

# Kan regelefterlevnad uppnås utan hot om påföljder?

En utvärdering av lagen om  
allmän platsanmälan

Axel Cronert



# Kan regelefterlevnad uppnås utan hot om påföljder?

En utvärdering av lagen om allmän platsanmälan<sup>a</sup>

av

Axel Cronert<sup>b</sup>

2019-10-01

## Sammanfattning

Studien som sammanfattas i denna rapport syftar till att undersöka i vilken mån lagar och regler kan påverka beteendet hos berörda aktörer utan att kombineras med tillsyn och hot om påföljder. Studien utvärderar lagen (1976:157) om allmän platsanmälan, som under trettio års tid föreskrev arbetsgivare i Sverige en skyldighet att i samband med rekrytering anmäla sina lediga platser till Arbetsförmedlingen. När lagen upphävdes i juli 2007 hade dess efterlevnad under en mycket lång tid inte alls kontrollerats. För att undersöka i vilken mån arbetsgivare trots detta efterlevde regelverket utnyttjar studien det faktum att lagens upphävande inte kom att beröra statliga arbetsgivare och därmed kan utvärderas genom jämförelser mellan sektorer. Utvärderingen visar att upphävandet av lagen ledde till en signifikant minskning av privata och kommunala arbetsgivares benägenhet att anmäla lediga platser. Det innebär således att lagen hade en beteendeeffekt trots avsaknaden av tillsyn och hot om påföljder. I en kompletterande analys av kommunala arbetsgivare undersöks i vilken mån ett antal organisatoriska faktorer samvarierar med benägenheten att efterleva regelverket trots avsaknaden av kontroll.

---

<sup>a</sup> Denna rapport är en sammanfattning av studien *Is Regulatory Compliance by Employers Possible without Enforcement? Evidence from the Swedish Labor Market*, IFAU working paper 2019:23. Studien är en del av det IFAU-finansierade forskningsprojektet *Är regelefterlevnad möjlig utan sanktioner?* (huvudsökande: Joakim Palme; dnr 174/2017). Författaren vill tacka för värdefulla kommentarer från Ingrid Esser, Vibeke Lehmann Nielsen, Karl-Oskar Lindgren, Martin Lundin, Linda Moberg, Pär Nyman, Joakim Palme och Johan Westerman samt deltagare i seminarier vid Massachusetts Institute of Technology, Uppsala universitet, Uppsala Center for Labor Studies, Nätverket för forskning om socialpolitik och välfärd samt IFAU. Tacksamhet riktas även till Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket och IFAU som tillhandahöll oumbärliga datamaterial.

<sup>b</sup> Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. E-post: axel.cronert@statsvet.uu.se.

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	3
2	Vad innebar lagen om allmän platsanmälan (LAP)?.....	4
3	Hur kan upphävandet av LAP öka vår kunskap om regelefterlevnad? ..	5
4	Vad säger forskningen om vilken effekt vi bör vänta oss av LAP? .....	6
5	Vad menas med att en arbetsgivare efterlevde LAP? .....	7
6	Vilket datamaterial används i studien? .....	8
7	Hur genomförs analyserna? .....	9
8	Vad visar resultaten? .....	9
8.1	Analysnivå I: Yrkesspecifika lokala arbetsmarknader .....	9
8.2	Analysnivå II: Enskilda kommuner och statliga myndigheter .....	12
9	Vilka faktorer kan tänkas förklara efterlevnaden av LAP? .....	14
10	Vilka slutsatser kan dras av studien? .....	16
	Referenser .....	18

# 1 Inledning

Ett växande antal samhällsutmaningar, inom allt från klimatområdet till arbetsmarknaden, kräver politiska lösningar som är beroende av att företag och andra privata aktörer kan förmås till att rätta sig efter demokratiskt beslutade lagar och regler. Följaktligen utgör också insatser för att kontrollera efterlevnaden av lagar och regler en stor, och växande, del av det offentliga åtagandet (Parker och Nielsen 2009). För Sveriges del uppskattades kostnaderna för statlig och kommunal tillsynsverksamhet år 2000 till mellan 4 och 5 miljarder kronor, och sedan dess har kostnaderna ökat (Statskontoret 2012). Det är därför inte förvånande att vi också ser ett växande intresse för forskning om hur olika styrningsstrategier kan användas för att främja företags och andra organisationers regelefterlevnad (för forskningsöversikter, se Parker och Nielsen 2009; Schell-Busey m. fl. 2016).

Mot denna bakgrund syftar den här studien till att utvärdera ett särskilt intressant fall av reglering, nämligen ett där efterlevnad inte rimligen kan ha motiverats av risk för påföljder eftersom den aktuella regleringen inte alls kontrollerades. Regleringen i fråga är lagen (1976:157) om allmän platsanmälan, som under drygt trettio års tid föreskrev arbetsgivare i Sverige en skyldighet att i samband med rekrytering anmäla sina lediga platser till Arbetsförmedlingen. Under merparten av denna period saknade emellertid Arbetsförmedlingen såväl vilja som förmåga att utöva någon egentlig tillsyn av lagen och böter för underlåtelse utfärdades inte vid fler än två tillfällen – bägge fallen i början av 1980-talet.

För att utvärdera i vilken mån arbetsgivarna trots detta efterlevde regelverket utnyttjar studien det faktum att lagen upphävdes i juli 2007 men att dess upphävande inte kom att beröra samtliga arbetsgivare. För statliga myndigheter föreligger det nämligen än idag en snarlik skyldighet genom förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar. Med hjälp av en så kallad difference-in-differences-ansats (DID) går det därmed att, under rimliga antaganden, utvärdera hur lagens upphävande påverkade benägenheten hos icke-statliga arbetsgivare att anmäla sina lediga platser.

Resultaten visar att upphävandet ledde till en statistiskt säkerställd minskning i inflödet av lediga platser på uppskattningsvis mellan 8 och 18 procent, vilket innebär att privata och kommunala arbetsgivare i någon mån valde att lyda lagen så länge den var i kraft. Eftersom lagen inte kontrollerades och underlåtelser inte riskerade någon påföljd, är den rimligaste tolkningen att denna regelefterlevnad snarast motiverades av organisatoriska faktorer. I ett försök att närmare undersöka vilka sådana faktorer som kan ha spelat roll genomförs en fördjupande analys av kommunala arbetsgivare. Resultaten tyder på att en laglydig organisationskultur och en upplevelse av socialt ansvar

på arbetsmarknadsområdet kan ha främjat efterlevnaden av lagen om allmän platsanmälan. Resultaten från denna fördjupande analys måste dock tolkas försiktigt, bland annat eftersom de mått på laglydig organisationskultur och upplevelse av socialt ansvar som används i studien är osäkra.

