader över tid, såsom förändrat konjunkturläge. Tidsvariablerna tar också hänsyn

till säsongvariation. Effekterna av de två reformerna mäts genom så kallade tidsvarierande variabler i durationsmodellen. På detta sätt fångar vi att en och samma individ först kan tillhöra gruppen med a-kassa och sedan, om hen kvarstår i arbetslöshet en längre tid, gruppen med aktivitetsstöd. Detta är en viktig anledning till att använda en durationsmodell för att utvärdera reformernas effekter.

Tabell 1 Beskrivande statistik för urvalet som används i analysen

	Före		Sept.2013 -		Efter	
	september 2013		jan. 2014		januari 2014	
	A - kassa	Aktivitets- stöd	A - kassa	Aktivitets- stöd	A - kassa	Aktivitets- stöd
Alder	37,41	37,81	37,52	37,73	37,52	37,89
Högsta utbildning						
Grundskola	0,19	0,21	0,19	0,22	0,19	0,21
Gymnasial	0,47	0,47	0,47	0,45	0,46	0,46
Högskola	0,34	0,32	0,34	0,33	0,35	0,33
Minst ett barn under 18	0,42	0,42	0,41	0,42	0,41	0,42
Utländsk härkomst	0,48	0,53	0,52	0,56	0,52	0,56
Gift	0,4	0,42	0,41	0,43	0,4	0,42
Man	0,57	0,58	0,6	0,6	0,59	0,6
Arbetslös någon gång under 24 månader före perioden	0,27	0,3	0,32	0,36	0,31	0,36
Minst ett program under 2 år före perioden	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
Antal dagar senaste arbetslöshetsperiod	200	221	232	253	239	260
Minst ett program under 4 år före perioden	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Tidigare inkomst (genomsnitt över 3 år)	165 800	154 300	169 900	150 300	176 300	162 400
Antal arbetslöshetsperioder	32 185	16 565	8 468	4 972	12 132	7 999

*Not:* Tabellen redovisar andelar eller genomsnitt. Alla variabler mäts vid arbetslöshetsperiodens start.

Tabell 1 beskriver datamaterialet som används i studien. Vi beskriver de två grupperna som används i studien – långtidsarbetslösa med a-kassa och långtidsarbetslösa med aktivitetsstöd inom JOB – under perioden före reformerna (kolumn 1–2), mellan de två reformerna (kolumn 3–4) och efter den andra reformen (kolumn 5–6). Alla variabler mäts vid arbetslöshetsperiodens start. Statistiken i tabellen visar att gruppen med aktivitetsstöd i genomsnitt har lägre utbildningsnivå och oftare utländsk bakgrund. De har också sämre förutsättningar i form av lägre inkomster under åren före arbetslöshetsperioden. En förklaring är att de med a-kassa i genomsnitt har varit arbetslösa kortare tid

(280 till 420 dagar i arbetslöshet) jämfört med gruppen med aktivitetsstöd (420 till 580 dagar). Notera dock att vi i analysen använder data före de två reformerna för att kontrollera för dessa och andra generella skillnader mellan grupperna.

### 3.3 Hur vi mäter effekter för dem som fått en sanktion

Vi studerar också effekter för de arbetslösa som fått en sanktion. Vår analys fokuserar på effekten av den första sanktionen under perioden. Vi utesluter däremot varningar från analysen.<sup>12</sup>

Syftet med den här analysen är att undersöka om de arbetslösa som får en sanktion lämnar arbetslöshet fortare än vad de annars skulle ha gjort. För att göra detta på ett trovärdigt sätt måste vi ta hänsyn till att de arbetslösa som får en sanktion utgör en speciell grupp av arbetslösa. Utgångspunkten är att det finns många orsaker till varför en sanktion utfärdas. Det kan handla om väldigt personspecifika orsaker till varför man exempelvis inte skickar in en aktivitetsrapport, inte är tillräckligt aktivt i sitt arbetssökande, eller tackar nej till ett erbjudet jobb. Och det är inte rimligt att tro att våra data fångar alla tänkbara personspecifika orsaker till en sanktion. På utvärderingsspråk betyder det att vi har selektion som beror på egenskaper vi inte observerar (selektion på icke-observerbara faktorer). För att ta hänsyn till sådan selektion använder vi oss av den så kallade ”Timing of Events-metoden” som har utvecklats av Abbring & van den Berg (2003). Metoden är standard i sanktionslitteraturen och har använts av bland annat van den Berg & Vikström (2009, 2014), Svarer (2011) och Arni, Lalive & van Ours (2013).

