

Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen

Åsa Olli Segendorf

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2012:6*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23769-4

Förord

En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring är av central betydelse både för enskilda individers trygghet och för den samhälls-ekonomiska utvecklingen. Arbetslöshetsförsäkringen ska skydda individer mot dramatiska inkomstbortfall vid arbetslöshet och samtidigt bidra till en effektiv matchning mellan de jobbsökandes kvalifikationer och arbetsgivarnas kompetensbehov. Ett lågt skydd mot inkomstbortfall kan självfallet hårt drabba den arbetslösas ekonomi men det kan också leda till att arbetslösa tar jobb som de är överkvalificerade för. Ett alltför generöst skydd kan å andra sidan leda till omotiverat långa perioder i arbetslöshet. Ett sätt att balansera de potentiellt negativa effekterna av en generös försäkring är att ställa krav på och kontrollera att de som uppbär ersättning också aktivt söker och accepterar lämpliga arbeten. Att korrekt utforma ersättningsvillkoren och att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera att de efterlevs är därför en angelägen fråga, som det finns goda skäl att diskutera.

Mot den bakgrunden är det naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhälls-ekonomiska avgöranden – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO diskuterar fil. dr. Åsa Olli Segendorf möjligheterna att förbättra Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i dagens arbetslöshetsförsäkring. Utgångspunkten är inte att kontrollfunktionen i grunden behöver förändras, utan snarare att det finns behov av förtydliganden och förenklingar inom ramen för rådande system.

I rapporten framhålls att dagens kontrollsysteem kan förbättras på ett antal punkter. Författaren pekar bl.a. på att de arbetslösas sökintensitet i hög grad påverkas av om det är Arbetsförmedlingen eller individen som har det huvudsakliga ansvaret för att påvisa den. Eftersom arbetslösa individer söker mer när de har ansvaret för att

visa detta bör det huvudsakliga ansvaret överföras från Arbetsförmedlingen till individen. Författaren menar också att det finns skäl att organisatoriskt skilja Arbetsförmedlingens uppgift att hjälpa arbetslösa till nya jobb från ansvaret för att kontrollera bristande regelefterlevnad. Skälet till detta är att arbetsförmedlarna har den dubbla uppgiften att å ena sidan förmedla arbeten och stödja ersättningstagare och å den andra sidan samtidigt verka som inspektörer och kontrollera och rapportera ersättningstagarna vid möjlig bristande regelefterlevnad.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Annika Sundén, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska utgöra ett bra underlag i den pågående diskussionen om hur kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen bör utformas och tillämpas.

Stockholm i juli 2012

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	11
1 Vad vi vet om kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen	17
2 Kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen i dag....	23
2.1 De olika aktörerna och vad de gör	29
2.1.1 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF)	30
2.1.2 Arbetslöshetskassorna.....	31
2.1.3 Arbetsförmedlingen	31
2.2 För få underrättelser	42
2.3 Ekonomiska konsekvenser	45
3 Ett nytt kontrollsystem	53
3.1 De huvudsakliga problemen i kontrollen	53
3.2 En alternativ utformning av kontrollfunktionen	56
3.3 Vilka problem löser det nya systemet? Uppstår nya problem?	62
4 Slutsatser	65
Referenser	69



Sammanfattning¹

Arbetslöshetsförsäkringens funktion är viktig. Den är ett skydd för individen, har central betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och fungerar som en finanspolitisk stabilisator över konjunkturcykeln. Arbetslöshetsförsäkring är en *omställningsförsäkring* och inte en *yrkesförsäkring*. Statsmakterna har också gett Arbetsförmedlingen i uppgift att säkerställa att den fungerar som en sådan. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkring ger en generös andel av inkomsten i ersättning men har en låg maximal ersättningsnivå vilket innebär att ersättningsnivåerna är höga för låginkomsttagare men låga för höginkomsttagare.² Om detta är önskvärt, och vilka ersättningsnivåer och ersättningsperioder som är rimliga i försäkring diskuteras ofta i den ekonomiska och politiska debatten. En annan och relaterad fråga som också har diskuterats under det senaste decenniet är förekomsten av felaktiga utbetalningar från olika trygghetssystem.³ För att säkerställa allmänhetens förtroende för systemen och undvika misshushållning med skattebetalarnas pengar har åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna fått ökat fokus och i vissa fall har kontrollerna av utbetalningarna skärpts.

Avsikten med arbetslöshetsförsäkring är inte bara att den som tillfälligt blir arbetslös ska kunna ägna tid åt att söka ett nytt jobb utan dramatisk försämrad levnadsstandard utan också att effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt. När ersättningstagaren inte behöver ta vilket jobb som helst, och kan vara mer

¹ Tack till Mikael Åsell, Martin Hill och Charlotte Nömmera samt den referensgrupp som har följt arbetet för värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack också till Jessica Idbrant (IAF) för hjälp med statistik och Björn Segendorf för givande diskussioner under arbetet med rapporten.

² Arbetslöshetsersättningen får som mest utgöra 80 procent av ersättningstagarens tidigare lön. Ersättningen har dock ett maxtak på 680 kronor per dag.

³ T.ex. inrättades delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, hösten 2005 med syftet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, vilket följdes upp av ett myndighetssamverkansprojekt under ledning av Ekonomistyrningsverket. Många av försäkringssystemen bygger på en viss grad av kontrollerbar bevisbörd för individen.

omsorgsfull i att utforma ansökningar och förbereda intervjuer, förbättras matchningen mellan sökande och lediga platser på arbetsmarknaden. Med en hög ersättning och längre ersättningsperioder kan de arbetslösa söka efter ett arbete under längre tid och ha större chans att hitta ett som matchar deras kvalifikationer och löneanspråk. Men försäkringsvillkoren påverkar också viljan att undvika arbetslöshet. Eftersom ersättningstagare har tid och råd att vara arbetslösa riskerar arbetslöshetsperioderna att förlängas i onödan. Forskningen visar att en utdragen arbetslöshet försämrar möjligheterna att få ett arbete i framtiden. Avvägningen mellan å ena sidan trygghet och bra matchning och å andra sidan försämrade drivkrafter att undvika arbetslöshet är därför viktig.⁴

Ett sätt att motverka långa arbetslöshetstider är att ställa krav på en viss sökaktivitet. Det finns övertygande evidens för att ökad sökintensitet ökar flödet från arbetslöshet till arbete.⁵ Kraven på att ersättningstagare ska söka efter arbete finns i lagstiftningen redan i dag. Det är viktigt att kraven följs upp med efterföljande kontroller som också är utformade på ett adekvat sätt. Ersättningen kan då dras in helt eller delvis om kontrollerna visar att ersättningstagarna inte följer regelverket.

Det finns därför skäl att se över hur olika delar av arbetslöshetsförsäkringen fungerar. Den fråga som diskuteras i denna rapport är vilken betydelse kontrollmekanismerna har för att ändra sök beteendet. Detta är för övrigt en fråga som tidigare inte rönt lika stor uppmärksamhet i den allmänna debatten som de frågor som nämns ovan, även om den på senare tid har tilldragit sig ett ökat intresse, t.ex. i den senaste Långtidsutredningen 2011 (LU2011) och i Departementspromemorian 2012:3 (Ds 2012:3).

Syftet med denna rapport är att belysa hur Arbetsförmedlingen hanterar kontrollen av ersättningstagarnas sökaktivitet och också att ge konkreta förslag på hur ett mer ändamålsenligt kontrollsystem kan utformas utan att det krävs större förändringar i regelverk, i förhållande till ersättningstagare eller i ansvarsfördelningen mellan försäkringens aktörer.⁶ En mängd intressanta

⁴ Se t.ex. Carling m.fl. (2001). Empiriska studier visar att höga ersättningsnivåer är förknippade med hög arbetslöshet (se t.ex. Layard, Nickel och Jackman (1991), OECD (1994), Blöndal och Pearson (1995), Scarpetta (1996) och Elmeskov, Martin och Scarpetta (1998) och att långa ersättningsnivåer bidrar till långtidsarbetslöshet (se t.ex. Nickel och Layard (1997), OECD (1991) och Benmarker m.fl. (2007)).

⁵ Se Devine och Kiefer (1991) för en översikt.

⁶ Eftersom syftet med det här förslagna systemet är att upprätthålla sökaktivitet hos dem som uppbar ersättning ser vi inga hinder för att det föreslagna systemet också kan fungera för att kontrollera att personer med aktivitetsstöd upprätthåller sina sökaktiviteter under

frågor avgränsas därmed bort och kommer inte att behandlas i rapporten, om de inte har någon särskild beröring med kontrollsystemet. Däribland finns kvalificeringsvillkor till arbetslöshetskassan, ersättningsnivåer, hur lång tid ersättningarna bör betalas ut, sanktionernas storlek, systemet med fackligt anknutna arbetslöshetskassor etc.

Granskningar av kontrollsystemet visar att arbetsförmedlare i stor omfattning underlåter att skicka rapporter, eller underrättelser, om möjliga regelbrott till arbetslöshetskassorna när de skulle göra det. Det finns också andra signaler som visar att kontrollen och rapporteringen till arbetslöshetskassorna inte fungerar tillfredsställande, bl.a. att den mätbara kontroll i form av anvisningar som genomförs i dag riskerar att snedvrیدا sökbeteendet så att försäkringens omställningsfunktion försämras.

Vi argumenterar för att det finns tre huvudsakliga problem med de nuvarande metoder som Arbetsförmedlingen använder för att kontrollera och rapportera bristande regelefterlevnad:

För det första är de kontrollmetoder som går ut på att mäta sökaktiviteten främst riktade mot arbetssökande med goda förutsättningar att snabbt hitta ett nytt arbete. I stort sett alla ersättningstagare blir dock informerade om vad som krävs för att få och behålla ersättningen och de får också handlingsplaner som ska specificera de aktiviteter som ska vidtas för att få ett arbete. Kontrollen blir också med de instrument som används för liten totalt sett. Detta riskerar att passivisera ersättningstagarna och därmed ge en för låg sökintensitet, särskilt bland dem som står långt från arbetsmarknaden.

För det andra har Arbetsförmedlingen decentraliserat kontrolluppdraget genom att ge arbetsförmedlarna den dubbla uppgiften att å ena sidan förmedla arbeten och stödja ersättningstagarna och å den andra sidan att kontrollera dem och rapportera bristande regelefterlevnad. Detta vilket riskerar att leda till en för låg eller bristfälligt genomförd kontroll.

För det tredje belastas inte Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag av de kostnader som uppstår hos arbetslöshetskassor och skattebetalare av en för låg kontrollnivå. Detta riskerar medföra att

deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och inom jobb-och utvecklingsgarantin. I förslaget är det den arbetssökande som själv ska styrka sin sökaktivitet och uppföljningen av sökaktiviteten görs oberoende av var i landet man bor. Funktionen ska kunna upprätthållas också vid en omfattande användning av kompletterande aktörer inom förmedlingsverksamheten. Dock behandlas inte dessa situationer närmare i rapporten.

kontrollen nedprioriteras hos Arbetsförmedlingen när avvägningar mellan olika verksamheter måste göras.

Frågan om personer med arbetslöshetsersättning medvetet och avsiktligt tar ut ersättning utan att vara berättigade till går inte att svara på här. Med tanke på otydligheten i kraven och frånvaron av uppföljning av ersättningstagarna är det dock troligt att en stor del av de felaktigt utbetalda ersättningarna är både omedvetna och oavsiktliga från ersättningstagarnas sida.

Det är en utmaning att hitta den bästa avvägningen mellan det som är praktiskt möjligt och det som teoretiskt skulle vara optimalt. Genom vår metod, att identifiera ett antal huvudsakliga problem och söka hitta lösningar på dessa som inte samtidigt leder till nya än större problem, inriktar vi oss på att peka på förbättringar, behov av förtydliganden och förenklingar i rådande system snarare än att utforma ett teoretiskt optimalt system.

Rapporten visar på ett antal olika lösningar som kan förbättra nuvarande kontrollsystem. Exempelvis påverkas sökintensiteten olika beroende på tydliggörande om vem som har bevisbördan för att påvisa den (Arbetsförmedlingen eller ersättningstagaren). Det har också betydelse vem som sköter kontrollen, vilka förutsättningar som finns för att utföra den och hur den faktiskt bedrivs. Tillgången till information om såväl lediga arbeten som ersättningstagarnas kvalifikationer påverkar möjligheter att tydliggöra vilka krav som bör ställas på sökaktiviteten.

En reformering av kontrollfunktionen bör centreras kring tre övergripande åtgärder som möter de tre problemen som beskrivits ovan. Den första åtgärden är att tydliggöra att ansvaret för att påvisa sökaktivitet ligger hos individen i stället för att, som i dag, låta Arbetsförmedlingen påvisa bristande sökaktivitet. Samtidigt föreslås att Arbetsförmedlingen tar fram vad som bör vara den lägsta nivån på antalet sökta arbeten, där hänsyn är tagen till individens förutsättningar och arbetsmarknadsläget. De platsanvisningar som idag används för att kontrollera regelefterlevnad bör tas bort och ersättas av platsförslag som individen inte tvingas söka för att få behålla ersättningen. Den andra åtgärden är att separera den förmedlande och stödjande funktionen från den kontrollerande hos Arbetsförmedlingen. Den tredje åtgärden är att renodla regelverket så att det blir tydligare vad som är bristande regelefterlevnad och som därmed utgör grund för sanktioner.

Summary

Unemployment insurance serves an important function. It serves as protection for the individual, is of central importance to the functioning of the labour market and is meant to function as a fiscal policy stabiliser in times of recession. Unemployment insurance is *readjustment insurance and not professional or social insurance*. The Government has tasked the Swedish Public Employment Service with ensuring that it does indeed function as readjustment insurance. Income-related unemployment insurance provides a generous share of income as benefits but has a low maximum benefit level; this means that benefit levels are high for low-income earners but low for high-income earners.⁷ Whether this is desirable and what benefit levels and benefit periods are reasonable in unemployment insurance are often the topic of economic and political debate. Another issue discussed in the general debate over the last decade, and one which is also related to insurance systems, is incorrect payments occurring in various social security systems.⁸ To secure public confidence in the systems and prevent mismanagement of taxpayers' money, measures to reduce incorrect payments have received greater focus and in certain cases controls have been tightened.