## 2 Vad innebar lagen om allmän platsanmälan (LAP)?

Alltsedan 1940-talet har svenska statliga myndigheter varit ålagda av regeringen att inför en rekrytering – med vissa undantag – anmäla den lediga platsen till den offentliga Arbetsförmedlingen (Regeringen 1975). Idag regleras denna skyldighet i förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar (Regeringen 1984).

Med start år 1976 introducerades stegvis en motsvarande skyldighet – även den med vissa undantag – för övriga arbetsgivare, däribland privata företag och kommuner, genom lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen (hädanefter förkortat lagen om allmän platsanmälan, eller LAP) (Regeringen 1976). Lagstiftarens avsikt med skyldigheten var att förbättra Arbetsförmedlingens information om de lediga jobben, vilket i sin tur förväntades sänka sökkostnaderna för såväl arbetstagare som arbetsgivare och förbättra matchningen på arbetsmarknaden (SOU 1978, s. 226). Lagen förväntades även utjämna informationsskillnader mellan arbetssökande personer, till förmån för grupper med mer begränsade nätverk på arbetsmarknaden, såsom ungdomar och utrikesfödda (Regeringen 1975; SOU 2006).

Underlåtenhet att lyda lagen kunde medföra böter på upp till 500 kr (Regeringen 1976; 1990, s. 83). Under merparten av de 30 år som lagen var i kraft var den emellertid praktiskt taget tandlös, vad gäller både tillsyn och påföljder. Böter utfärdades enbart vid två tillfällen, båda i början av 1980-talet (SOU 2006, s. 315). I ett belysande uttalande från 1998 uppgav Arbetsförmedlingen, som hade ansvaret för att rapportera underlåtelser till rättsväsendet, att arbetsgivares efterlevnad av lagen ”uppfylls bäst genom att upprätthålla en god service” (Justitieombudsmannen 1997, s. 539). I de interna föreskrifter som vägledde arbetsförmedlarnas hantering av lediga platser omnämndes dessutom inte alla möjligheterna till kontroll och straff (AMS 2003).

Förordningen om statliga platsanmälningar liknar lagen om allmän platsanmälan, inte enbart vad gäller innehållet utan också i den meningen att dess efterlevnad praktiskt taget inte kontrollerades under den aktuella perioden. Förordningen innehåller inga regler om påföljder mot underlåtande myndigheter och det var inte förrän år 2017 som en myndighet för första gången fick formell kritik för att ha underlåtit att anmäla ett antal lediga platser i en granskning av Justitieombudsmannen (2017). De två regelverken jämförs i *Tabell 1*.

**Tabell 1: Jämförelse av två regelverk om offentliga platsanmälningar i Sverige**

Regelverk	Lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen	Förordning (1984:819) om statliga platsanmälningar
Infördes	1976–1979 (stegvis i olika län)	1984 (med förelöpare från 1940-talet)
Upphävdes	Den 2 juli 2007	Ännu i kraft
Reglerade sektorer	Privat och kommunal sektor	Statlig sektor (myndigheter och affärsverk)
Mottagare av anmälan	Den offentliga arbetsförmedlingen	Den offentliga arbetsförmedlingen
Undantagna platser	Platser för anställning avsedd att vara högst tio arbetsdagar Platser avsedda för: – En redan anställd arbetstagare – Arbetsgivares familjemedlem – En person som enligt lag, författning eller kollektivavtal har företrädesrätt – En person med laglig rätt till anställningsfrämjande åtgärder (kräver trepartsöverenskommelse) Tjänster som innebär arbete i arbetsgivarens hushåll Läro- och skoledartjänster för vilka löner och förmåner regleras av staten Företagsledande eller därmed jämförbara tjänster Tjänster som förutsätter en viss politisk, religiös eller annan ideell ställning Tjänster som tillsätts genom valförfarande	Lärartjänster vid vissa statligt drivna skolor Platser avsedda för: – En redan anställd arbetstagare – En person som är uppsagd från en statligt reglerad anställning – En arbetshandikappad person
Regler för påföljd	Underlåtelse kan leda till böter på upp till 500 kr (ändrat år 1991 till böter på opreciserad summa)	Inga, men Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) kan utfärda kritik mot underlåtelser
Faktiska påföljder	Två fall av böter under tidigt 1980-tal	Ett fall av JO-kritik år 2017

### 3 Hur kan upphävandet av LAP öka vår kunskap om regelefterlevnad?

En tid efter det regeringsskifte som följde på riksdagsvalet 2006 upphävde riksdagen LAP, genom ett beslut som trädde i kraft den 2 juli 2007. Upphävandet genomfördes i enlighet med ett vallöfte utfärdat av partierna i den nytilträdde Alliansregeringen. Regeringen övervägde att även riva upp förordningen om statliga platsanmälningar men beslutade sig för att behålla den på plats.<sup>1</sup> Därmed befriades alltså arbetsgivare i privat och kommunal sektor från skyldigheten att anmäla sina lediga platser, medan arbetsgivare i statlig sektor fortsatt hade att verka under det befintliga regelverket.

Ur ett analytiskt perspektiv är dessa omständigheter gynnsamma eftersom

<sup>1</sup> Förordningen är i kraft än idag, i så gott som oförändrad utformning.

de gör det möjligt att, under vissa antaganden, skatta ”behandlingseffekten” av LAP:s upphävande genom att jämföra skillnaderna i benägenheten att anmäla lediga platser i grupperna icke-statliga (”behandlade”) och statliga (”obehandlade”) arbetsgivare, före och efter den 2 juli 2007.

Ett hot mot en sådan utvärderingsstrategi är att det kan finnas faktorer som är orelaterade till lagens upphävande men som ledde till att statliga och icke-statliga arbetsgivares anmälningsbenägenhet utvecklades åt olika håll under tiden efter upphävandet. I den engelskspråkiga versionen av rapporten redovisas en närmare analys av tre sådana tänkbara faktorer: förändringar i den statliga arbetsgivarpolitiken, ändrade prioriteringar mellan sektorer i Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter, samt konjunkturförändringar på arbetsmarknaden som påverkar olika sektorer på olika sätt. Slutsatsen av denna analys är att ingen av de tre faktorerna torde utgöra något hot mot utvärderingsstrategin, så länge utvärderingsperioden avgränsas till de fyra första kvartalen efter upphävandet, det vill säga före det att finanskrisen drabbade den svenska arbetsmarknaden under tredje kvartalet 2008.