Metoden går ut på att gemensamt modellera de processer som leder fram till att vissa individer hittar jobb snabbt, samt de processer som leder fram till att vissa drabbas av en sanktion. Metoden vilar, precis som alla andra metoder, på en rad antaganden. De viktigaste antagandena är att de icke-observerbara faktorerna har ett likadant inflytande under hela arbetslöshetsperioden, samt att en sanktion endast påverkar de arbetslösas beteende efter att den har utfärdats. Effekten av en sanktion skattas genom att undersöka i vilken utsträckning sanktioner och utflödet från arbetslöshet till arbete ligger nära varandra i tiden. Om en sanktion snabbt följs av att den arbetslöse hittar ett jobb, oavsett hur lång tid det tog innan sanktionen utfärdades, tyder det på att sanktioner har en positiv effekt på jobbchansen.

Som nämndes ovan är ett viktigt antagande att sanktioner endast påverkar de arbetslösas beteende efter att de har utfärdats. Det är dock inte självklart att

---

<sup>12</sup> Med en varning menas den första sanktionen på grund av misskött arbetssökande, som enligt sanktionstrappan ger noll sanktionsdagar.

detta antagande är uppfyllt. En viktig anledning är att det nuvarande sanktions-systemet innehåller sanktioner som utfärdas i princip automatiskt. Det handlar i första hand om sanktioner på grund av att den arbetslöse inte skickat in sin aktivitetsrapport. När det gäller dessa sanktioner är det möjligt att vissa arbetslösa som har ett jobb på gång medvetet väljer att inte skicka in någon aktivitetsrapport, då sanktioner i form indragna a-kassedagar inte har någon betydelse om de hunnit påbörja en anställning innan sanktionen träder i kraft. Det betyder att förväntningar om framtida sanktion kan påverka de arbetslösa redan före sanktionen. Om så är fallet kommer vissa sanktioner påföras individer som redan har ett jobb på gång, vilket innebär att vi riskerar att överskatta effekten av en sanktion. Detta är viktigt att ha med sig när vi diskuterar storleken på de skattade effekterna av att få en sanktion.

Metoden bygger också på antaganden av mer teknisk natur. Vi hänvisar till Lombardi (2019) för en diskussion av dessa. Slutligen vill vi lyfta att "timing of events-metoden" kan specificeras, implementeras och skattas på olika sätt. Vi utgår från de senaste resultaten, råden och insikterna från den akademiska litteraturen (Gaure, Røed & Zhang, 2007; Lombardi, van den Berg & Vikström, 2019).

## **4 Effekter av nya sanktionsregler och aktivitetsrapportering**

Detta avsnitt redovisar våra skattningar av den övergripande effekten av de två reformerna. Det innefattar hur de nya sanktionsreglerna och aktivitetsrapporteringen påverkade arbetslösa med a-kassa, och hur aktivitetsrapporteringen påverkade dem med aktivitetsstöd inom JOB. Vi redovisar effekter för hela gruppen arbetslösa, samt uppdelat på kvinnor och män. Resultaten som redovisas i Tabell 2 visar att det förändrade kontrollarbetet har haft betydande inverkan på hur fort de arbetslösa får/tar ett jobb. Det gäller endast män som påverkas mer än kvinnor av den utökade kontrollen och det ökade hotet att få en sanktion. För män visar resultaten i kolumn 2 att de nya sanktionsreglerna och aktivitetsrapporteringen (reform 1) gör att de med a-kassa lämnar arbetslöshet för arbete 11 procent fortare än vad de annars skulle ha gjort. För de med aktivitetsstöd, ökar motsvarande jobbchans med mer än 20 procent när de också omfattas av aktivitetsrapporteringen (reform 2). Arbetslösa som utsätts för utökad kontroll och en större risk att få en sanktion tillbringar med andra ord kortare tid i arbetslöshet, jämfört med vad de skulle ha gjort utan det ökade hotet om sanktioner och den utökade kontrollen. För

kvinnor ser vi inte några signifikanta effekter av någon av de två reformerna (kolumn 3). Kolumn 1 redovisar den totala effekten för både män och kvinnor.