There is therefore reason to review how different parts of unemployment insurance work. The issue discussed in this report, namely the role of control mechanisms in changing job-search behaviour, has not gained as much attention in the public debate as the issues mentioned above. Recently, however, the control issue

⁷ Unemployment benefit may amount to, at most, 80 per cent of the recipient's previous earnings. However, there is a cap of SEK 680 per day, which has not been raised for over ten years.

⁸ The Commission against Benefit Fraud and Errors was established in autumn 2005 with the purpose of reducing incorrect payments from welfare systems, and was followed up by an inter-agency cooperation project led by the National Financial Management Authority. Many of the insurance systems are based on a certain burden of proof level borne by the individual and verifiable.

has also attracted attention, for example in the Long-Term Survey 2011 (LU2011) and the ministry memorandum 2012:3 (Ds 2012:3).

The purpose of this report is to illustrate how the Swedish Public Employment Service deals with controls of benefit recipients' job-search activities and also to present concrete proposals on how to design a more appropriate control system that does not require major changes to the division of responsibilities between actors, regulatory frameworks and vis-à-vis benefit recipients.⁹ Many interesting issues thus fall outside the scope of this report and will not be addressed unless they are in some way connected with the control system. These include eligibility criteria for the unemployment insurance fund, benefit levels, how long benefits should be paid out, the size of the sanctions, the system of trade union-affiliated unemployment insurance funds, etc. Studies show that employment officers widely fail to send reports, or notification, of possible violations to the unemployment funds when they should. There are also indications that controls and reporting to the unemployment insurance fund do not function satisfactorily; for instance, the measurable control conducted today in the form of instructions risks distorting job-search behaviour and weakening the insurance's readjustment function.

We argue that there are three main problems with the present methods the Public Employment Service uses to monitor and report on lack of compliance.

Firstly, the monitoring methods that aim to measure job-search activity are mainly directed at jobseekers with good prospects of finding a new job quickly. However, virtually all benefit recipients are informed of the requirements for receiving and retaining benefits and they also receive action plans specifying the activities to be taken to find a job. On the whole, these tools make for too little monitoring. This risks making recipients passive and resulting in low job-search intensity, especially among those who are very detached from the labour market.

⁹ Since the purpose of the proposed system is to maintain job-search activity among those receiving benefits, we see no reason why the proposed system cannot also work to check that people receiving activity support continue their job-search activities when participating in labour market policy programmes and the job and development guarantee scheme. Under the proposal, it is the jobseeker who is required to provide proof of their job-search activities, and follow-up of job-search activities is conducted regardless of where in the country one lives. This function should also be able to be maintained if the employment services make extensive use of complementary actors. The report, however, does not look closely at this situation.

Secondly, the Public Employment Service has decentralised the control task by giving employment officers the double responsibility of job placement and providing support for benefit recipients on the one hand and, on the other, functioning as inspectors and controlling and reporting on possible lack of compliance by recipients, which risks leading to a low or insufficient level of control.

Thirdly, the costs to unemployment insurance funds and taxpayers arising from a low level of control are not charged to the administrative appropriation to the Public Employment Service. This could lead to the Public Employment Service giving lower priority to control when trade-offs between different activities must be made.

Whether people receiving unemployment benefits without being entitled to them do so consciously and intentionally is a question that cannot be answered here. Considering the unclear requirements and the absence of recipient controls, it is likely that a large share of the incorrectly paid benefits are both unconscious and unintentional on the part of the recipient.

The aim of the unemployment insurance system is not only to enable a temporarily unemployed person to spend time looking for a new job without suffering a drop in their standard of living, but also to promote an effective labour market. When a recipient does not need to accept whatever job is available, and can carefully compose their applications and prepare their interviews, matching of recipients and vacancies in the labour market is improved. High benefit levels and longer benefit periods may allow unemployed people more time to look for work and a better chance of finding a job that matches their qualifications and pay demands. But the insurance conditions also affect the desire to avoid unemployment. Since recipients have time to be unemployed and can afford it, unemployment periods risk being prolonged unnecessarily. Research shows that protracted unemployment lessens the chances of finding a job in the future. There is therefore a trade-off between security and good matching on the one hand and weakened incentives to avoid unemployment on the other.¹⁰

¹⁰ See e.g. Carling et al (2001). Empirical studies show that high benefit levels are associated with high unemployment (Layard, Nickel and Jackman (1991), OECD (1994), Blöndal and Pearson (1995), Scarpetta (1996), and Elmeskov, Martin and Scarpetta (1998) and long benefit periods contribute to long-term unemployment (see e.g. Nickell and Layard (1997) and OECD (1991) Benmarker et al (2007).

One way of combating long periods of unemployment is by requiring a certain level of job-search activity. There is convincing evidence that increased job-search intensity increases the flow from unemployment to employment.¹¹ Under legislative requirements already in force today, recipients are obliged to look for work. It is important that these requirements are followed up through subsequent controls that are also adequately designed. Unemployment benefit may then be withdrawn completely or partially if controls reveal that recipients are not following the regulations.

It is a challenge to find the best balance between what is practically possible and what would be theoretically optimal. Through our method of identifying a number of key problems and finding solutions to them that at the same time will not cause new and larger problems, we focus on pointing to improvements and the need to make current systems clearer and simpler rather than designing a theoretically optimal system.

The report shows that significant scope for improvement exists in the current control systems, both for following up job-search activity and the use of sanctions. For instance, job-search intensity is affected in different ways depending on clarification of who has the burden of proof (the Public Employment Service or the benefit recipient). Other significant factors are who takes care of the controls, the conditions in place for conducting them and how they are actually conducted. Access to information on both job vacancies and benefit recipients' qualifications affects the possibilities of clarifying what the requirements should be for job-search activity.

A reform of the control function should centre on three overarching measures that meet the three problems described above. The first measure is to make clear that the responsibility of proving job-search activity lies with the individual rather than, as is the case today, letting the Public Employment Service prove a lack of job-search activity. At the same time, it is proposed that the Public Employment Service set out what should be the minimum number of jobs applied for, giving consideration to the individuals' circumstances and the labour market situation. The second measure is to separate the job placement and supporting function of the Public Employment Service from its control function. The

¹¹ See Devine and Kiefer (1991) for an overview.

third is to refine the regulatory framework to clarify what constitutes grounds for sanctions.



1 Vad vi vet om kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen

Personer som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan söka arbete på olika sätt, och varje sätt är förknippat med en sannolikhet att få arbete och en förväntad lön men också med en sökkostnad i form av tid och ansträngning. Lönen och sökkostnaden beror i sin tur på hur arbetsmarknaden ser ut, individens kvalifikationer, kontaktnät osv. Om arbetslöshetsersättningen är hög är den extra inkomst som ett arbete ger liten och risken är att personer väljer att söka arbete i för låg utsträckning. På motsvarande sätt ger en låg ersättningsnivå en högre sökaktivitet.

Om en för låg sökaktivitet riskerar att medföra en sanktion, t.ex. genom indragen ersättning under en period, kommer personer att ha incitament att söka mer eftersom det, upp till en viss nivå, är bättre att ta kostnaden av att söka mer än att drabbas av ett inkomstbortfall. En viktig faktor i valet mellan kostnaden av att söka mer intensivt och inkomstbortfallet är risken för att utsättas för en sanktion. Inkomstbortfallet är ett förväntat bortfall, dvs. storleken beror på (den upplevda) sannolikheten att bli ertappad med för lågt sökande och hur sträng sanktionen är om man blivit ertappad. En sträng sanktion med en låg sannolikhet för upptäckt, liksom en liten sanktion men med hög sannolikhet att bli fångad av kontrollsystemet, kan därför förväntas ha liten effekt på sök beteendet. Man behöver därmed både ha kännbara sanktioner och frekventa kontroller för att kunna påverka sökintensiteten.

I alla försäkringssystem finns en risk för att personers beteende kan förändras av försäkringen i sig, s.k. "moral hazard". I allmänna termer avser moral hazard en situation där en part (en individ eller en institution) fattar beslut om hur stor risk den kan ta medan en annan ofullständigt informerad part står för kostnaderna om det

går dåligt. Informationen är således asymmetrisk. Moral hazard uppstår på grund av att risktagaren, i det här fallet ersättningstagaren, inte tar de fulla konsekvenserna av sina handlingar och därför har en tendens att agera mindre försiktigt, och söka färre jobb, än vad man annars skulle göra. Detta utsätter den riskbärande parten (arbetslöshetskassorna och staten) för ökad risk. Den senare parten saknar dessutom delvis den information eller det inflytande som behövs för att motverka ett önskat risktagande.¹²

Konsekvenser för individen

Hur kontroller och sanktioner utformas påverkar således incitamenten att söka arbete. Både allt för starka och allt för svaga incitament kan vara negativt för individen.

För starka incitament att söka och acceptera erbjudna arbeten riskerar att försämra matchningen mellan ersättningstagarnas kvalifikationer och arbetsgivarens krav genom att ersättningstagarna känner en press att acceptera erbjudanden som inte tillåter att hennes humankapital utnyttjas fullt ut. Detta kan leda till en inlåsning i yrken med än lägre förväntad livsinkomst än vad som varit möjligt vid en mer framgångsrik matchning.

För svaga incitament leder till för långa tider i arbetslöshet. Också detta kan leda till humankapitalförlust och s.k. "scarring" där man tänker sig att ersättningstagaren blir märkt efter en viss tid i arbetslöshet, dvs. att arbetsgivaren upplever att arbetslöshetstidens längd signalerar låg produktivitet.¹³ Arbetsgivare kan också välja att erbjuda anställning till lägre lön eller på annat sätt erbjuda sämre villkor än annars.

¹² Det här försäkringsproblemet kan uppstå i huvudsak i två olika situationer och därmed med två olika typer av beteenden som kan förändras. En typ är det beteende som föregår en eventuell uppsägning (och efterföljande utbetalning av ersättning). Där kan den försäkrade missköta sig på arbetet eftersom kostnaden för att förlora arbetet sjunker när ersättningen faller ut och inkomsten (delvis) ersätts. Den andra situationen infaller när ersättningen väl har börjat betalas ut. Ersättningstagaren kan då ställa allt för höga krav på ett arbete för att acceptera det, eller helt enkelt söka arbete mindre intensivt än vad som skulle vara optimalt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ökade krav avser bl.a. att den lägsta lön och de villkor ersättningstagarna är beredda att acceptera ökar, se Layard, Nickell och Jackman (1991), OECD (1994), Blöndal och Pearson (1995) och Scarpetta (1996). Dessa problem uppstår i och med att den som betalar ut arbetslöshetsersättning bär risken och samtidigt inte direkt kan observera ersättningstagarens beteende. Det finns också kostnader förknippade med att samla in den information som behövs. I denna rapport kommer vi bara att intressera oss för den moral hazard som uppstår under arbetslösheten.

¹³ Se bl.a. Arulampalam (2000, 2001, 2002), Nordström Skans (2004), Agell och Benmarker (2002) samt Nilsen och Reiso (2011).

Vilken av dessa två möjliga risker som är allvarligast varierar mellan individer och på samhälls nivå är det en empirisk fråga. Kraven på sökaktivitet måste dock alltid vägas mot friheten för individen att hitta ett arbete som motsvarar dennes kvalifikationer.

Konsekvenser för samhället

Utöver moral hazard finns det ur samhällsekonomisk synpunkt andra problem om sökintensiteten bland de arbetslösa är för låg, se Boone et al (2001). Om alla ersättningstagare sökte lite mer intensivt skulle sysselsättningen öka, och som en konsekvens skulle skatter och avgifter som finansierar arbetslöshetsersättningen kunna sänkas. För den enskilde är dock sambandet mellan sökbeteendet och skatter/avgifter försumbart. Ersättningstagarna tar därför inte hänsyn till denna kollektiva effekt i sitt beslut om sökaktivitet; se Fredriksson och Holmlund (2001). Boone och Van Ours (2000) argumenterar därför för att det, i stället för en generell minskning av ersättningsnivåerna, är effektivare att öka sanktionerna för dem som får ersättningen och på så sätt öka sökintensiteten.

Kontroll motverkar informationsproblemet

En metod för att reducera bristande incitament att söka arbete och moral hazard är att kräva en viss nivå på sökaktiviteten. Den största svårigheten ligger i det som nämndes tidigare; att informationen om vad ersättningstagaren gör är asymmetrisk. Ersättningstagaren vet mer om sitt sökbeteende än Arbetsförmedlingen. Att det finns sådan informationsasymmetri betyder inte att de egenskaper eller beteenden som är okända för Arbetsförmedlingen är omöjliga att observera. Information finns vanligtvis tillgänglig till en kostnad, t.ex. genom kontroll av sökaktivitet eller genom att ersättningstagarens arbetsvilja blir testad med erbjudande om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Oavsett vem som utför kontrollen är den övergripande utmaningen att hitta en kontroll- och sanktionsnivå så att kostnaden inte överväger nyttan.

Ett potentiellt problem med alla kontroller och sanktioner är att de, beroende på utformning eller genomförande, riskerar att snedvrider ersättningstagarens beteende på ett oönskat sätt.

Exempelvis kan en ersättningstagare som vill påvisa sin sökaktivitet prioritera formella kanaler framför informella där sökaktivitet är svårare att verifiera.¹⁴ På samma sätt kan ersättningstagare välja att skriva många ansökningar i stället för ett fåtal av högre kvalitet. Detta kan leda till såväl längre perioder i arbetslöshet som sämre matchning. Därför måste nivån på och utformningen av kontroll- och sanktionsfunktionerna konstrueras noggsamt.

Olika typer av kontroll

Man kan skilja på två typer av kontroller i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁵ Ett alternativ är att kontrollera sökintensiteten, exempelvis genom krav på att söka ett visst antal jobb i veckan eller att söka vissa jobb. Ett annat alternativ är att kontrollera i vilken utsträckning den sökande tackar nej till erbjudanden om lämpliga jobb. Van den Berg och Vikström (2009) diskuterar de teoretiska skillnaderna mellan kontroll av sökintensitet respektive kontroll av jobberbjudanden. De argumenterar för att kontroll av sökintensiteten alltid leder till ökad sökintensitet och därigenom kortare arbetslöshetstider. Kontroll av nekade jobberbjudanden kan tvärtom leda till att vissa arbetslösa söker mindre intensivt för att på så sätt minska risken att behöva neka ett erbjudande. Det ger fel incitament – arbetslösa som söker många jobb, men får jobberbjudanden som inte motsvarar deras kompetenser och önskemål, riskerar att bestraffas hårdare än de som inte söker några jobb alls. Därför är det bättre om kontrollen först inriktas på att se till att de arbetslösa söker arbete tillräckligt intensivt och först därefter om de accepterar lämpliga jobberbjudanden.