Därmed finns det alltså goda förutsättningar för att utnyttja upphävandet av lagen om allmän platsanmälan i syfte att analysera beteendeeffekterna av reglering vars efterlevnad inte kontrolleras. Det bör emellertid understrykas att sådana analyser vilar på antagandet att arbetsgivarna vid tidpunkten hade kännedom om såväl lagens existens som att dess efterlevnad inte kontrollerades. Någon systematisk prövning av detta antagande har dessvärre inte varit möjlig att genomföra. Det finns dock en del omständigheter som talar för att åtminstone viss sådan kännedom lär ha funnits. Lagen uppmärksammades återkommande i den politiska debatten under år 2005 och 2006, och avsaknaden av tillsyn och straff påtalades ibland i media och offentligt tryck, exempelvis i en debattartikel i Aftonbladet år 2004 och i en statlig utredning år 2006 (Behtoui m. fl. 2004; SOU 2006).

#### **4 Vad säger forskningen om vilken effekt vi bör vänta oss av LAP?**

Fallet LAP är intressant då det ur den befintliga forskningen på området går att härleda olika uppfattningar om huruvida vi bör vänta oss att arbetsgivarna lydde lagen, och därmed huruvida vi bör vänta oss att lagens upphävande påverkade arbetsgivarnas platsanmälningsbeteende. Dessa skilda uppfattningar kan härledas ur en oenighet bland forskarna angående vilket slags faktorer som har störst betydelse för regelefterlevnaden bland företag och andra organisationer: sådana som har att göra med extern tillsyn och bestraffning, eller sådana som har att göra med organisationens inre liv (Coglianese och Kagan 2007; Galle



2017). Studier som fokuserar på det förstnämnda slaget betonar vikten av en effektiv kontrollapparat och att överträdelser bestraffas tillräckligt hårt eller med tillräckligt hög sannolikhet. Utan sådana avskräckande insatser, menar man, ökar risken för att nyttomaximerande organisationer gör bedömningen att det är mer lönsamt att inte efterleva regelverken (t.ex. Block m. fl. 1981; Potoski och Prakash 2011; Markell och Glicksman 2014). Ur detta perspektiv framstår det inte som troligt att en lag vars efterlevnad i praktiken inte kontrolleras skulle ha någon betydande beteendeeffekt, och vi bör därför inte vänta oss att se någon märkbar skillnad i arbetsgivarnas benägenhet att anmäla lediga platser före och efter lagens upphävande.

Studier som snarare lägger tonvikten vid organisatoriska faktorer brukar påpeka att regelefterlevnaden i många fall är högre än vad en klassisk avskräckningsmodell skulle förutsäga. Detta, menar man, kan förklaras med hänvisning till den moral och de sociala normer som råder bland organisationens intressenter och anställda (Vandenbergh 2003; Kagan m. fl. 2011; Galle 2017; Parker och Nielsen 2017). Man menar här att regelefterlevnad inte enbart, eller i första hand, motiveras av rädsla för att ertappas vid en extern kontroll, utan snarare av en vilja att hörsamma de sociala normer som råder i ens omgivning, eller att leva upp till ens egna övertygelser om vad som är rätt och fel. Dessa faktorer kan i sin tur påverkas av regelverkens utformning, även i de fall dessa inte åtföljs av kontroller och straff (Kagan m. fl. 2011). Ur detta perspektiv framstår det som desto mer troligt att lagens upphävande påverkade inflödet av lediga platser.

## 5 Vad menas med att en arbetsgivare efterlevde LAP?

Innan vi ger oss i kast med undersökningen bör det sägas något om vad som i denna studie menas med att efterleva lagen om allmän platsanmälan. I studien används en snäv definition av regelefterlevnad, som tar fasta på sådant beteende som går i linje med intentionerna i ett regelverk *men som också är betingat av regelverket i fråga* (jmf. Parker och Nielsen 2017). Vad gäller lagen om allmän platsanmälan innebär detta att en arbetsgivare efterlever regelverket i den mån som denne anmäler lediga platser till Arbetsförmedlingen *som den inte skulle ha anmält om lagen inte hade funnits*. Denna avgränsning är viktig att betona eftersom den särskiljer fall av regelefterlevnad från sådana fall – av vilka det naturligtvis finns otaliga – då en arbetsgivare skulle ha anmält en ledig plats oavsett lagens existens, eftersom det går i linje med dennes underliggande behov eller preferenser.<sup>2</sup> Eftersom ingenting förhindrar sådana fall från att äga

---

<sup>2</sup> Ett typiskt exempel på detta är ett behov hos arbetsgivaren att utvidga sin sökning efter nya medarbetare utanför det egna nätverket.

rum på endera sidan av upphävandet, blir följderna att det som undersöks här är huruvida upphävandet av LAP förändrade beteendet hos de arbetsgivare vars underliggande preferens var att underlåta att anmäla sina lediga platser till Arbetsförmedlingen (för en liknande ansats i tidigare organisationsforskning, se Galle 2017).

## 6 Vilket datamaterial används i studien?

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av det datamaterial som används i studien. I den engelskspråkiga versionen av rapporten återfinns mer djupgående information om innehåll, avgränsningar och definitioner. Studien bygger i första hand på ett datamaterial som innehåller samtliga de order med en eller flera lediga platser som anmäldes till Arbetsförmedlingens platsbank mellan 1992 och 2017 (Arbetsförmedlingen 2018). I ett första steg avgränsas materialet till tidsperioden mellan 2004k3 och 2008k2.<sup>3</sup> Därutöver utelämnas platsorder som 1) avser tre små säljyrken som är särskilt drabbade av dubletter i platsanmälningarna, 2) anmälts av arbetsgivare i branschen arbetsförmedling och rekrytering, samt 3) är sådana som i princip inte omfattades av platsanmälningsskyldigheten (bland annat de för vilka anställningen är avsedd att vara högst tio dagar samt så kallade friårsplatser). Detta resulterar i ett datamaterial som omfattar ungefär 890 000 platsorder.

Eftersom enbart icke-statliga arbetsgivare omfattades av LAP är det nödvändigt att identifiera de anmälade arbetsgivarnas sektorstillhörighet. Med hjälp av i första hand uppgifter om arbetsgivarnas juridiska form kan de kategoriseras i tre sektorer: statlig sektor (3,9 procent av platsorderna), kommunal sektor (34,4 procent) och privat sektor (61,7 procent).

Den utfallsvariabel som används i analyserna benämns här *anmälningsgrad* och definieras som antalet platsorder som anmälts till Arbetsförmedlingen av en arbetsgivare eller en grupp av arbetsgivare, per 100 anställda, under en given period.<sup>4</sup> Data om antalet anställda har hämtats från Statistiska centralbyrån (2018a) och Arbetsgivarverket.