Resultaten innebär att AF:s kontrollarbete, i form av skarpare sanktionsregler och aktivitetsrapportering, har stor betydelse för de arbetslösas jobbchanser. Det indikerar att kontrollen skulle kunna ge upphov till betydande hoteffekter som en följd av det ökade hotet om att få en sanktion och den utökade kontrollen. Detta är i linje med resultaten från tidigare studier på data från Schweiz. Både Lalive, van Ours, & Zweimüller (2005) och Arni, Lalive & Van Ours (2013) jämför lokala områden i Schweiz där sanktionsgraden är hög med lokala områden där risken att få en sanktion är lägre. De finner att jobbchanserna är högre i områden med en stor andel sanktioner, vilket de tar som evidens för viktiga hoteffekter av sanktioner. I en relaterad studie använder Boone, Sadrieh, & van Ours (2009) ett mindre experiment för att visa att hot om en sanktion ökar deltagarnas benägenhet att acceptera olika jobb.

Tabell 2 Effekter av de nya sanktionsreglerna och aktivitetsrapporteringen för alla och uppdelat på kvinnor och män

	Alla (1)	Män (2)	Kvinnor (3)
September 2013: Nya sanktionsregler och aktivitetsrapportering för arbetslösa med a-kassa	0,05 (0,05)	0,11* (0,07)	-0,03 (0,08)
Januari 2014: Aktivitetsrapportering för arbetslösa med aktivitetsstöd i JOB	0,12** (0,06)	0,21*** (0,07)	-0,03 (0,08)

*Not:* Utfallet är jobbchansen. Cox-regressionsskattningar. Modellen inkluderar också år- och månadsdummies samt individkaraktistika (se Tabell 1). Robusta standardfel inom parentes. \*, \*\* och \*\*\* anger statistisk signifikans på tio-, fem- och en procentsnivå.

Ett resultat är alltså att de med aktivitetsstöd inom JOB påverkas mer av den utökade kontrollen än arbetslösa med a-kassa, trots att de med a-kassa påverkas av nya sanktionsregler och aktivitetsrapportering, medan de med aktivitetsstöd endast påverkas av aktivitetsrapporteringen. En anledning kan vara att deltagarna i JOB har varit arbetslösa en längre tid än de som har a-kassa, och flera tidigare studier indikerar att just långtidsarbetslösa påverkas mer av olika arbetsmarknadspolitiska insatser (Card, Kluve & Weber, 2017). En annan anledning kan vara att de med a-kassa redan innan reformerna riskerade att få en sanktion, och även om den risken var låg kan det betyda att det fanns hoteffekter för de med a-kassa även innan reformerna.

Vi ser också att män påverkas mer än kvinnor av den utökade kontrollen och det ökade hotet att få en sanktion. I den här rapporten har vi inte haft möjlighet att i detalj undersöka orsakerna till detta. Men det är möjligt att kvinnor oftare följer reglerna även utan hot om sanktioner och utökad kontroll, medan det krävs mer kraftfulla åtgärder för att män ska följa reglerna. Vi noterar även att flera tidigare studier också indikerar att män påverkas mer av arbetsmarknadspolitiska insatser. Några exempel är effekterna av arbetsmarknadsutbildning (Liljeberg, 2016) och insatser för unga med aktivitetsersättning (Socialförsäkringsrapport 2017:5). Dessa skillnader mellan kvinnor och män bör var intressanta för framtida forskning och utvärderingar.

## 5 Vad händer med dem som får en sanktion?

I föregående avsnitt redovisades totaleffekten av de två reformerna. För den första reformen i september 2013 handlar det om utökad hot om en sanktion och introduktionen av systemet med aktivitetsrapporter, men det innefattar också att fler arbetslösa faktiskt drabbas av en sanktion. Det är därför intressant att undersöka hur mycket av totaleffekten som förklaras av utökade hoteffekter respektive direkta effekter av att fler får en sanktion. I detta avsnitt redovisar vi skattade sanktionseffekter för de arbetslösa som får en sanktion. Vi fokuserar på de nya sanktionerna som infördes i september 2013.