¹⁴ Van den Berg och Van der Klaauw (2006) visar empiriskt att det finns en sådan effekt.

¹⁵ Det finns också passiv kontroll av ersättningstagarna. Till detta hänförs s.k. pre-program effekter som kommer av att ersättningstagare anvisas till att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Kortfattat innebär detta att för en del ersättningstagare upplevs nyttan av att delta i programmen som lägre än att inte delta. Detta sänker ersättningstagarens reservationslön, vilket leder till en ökad sökintensitet. Resonemanget liknar den situation som uppstår för individen då en ersättningsperiod är på väg att upphöra. Se Layard m.fl. (1991) för en djupare diskussion om teoribildningen. På samma sätt som med anvisningar till lediga platser, så är arbetsmarknadspolitiska program inte till för att förbättra kontrollen, men de kan ändå användas i det syftet och ha effekter på sök beteendet.

Effekter av kontroll och sanktioner

Sammantaget visar den teoretiska och empiriska litteraturen att de som blir kontrollerade och eventuellt får en sanktion påverkas på en rad olika sätt. Både ökade kontroller och sanktioner ökar flödet från arbetslöshet till arbete.¹⁶ Effekten beror både på att de som får en sanktion snabbare finner ett arbete och att ökad sökintensitet minskar arbetslöshetsetiderna även för personer som inte har fått en sanktion.¹⁷

Effekterna på ökat utflöde är störst om kraven är stora men detta reducerar också den genomsnittliga kvaliteten på de erhållna jobben.¹⁸ Van den Berg och Vikström (2009) finner att de som drabbats av en sanktion till följd av att de nekat ett jobberbjudande får jobb med lägre timlön och oftare tar ett deltidsarbete. Effekterna av den sämre matchningen kvarstår dessutom länge efter det att sanktionen utfärdats.¹⁹ Den samlade slutsatsen om effektiviteten för individen av ökad kontroll är blandad och beror i stor utsträckning på hur kontrollen utformas. Effekten på individens livsinkomst är oklar eftersom kontroller och sanktioner kan medföra ökade inkomster genom snabbare övergång till arbete men även minskade inkomster genom lägre betalda arbeten.

¹⁶ Bl.a. Fredrikson och Holmlund (2006, 2005, 2001), Abbring m.fl. (2005), Van den Berg m.fl. (2004), Lalive m.fl. (2002) och Klepinger m.fl. (2002).

¹⁷ Lalive m.fl. (2002). Även Häggglund (2006) visar starka effekter av att ersättningstagare informeras om att de ska delta i olika arbetssökaraktiviteter, s.k. pre-program effekter.

¹⁸ Det visar Gorter och Kalb (1996) och Van den Berg och Van der Klaauw (2006, 2010) för Nederländerna, Ashenfelter m.fl. (2005) och Johnson and Klepinger (1994) för USA, och Dolton och O'Neill (1996) för Storbritannien.

¹⁹ I rapporten undersöker de enbart sanktioner p.g.a. nekade jobberbjudande. Resultaten kan därför inte självklart generaliseras till de fall där individen säger upp sig själv från en tidigare anställning eller där ersättningstagaren bryter mot något av huvudkraven för att få ersättning.



2 Kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen i dag

Hur väl ett kontrollsystem kan bidra till att upprätthålla ett önskat sökbeteende beror delvis på under vilka förutsättningar systemet verkar, t.ex. hur kraven som ersättningstagarna ska följa ser ut, de övriga uppdrag Arbetsförmedlingen har och vem som har det slutgiltiga ansvaret för att utfärda sanktioner. Kontrollfunktionen måste därför ses som en del i bredare sammanhang. Att studera hur väl kontrollen fungerar genom att mäta de egentliga effekterna på sökbeteendet är komplicerat. Det är svårt att korrekt bedöma ersättningstagares aktivitet eftersom man då måste bedöma både kvantitet och kvalitet i sökandet. Här studeras i stället själva kontrollprocessen. Det är exempelvis möjligt att säga något om antalet sanktioner som borde ha utgått jämfört med hur många som faktiskt utgick, och det kan i sin tur säga något om den kontroll av ersättningstagare som sker. Det ger dock inte någon klar bild av hur betydelsefullt arbetet varit för arbetsmarknadens funktionssätt. Vi kommer i detta kapitel att beskriva kontrollmekanismen, de viktigare omgivande faktorerna och de olika kontrollverktyg som används i dag.

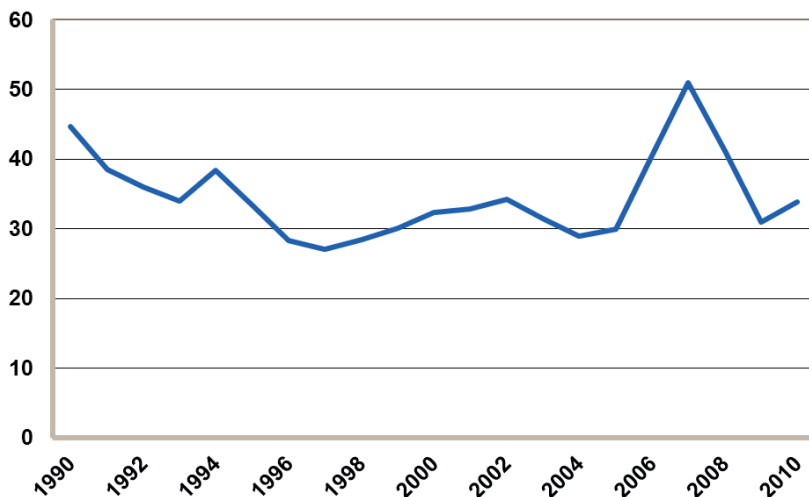
För en väl fungerande matchningsprocess krävs att de sökande inte söker för lite eller ställer högre krav på ett arbete än vad arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen anser vara rimligt givet deras kompetens och kvalifikationer. Sökaktivitet är viktigt för att, för det första, sannolikheten att få ett arbete är kopplat till att man också försöker få ett arbete. För det andra finns det forskning som visar att bestående arbetslöshet delvis beror på att arbetslösa under arbetslöshetstidens gång minskar sina ansträngningar att få ett arbete. För det tredje kan ett aktivt jobbsökande också skapa arbeten, t.ex. genom att en arbetslös tar direkt kontakt med en arbetsgivare och förmår denne att tidigarelägga en anställning eller erbjuda en oplanerad anställning. Slutligen kan sökaktiviteten vara

av vikt för lönebildningen. Ju fler med tillräckliga kvalifikationer som söker ett givet arbete, desto mindre är risken för allt för stora och inflationsdrivande löneökningar.

En förutsättning för Arbetsförmedlingens arbete är att arbetsgivare väljer att anmäla vakanser till Arbetsförmedlingen. Det är en indikator på i vilken omfattning förmedlingen utnyttjas av arbetsgivare och kan reflektera arbetsgivarnas förtroende för förmedlingens funktion. Detta är av vikt eftersom andelen platser som anmäls till Arbetsförmedlingen sannolikt också har stor betydelse för förmedlingens möjligheter att faktiskt matcha ersättningstagare med lediga arbeten. Som beskrivs senare i detta kapitel påverkar möjligheterna att finna lämpliga matchningar också möjligheterna att utöva kontroll. Platsandelen har alltså betydelse för i vilken utsträckning förmedlingen kan fullgöra sitt uppdrag.

Figur 2.1 visar att Arbetsförmedlingens marknadsandel av de lediga platserna varierat mellan 27 och drygt 50 procent sedan början av 1990-talet fram till 2010. Efter en uppgång under 2006 och 2007 minskade marknadsandelen under 2008 och 2009 och var sedan under 2010 strax över 30 procent.

Figur 2.1 Arbetsförmedlingens andel av lediga platser, 1990-2010 procent.²⁰



Källa: Arbetsmarknadsrapport 2011, Arbetsförmedlingen.

Arbetslösas möjligheter att söka arbete styrs inte av Arbetsförmedlingens marknadsandel, men den visar hur många lediga jobb det finns att söka via förmedlingen under ett år. Under 2010 anmäldes drygt 500 000 nya arbeten till Arbetsförmedlingen²¹, vilket på den totala arbetsmarknaden skulle innebära att det under 2010 fanns drygt 1 500 000 arbeten att söka.

Som illustreras i figur 2.2 och 2.3 så uppgick andelen ersättningstagare som själva angivit att de inte hade sökt något arbete under den senaste månaden till mellan 15 och 20 procent 2010. Det fanns också en grupp på runt 10 procent som anger att de inte hade lagt någon tid på arbetssökande under föregående vecka.²² Ytterligare en femtedel av de arbetssökande ägnade endast 1-3 timmar åt arbetssökande under samma vecka. Även om det är svårt att uttala sig om den optimala nivån på sökaktiviteten så står

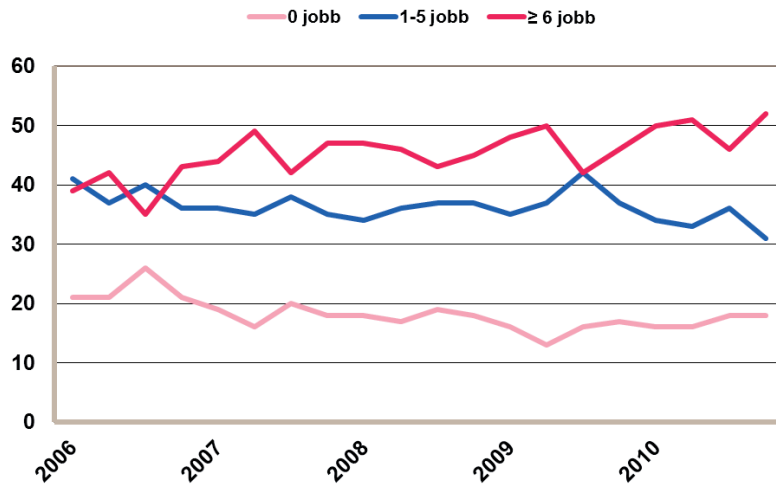
²⁰ Figuren visar antalet anmälda platser till Arbetsförmedlingen av alla nyanställningar. Den tillfälliga och kraftiga ökningen under 2007 kan ha flera förklaringar. En är konjunkturen, dvs. att antalet platser ökar under högkonjunktur. En annan att det fanns dubbelräkningar på antalet anmälda platser via internet. För att komma överst på internetbaserade söktjänster "nyanmälde" arbetsgivare samma plats som tidigare var inlagd.

²¹ Arbetsmarknadsdata, Arbetsförmedlingen.

²² Uppgifterna är självrapporterade.

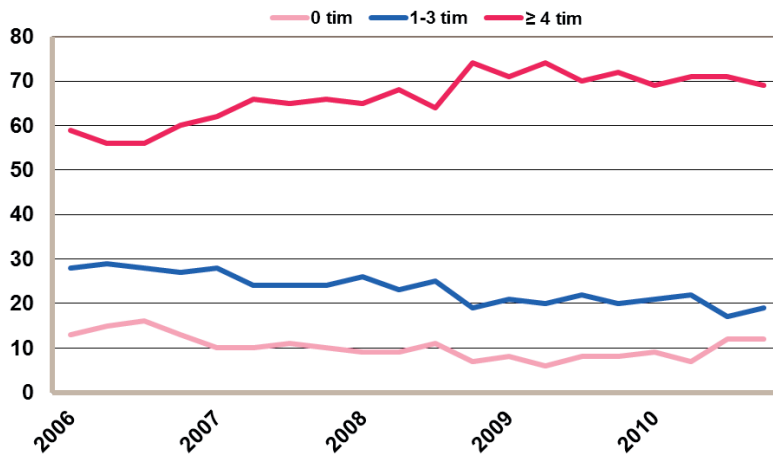
det helt klart att en person inte över huvud taget söker arbete har ganska små chanser att få något. Det finns alltså problem med för låg sökaktivitet hos åtminstone vissa grupper av ersättningstagarna.

Figur 2.2 Sökaktivitet bland sökande med arbetslöshetsersättning, andel baserat på antal sökta jobb per månad (2006-2010), procent.



Källa: Arbetsmarknadsrapport 2011, Arbetsförmedlingen.

Figur 2.3 Sökaktivitet bland sökande med arbetslöshetsersättning, andel baserat på antal söktimmar per vecka (2006-2010), procent.



Källa: Arbetsmarknadsrapport 2011, Arbetsförmedlingen.

Lagreglering av arbetslöshetsförsäkringen

Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Lagen anger bl.a. vilka som kan få ersättning och de allmänna villkor som då gäller.²³ Rätt till ersättning vid arbetslöshet (grundvillkoren) har sökande som

- är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen, och
- aktivt söker, men kan inte få, ett lämpligt arbete.

Definitionen av vad som anses vara ett lämpligt arbete har central betydelse för i vilken mån en ersättningstagare anses berättigad till ersättning. Ett erbjudet arbete anses lämpligt om

- det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skäligen hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden,
- anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,

²³ En förutsättning för att få rätt till inkomstbaserad ersättning är att ett medlems- och ett arbetsvillkor är uppfyllt. Rätt till ersättning vid arbetslöshet (arbetsvillkoret) har en sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och har utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. Rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet (medlemsvillkoret) har en sökande som har minst 12 månaders oavbrutet medlemskap i en arbetslöshetskassa. Blir en person arbetslös utan att vara medlem i en arbetslöshetskassa kan denne välja att bli medlem i en arbetslöshetskassa givet att kassans medlemsvillkor är uppfyllda. Finns ingen sådan arbetslöshetskassa, så kan ersättningstagaren välja att ansluta sig till arbetslöshetskassan ALFA eller vara s.k. icke-ansluten. För att få ersättning enligt grundförsäkringen krävs att man uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret, och har nått en ålder av 20 år.

- arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och
- förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.²⁴

Definitionen av vad som betecknas som lämpligt arbete är avgörande för vad som ska kontrolleras; om en ersättningstagare t.ex. inte behöver söka utanför den lokala arbetsmarknaden skulle antalet möjliga arbeten begränsas starkt, och kontrollen anpassas därefter. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) har i sin föreskrift av vad som är ett lämpligt arbete tydligt uttalat att arbetsmarknaden inte är lokal utan omfattar hela landet.²⁵ Där regleras också att det är Arbetsförmedlingen som ytterst gör bedömningen av vilka arbeten den sökande ska söka och avgör i vilka arbetsmarknadspolitiska program den sökande ska delta. IAF:s föreskrifter förtydligar också att arbetslöshetsförsäkringen är en *omställningsförsäkring* och inte en *yrkesförsäkring*; ett erbjudet eller anvisat arbete som inte svarar mot den sökandes utbildning eller yrkeserfarenhet är inte olämpligt enbart av det skälet. Den ovan påvisade låga sökaktiviteten blir extra tydlig i ljuset av vad som anses vara ett lämpligt arbete.

²⁴ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i sin föreskrift IAFFS (2004:3) anggett mer i detalj vad som ska anses vara ett lämpligt arbete. Denna föreskrift är juridiskt bindande och av avgörande betydelse för Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas bedömningar i deras myndighetsutövning. Från och med 1 juli 2012 ersätts IAFFS (2004:3) med nya föreskrifter reglerade i IAFFS (2012:1). Där har kraven på vad som utgör lämpligt arbete skärpts. Det tydliggör att det är arbetsgivarens eller Arbetsförmedlingens bedömning av ersättningstagarnas kompetens och kvalifikationer som är den gällande.

²⁵ IAFFS 2012:1 om lämpligt arbete. En sökande får under en skäligen övergångsperiod på grund av familjeskäl begränsa sitt sökområde geografiskt. Med skäligen övergångsperiod avses den tid som krävs för den sökande att kunna finna lösningar till orsaken till att begränsningen behövs. Med geografiskt begränsat sökområde menas att den sökande endast behöver ta arbete inom ett område som medför högst 12 timmar daglig frånvaro från bostaden. När övergångsperioden har löpt ut ska ett arbete anses vara lämpligt om den sökande kan besöka den gemensamma bostaden varje vecka.

2.1 De olika aktörerna och vad de gör

De viktigaste myndigheterna i frågor som rör arbetslöshetsförsäkringen är Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna²⁶ samt IAF. Förhållandet mellan dessa aktörer och ersättningstagarna beskrivs i figur 2.4. Där framgår att det är Förmedlingen som ska kontrollera att ersättningstagarna söker efter arbete.²⁷ Arbetsförmedlingens uppdrag är att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring men det framgår inte av myndighetens instruktion eller regleringsbrev hur kontrollen ska utföras.²⁸ Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas kontakt är enkelriktad inom kontrollfunktionen – Arbetsförmedlingen skickar information genom en s.k. *underrättelse*²⁹ till berörd arbetslöshetskassa när myndigheten i sitt kontrollarbete funnit en misstanke om att villkoren för ersättning inte är uppfyllda. Det är sedan arbetslöshetskassorna som utreder och avgör om det finns fog för misstanken.

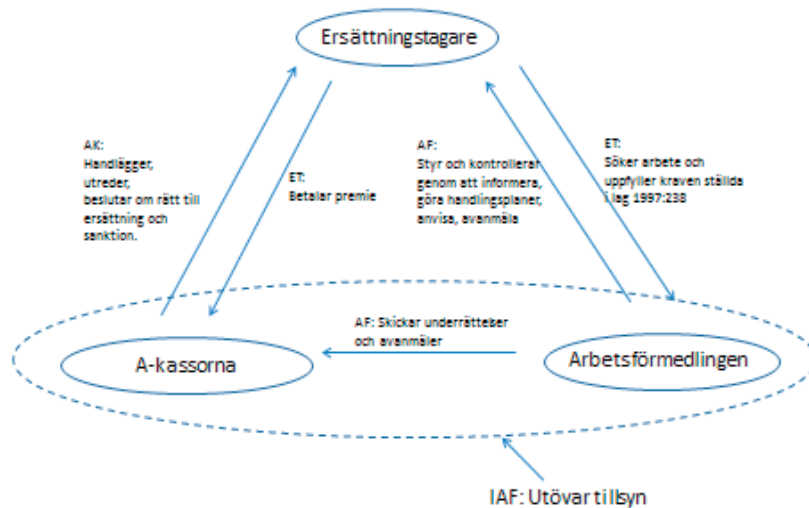
²⁶ Det är arbetslöshetskassorna som beslutar om ersättning och sanktioner. Eftersom detta är myndighetsutövning har vi valt att definiera arbetslöshetskassorna som myndigheter i detta sammanhang.

²⁷ Arbetslöshetskassorna får information om ersättningstagare säger upp sig själva eller sägs upp på grund av otillbörligt uppträdande vilket ger olika långa avstängningar från ersättning. Arbetslöshetskassornas möjligheter att under en period stänga av ersättningstagaren från ersättning analyseras inte i denna rapport. Här är det istället Arbetsförmedlingens möjligheter och skyldigheter att utöva kontroll av sökaktivitet som är av intresse.

²⁸ I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2012 under punkt 14, "Kontrollfunktionen" anger regeringen att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. I punkt 3, under rubriken "Fler personliga möten" anges att täta möten utgör ett viktigt stöd för den enskilde, och att det också är ett grundläggande steg för förbättrad uppföljning och säkerställande av arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring.

²⁹ Underrättelse (till arbetslöshetskassan) om ifrågasatt rätt till (arbetslöshets-)ersättning.

Figur 2.4 Schematisk bild över hur de fyra huvudaktörerna i arbetslöshetsförsäkringen samspelar.



2.1.1 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF)

IAF ansvarar för att utöva tillsyn över att Arbetsförmedlingens tillämpning av de allmänna villkor som anges i lagen om arbetslöshetsförsäkringen sköts effektivt och rättssäkert. IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen genom att granska om de håller sig till gällande regelverk.³⁰ IAF har också i uppdrag att tolka och tydliggöra lagstiftningen i juridiskt bindande föreskrifter.

Om IAF kommer fram till att en arbetslöshetskassa har brutit mot någon föreskrift kan IAF meddela erinringar mot kassans verksamhet eller förelägga kassan att vidta rättelse inom viss tid. IAF kan också besluta om att hålla inne statsbidraget till dess att rättelse har skett. Om IAF upptäcker att Arbetsförmedlingen har brutit mot någon regel ska IAF påtala detta till Arbetsför-

³⁰ Se regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

medlingen och regeringen. IAF redovisar också antalet underrättelser från Arbetsförmedlingen om ifrågasatt rätt till ersättning, andelen underrättelser som lett till någon form av sanktion, och antalet personer som Arbetsförmedlingen har avanmält hos arbetslöshetskassorna. IAF tar även in den s.k. finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna.

2.1.2 Arbetslöshetskassorna

Det finns 30 arbetslöshetskassor som handlägger, utreder och beslutar om rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen samt beslutar om utbetalningar av ersättningen.³¹ Om Arbetsförmedlingen misstänker att en ersättningstagare inte har sökt lämpligt arbete, nekat till ett lämpligt jobberbjudande eller på annat sätt inte uppfyller kraven i försäkringen så skickas en underrättelse till berörd arbetslöshetskassa om att det kan vara aktuellt med en sanktion. Arbetslöshetskassorna ansvarar för att, med underrättelsen som underlag, utreda om ersättningstagarna har följt reglerna. I de fall arbetslöshetskassan finner att reglerna inte har följts ska kassan besluta om en ekonomisk sanktion.

Arbetslöshetsersättningen finansieras genom statsbidrag. I gengäld betalar kassorna en finansieringsavgift till staten, där arbetslöshetsavgiften ingår. Den medlemsavgift medlemmarna betalar till arbetslöshetskassorna täcker kassornas administrationskostnader och de avgifter kassorna betalar till staten. Under 2011 bidrog medlemmarna i arbetslöshetskassorna med i genomsnitt 38 procent av det totala utbetalade beloppet för arbetslöshetsersättningen.³²

2.1.3 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för att kontrollera att ersättningstagarna söker arbete och i övrigt uppfyller de villkor som gäller för

³¹ Signalen om att en ersättningstagare kan vara aktuell för att få en sanktion kan komma både från Arbetsförmedlingen och från arbetsgivare. Om den kommer från arbetsgivaren gäller signalen främst om en ersättningstagare har sagt upp sig på egen begäran eller uppträtt otillbörligt på arbetsplatsen, och den går då direkt till arbetslöshetskassan. Eftersom vi i denna rapport intresserar oss för samspelet mellan ersättningstagare, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna så fokuserar vi på situationer när signalen kommer från Arbetsförmedlingen.

³² Med medlem likställer vi här även de som är anslutna till arbetslöshetskassan Alfa. Under 2011 betalades 5 miljarder kronor in och 13,1 miljarder kronor ut. IAF (2011).

att få arbetslöshetsersättning. Grundkraven på ersättningstagare är att de ska både söka och acceptera ett lämpligt arbete om det blir erbjudet. Som framgår av kapitel två så kan en för stark kontroll leda till en sämre matchning än optimalt, och en för svag leda till längre arbetslöshetstider. Det finns i dagsläget inte någon allmänt vedertagen riktlinje för vad som är en lämplig omfattning av Arbetsförmedlingens kontrollinsatser.

Arbetsförmedlarna har dubbla roller i och med att de både ska hjälpa ersättningstagare att få ett arbete och rapportera brister i deras beteende vilket kan få till följd att deras ersättning dras in eller sätts ner. När en myndighet, eller en enskild tjänsteman, har dubbla roller kan det uppstå konflikter mellan dessa roller som leder till en försämrad måloppfyllelse. Också skillnader i möjligheten att mäta måloppfyllelsen mellan de olika rollerna kan leda till snedfördelning mellan funktionerna. Om det är lättare att t.ex. mäta antal möten med ersättningstagare snarare än den tid som läggs på att kontrollera deras sökaktivitet så kan den förra uppgiften prioriteras.

I praktiken har Arbetsförmedlingen fem verktyg för att ge incitament till ersättningstagare att uppfylla villkoren för arbetslöshetsförsäkringen: 1) informera om försäkringsvillkoren, 2) upprätta handlingsplaner, 3) avanmäla ersättningstagare, 4) anvisa till lediga platser och 5) anvisa till ett arbetsmarknadspolitiskt program.³³ I det följande redogörs i tur och ordning för dessa åtgärder.

1) Information om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen informerar den sökande om grundvillkoren och möjligheten att ansöka om arbetslöshetsersättning. Under 2010 uppgav ca 80 procent av de som har ersättning att de känner till villkoren i försäkringen.³⁴

2) Upprätta handlingsplaner

Arbetsförmedlingen upprättar också handlingsplaner för arbetsökande både med och utan ersättning. Planen ska vara individuell för varje arbetssökande och så tydligt utformad att det vid en uppföljning går att utläsa om sökanden uppfyllt överenskommelsen i handlingsplanen eller inte. Skulle sökande med arbetslöshetsers-

³³ Underrättelser är inte med bland dessa verktyg eftersom de är bärare av information om eventuell sanktion.

³⁴ Arbetsmarknadsrapport 2011.

sättning inte medverka till att en handlingsplan upprättas, eller att en upprättad plan inte följs, så ska arbetslöshetskassan underrättas. Under 2010 hade 80 procent av de sökande med ersättning och 70 procent av de utan ersättning fått en handlingsplan inom 30 dagar efter inskrivning. Handlingsplanerna ska sedan uppdateras minst en gång var sjätte månad eller när den sökandes förutsättningar att söka arbete har förändrats. Runt 80 procent av de med ersättning och runt 60 procent av de utan ersättning får handlingsplanerna uppdaterade före sexmånadersgränsen. Handlingsplanerna är avsedda att fungera som ett redskap för att effektivisera Arbetsförmedlingens arbete med att få de sökande i arbete. Handlingsplanen ska också klargöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och de sökande samt precisera de krav som ställs på ersättningstagarna. I och med denna målsättning får handlingsplanen en viktig roll som instrument för kontrollfunktionen.

IAF granskade de individuella handlingsplanerna 2006.³⁵ Granskningen visade att handlingsplanen tillmäts en begränsad betydelse i Arbetsförmedlingens arbete med kontrollfunktionen och att de planer som upprättats håller låg kvalitet. Arbetsförmedlarna uppfattar planerna som bra i teorin men alltför krångliga och tidskrävande för att kunna vara den hjälp som de är tänkta att vara. Dessa förhållanden framträder som direkta orsaker till bristerna i planernas kvalitet. Granskningen visar bl.a. att informationen i handlingsplanerna i många fall är otillräcklig eller bristfällig. Endast 29 procent av 400 granskade planer höll en standard som kunde anses uppfylla kraven på tillräcklig information. Exempelvis saknade planerna tydliga ställningstaganden i fråga om kravet på att vara aktivt arbetssökande och de hade brister när det gällde att redogöra för ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och den arbetssökande.

Även Statskontoret studerade handlingsplanerna 2004. Kontorets granskning visar att kunskapsläget är osäkert när det gäller planernas betydelse för sökaktiviteten. De hittade dock indikationer på att informationsrika handlingsplaner kan stimulera till aktivt arbetssökande. Statskontorets utvärdering visar att handlingsplaner i sig har begränsade möjligheter att stödja en enhetlig tillämpning av reglerna för arbetslöshetsersättningen. Utvärderingen visade att det inte fanns någon direkt koppling mellan

³⁵ IAF 2006:7.

handlingsplanerna och regelverket. Tolkningen av lagar och föreskrifter gjordes i stället av den enskilde handläggaren innan reglerna kommer till uttryck i den sökandes handlingsplan.³⁶

3) *Avanmäla arbetstagaren*

En arbetslös ska vara anträffbar de dagar för vilka han eller hon begär arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen ska avanmäla en ersättningstagare hos arbetslöshetskassan om ersättningstagaren:

- uteblir från ett överenskommet besök,
- meddelar giltigt förhinder,
- inte kontaktar Arbetsförmedlingen enligt gjord överenskommelse per telefon eller via Arbetsförmedlingens webbplats med stöd av e-tjänst, eller
- inte är anträffbar på av sökanden angivet telefonnumret vid den med Arbetsförmedlingen överenskomna tidpunkten, och där orsaken till det uteblivna besöket eller kontakten inte beror på att den sökande arbetar eller är på en anställningsintervju.