---

<sup>3</sup> Den tidigare gränsen är dragen så att det blir möjligt att undersöka trender i platsanmälningar under en tillräckligt lång period före upphävandet. Den senare gränsen är dragen med hänvisning till den ovan nämnda finanskrisen.

<sup>4</sup> En möjligen mer fördelaktig utfallsvariabel hade varit antalet anmälda platser *per nyanställning* under en given period. Tyvärr saknas data om nyanställningar på de nivåer som analyseras här. Därför får jag förlita mig på det näst bästa alternativet, och göra antagandet att trenderna i nyanställningar inte varierar systematiskt mellan statliga och icke-statliga arbetsgivare runt perioden för lagens upphävande. En del empiriskt stöd för detta antagande presenteras i den engelskspråkiga versionen av rapporten.

## 7 Hur genomförs analyserna?

Tack vare den höga detaljnivån i datamaterialet är det möjligt att genomföra analyserna på flera olika sätt. I studien används två typer av ekonometriska analyser, som beskrivs i närmare detalj i den engelskspråkiga versionen av rapporten. Båda bygger på samma empiriska ansats, den så kallade difference-in-differences-ansatsen (DID). Grundidén i denna ansats är att jämföra skillnaderna i anmälningsgrad, före och efter lagens upphävande, hos statliga ("obehandlade") respektive icke-statliga ("behandlade") arbetsgivare. Om resultaten visar att icke-statliga arbetsgivare minskade sin anmälningsgrad mer än statliga arbetsgivare efter lagens upphävande kan vi under vissa antaganden dra slutsatsen att lagen hade en positiv inverkan på benägenheten att anmäla lediga platser innan den upphävdes.

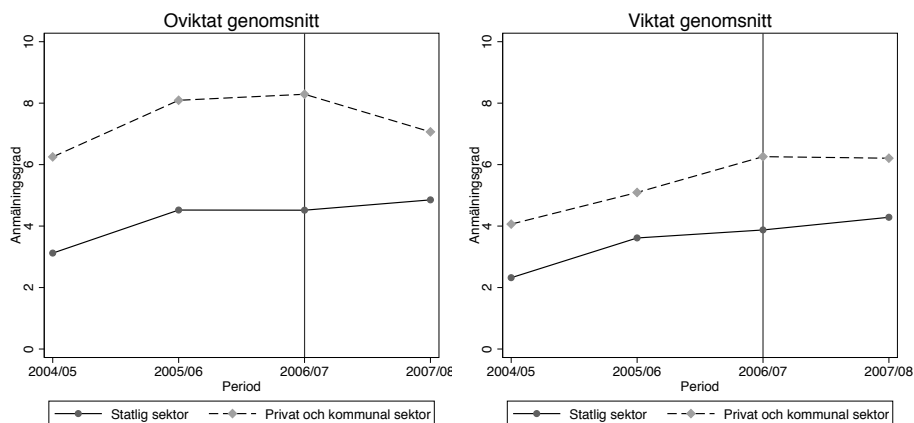
Parallellt med huvudundersökningarna genomförs, för varje analys, två så kallade placeboanalyser som syftar till att pröva resultatens tillförlitlighet. För det första undersöks vilket resultat som modellen hade skattat om vi hade antagit att lagen upphävdes ett år tidigare. Denna analys syftar till att underbygga det så kallade antagandet om parallella trender, som säger att de observerade skillnaderna i hur anmälningsgraden har utvecklats hos statliga respektive icke-statliga arbetsgivare inte hade uppstått om lagen inte hade upphävts. Om anmälningsgraden hos de två grupperna arbetsgivare utvecklades i olika riktningar redan innan lagens upphävande finns det större skäl att ifrågasätta om det verkligen var just upphävandet som orsakade de skilda trenderna under perioden efter. För det andra undersöks trenderna i anmälningar för en delmängd av de platsorder som i princip inte bör ha påverkats av lagens upphävande, nämligen order för vilka anställningen är avsedd att vara högst tio dagar samt order med lediga platser utomlands. Om vi inte ser någon motsvarande skillnad i trenderna vad gäller dessa platsorder, har vi starkare skäl att lita på resultaten.

## 8 Vad visar resultaten?

### 8.1 Analysnivå I: Yrkesspecifika lokala arbetsmarknader

I den första omgången analyser grupperas platsorderna efter kombinationer av 1) de tre förutnämnda sektorerna, 2) 113 stycken yrken och 3) 78 lokala arbetsmarknadsregioner. Totalt identifieras ungefär 14 500 sådana kombinationer med minst en anställd, som tillsammans täcker in så gott som hela den svenska arbetsmarknaden. Som modellerna är specificerade jämförs därmed, exempelvis, platsorder för statligt anställda kundinformatörer i Malmö-Lund-regionen enbart med platsorder för privat respektive kommunalt anställda kundinformatörer i samma region. Jämförelser görs mellan två intilliggande perioder om fyra kvartal, på

**Figur 1:** Genomsnittlig anmälningsgrad för platsorder i 14 531 kombinationer av sektor, yrke och lokal arbetsmarknadsregion. Grupperade i statlig respektive icke-statlig sektor, för perioderna 2004/05–2007/08. Oviktat genomsnitt respektive genomsnitt viktat efter antalet anställda. Källor: Arbetsförmedlingen (2018) och Statistiska centralbyrån (2018a).

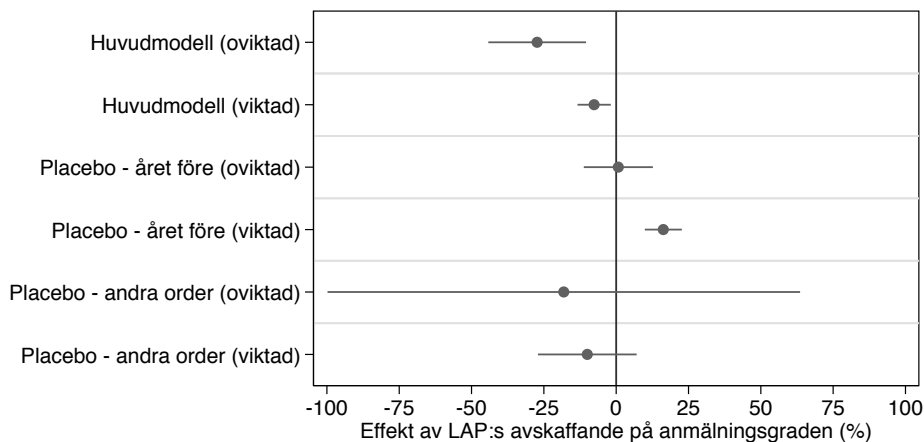


så sätt att de fyra kvartalen efter upphävandet (2007k3–2008k2) i huvudanalysen jämförs med de fyra kvartalen före upphävandet (2006k3–2007k2). Även tidigare fyrakvartalsperioder används för kompletterande analyser.