**Tabell 3 Effekten av att få en sanktion för alla och uppdelat på kvinnor och män**

	Alla (1)	Män (2)	Kvinnor (3)
Effekt på jobbchansen av en sanktion	0,291*** (0,047)	0,221*** (0,072)	0,241*** (0,055)
Antal observationer	178 843	96 824	82 019

*Not:* Utfallet är jobbchansen. Resultat från "timing-of-events-skattningar". Modellen inkluderar också individkaraktäristika (se Tabell 1). Resultaten från den fullständiga modellen redovisas i Lombardi (2019). Standardfel inom parentes. \*, \*\* och \*\*\* anger statistisk signifikans på tio-, fem- och enprocentnivå.

Resultaten som redovisas i Tabell 3 visar att de som får en sanktion påverkas i hög grad. De skattade effekterna i kolumn 1 innebär att de lämnar arbetslöshet

för arbete ungefär 33,6 procent fortare än vad de annars skulle ha gjort.<sup>13</sup> Det är en betydande effekt som är i linje med resultaten från tidigare studier. Exempelvis undersöker van den Berg & Vikström (2009, 2014) effekterna av de sanktioner som fanns innan 2013, och jämför effekter av sanktioner före och efter en reform år 2001 som introducerade mildare sanktioner. De finner att sanktionerna som fanns innan 2013 ökade jobbchanserna med 23 procent och effekterna var ungefär lika stora för de mer omfattande sanktionerna (före 2001) och de mildare sanktionerna (efter 2001). I den här rapporten studeras ännu mildare sanktioner i form av de sanktioner som infördes efter 2013. Sammantaget betyder dessa resultat att milda sanktioner också påverkar jobbchanserna, vilket indikerar att det är viktigare att dela ut en sanktion än att sanktionen måste innebära ett väldigt omfattande ekonomiskt straff.

Dessa resultat avser den genomsnittliga effekten av dagens sanktioner. På grund av brist på detaljerade data har vi inte haft möjlighet att studera effekter av olika typer av sanktioner inom ramen för den här studien, och det har inte heller varit syftet med rapporten. Det förefaller dock vara en intressant fråga för framtida utvärderingar av AF:s kontrollarbete. Det är exempelvis möjligt att effekterna av en sanktion på grund av missat möte eller ej inskickad aktivitetsrapport är annorlunda än effekterna av en sanktion på grund av otillräckligt arbetssökande.

Det är också intressant att jämföra resultaten för Sverige med studier från andra länder. En tidigare studie är Abbring, van Ours & van den Berg (2005). De finner att sanktioner i Nederländerna i genomsnitt ökar jobbchansen med cirka 100 procent. För Schweiz visar Arni, Lalive & van Ours (2013) att jobbchansen ökar med 50 procent efter en sanktion. Svarer (2011) finner också stora effekter för sanktioner i Danmark. Genomgående rör sig detta om större effekter än för sanktionerna i Sverige, men storleken på sanktionerna skiljer sig också åt mellan olika länder, och Sverige har idag relativt milda sanktioner.

Tabell 3 visar också att kvinnor och män påverkas ungefär lika mycket av att drabbas av en sanktion. För män ökar jobbchansen efter en sanktion med i genomsnitt 25 procent (kolumn 2), och för kvinnor är samma effekt 27 procent (kolumn 3). Att effekten är relativt lika för män och kvinnor skiljer sig från totaleffekten av reformerna, där vi såg att män påverkades mycket mer än kvinnor. Det betyder att skillnaderna som vi tidigare sett mellan kvinnor och män snarare förklaras av att män påverkas mer av hoteffekter (ökad sanktions-

---

<sup>13</sup> Den skattade effekten är 0,29. Modellen som används är en så kallad proportionell hazardmodell. För en sådan modell beräknas effekten i procent enligt  $[\exp(0,029)-1]*100$ , vilket är ungefär 33,6 procent.

risk och mer kontroll) än att män påverkas mer av att faktiskt få en sanktion. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