När en avanmälan har gjorts upphör utbetalningen av ersättningen fram till dess att personen ersättningsanmäls igen.

Avanmälningarna, som Arbetsförmedlingen bedömer vara en administrativ åtgärd, har för ersättningstagaren på många sätt samma konsekvens som underrättelser som skickas på grund av att grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen inte är uppfyllda. Ersättningstagaren kan invända mot en avanmälan hos Arbetsförmedlingen, men myndighetens beslut går inte att överklaga.

IAF konstaterar i sin uppföljning av avanmälningar att arbetsförmedlare i genomsnitt skulle ha avanmält ersättningstagare vid mellan 1,2 – 1,7 fler tillfällen än vad som faktiskt sker. Vidare konstateras att de arbetsförmedlare som skulle ha kunnat avanmäla ersättningstagare vid fler tillfällen, inte gjort detta för att de inte hunnit följa upp påminnelser i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem.³⁷

4) *Anvisa till ledig plats*

En anvisning till en ledig plats är ett sätt för en arbetsförmedlare att, oftast skriftligen, informera ersättningstagare om lämpliga jobb. Förutom att vara ett matchningsinstrument är anvisningen

³⁶ Statskontoret 2004:15.

³⁷ IAF 2011:28.

också ett instrument i kontrollen av att arbetslösa uppfyller kraven för att få ersättning. En anvisning är förknippad med en uppföljning av om personen har sökt platsen eller inte. Denna uppföljning begränsar sig dock till att kontrollera med ersättningstagaren om denne sökt arbetet.³⁸ Enligt Arbetsförmedlingens administrativa föreskrifter är det denna kontroll som arbetsförmedlaren ska utföra och arbetsförmedlaren har ingen skyldighet att följa upp gentemot arbetsgivare. Uppföljning i kontrollsyfte sker inte heller från centralt håll inom Arbetsförmedlingen.³⁹ Arbetsförmedlaren registrerar att man frågat ersättningstagaren om de sökt anvisat arbete. Om ersättningstagaren uppger att han eller hon inte har sökt en anvisad plats och inte heller har godtagbara skäl för att inte söka platsen, ska handläggaren underrätta arbetslöshetskassan.

De som anvisas ska ha bedömts som lämpliga för det anvisade arbetet av Arbetsförmedlingen och anvisningen lämnas som ett led i förmedlingens matchningsarbete. Anvisningarna ska användas med utgångspunkt i arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Arbetsförmedlingens undersökning av tillämpningen av anvisningar visar att de företrädesvis används för sökande med en relativt stark position på arbetsmarknaden.⁴⁰ Det innebär att anvisningar inte är ett instrument som används lika för alla i kontrollen av arbetslöshetsersättningen. Det är också tydligt att anvisningarna förutom att de inte är jämnt fördelade mellan individer inte heller är jämnt fördelade mellan olika arbetsmarknadsområden, dvs. kontrollen är inte nationellt enhetlig.⁴¹

Arbetsförmedlingens användning av åtgärden är relativt sparsam.⁴² Det förväntade antalet anvisningar som en slumpmässigt vald nyinskriven person får före tidpunkten för utförsäkring är ca tre stycken. Det finns två tillfällen då anvisingssannolikheten är något högre än annars, det gäller i början på och i slutet av ersättningsperioden. Att anvisningar görs tidigt i perioden är viktigt ur ett aktivt sökandeperspektiv. Initialt i arbetslöshetsperioden är sökintensiteten ofta lägre, individens egna drivkrafter att söka jobb är då lägre än på slutet. De samhällsekonomiska

³⁸ Incitamenten att svara riktigt på frågan och riskera att förlora 25 procent av sin disponibla inkomst är därmed svaga, särskilt med vetskap om att uppgiften inte kontrolleras.

³⁹ Engström m.fl. (2008) frågar också arbetsgivarna och kommer fram till att jobb som sägs varit sökta aldrig varit det. Se vidare under avsnittet "Indikationer på än större mörkertal".

⁴⁰ Arbetsmarknadsrapport 2010.

⁴¹ Ibid.

⁴² Arbetsmarknadsrapport 2011. Se även figur 2.5.

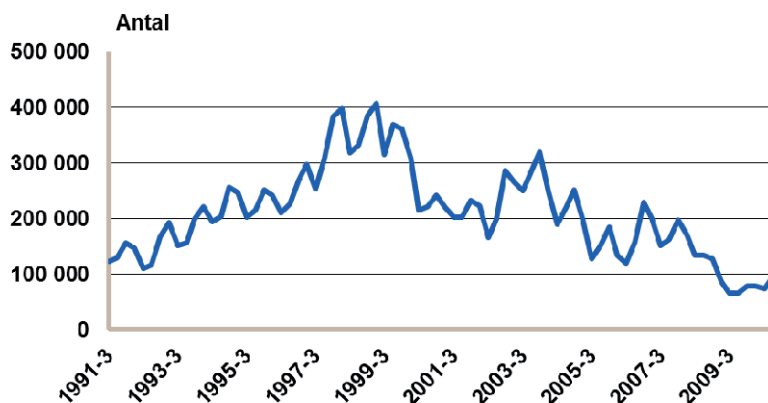
vinsterna av att ifrågasätta en alltför låg sökintensitet är också högre tidigare i arbetslöshetsperioden.

Det är tydligt att anvisningar *inte* används för att testa de personer som förmedlare misstänker inte följer reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det finns vid ingen policy vid Arbetsförmedlingen för hur anvisningar ska ske i tiden för en enskild person. Ett argument för att den ska komma tidigt är att visa att anvisningen och den medföljande risken för en underrättelse faktiskt är en relevant och möjlig händelse och att det kan få konsekvenser att inte vara aktiv. Motargumentet är att tidiga anvisningar riskerar att skada förtroendet mellan ersättningstagare och arbetsförmedlare om ersättningstagaren upplever att förmedlarna är mer "kontrollerande" än "stödjande". Argumenten återspeglar problematiken med Arbetsförmedlingens dubbla roller.

Det finns principiellt två tydliga nackdelar med att använda anvisningar för att kontrollera att arbetstagare står till arbetsmarknadens förfogande. Den första är att det kan uppfattas som att det ensidigt faller på Arbetsförmedlingen att säkerställa en ändamålsenlig sökaktivitet. Att bara söka anvisade platser, och därmed enbart uppfylla kraven enligt regelverket, skulle medföra en alldeles för låg sökaktivitet för att vara acceptabel givet antalet lediga arbeten. Ersättningstagare ges inte heller något inflytande över om en anvisad plats är lämplig eller inte, vilket innebär att matchningen i vissa fall kan vara tveksam. För det andra används potentiella arbetsgivare som (fiktiv) kontrollinstans. En anvisad individ som inte egentligen är intresserad av (eller lämpad för) en viss plats medför oönskade rekryteringskostnader för arbetsgivaren.

Att anvisningen inte kan användas som kontrollinstrument för samtliga arbetslösa med ersättning, och att den riskerar att minska arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen som sökkanal får anses vara en brist i nuvarande kontrollsystem. Anvisningens centrala betydelse för Arbetsförmedlingens uppdrag kan därför ifrågasättas.

I figur 2.5 visas antalet anvisningar mellan 1991 och 2010. Antalet anvisningar beror på arbetsmarknadsläget och hur många arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och varierar därför över tiden och har minskat trendmässigt under 2000-talet.

Figur 2.5 Antal anvisningar per kvartal, 1991 – 2010.⁴³

Källa: Arbetsmarknadsrapport 2011, Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen riktade 2005 kritik mot dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen för att anvisningarna inte följdes upp i någon högre grad men också för att för få underrättelser meddelades till arbetslöshetskassorna.⁴⁴

5) Anvisa till arbetsmarknadspolitiskt program

Arbetsförmedlingen ska skicka en underrättelse till arbetslöshetskassan om en ersättningstagare väljer att inte delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Samma sak gäller om ersättningstagaren avbryter ett pågående program.

⁴³ Viktigt att notera i statistiken är att samma person kan ha fått flera anvisningar och samma jobb kan också anvisas till flera personer.

⁴⁴ RiR 2005:03.

Tabell 2.1 De verktyg Arbetsförmedlingen arbetar med i dag för att upprätthålla sökaktiviteten för de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen⁴⁵

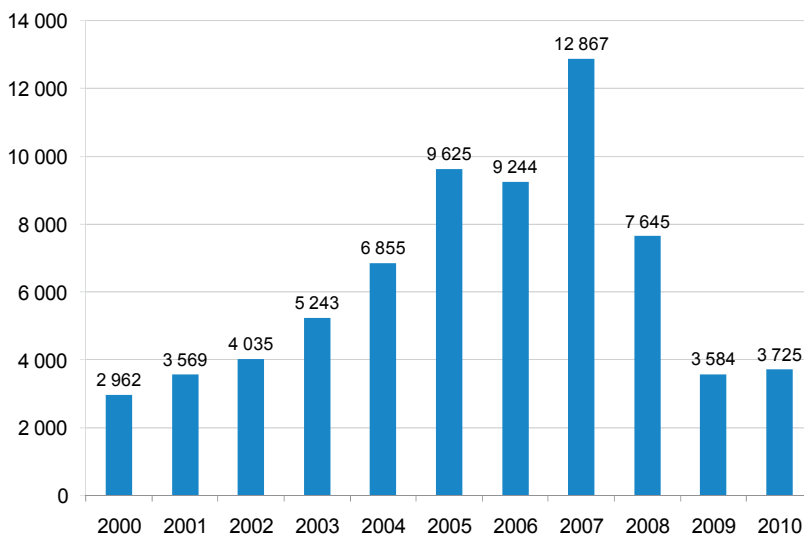
	Funktion	Fördelar	Nackdelar
Informera om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen	Ge information om arbetslöshetsförsäkringen.	Ger information.	Informationen otydlig eftersom förmedlarna uppfattar villkoren i försäkringen som otydliga.
Upprätta handlingsplaner	Bestämmer hur den fortsatta sökaktiviteten ska utformas.	Framåtblickande, vägleder ersättningstagarna i sökaktiviteten.	Spelar en begränsad roll för kontrollfunktionen. Planen bra i teorin men för krångligt utformad och tidskrävande för att kunna vara den hjälp som den är tänkt att vara enligt utvärderingar. Arbetsförmedlaren har inget stöd i regelverket för att avgöra på vilken nivå sökaktiviteten ska ligga.
Avanmäla ersättnings-tagare från ersättning	Sanktion om ersättningstagare inte följer överenskommelse om kontakt.	Ger snabb information om ersättningstagaren inte står till arbetsmarknadens förfogande, bra vid täta möten	En sanktion som inte går att överklaga. Kan felaktigt användas i stället för underrättelser.
Anvisa till lediga platser	Matchningsinstrument och testar att arbetslösa uppfyller kraven för att få ersättning.	Kan bidra till ökad sökaktivitet.	Uppfattas som att det är Arbetsförmedlingens ansvar att säkerställa tillräcklig sökaktivitet. Kan begränsa arbetssökandes inflytande och leda till bristande matchning. Riktas främst mot de närmast arbetsmarknaden. Potentiella arbetsgivare tvingas fungera som kontrollinstans.
Anvisa till ett arbetsmarknads-politiskt program.	Ska förbättra arbetslösa möjligheter på arbetsmarknaden.	Ger snabb information om ersättningstagaren inte står till arbetsmarknadens förfogande. Påverkar ersättningstagarnas sök beteende före deltagande.	Dyr form av kontroll, om den endast används i kontrollsyfte.

⁴⁵ Kartläggningen av för- och nackdelar bygger på kapitel 3.

Underrättelser

När arbetslöshetskassan tar emot en underrättelse utreder den om ersättningsvillkoren är uppfyllda eller inte. Bedöms de inte vara uppfyllda ska kassan besluta om sanktion. För att främja en enhetlig tolkning av regelverket har Arbetsförmedlingen vid varje kontor en tjänsteman som ansvarar för att underrättelser lämnas till arbetslöshetskassorna; en s.k. underrättelseansvarig.⁴⁶ Arbetsförmedlaren ansvarar för att det finns en redogörelse för anledningen till underrättelsen skickas och ersättningstagarens synpunkter. Den arbetsförmedlare som ansvarar för ersättningstagaren utformar och förbereder underrättelsen samt föredrar den för, eller överlämnar den, till den underrättelseansvarige.⁴⁷ Den senare svarar för underrättelsens kvalitet.⁴⁸ Arbetslöshetskassan kan sedan, utifrån detta underlag, besluta om sanktion gentemot ersättningstagaren.

Figur 2.6 Antal underrättelser från Arbetsförmedlingen (till arbetslöshetskassorna) 2000-2010.



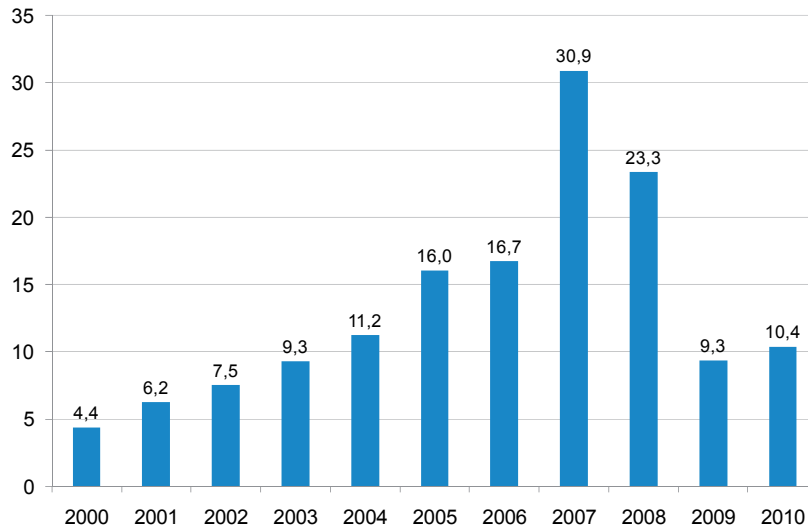
Källa: IAF 2011:6.