*Figur 1* redovisar de genomsnittliga trenderna i anmälningsgrad inom de yrkesspecifika lokala arbetsmarknaderna, periodvis sedan 2004/05, i statlig sektor respektive de två icke-statliga sektorerna. Trenderna redovisas på två sätt. I den vänstra grafen har varje observation givits lika stor vikt i beräkningen. I den högra grafen har de viktats efter antalet anställda, så att större observationer ges större vikt. Fördelen med att vikta observationerna på detta sätt är att de viktade modellerna, till skillnad från de oviktade, genererar effektskattningar som kan sägas representera den genomsnittliga effekten för arbetsmarknaden i sin helhet (Solon m. fl. 2015, s. 312). Nackdelen, som också framgår av *Figur 1*, är att statliga och icke-statliga arbetsgivare inte uppvisar likartade trender i anmälningsbeteende före lagens upphävande när sådana vikter tillämpas, vilket gör det svårare att dra säkra slutsatser av utvärderingen. För den oviktade analysen i den vänstra grafen är det desto tydligare att de två grupperna uppvisade i stort sett parallella trender före lagens upphävande, medan icke-statliga arbetsgivare såg en mer påtagligt avvikande anmälningsgrad under de fyra kvartalen efter upphävandet.

Vi återkommer till betydelsen av viktningen för hur resultaten ska tolkas, när vi nu övergår till att redovisa resultaten av de ekonometriska skattningarna. De

**Figur 2:** Resultat från DID-analyser av yrkesspecifika lokala arbetsmarknader, observerade i perioder om fyra kvartal. Effekterna på anmälningsgraden uttrycks som andel av genomsnittlig anmälningsgrad. Linjerna representerar ett 95-procentigt konfidensintervall runt punkttestimatet. Samtliga modeller innehåller två observationer per analysenhet, totalt 29 062 observationer. Fixa effekter för analysenhet respektive period inkluderas. Standardfelen är klustrade i två ledder, per yrke respektive lokal arbetsmarknad.



huvudsakliga resultaten presenteras i *Figur 2*. Figuren innehåller sex effektskattningar som var och en omgärdas av ett 95-procentigt konfidensintervall. De två översta punkttestimaten kommer från huvudmodellen, i oviktad och viktad tappning. Den oviktade modellen skattar att upphävandet av lagen om allmän platsanmälan i genomsnitt ledde till att anmälningsgraden bland icke-statliga arbetsgivare i en genomsnittlig yrkesspecifik lokal arbetsmarknad minskade med 2,5 anmälningar per 100 anställda och år. Som redovisas i figuren motsvarar detta 27 procent av den genomsnittliga anmälningsgraden i urvalet, på 9,2. Den viktade modellen näst överst skattar en betydligt lägre effekt på knappt -8 procent för arbetsmarknaden i sin helhet. De 95-procentiga konfidensintervallen runt punkttestimaten indikerar att effekten i båda fallen är signifikant skild från 0.

De två placeboanalyserna som redovisas i mitten av figuren visar inga tecken på att icke-statliga arbetsgivare såg en större minskning av anmälningsgraden redan året före lagens upphävande. Tvärtom visar den viktade placebo modellen för året före en signifikant *positiv* effektskattning, vilket innebär att icke-statliga arbetsgivare såg en mer positiv utveckling av anmälningsgraden mellan de två föregående perioderna (detta framgår även av den högra grafen i *Figur 1*). I den mån man är beredd att anta att den mer positiva trenden för icke-statliga arbetsgivare hade upprätthållits även om lagen inte hade upphävts,

talat detta placeboresultat för att effektskattningen på -8 procent i den viktade huvudmodellen är underskattad.

De två placebomodellerna i nedre delen av figuren avser enbart de platsorder som i princip inte omfattades av lagen. Båda modellerna ger negativa punkt-estimat av effekten av lagens upphävande, vilket är förvånande då lagen och dess upphävande inte bör ha påverkat dessa platsorder. Å andra sidan är konfidensintervallen i båda fallen så pass stora att det inte går att dra slutsatsen att effektskattningarna är signifikant skilda från 0. Detta beror sannolikt på att platsorderna i denna analys är jämförelsevis få – knappt fem procent så många som ordena i huvudanalysen – och att de negativa punkttestimaten vid närmare granskning visar sig drivas av ett litet antal inflytelserika observationer. Känsligheten i estimaten talar för att dessa två placebotester inte bör tillmätas någon större vikt vare sig som stöd för eller som hot mot huvudanalyserna.

Sammanfattningsvis tyder resultaten från de första analyserna på att upphävandet av lagen om allmän platsanmälan hade en signifikant negativ effekt på de privata och kommunala arbetsgivarnas benägenhet att anmäla sina lediga platser. Detta innebär med andra ord att lagen sannolikt hade en beteendeeffekt medan den var i kraft, trots att det dess efterlevnad inte kontrollerades. Den exakta storleken på denna effekt är svår att uttala sig om, men den samlade bilden av analyserna talar för att lågt räknat 8 procent av det totala antalet anmälda platsorder tillkom som en direkt följd av lagen. Det kan slutligen nämnas att tilläggsanalyser som redovisas i den engelskspråkiga versionen av rapporten inte finner någon signifikant variation mellan platsorder för olika typer av yrken.