Slutligen vill vi understryka att huvudsyftet med den här rapporten är att undersöka hoteffekter av ökad sanktionsrisk och mer kontroll, men för att avgöra hur viktiga hoteffekterna är har vi också undersökt effekterna av att få en sanktion. Det bör dock påpekas att det finns en risk att vi överskattar effekterna av att få en sanktion. Anledningen till detta beskrevs ingående i avsnitt 3.3. Det handlar om att det idag finns sanktioner som utfärdas mer eller mindre automatiskt. För dessa sanktioner är det möjligt att arbetslösa som vet att de har ett jobb på gång inte bryr sig om eventuella sanktioner eftersom de ändå kommer att ha ett jobb när sanktionen börjar verka. Det betyder att delar av de ”effekter” som redovisats ovan kan vara en effekt av framtida jobb och inte en effekt av att jobbchansen ökar efter en sanktion. Detta problem påverkar dock inte de skattade totaleffekterna av reformerna. Men eftersom det betyder att vi överskattar de direkta sanktionseffekterna, kan det leda till att vi underskattar betydelsen av de hoteffekter som reformerna skapar.

## **6 Hur stor del av effekterna förklaras av hoteffekter?**

Resultaten i avsnitt 4 ger totaleffekten av de två reformerna, vilket inkluderar hoteffekter för den breda gruppen arbetslösa, men också direkta sanktionseffekter för de som faktiskt får en sanktion. Nu beräknar vi hur mycket av totaleffekten som förklaras av dessa olika faktorer, med syftet att undersöka hur viktiga hoteffekterna respektive de direkta sanktionseffekterna är. Vi fokuserar på reformen i september 2013 och resultaten för män, eftersom den här reformen endast hade signifikanta effekter för män.

Dessa beräkningar redovisas i Tabell 4. I del A inleder vi med att beräkna hur viktiga de direkta sanktionseffekterna är. Vi utgår från de skattade effekterna från avsnitt 5 för dem som fått en sanktion efter september 2013. För män är den direkta sanktionseffekten lika med 0,22. Vidare måste vi ta hänsyn till hur många som fick en sanktion under perioden efter 2013, samt information om när under arbetslöshetsperioden sanktionerna gavs. Det vi tar hänsyn till är hur stor andel av alla arbetslöshetsperioder som innefattar minst en sanktion, och hur stor del av arbetslöshetsperioden som täckas av en sanktion. Tillsammans med den skattade effekten av att få en sanktion innebär det att det ökade antalet



sanktioner gör att jobbchansen i hela gruppen arbetslösa ökade med cirka 0,7 procent.<sup>14</sup>

Detta visar hur mycket de direkta sanktionseffekterna har bidragit. Resterande del av den totala reformeffekten kan antas bero på hoteffekter av ökad sanktionsrisk och den utökade kontrollen. Det gör att vi kan beräkna hur mycket av reformeffekten som förklaras av hoteffekter respektive direkta sanktionseffekter. Detta görs i del B av Tabell 4. Här ser vi att den totala effekten av reformen i september 2013 var 11 procent. Eftersom de direkta sanktionseffekterna var 0,7 procent betyder det att hoteffekterna av ökad sanktionsrisk och mer kontroll gjorde att jobbchansen ökade med 10,3 procent. Det betyder att större delen av reformeffekten förklaras av hoteffekter. Det ger tydliga indikationer på att hoteffekter är en viktig del av AF:s kontrollarbete.

Tabell 4 Uppdelning av totala reformeffekten (sep. 2013) i hoteffekter och direkta sanktionseffekter

*Del A: Direkta sanktionseffekter*

	Direkt sanktionseffekt	Andel med sanktion	Andel av perioden med sanktion	Beräkning: direkta sanktionseffekter
Män	0,22	0,07	0,45	0,7%

*Del B: Totaleffekt och hoteffekter*

	Totala reformeffekter	Direkta sanktionseffekter	Beräkning: Hoteffekter
Män	11,0%	0,7%	10,3%

## 7 Slutsatser

Tidigare utvärderingar har visat att kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen har flera olika effekter. Flera studier har undersökt vad som händer med arbetslösa som får en sanktion och funnit att de lämnar arbetslöshet för arbete fortare, men också att de tar jobb av lägre kvalitet (van den Berg & Vikström, 2014; Arni, Lalive & van Ours, 2013). Det betyder att de som får en sanktion påverkas både i positiv (kortare tid i arbetslöshet) och negativ riktning (lägre lön).