⁴⁶ 16 b § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ AMSSF 2007:20.

Figur 2.7 Antal underrättelser från Arbetsförmedlingen per 1 000 ersättningstagare (till arbetslöshetskassorna) 2000-2010.



Källa: IAF 2011:6.

Av figur 2.6 framgår att antalet underrättelser som Arbetsförmedlingen lämnade 2010 har ökat marginellt från 2009. I jämförelse med 2007 lämnades drygt 71 procent färre underrättelser under 2010. Det minskade antalet underrättelser illustreras också i figur 2.7. Per 1 000 ersättningstagare har antalet underrättelser minskat med 66 procent från 2007 till 2010, vilket motsvarar en nedgång med 20,5 underrättelser per 1 000 ersättningstagare. För drygt 1 procent av alla ersättningstagare lämnades en underrättelse under 2010. Det är inte troligt att den stora variationen i antal underrättelser avspeglar hur väl kraven på ersättningstagarna uppfylls utan snarare avspeglar arbetsmarknadsläget och möjligheterna att finna lämpliga anvisningar.

En förklaring till nedgången skulle kunna vara en minskning i antalet ersättningstagare och antalet lediga platser. IAF konstaterar dock "...att antalet ersättningstagare och nyanmälda platser inte verkar ha samma betydelse för antalet underrättelser som lämnas efter 2008."⁴⁹ Antalet underrättelser var under 2010 ca 60 procent färre än 2007, när hänsyn tagits till utvecklingen av såväl lediga platser som antalet ersättningstagare.

⁴⁹ IAF 2011:28.

Individuella och regionala skillnader i underrättelser

Ett grundläggande krav på rätts säkerheten i kontrollfunktionen är att jämförbara individer kontrolleras i samma utsträckning oavsett var i landet de bor. Kontrollfunktionen bör också vara oberoende av den arbetssökandes personliga egenskaper som exempelvis ålder, kön och etnicitet. Arbetsförmedlingens analysavdelning har studerat den regionala variationen i sannolikheten för att förmedlingen ska lämna underrättelser. Studien visar att olika regioner är olika aktiva och skillnaderna kunde inte förklaras av olikheter i grupperna av arbetssökande eller olika arbetsmarknadslägen.⁵⁰

Också IAF har visat att det finns skillnader i sannolikheten för att Arbetsförmedlingen ska lämna underrättelser beroende på ersättningstagarens ålder, typ av ersättning, utbildning, födelseland, var i landet man bor samt vilken historik ersättningstagaren har inom Arbetsförmedlingen.⁵¹ IAF:s slutsats av analysen är att de ersättningstagare som löper större risk att få en underrättelse är de som har svag förankring på arbetsmarknaden; personer med återkommande arbetslöshet, utländsk bakgrund, lågutbildade och unga.

Sammanfattningsvis så är de verktyg som förmedlingen använder inte tillräckligt effektiva och mycket tyder på att de också är felriktade. Anvisningar riktas främst mot de som står nära arbetsmarknaden. Eftersom ersättningstagare inte ges något inflytande över om en anvisad plats är lämplig eller inte, kan matchningen i vissa fall vara tveksam. Potentiella arbetsgivare riekserar också att fungera som (fiktiv) kontrollinstans. Slutligen är det de personer som står längst från arbetsmarknaden som i högst grad råkar ut för underrättelser och därmed en potentiell sanktion.

⁵⁰ Okeke (2008).

⁵¹ IAF 2010:20. Resultaten kontrollerades inte för arbetsmarknadsläge. Av analysen framkommer att sannolikheten för att underrättelse skulle lämnas var större om ersättningstagarna var 24 år eller yngre jämfört med om de var 55 år eller äldre, större om de uppbar grundersättning jämfört med inkomstrelaterad ersättning, större om de hade förgymnasial utbildning och mindre om de hade eftergymnasial utbildning jämfört med om de hade gymnasial utbildning, större om de tidigare hade varit tidigare inskrivna hos Arbetsförmedlingen under minst 180 dagar jämfört med de som tidigare aldrig varit inskrivna, och slutligen att sannolikheten var större om de var utrikes födda.

2.2 För få underrättelser

Under 2008⁵² och 2010⁵³ gjorde IAF uppskattningar av det antal underrättelser som Arbetsförmedlingen borde ha lämnat, men inte lämnade, och anledningarna till att de inte lämnades. Avanmälningar ingick inte i studierna eftersom fokus låg på uteblivna underrättelser. Studierna baseras på enkätundersökningar som besvarades av arbetsförmedlare och de visar att mörkertalet är betydligt.⁵⁴ Om kontrollen fungerade annorlunda skulle en större andel ersättningstagare få underrättelser. Det framkom bl.a. att chefens prioritering av arbetet med underrättelser var av betydelse för att arbetsförmedlarna skulle lämna underrättelser när de borde enligt regelverket.⁵⁵ I den undersökning som genomfördes 2008 framkom att de främsta orsakerna till att underrättelser inte lämnades när de borde var att:

- dokumentationen var för otillräcklig för att kunna styrka skäl för underrättelse,
- det var otydligt vad som avses med:
 - att inte medverka till att upprätta handlingsplan,
 - inte söker anvisat lämpligt arbete,
 - lämpligt arbete,
 - att aktivt söka lämpliga arbeten och
 - att vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete.

Arbetsförmedlarna hade alltså svårt att avgöra i vilka situationer underrättelser borde lämnas och många av dem upplevde regelverket som svårtolkat, otydligt och krångligt, särskilt vid bedömningar av "aktivt arbetssökande" och "lämpligt arbete". Arbetsförmedlarna ändrade sig regelbundet i efterhand och bedömde att arbetet inte var lämpligt. Andra skäl att inte lämna underrättelse var att:

- arbetsförmedlarna upplevde tidsbrist på grund av för hög arbetsbelastning och prioritering av andra arbetsuppgifter, och
- arbetsförmedlarna upprepade informationen om arbetslöshetsförsäkringens villkor, i stället för att lämna underrättelse.

⁵² IAF 2009:2.

⁵³ IAF 2010:20.

⁵⁴ S.k. mörkertalsstudier, där mörkertalet uttrycker antal eller andel uteblivna underrättelser vid eventuell bristande regelefterlevnad.

⁵⁵ Resultaten i rapporten baseras på en webbenkät som skickades till 1 248 arbetsförmedlare i maj 2008. Svaren avsåg arbetsförmedlarnas arbete med underrättelser under 2007.

IAF:s beräkningar baseras på det antal underrättelser arbetsförmedlarna själva uppgett att de skulle ha lämnat om de hade tillämpas regelverket strikt.⁵⁶ Sammanfattningsvis kan sägas att incitamenten hos handläggare och chefer att kontrollera är för svaga och att otydligheten gör att kostnaden i termer av arbetsinsats och andra bortprioriterade sysslor kan kännas hög.

Det finns också giltiga skäl att inte söka ett anvisat arbete: den sökande kan ha fått ett annat arbete, börjat studera eller haft annan giltig orsak. Enligt regelverket behöver inte en ersättningstagare som ska påbörja ett nytt lämpligare arbete inom två veckor söka en anvisad plats. En konsekvens av att en ersättningstagare får nytt arbete ska vara att arbetslöshetsersättningen upphör betalas ut *senast* efter två veckor. Denna anledning ska registreras av Arbetsförmedlingen. Som framgår av tabell 2.2 finns vissa brister i Arbetsförmedlingens arbete med att kontrollera om ersättningstagarna följer denna regel.

Tabell 2.2 Ersättningstagare som inte sökte anvisat arbete 2010 med hänvisning till nytt lämpligare arbete inom två veckor

Ersättningstagare som inte sökt anvisat arbete med hänvisning till nytt jobb		Population 3 178 personer
Veckor efter anvisning	Antal	Andel som kvarstår med ersättning (procent)
2	998	31
5	744	23
9	571	18
14	454	14
24	207	7

Källa: Astat, IAF och Datalagret, Arbetsförmedlingen.

Som indikeras av tabell 2.2 är det en stor andel (31 procent) som inte påbörjar ett nytt arbete inom två veckor. Andelen har gått ner när det gått fem veckor efter anvisningen, men den utgör fortfarande nästan en fjärdedel av alla observationer. Detta indikerar att en stor del av ersättningstagarna, som anger nytt

⁵⁶ Om regelverket tillämpats strikt skulle cirka 12 300 underrättelser ha lämnats under 2009. Det faktiska antalet lämnade underrättelser var 3 584. Det föreligger också geografiska skillnader i mörkertal. Lägst mörkertal hade marknadsområdet Nordvästra Götaland (2,1) och högst hade Södra Norrland (3,4). Riksrevisionen skattade mörkertalet för 2003 till 5,9 underrättelser per arbetsförmedlare.

arbete som skäl, med stor sannolikhet inte hade ett lämpligare arbete inom två veckor. Antalet ersättningstagare som kvarstår som ersättningstagare efter fem veckor skulle motsvara en ökning av underrättelserna med 25 procent.

År 2005 granskade Riksrevisionen Arbetsförmedlingens⁵⁷ och arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁸ En uppskattning, baserad på enkätuppgifter från arbetsförmedlarna, var att endast ca 20 procent av fallen med bristande regelefterlevnad ledde till underrättelser 2003. Mörkertalet var således 80 procent eller motsvarande ca 21 000 fall. Riksrevisionen menade att den begränsade kontrollen från Arbetsförmedlingens sida och de bristande arbetsrutinerna vid arbetslöshetskassorna resulterade i varierande sanktionsgrad och för få sanktioner. Sammantaget bidrog dessa brister till att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen blev högre än nödvändigt.

Indikationer på än större mörkertal

Det finns indikationer på ett än större mörkertal än vad IAF:s skattningar visar. IFAU undersökte 2007 Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser ur ett kontroll- och matchningsperspektiv.⁵⁹ Under ett par månader följdes ett stort antal slumpvis utvalda anvisningar upp via enkäter till arbetsgivare. Endast arbetssökande som fått arbetslöshetsersättning eller hade aktivitetsstöd ingick i studien. Bland annat kontrollerades om individen sökt anvisat arbete och hur arbetsgivaren bedömde matchningskvalitén. I hälften av fallen föregicks uppföljningen av ett brev till den arbetssökande där denne informerades om att en uppföljning med stor sannolikhet skulle ske.

Resultatet från IFAU:s studie visar att ca 30 procent av anvisningarna inte söks enligt arbetsgivarna och att information om uppföljning inte har någon stor effekt på hur/om den arbetssökande söker anvisad plats. Studien försöker på olika sätt beakta de olika legitima skäl som finns för att inte söka ett anvisat arbete. Exempelvis studeras andelen som inte söker anvisat arbete bland dem som de facto fortsätter att få arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd flera månader framåt i tiden. Författarna fann då

⁵⁷ Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

⁵⁸ RiR 2005:03.

⁵⁹ Engström m fl (2008).

att andelen icke-sökande sjönk marginellt men fortfarande var runt 30 procent. Studien visar också att ersättningstagarna i 25 procent av fallen då de till Arbetsförmedlingen angett att de sökt den anvisade platsen, enligt arbetsgivarna inte hade gjort detta.

Under det år som IFAU genomförde sin undersökning, anvisades nästan 446 000 lediga platser till ersättningstagare.⁶⁰ Det kan innebära att ca 100 000 anvisade platser inte söktes trots att Arbetsförmedlingens uppföljning visar på att dessa söktes. Arbetsmarknadsrapport 2010 pekar på att drygt 10 procent inte söker anvisad plats. För 2007 innebär det att knappt 45 000 anvisningar rapporterats som inte söktes till Arbetsförmedlingen. Ställs detta hypotetiska bortfall i relation till det totala antalet underrättelser som under 2007 var nästan 13 000, är mörkertalet mycket omfattande. Resultaten beror till stor del på hur kontrollsystemet är uppbyggt samt på bristen av kontroll mot en annan källa än de svar som ersättningstagaren själv ger (ja eller nej på om de sökt arbetet utan systematisk kontroll mot bakomliggande faktorer). Analysen i stärker därtill uppfattningen att en möjlig förklaring till det höga mörkertalet är att hotet om sanktion inte är speciellt trovärdigt.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar⁶¹ och Arbetsförmedlingen gav TNS Gallup i uppdrag att komplettera IFAU:s studie med ett antal djupintervjuer med personer som inte sökt anvisade arbeten. Detta främst för att få ökad förståelse för varför ersättningstagare inte söker anvisade platser. Av undersökningen framgår att orsaken är bl.a. att ersättningstagaren inte vill bli påtvingad ett arbete, i högre grad vill kunna välja själv vilka arbeten som ska sökas och vill avvakta arbeten som bättre motsvarar egna kvalifikationer. Dessa skäl är inte alltid legitima enligt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.

2.3 Ekonomiska konsekvenser

Ur ersättningstagarens perspektiv finns två typer av åtgärder som har ekonomiska konsekvenser vid bristande regelefterlevnad. Den första är en avanmälan som sker på Arbetsförmedlingen när individen uteblir från ett avtalat möte eller på annat sätt inte är anträffbar. Resultatet blir att arbetslöshetskassan inte betalar

⁶⁰ Astat, IAF samt Datalagret, Arbetsförmedlingen.

⁶¹ SOU 2008:74.

ersättning för de dagar då den sökande är avanmäld från Arbetsförmedlingen. Den andra är en underrättelse som leder till en sanktion från arbetslöshetskassan.