## 8.2 Analysnivå II: Enskilda kommuner och statliga myndigheter

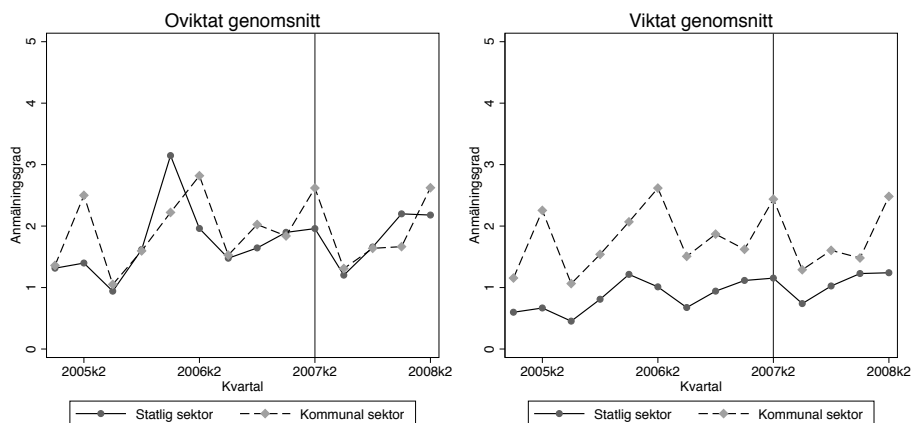
I den andra omgången analyser grupperas platsorderna i stället efter den juridiska person som gjorde anmälan och det kvartal då ordern inkom.<sup>5</sup> Detta gör det möjligt att direkt jämföra enskilda behandlade och obehandlade arbetsgivare. Av datarelaterade skäl avgränsas denna del av analysen till arbetsgivare i offentlig sektor, närmare bestämt till samtliga 290 kommuner samt 188 statliga myndigheter som existerade under hela respektive undersökningsperiod. I huvudanalysen avgränsas tidsperioden till kvartalen 2005k1–2008k2.

*Figur 3* redovisar den genomsnittliga anmälningsgraden för platsorder från dessa organisationer, sektorsvis per kvartal 2004k3–2008k2. Även här redovisas både ett oviktat och ett viktat genomsnitt. Det finns tydliga skillnader i säsongsmönster mellan de två sektorerna men ingenting som tyder på systematiskt skilda trender före lagens upphävande.

*Figur 4* redovisar resultaten av sex modeller som exakt motsvarar de sex som presenterades ovan. Den genomsnittliga effekten av lagens upphävande skattas i

<sup>5</sup> Detta görs i första hand med hjälp av organisationsnummer.

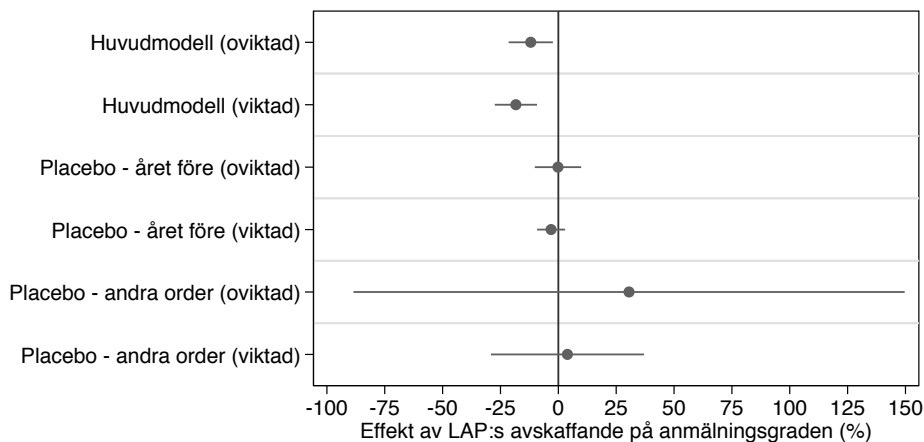
**Figur 3:** Genomsnittlig anmälningsgrad för platsorder bland 188 statliga myndigheter och 290 kommuner, sektorsvis per kvartal 2004k3–2008k2. Oviktat genomsnitt respektive genomsnitt viktat efter antalet anställda. Källor: Arbetsförmedlingen (2018) och Statistiska centralbyrån (2018a).



den oviktrade huvudmodellen till -0,22 anmälningar per 100 anställda och kvartal, vilket motsvarar -12 procent av den genomsnittliga anmälningsgraden i urvalet på 1,85. I den viktade huvudmodellen skattas motsvarande effekt till -18 procent. I båda modellerna är resultaten statistiskt signifikanta, men i detta fall är det inte självklart vilken skattning som är mest intressant att ta fasta på. Skattningen på -12 procent avser en genomsnittlig kommun medan den på -18 procent avser den kommunala sektorn i sin helhet. Ingen av placeboanalyserna ger någon indikation på att dessa effekter skulle vara överskattade. Även här lider emellertid de sista två placeboanalyserna av hög osäkerhet.

Även när analysen genomförs på organisationsnivå, och på enbart offentlig sektor, tyder alltså resultaten på att lagen om allmän platsanmälan hade en beteendeeffekt trots avsaknaden av tillsyn och straff. Det kan slutligen påpekas att den engelskspråkiga versionen av rapporten redovisar ett antal robusthetsanalyser som genomförs på samma material och som var och en stödjer denna slutsats. Däri presenteras också ett antal kompletterande analyser av tidsperioden under och efter finanskrisen, som tyder på effekten av upphävandet ökade över tid till uppskattningsvis mellan 20 och 30 procent.

**Figur 4:** Resultat från DID-analyser av 188 statliga myndigheter och 290 kommuner, observerade kvartalsvis. Effekterna på anmälningsgraden uttrycks som andel av genomsnittlig anmälningsgrad. Linjerna representerar ett 95-procentigt konfidensintervall runt punkttestimatet. Samtliga modeller innehåller 14 observationer per organisation, totalt 6 962 observationer. Fixa effekter för organisation respektive kvartal inkluderas. Standardfelen är klustrade på organisationsnivå.



## 9 Vilka faktorer kan tänkas förklara efterlevnaden av LAP?

Det tycks alltså vara så att många arbetsgivare efterlevde lagen om allmän platsanmälan trots att den inte alls kontrollerades. Men vilka faktorer kan tänkas förklara deras efterlevnad? I ett försök att närma sig ett svar på denna fråga sammanfattas här en rad kompletterande analyser av de ovannämnda statliga och kommunala arbetsgivarna, som redovisas i större detalj i den engelskspråkiga versionen av rapporten. Dessa analyser bygger på DID-modellen ovan men tillåter att effekten av lagens upphävande varierar mellan kommuner med olika egenskaper. Med hjälp av dessa så kallade interaktionsmodeller kan vi pröva vilka organisatoriska faktorer hos kommunerna som har tydligast samband med en hög grad av regelefterlevnad.

Det kan här nämnas att dessa kompletterande analyser även har prövat tre olika faktorer som har att göra med informell extern kontroll: mängden arbetsförmedlare anställda i kommunen, den fackliga anslutningsgraden bland kommunalt anställda, samt medias inflytande i kommunen. Dessa tre faktorer skulle av olika skäl kunna tänkas främja efterlevnaden av LAP, men analyserna finner inga indikationer på att så skulle vara fallet.

Däremot finns det tecken på att några organisatoriska faktorer har betydelse.