I den här rapporten har vi undersökt om kontroll och sanktioner också har mer omfattande effekter i form av så kallade hoteffekter. Om kontrollen är hög och risken att få en sanktion är stor, kan hotet om en sanktion och kontroll vara

<sup>14</sup> Effekten av sanktion (0,22)\*andel som får en sanktion (0,07)\*andel av perioden med sanktion (0,45) = 0,7 procent.

avskräckande och göra att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende och därigenom tar/får ett arbete fortare. Eftersom sådana hoteffekter kan påverka en bred grupp av arbetslösa och inte bara de som faktiskt får en sanktion, kan de utgöra en viktig del av effekterna av sanktioner och kontroll.

Vi har undersökt effekterna av två reformer, under 2013–2014, som skärpte kontrollen av arbetssökandet och ledde till en kraftigt ökad risk att drabbas av en sanktion. Den första reformen i september 2013 påverkade arbetslösa med a-kassa. Den medförde nya sanktionsregler som kraftigt ökade antalet sanktioner och införde systemet med aktivitetsrapporter. Den andra reformen i januari 2014 utökade systemet med aktivitetsrapportering till att också gälla arbetslösa med aktivitetsstöd inom JOB. Ett resultat är att båda reformerna förefaller ha påverkat hur fort de arbetslösa lämnar arbetslöshet.

Vi har också undersökt vad som förklarar effekterna av reformerna. Notera att den första reformen i september 2013 medförde ökat sanktionshot och utökad kontroll, samtidigt som den också innebar att fler arbetslösa fick en sanktion. Vi har därför beräknat hur mycket av den totala reformeffekten som beror på hoteffekter för den breda gruppen arbetslösa, och hur mycket som beror på att fler får sanktioner och direkta sanktionseffekter för dem. Dessa beräkningar indikerar att större delen av effekten av reformen förklaras av hoteffekter av ökad sanktionsrisk och mer kontroll, och därmed att de direkta sanktionseffekterna för dem som får en sanktion står för en mindre del av total-effekten. De direkta sanktionseffekterna är dock viktiga för de som faktiskt får en sanktion.

Resultaten bekräftar att hoteffekter av sanktioner och kontroll är en viktig del av AF:s kontrollarbete. En ökad risk att få en sanktion och utökad kontroll förefaller leda till att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende och därigenom fortare lämnar arbetslöshet. Detta är viktigt att ta hänsyn till vid utvärderingar av olika former av kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen. Resultaten är i linje med resultat från liknande studier från andra länder (Lalive, van Ours & Zweimüller, 2005; Arni, Lalive & Van Ours, 2013; Boone, Sadrieh & van Ours, 2009).

Sammantaget innebär detta att AF:s kontrollarbete har positiva effekter på hur fort de arbetslösa lämnar arbetslöshet för arbete. Detta resultat nyanserar bilden från IAF:s utvärderingar. IAF har i ett flertal rapporter riktat skarp kritik mot hur AF sköter sitt kontrolluppdrag. I IAF (2018) skriver IAF bland annat att brister i AF:s kontrolluppdrag riskerar att leda till att de arbetslösa upplever att kontrollen och omställningskraven är låga, vilket kan leda till längre arbetslöshetstider och felaktiga utbetalningar. Det ligger mycket i den här kritiken,

men resultaten i vår rapport visar att AF:s kontrollarbete trots allt har vissa positiva effekter.

Detta ska dock inte tas som intäkt för att AF oavkortat ska fokusera mer av sina resurser på kontroll och sanktioner. I en värld med knappa resurser måste man ständigt göra en avvägning av var resurserna gör mest nytta. För AF innebär det en avvägning mellan att fokusera på mer kontroll eller på andra arbetsmarknadspolitiska insatser som också uppvisar positiva effekter.

Vi ser också att effekterna av den utökade kontrollen och den ökade risken att få en sanktion till stor del är koncentrerade till män. I den här rapporten har vi inte haft möjlighet att i detalj undersöka orsakerna till detta. Men det är möjligt att kvinnor oftare följer reglerna även utan hot om sanktioner och utökad kontroll, medan det krävs mer kraftfulla åtgärder för att män ska följa reglerna. Vi noterar också att flera tidigare studier också indikerar att mäns jobbchanser påverkas mer positivt av olika arbetsmarknadspolitiska insatser än kvinnors. Några exempel är arbetsmarknadsutbildning (Liljeberg, 2016) och insatser för unga med aktivitetsersättning (Socialförsäkringsrapport 2017:5). Dessa skillnader mellan kvinnor och män bör vara intressanta för framtida forskning och utvärderingar.