Det påstås ofta att åtgärderna och de påföljande ekonomiska konsekvenserna i den svenska arbetslöshetsförsäkringen är hårda och sällsynta. Vi menar att det stämmer till viss del, de sanktioner som följer av formella underrättelser är sällsynta och kännbara. Samtidigt är det också ganska vanligt med åtgärder i form av kortfristiga avanmälningar som har liten ekonomisk konsekvens för den sökande. I en aktuell departementspromemoria (Ds 2012:3 Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen) föreslås att det ska finnas fler skäl för sanktioner, men att sanktionerna ska bli mildare över lag. Vi menar att detta redan i stor utsträckning tillämpas i praktiken genom att Arbetsförmedlingen har möjlighet att avanmäla ersättningstagarna om de uteblir från en avtalad kontakt. Den absoluta majoriteten, 96 procent under 2010, av alla åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för ersättningstagarna sker genom att Arbetsförmedlingen avanmäler ersättningstagaren.⁶² Mycket talar för att avanmälan fungerar som en ventil för Arbetsförmedlingen av orsaken att den är enklare för arbetsförmedlaren att administrera än en underrättelse.⁶³

En annan aspekt av avanmälan är att mötet med arbetsförmedlaren utgör en central del av möjligheterna att i det nuvarande systemet följa upp och kontrollera i vilken utsträckning ersättningstagaren står till arbetsmarknadens förfogande. Om ersättningstagaren inte är i kontakt med Arbetsförmedlingen kan arbetsförmedlaren inte heller fullgöra sin uppföljning. Det är en större andel av arbetsförmedlarna som skickar en underrättelse till arbetslöshetskassan om ersättningstagaren någon gång tidigare varit avanmäld, något som då kan leda till ett sanktionsbeslut.⁶⁴ Avanmälningarna utgör på så sätt också en integrerad del av

⁶² Det finns indikationer på att avanmälningar på begäran från ersättningstagarna är sällsynta. IAF gjorde under 2006 ett urval av 50 avanmälningar och fann ingen avanmälan som skett på grund av att ersättningstagaren bett om det (IAF 2006:15).

⁶³ Administrativt är en underrättelse betydligt mer betungande än en avanmälan. En avanmälan sker av den ansvarige arbetsförmedlaren utan att åtgärden måste noteras på annat sätt än i ärendehanteringssystemet. Avanmälan kommuniceras inte heller med vare sig någon annan ansvarig eller med ersättningstagaren innan åtgärden vidtas. En underrättelse förutsätter att arbetsförmedlaren författar ett beslutsunderlag, kontaktar ersättningstagaren och stämmer av underrättelsen med den ansvarige på Arbetsförmedlingen.

⁶⁴ Arbetsförmedlare ska skicka underrättelse till arbetslöshetskassan om en ersättningstagare vid upprepade tillfällen uteblir från eller inte kontaktar Arbetsförmedlingen. AMSFS 2005:4.

möjligheterna för arbetsförmedlarna att uppfylla sitt kontrollansvar.

Ruta 1. Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen enligt 9 §⁶⁵, 43 §, 45 § och 45a § i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen samt 16 § i Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Beslut om sanktion kan ske om arbetslöshetskassan, med underrättelse som underlag, finner att personen inte uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen (9 §).

Avanmälan (tillfällig avstängning från ersättning):

Arbetsförmedlingen ska omedelbart informera arbetslöshetskassan om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse (avanmälan).

När en sökande som är avanmäld till arbetslöshetskassan åter anmäler sig hos Arbetsförmedlingen ska förmedlingen samma dag informera arbetslöshetskassan om detta (ersättningsanmälan). När Arbetsförmedlingen bedömer att sökanden åter uppfyller villkoren ska den snarast meddela detta till arbetslöshetskassan.

Avstängning från ersättning:

Den sökande ska stängas av från rätt till ersättning om denne

1. lämnat sitt arbete utan giltig anledning, eller
2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande.

Är det sannolikt att ett arbete skulle ha varat högst 5 dagar eller mer än 5 men högst 10 dagar eller mer än 10 dagar, utgör avstängningstiden 10, 20 respektive 45 ersättningsdagar vid avstängning enligt 1 ovan, och 20, 40 respektive 60 ersättningsdagar vid avstängning enligt 2 ovan.

Denna information går till större delen direkt från arbetsgivare till arbetslöshetskassorna via arbetsgivarintyg.

Nedsättning av ersättningen:

Dagpenningen sätts ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar (nedsättningstid) inom ersättningsperioden, om en sökande

1. har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller

⁶⁵ Observera att samtliga punkter i 9 § inkluderas som skäl till sanktion, då även avanmälan ingår i vår definition av sanktion.

2. utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd.

Om det under ersättningsperioden en andra gång inträffar sådant förhållande som anges i första stycket ska den sökandes dagpenning sättas ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden. Inträffar under ersättningsperioden en tredje gång sådant förhållande som anges i första stycket, har den sökande inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Sanktionsgraden

Andelen underrättelser som leder till en sanktion jämfört med det totala antalet underrättelser, dvs. sanktionsgraden, har legat relativt stabil runt 85-86 procent under perioden 2006 till 2009. Det skedde dock en förändring för underrättelser lämnade under 2010, och sanktionsgraden för dessa var 81 procent.

Tabell 2.3 Arbetslöshetskassornas beslut och sanktionsgrad med anledning av underrättelser från Arbetsförmedlingen lämnade under 2009 och 2010, fördelat efter ålder och kön.⁶⁶

		Antal beslut		Sanktionsgrad	
		2009	2010	2009	2010
Kvinnor	Under 24 år	99	96	91	77
	25-34 år	276	289	89	78
	35-54 år	532	610	82	80
	55 plus	215	238	87	82
Kvinnor totalt		1 122	1 233	85	80
Män	Under 24 år	226	145	91	87
	25-34 år	345	332	89	86
	35-54 år	519	581	83	83
	55 plus	196	235	83	74
Män totalt	1 286	1 293	86	83	
Totalt		2 408	2 526	86	81

Källa: IAF 2011:28.

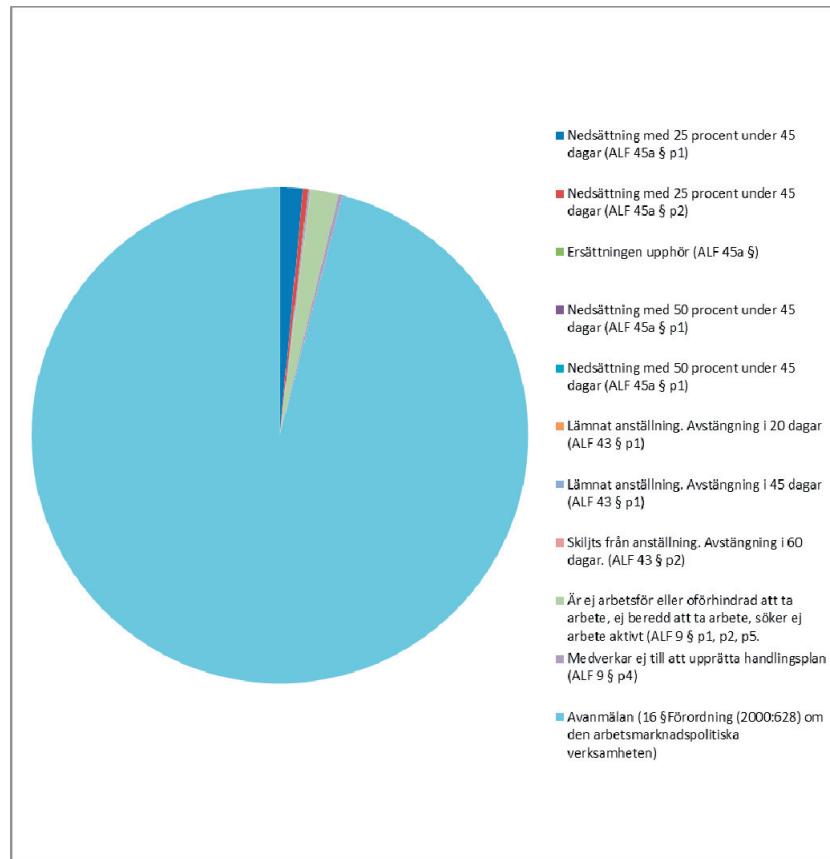
⁶⁶ IAF 2011:28. Medelvärdena räknas ut ovikade från IAF:s statistikdatabas och är inte ett medel av ålderskategoriernas medel.

Av tabell 2.3 framgår att det förekommer skillnader i sanktionsgrad mellan de olika åldersgrupperna och mellan kvinnor och män. För kvinnor ökar sanktionsgraden med stigande ålder. För män råder det omvända förhållandet då sanktionsgraden i stället minskar med stigande ålder.

Skäl till åtgärder som har ekonomiska konsekvenser

Som framgår av figur 2.8 så är den vanligaste åtgärden som har ekonomiska konsekvenser för ersättningstagarna avanmälan på grund av att ersättningstagaren inte kommit till ett avtalat möte, ett beslut som inte kan överklagas. Den näst mest frekventa åtgärden var att ersättningen sattes ned med 25 eller 50 procent efter det att en underrättelse lämnats. Under 2010 omprövades omkring 12 procent av dessa underrättelser, och i 26 procent av fallen ändrade arbetslöshetskassan beslutet helt eller delvis i enlighet med ersättningstagarens begäran. Motsvarande andel för 2009 var 20 procent.

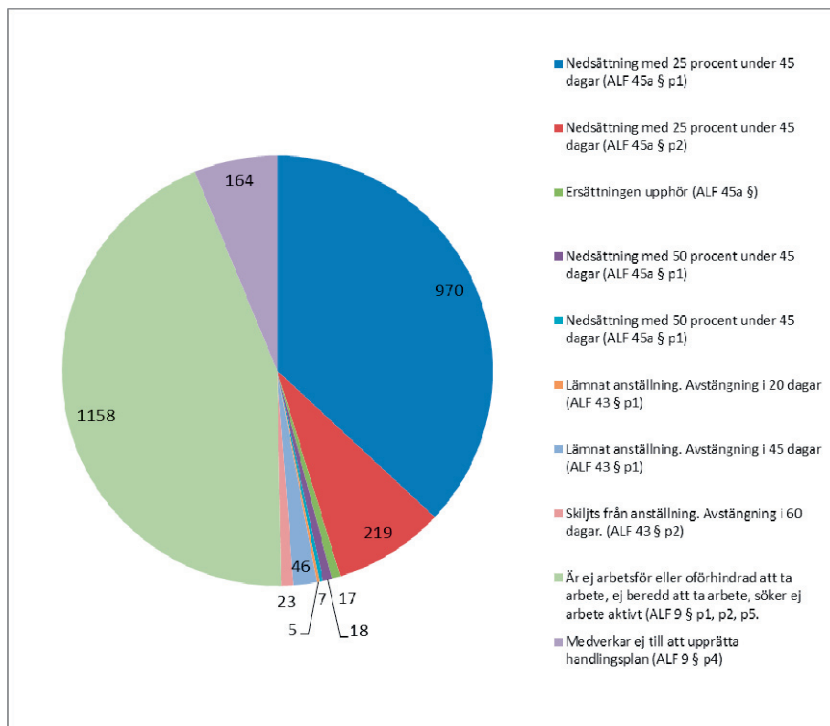
Figur 2.8 Avanmälningar och underrättelser.



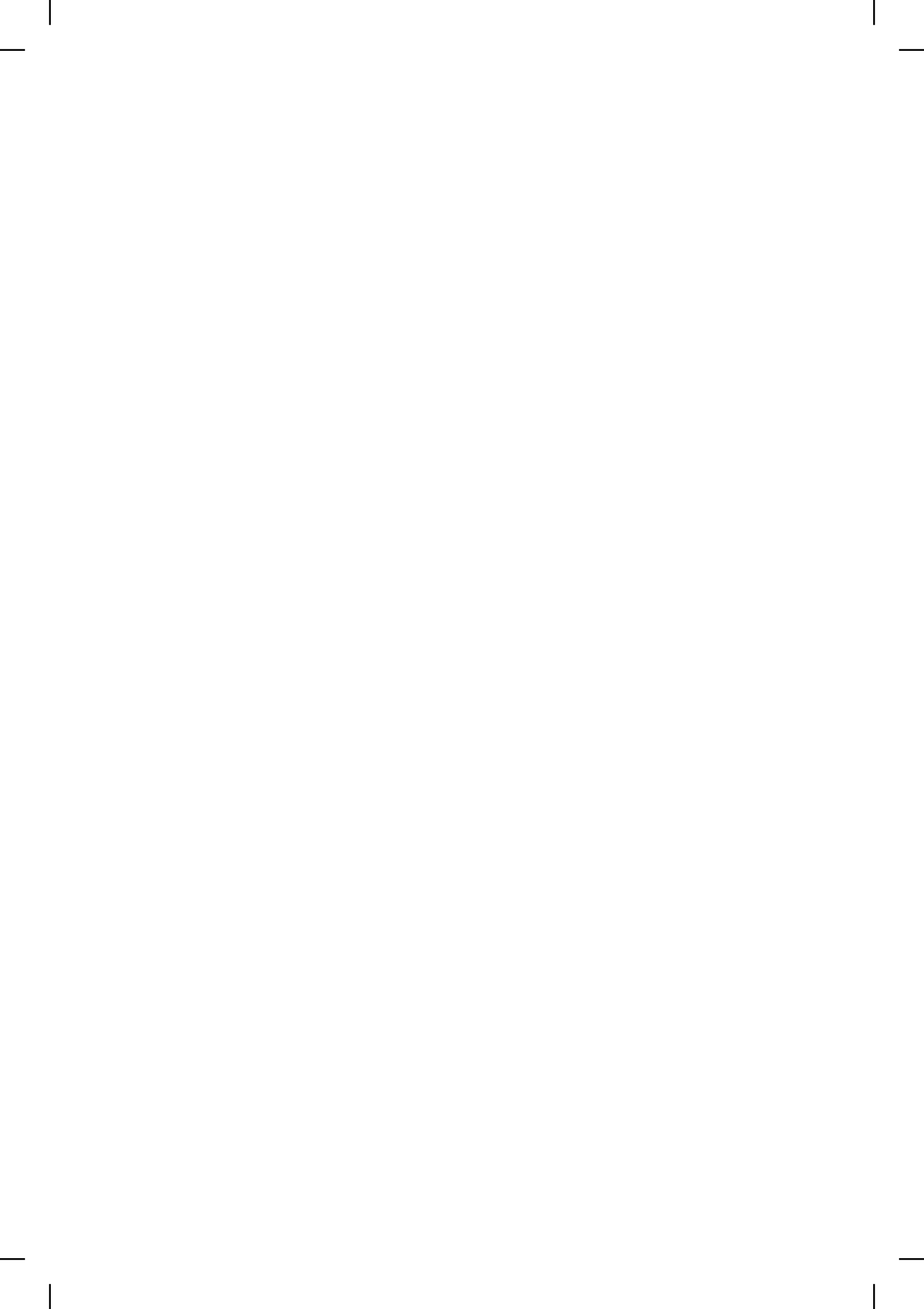
Källa: Underrättelsedatabasen, IAF.