En första faktor rör organisationskulturen, det vill säga de värderingar och förväntningar som delas inom organisationen. Som framhålls av Galle (2017) är det tänkbart att en generellt laglydig organisationskultur främjar efterlevnaden även av regler som inte kontrolleras. Om sådana faktorer har betydelse, kan vi vänta oss att kommuner med en mer laglydig organisationskultur var mer benägna att följa lagen medan den var i kraft och att effekten av upphävandet följaktligen var större i sådana kommuner. I ett försök att mäta denna faktor utgår jag från ett korruptionsindex som utvecklats av Erlingsson m. fl. (2008) baserat på en enkät om korruptionsuppfattningar hos centralt placerade politiker och tjänstemän i kommunerna, genomförd år 2008.

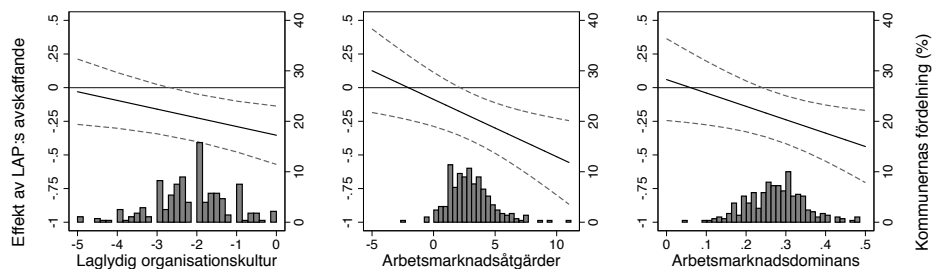
En annan faktor rör hur väl organisationens egna mål överensstämmer med de mål och principer som ligger till grund för det aktuella regelverket (Parker och Nielsen 2017). Med tanke på hur lagen motiverades, kan vi på denna grund vänta oss att de kommuner som uppvisar ett starkare socialt ansvarstagande inom arbetsmarknadsområdet också var mer benägna att följa lagen så länge den var i kraft. Som ett mått på kommunens sociala ansvarstagande inom arbetsmarknadsområdet skapar jag en indikator på omfattningen av de kommunalt organiserade arbetsmarknadsåtgärderna i kommunen år 2007.<sup>6</sup> Ett alternativt sätt att närma sig denna mekanism är att anta att upplevelsen av socialt ansvar bland kommunala rekryteringsansvariga är större i kommuner där kommunen själv är en mer betydelsefull arbetsgivare. Jag skapar därför också en indikator på kommunens arbetsmarknadsdominans, som mäter de kommunalt anställdas andel av det totala antalet anställda i kommunen år 2007 (Statistiska centralbyrån 2018b).

Sambandet mellan dessa tre faktorer och efterlevnaden av LAP åskådliggörs i *Figur 5*. De tre graferna presenterar hur en mer komplex DID-modell skattar att effekten av lagens upphävande varierar mellan kommuner som har olika värden på respektive faktor, men som liknar varandra vad gäller en rad andra egenskaper såsom befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. Resultaten visar att det för en i övrigt genomsnittlig kommun krävs en viss nivå av såväl laglydig organisationskultur som arbetsmarknadsåtgärder och arbetsmarknadsdominans för att lagens upphävande ska ha en statistiskt signifikant negativ effekt på kommunens benägenhet att anmäla platsorder. Annorlunda uttryckt tyder modellen på att kommuner med låga värden på dessa tre faktorer inte förändrade sitt anmälningsbeteende till följd av lagens upphävande, rimligtvis därför att dessa kommuner inte var lika benägna att följa lagen medan den var i kraft.

Resultaten från dessa kompletterande analyser måste dock tolkas försiktigt. För det första finns det en osäkerhet i de mått som används för laglydig

<sup>6</sup> Denna indikator avser kommunens nettokostnad för arbetsmarknadsåtgärder (Kolada 2018) per person i arbetsför ålder (20–64 år) som inte arbetar (Statistiska centralbyrån 2018c).

**Figur 5:** Betingad effekt av LAP:s avskaffande på kommunernas anmälningsgrad. De solida linjerna anger den skattade effekten av upphävandet av LAP på anmälningsgraden för en i övrigt genomsnittlig kommun, betingat på tre organisatoriska faktorer hos kommunerna (vänster axel). De streckade linjerna markerar 95-procentiga konfidensintervall. Stapeldiagrammen visar kommunernas fördelning med avseende på respektive faktor (höger axel). Effekterna är skattade i en DID-modell som utökats med åtskilliga interaktionseffekter, se den engelskspråkiga versionen av rapporten för detaljer.



organisationskultur och socialt ansvarstagande inom arbetsmarknadsområdet. För det andra kan de observerade sambanden inte tolkas kausalt, då det inte kan uteslutas att de har uppstått spuriöst till följd av att någon bakomliggande faktor saknas i modellen.

## 10 Vilka slutsatser kan dras av studien?

Analyserna i denna studie ger stöd åt uppfattningen att upphävandet av lagen om allmän platsanmälan i juli 2007 i genomsnitt resulterade i en betydande minskning av de privata och kommunala arbetsgivarnas benägenhet att anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen. Vad det i sin tur innebär är att lagen tycks ha påverkat dessa arbetsgivares anmälningsbeteende under tiden den var i kraft, trots att dess efterlevnad inte kontrollerades. De olika effektskattningarna tyder på att mellan 8 och 18 procent av platsorderna anmäldes på grund av att arbetsgivarna i privat och kommunal sektor valde att efterleva lagen, i den meningen att dessa order inte skulle ha anmälts om lagen inte hade funnits.

Eftersom ingen tillsyn av lagen hade förekommit sedan flera decennier är det – under antagandet att detta var väl känt bland de arbetsgivare som kände till lagen<sup>7</sup> – inte troligt att efterlevnaden orsakades av rädsla för att underlåtelser skulle upptäckas och bestraffas. Istället är den mer rimliga tolkningen att

<sup>7</sup> Som nämnts ovan har det inte varit möjligt att genomföra någon egentlig prövning av detta antagande. Det kan därför inte uteslutas att det också fanns arbetsgivare som kände till att lagen fanns men inte kände till att den inte kontrollerades. I den mån sådana fanns finns det också en risk att efterlevnaden trots allt orsakades av rädsla för påföljder.

organisatoriska faktorer gjorde en del arbetsgivare motiverade att lyda lagen. Studien ger inget definitivt svar på frågan om vilka sådana faktorer som kan ha spelat roll, men ger likväl visst stöd åt två mekanismer. För det första visar resultaten att kommunala arbetsgivare var mer benägna att lyda lagen i kommuner där centralt placerade politiker och tjänstemän uppgav att det finns mindre utrymme för korrupt beteende. Detta talar för att en generellt laglydig organisationskultur kan främja efterlevnaden även av regler som inte kontrolleras. För det andra visade sig efterlevnaden av lagen bland kommunala arbetsgivare vara högre i kommuner som satsade mer på aktiva arbetsmarknadsåtgärder och som hade en större dominans på arbetsmarknaden, vilket skulle kunna bero på en starkare upplevelse av socialt ansvar på arbetsmarknadsområdet i dessa kommuner.