Den här studien har också undersökt direkta sanktionseffekter för dem som får en sanktion. Tidigare studier har undersökt effekterna av de hårdare sanktionerna som fanns före 2013 (van den Berg & Vikström, 2009; 2014). I den här rapporten har vi undersökt effekterna av de nya mildare sanktioner som infördes 2013. Dessa resultat visar att också de nya sanktionerna har stor inverkan på dem som får en sanktion. De gör att dessa individer lämnar arbetslöshet för arbete fortare än vad de annars skulle ha gjort. Eftersom sanktionerna som finns efter 2013 är ”milda”, med relativt få sanktionsdagar, indikerar resultaten att milda sanktioner också kan vara betydelsefulla. Detta skulle kunna betyda att storleken på sanktionen inte är det viktigaste, utan att det snarare är så att sanktionen i sig påverkar beteendet. Denna slutsats är i linje med resultaten i van den Berg & Vikström (2009, 2014).

## Referenser

- Abbring Jaap H., Jan C. van Ours, & Gerard J. van den Berg (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal*, 115, 602–630.
- Abbring Jaap H. & Gerard J. van den Berg (2003), "The nonparametric identification of treatment effects in duration models", *Econometrica*, 71(5), 1491–1517.
- Angrist Joshua D. & Jörn-Steffen Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press.
- Arbetsförmedlingens (2014), "Åtterrapportering 2014: Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning", Rapport Arbetsförmedlingen.
- Arni Patrick, Rafael Lalive & Jan C. Van Ours (2013), "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit", *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), 1153–1178.
- Boone Jan, Abdolkarim Sadrieh, & Jan C. van Ours (2009), "Experiments on unemployment benefit sanctions and job search behavior", *European Economic Review*, 53(8), 937–951.
- Card David, Jochen Kluve, & Andrea Weber (2017), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
- Cox DR (1972), "Regression models and life tables", *Journal of Royal Statistical Society B*, 34, 187–220.
- Ds 2012:3, "Rättsäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen".
- Gaure Simen, Knut Røed & Tao Zhang (2007), "Time and causality: A Monte Carlo assessment of the timing-of-events approach", *Journal of Econometrics*, 141(2), 1159–1195.
- Hofmann, Barbara (2008), "Work Incentives? Ex-post effects of unemployment insurance sanctions - Evidence from West Germany", *IAB Discussion Paper*, 43.
- IAF (2009), "Kvartalsrapport 4, 2008: Underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt", IAF Rapport 2009:1.
- IAF (2016), "Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen: Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev för 2016", IAF Rapport 2016:23.

- IAF (2019), "Arbetsförmedlingens kontrollarbete", IAF Rapport 2018:15.
- IAF (2019), "Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen: Rapport om IAF:s omfattningsstudier", IAF Rapport 2019:1.
- Lalive Rafael, Jan C. van Ours & Josef Zweimüller (2005), "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association*, 3(6), 1386–1417.
- Liljeberg Linus (2016), "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", IFAU Rapport 2016:20.
- Lombardi Stefano. (2019), "Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: Evidence from two reforms", IFAU Working Paper 2019:22.
- Lombardi Stefano, Gerard J. van den Berg & Johan Vikström (2019), "Empirical Monte Carlo Evidence on Estimation of Timing-of-Events Models", *IFAU mimeo*.
- Røed Knut & Lars Westlie (2012), "Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints", *Journal of the European Economic Association*, 10(3), 518–554.
- Socialförsäkringsrapport (2017), "Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning".
- Svarer Michael (2011), "The effect of sanctions on the exit from unemployment: Evidence from Denmark", *Economica*, 78(312), 751–778.
- Van den Berg Gerard J., Arne Uhlendorff, & Joachim Wolff (2013), "Sanctions for young welfare recipients", *IZA Discussion Paper No. 7630*.
- Van den Berg Gerard J. & Johan Vikström (2009), "Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen", IFAU Rapport 2009:16.
- Van den Berg Gerard J. & Johan Vikström (2014), "Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality: Monitoring unemployed workers and effects of sanctions", *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 284–334.
- Van der Klaauw, Bas, Gerard J. van den Berg & Jan C. van Ours (2004), "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics*, 22(1), 211–241.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på [www.ifau.se](http://www.ifau.se)