Resultaten tyder, i linje med dem från Galles (2017) studie av ideella organisationer i USA, på att det är möjligt för staten att i någon mån påverka icke-statliga organisationers beteende med hjälp av regleringar även i sådana fall då staten saknar förmåga att utöva tillsyn och utfärda straff. Det ska emellertid påpekas att de insatser som krävdes av en arbetsgivare för att lyda lagen om allmän platsanmälan var förhållandevis små<sup>8</sup> och att Sverige ofta lyfts fram som ett av de länder där så kallade ”mjuka” styrningsstrategier som denna har bäst förutsättningar att fungera (Blomqvist 2016). Hur väl reglering utan tillsyn och straff fungerar på områden som medför större kostnader för den reglerade parten eller i miljöer med en svagare tradition av mjuk styrning är frågor som inte kan besvaras av denna studie.

Avslutningsvis bör det understrykas att studien inte har försökt svara på huruvida lagen om allmän platsanmälan var bra eller dålig, eller i vilken mån den uppnådde sitt grundläggande syfte att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och stärka förutsättningarna för grupper med mer begränsade nätverk. Dessa frågor kräver andra typer av analyser och får bli föremål för framtida studier.

---

<sup>8</sup> I en rapport från Nutek (2006) beräknades en arbetsgivares kostnad för att anmäla en ledig plats motsvara ungefär kostnaden för 10 minuters arbetstid.

## Referenser

- AMS. 2003. *AMSFS 2003:9 Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter för länsarbetsnämnderna om lediga platser*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsförmedlingen. 2018. *Platsstatistik*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Behtoui, Alireza, Fredrik Hertzberg, Wuokko Knocke och Anders Neergaard. 2004. "Ge alla samma chans till jobben". *Aftonbladet* (1 september).
- Block, Michael Kent, Frederick Carl Nold och Joseph Gregory Sidak. 1981. "The deterrent effect of antitrust enforcement". *Journal of Political Economy* 89 (3): 429–445.
- Blomqvist, Paula. 2016. "Soft and hard governing tools". I *Handbook on Theories of Governance*, utgiven av Christopher Ansell och Jacob Torfing, 267–278. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Coglianesi, Cary, och Robert A. Kagan. 2007. "Introduction". I *Regulation and Regulatory Processes*, utgiven av Cary Coglianese och Robert A. Kagan, xxi–xxxvii. Hampshire: Ashgate.
- Erlingsson, Gissur, Mats Sjölin och Richard Öhrvall. 2008. *Enkät: Tillit och korruption i lokalpolitiken*. Växjö: Växjö universitet.
- Galle, Brian. 2017. "Why Do Foundations Follow the Law? Evidence from Adoption of the Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act". *Journal of Policy Analysis and Management* 36 (3): 532–556.
- Justitieombudsmannen. 1997. *Fråga om Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas rutiner för hantering av inkomna anmälningar om lediga arbeten m.m. uppfyller offentlighetsprincipens krav (Dnr 2882-1995)*. Stockholm: Justitieombudsmannen.
- Justitieombudsmannen. 2017. *Kritik mot Läkemedelsverket för brister i annonseringen av lediga tjänster (Dnr 7470-2016)*. Stockholm: Justitieombudsmannen.
- Kagan, Robert A., Neil Gunningham och Dorothy Thornton. 2011. "Fear, Duty, and Regulatory Compliance: Lessons from Three Research Projects". I *Explaining Regulatory Compliance*, utgiven av Vibeke Nielsen och Christine Parker, 37–58. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kolada. 2018. *Dataset: Nettokostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr per inv (N40011)*. Stockholm: RKA Rådet för främjande av kommunala analyser.

- Markell, David L, och Robert L Glicksman. 2014. "A Holistic Look at Agency Enforcement". *North Carolina Law Review* 93:1–76.
- Nutek. 2006. *Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet (R2006:3)*. Stockholm: Nutek.
- Parker, Christine, och Vibeke Lehmann Nielsen. 2009. "The challenge of empirical research on business compliance in regulatory capitalism". *Annual Review of Law and Social Science* 5:45–70.
- Parker, Christine, och Vibeke Lehmann Nielsen. 2017. "Compliance: 14 Questions". I *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, utgiven av Peter Drahos, 217–232. Acton, ACT: ANU Press.
- Potoski, Matthew, och Aseem Prakash. 2011. "Voluntary Programs, Compliance and the Regulation Dilemma". I *Handbook on the Politics of Regulation*, utgiven av David Levi-Faur, 245–262. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Regeringen. 1975. *Prop. 1975/76:84 med förslag till lag om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen, m. m.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringen. 1976. *Lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringen. 1984. *Förordning (1984:819) om statliga platsanmälningar*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringen. 1990. *Prop. 1990/91:68 om ändring i brottsbalken m. m. (böter)*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Schell-Busey, Natalie, Sally S Simpson, Melissa Rorie och Mariel Alper. 2016. "What works? A systematic review of corporate crime deterrence". *Criminology & Public Policy* 15 (2): 387–416.
- Solon, Gary, Steven J Haider och Jeffrey M Wooldridge. 2015. "What Are We Weighting For?" *Journal of Human Resources* 50 (2): 301–316.
- SOU. 1978. *SOU (1978:60) Arbetsmarknadspolitik i förändring*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- SOU. 2006. *SOU (2006:79) Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

- Statistiska centralbyrån. 2018a. *Anställda 16-64 år med arbetsplats i regionen (dagbef) efter region, yrke och år*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån. 2018b. *Anställda 16-64 år med arbetsplats i regionen (dagbef) efter region, yrke, arbetsställets sektortillhörighet och år*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån. 2018c. *Befolkningen 16+ år (RAMS) efter region, sysselsättning, år och ålder*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statskontoret. 2012. *Tänk till om tillsynen: Om utformningen av statlig tillsyn*. Stockholm: Statskontoret.
- Vandenbergh, Michael P. 2003. "Beyond elegance: A testable typology of social norms in corporate environmental compliance". *Stan. Envtl. LJ* 22:55.

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)