Figur 2.9 visar de sanktionsbeslut som baseras på underrättelser och som syns som en del av figur 2.8. Ur statistiken går det inte att utläsa den exakta anledningen till varför arbetslöshetskassorna fattade beslutet, om det inte var på grund av att personen inte varit beredd att ta ett arbete.

Figur 2.9 Antal sanktionsbeslut under 2010 baserade på underrättelser (enbart sanktionsbeslut baserade en anledning).



Källa: Underrättelsedatabasen, IAF.



3 Ett nytt kontrollsystem

Mot bakgrund av den problembild som tecknades i föregående kapitel argumenterar vi för att det finns ett antal brister i kontrollfunktionen. Det finns ett betydande mörkertal och påtagliga regionala skillnader i själva kontrollen. Kontrollfunktionen påverkar ersättningstagares incitament och riskerar att snedvrída sökbeteendet. Anvisningar är med nuvarande regelverk ett centralt inslag i kontrollen. Förutom att antalet anvisningar är relativt litet, och skulle ge en otillräcklig sökaktivitet om ersättningstagare sökte enbart efter dem, så riktar sig anvisningarna till personer med en stark position på arbetsmarknaden. Antalet underrättelser är i sig inte ett tillräckligt mått på hur bra kontrollfunktionen fungerar. Få avanmälningar och få underrättelser kan också innebära att alla regler följs. Dock ger de, tillsammans med den information om anvisningar och de mörkertal som beskrivits ovan, en tydlig signal om att kontrollfunktionen i försäkringen behöver utvecklas.

Nedan diskuteras dessa brister och hur de kan åtgärdas.

3.1 De huvudsakliga problemen i kontrollen

Vilka är problemen i kontrollen?

Baserat på teoribeskrivningen i kapitel 1 och genomgången i kapitel 2 har vi identifierat tre grundläggande och delvis överlappande problem i Arbetsförmedlingens kontroll:

1. Felriktad och för liten kontroll av ersättningstagare
2. Arbetsförmedlarna har dubbla roller
3. Regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen är komplicerat och ökar osäkerheten och kostnaden för kontrollen.

1. *Felriktad kontroll*

Det främsta problemet som direkt härrör till kontrollen är att det finns lite kontroll över huvud taget och den som finns inte är väl fungerande. Mörkertalet är stort och Arbetsförmedlingen skulle kontrollera och skicka underrättelser i mycket högre grad än vad som sker i dag om man effektivt utnyttjade den information man har.⁶⁷ Arbetsförmedlingen använder sig i dag i stor utsträckning av anvisningar för att kontrollera sökaktiviteten eller snarare att det anvisade arbetet söks. Kontrollen skulle effektiviseras om uppföljningen av anvisade platser omfattade någon form av kontroll dels av att, och hur, anvisningarna faktiskt söks (som t.ex. ansökningshandlingar, loggbok eller kontakter med arbetsgivare) dels av om personen erbjöds arbete, men tackade nej. Samtidigt utgör anvisningarna ett problem i sig både eftersom de riktar sig mot dem närmast arbetsmarknaden och för att de arbetsökande inte har möjlighet att påverka vilket arbete som bedöms lämpligt. Sökbeteendet för ersättningstagarna med goda förutsättningar riskerar att snedvridas mot att söka arbeten som Arbetsförmedlingen i huvudsak anser lämpliga. Detta riskerar både att minska sökintensiteten i svaga grupper med åtföljande risk för långa tider i arbetslöshet och orsaka onödigt besvär för arbetsgivarna med omotiverade ansökningar. Det finns inte vare sig i empiri eller teori något tydligt stöd för att tvingande anvisningar är en bra metod för att kontrollera ersättningstagares sökaktivitet. Med nuvarande utformning av uppföljningen och kontrollen riskerar den istället att skapa felaktiga incitamentsstrukturer. Exempelvis, som beskrevs ovan så löper den som inte är sanningsenlig gentemot sin arbetsförmedlare en mycket liten risk att råka ut för en sanktion eftersom det inte finns någon systematisk kontroll gentemot andra källor, medan den som är sanningsenlig löper en betydligt större risk.

Som illustreras i avsnitt 2.1 finns det också regionala och individuella skillnader i risken för underrättelser. Orsakerna till detta är olika prioriteringar på de enskilda kontoren och att det är oklarheter om hur regelverket ska tolkas. Detta medför att arbetsförmedlarna blir osäkra på bevisbördan och rättvisan i systemet.

⁶⁷ Detta framgår bl.a. av tabell 2.3.

2. *Arbetsförmedlarnas dubbla roller*

Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen är svårtolkat och tillämpas inte enhetligt vid alla arbetsförmedlingskontor vilket bl.a. leder till de geografiska och individuella skillnader som nämndes ovan. En bakomliggande orsak är att Arbetsförmedlingen ensidigt utför sitt kontrolluppdrag genom att ge arbetsförmedlarna den dubbla uppgiften att både hjälpa till med förmedling av arbete och att rapportera brister i arbetsökandes beteenden vilket kan få till följd att deras ersättning dras in eller sätts ner. IAF (2008) konstaterar att detta får till följd att underrättelser inte skickas ens i tydliga situationer.

De dubbla rollerna och de potentiella prioriteringskonflikterna är en orsak till att kontrollen inte främst riktas mot dem som kan behöva kontrolleras, utan i stället mot dem för vilka det är relativt enkelt att finna lämpliga platser att anvisa. Kontrollen riktas därför oftare mot de som står nära arbetsmarknaden snarare än de som av olika skäl kan befaras ha låg sökintensitet.

3. *Regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen är komplicerat och ökar osäkerheten och kostnaden för kontrollen.*

Arbetsförmedlingen har inga tydliga incitament att fullt ut beakta de kostnader som uppstår hos arbetslöshetskassor och skattebetalare av en för låg kontrollnivå. Den administrativa kostnaden för kontrollen belastar Arbetsförmedlingens ramanslag för förvaltningskostnader i konkurrens med kostnaderna för förmedlingens övriga verksamhet. Samtidigt så skulle vinsterna av en bättre fungerande kontrollfunktion via kortade arbetslöshetstider och minskat antal felaktiga utbetalningar inte komma förmedlingen till del. Det skulle i stället leda till lägre utgifter för arbetslöshetskassorna och sakanslaget för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns således en risk för att kontrollfunktionen nedprioriteras på Arbetsförmedlingen när en avvägning mellan olika verksamheter måste göras.

Till viss del har IAF till ansvar att mildra detta incitamentsproblem, men de saknar i dag möjligheter att påverka nivån på eller utformningen av kontrollen. Att regelverket är mycket komplicerat att tillämpa ökar ytterligare osäkerheten och kostnaderna för kontrollen och rapporteringen av möjlig bristande regelefterlevnad.

3.2 En alternativ utformning av kontrollfunktionen

En reformering av kontrollfunktionen bör centreras kring tre övergripande åtgärder.

För det första bör regelverket tydliggöra att det är ersättningsstagaren som ansvarar för att redovisa sin sökaktivitet. Detta skulle underlätta Arbetsförmedlingens bedömningar om en underrättelse eller avanmälan ska ske. Det skulle också öka rättsäkerheten och stärka likabehandlingen i försäkringen. Det blir inte längre lättare att kontrollera de som står närmast arbetsmarknaden än de som varit arbetslösa en tid eller har sämre kvalifikationer. Återrapporteringen av sökaktivitet bör dessutom konstrueras så att en eventuell snedvridning mellan formella och informella sökmetoder minimeras. Anvisningar bör således inte användas som kontrollmetod. Samtidigt kan också spektrat av avanmälningar och sanktioner för bristande sökaktivitet breddas.

Den andra åtgärden är att separera den stödjande från den kontrollerande och rapporterade funktionen. Detta kan ske genom att den kontrollerande och rapporterade funktionen läggs på en annan myndighet. Det skulle bidra till en långtgående separation av de olika uppdragen; repressiv kontroll respektive stödjande förmedling och matchning av arbeten. Om kontrollfunktionen ska ligga kvar hos Arbetsförmedlingen så bör den organisatoriskt läggas på en annan nivå inom myndigheten för att säkerställa operativa oberoende för funktionerna. Nedan beskrivs hur ersättningstagaren ges eget ansvar för att redovisa sin sökaktivitet. Detta kan underlätta en tydlig uppdelning mellan funktionerna.

Den tredje åtgärden är att renodla regelverket så att det blir tydligare vad som utgör grund för sanktion. IAF kan få ett tydligare tillsynsområde och ökade befogenheter gentemot den centraliserade kontrollen. Här är det också viktigt att tydliggöra villkoren för vad som utgör lämpligt arbete så att detta effektivt kan operationaliseras i kontrollinsatserna. Det bör också bli ett tydliggörande av individens ansvar att påvisa sin egen sökaktivitet. På så sätt stärks Arbetsförmedlingens incitament till kontroll samtidigt som kostnaderna för den torde minska.

Nedan går vi igenom mer i detalj hur ett system kring tydliggörande av individens ansvar att kunna visa på sökaktivitet och hur en separat och/eller centraliserad kontrollfunktion kan konstrueras.

Individens skyldighet att visa på tillräckligt hög sökaktivitet

Här ges exempel på hur de arbetssökandes ökade ansvar för att själva registrera sina sökaktiviteter kan stärkas via en webbaserad tjänst:⁶⁸

- Alla ersättningstagare får registrera sina ansökningar t.ex. på en särskild hemsida med en viss i förväg fastställd regelbundenhet, t.ex. en gång i veckan.⁶⁹ Arbetsförmedlingen har i förväg fastställt ett visst individuellt minimikrav på sökta arbeten som ska vara känt för ersättningstagarna. Mängden kan uppskattas med profileringsmetodik som baseras på arbetsmarknadsläge och individuella förutsättningar. Därigenom regleras ett visst antal arbeten som den som uppbär ersättning ska söka varje månad på formell och/eller informell väg. Kontrollinsatsen går sedan ut på att jämföra detta mått med antalet faktiskt sökta arbeten. Arbetsförmedlingen behöver därför ges i uppdrag att utarbeta tydliga mått för hur mängden sökta arbeten ska regleras så att systemet blir likartat och rättssäkert.
- Den redovisad sökaktiviteten jämförs med jämna mellanrum med de fastställda kraven och beroende på om det förekommer avvikelser i förväntad sökintensitet eller inte sorteras de sökande in i tre grupper. Den första gruppen innehåller alla de som har registrerat en tillräcklig sökaktivitet. Den andra gruppen består av de som inte har registrerat tillräcklig hög sökaktivitet. Den tredje gruppen utgörs av personer som redovisat en onormalt hög sökaktivitet.⁷⁰ Uppdelningen sker maskinellt via den databas där de sökande registrerar sina aktiviteter. Det är viktigt att grupperna studeras så att även de med till synes rimlig sökaktivitet har en märkbar risk att bli kontrollerade.

⁶⁸ Det bör även finnas en pappersbaserad version som sedan scannas in till ett elektroniskt format, ungefär som pappersbaserade girobetalningar eller dagens föräldra- och sjukpenning. Dessa blanketter postas till Arbetsförmedlingen eller lämnas in direkt till handläggaren. Uppföljning av sökaktivitet bör sedan ske efter dessa listor.

⁶⁹ Kan man vänta en månad med att registrera finns det risk att man hinner glömma. Kontroller och sanktioner kommer också med lång eftersläpning. Incitamenten att söka minskar. Därför kan en veckas intervall vara tillräckligt, även om kontrollen kan ske samlat en gång i veckan.

⁷⁰ En mycket hög sökaktivitet kan indikera en felaktig registrering men också ett sökbeteende som inte är anpassat för individens kvalifikationer. Det senare bör medföra att Arbetsförmedlingen eller en coach hjälper personen att anpassa sitt sökande på bästa sätt.

- Ett maskinellt urval görs ur gruppen med tillräcklig registrerad sökaktivitet och ur gruppen med onormalt hög sökaktivitet. De sökande som ingår i urvalet får automatiskt ett mail eller brev hemskickat där de uppmanas att inom viss tid inkomma med dokumentation som styrker de angivna sökaktiviteterna (som t.ex. ansökningshandlingar eller kontaktuppgifter på vem de har pratat med på ett företag).
- Till gruppen med för låg dokumenterad sökaktivitet skickas också ett automatiskt mail eller brev. I brevet/mailet anges att den registrerade sökaktiviteten är för låg för att berättiga till arbetslöshetsersättning. Den sökande tillfrågas om vilka skäl som finns för den låga sökaktiviteten. Denna information, bifogas sedan, precis som i dag, underrättelsen till arbetslöshetskassan.

I det ovan beskrivna förslaget blir de anvisningar som i dag ofta används och som är tvingande för ersättningstagarna överflödiga. Genom att ersätta anvisningarna med icke-tvingande rekommendationer att söka vissa vakanser, s.k. platsförslag, och genom att inte längre använda dessa rekommendationer för kontroll bör kvalitén på rekommendationerna kunna förbättras. Också andelen antagna jobberbudanden borde öka. Eftersom ansvaret för att redogöra för sökaktiviteten ligger hos ersättningstagarna bör Arbetsförmedlingen enbart ge platsförslag som är frivilliga att söka, lika för dem med och utan ersättning. Arbetsförmedlingen bör alltså fortsätta med sitt matchningsarbete med skillnaden att den sökande inte är tvingad att söka just den plats som en arbetsförmedlare anser vara lämplig.

För- och nackdelar med förslaget

Genom att utgå från ersättningstagarnas ansvar för sin egen situation uppnås ett antal effekter. Att den sökande får fullt ansvar för sitt sökande bidrar till att klargöra gränsdragningen mellan den sökandes och Arbetsförmedlingens ansvarsområden. Det finns ingen särskild anledning att tro att ersättningstagare som är anvisade platser är mindre intresserade av att söka platsen i fråga än de som informerats om platsen på annat sätt, givet att matchningen

fungerar. Med nuvarande system finns däremot en uppenbar risk för att arbetsgivare blir mindre intresserade av arbets sökande som de vet är tvingade att söka. Relationen mellan förmedlare och ersättningstagare skulle också kunna förändras och inte längre präglas av att förmedlarna ska följa upp sökaktiviteten. Detta uppnås om kontrollfunktionen sköts vid sidan av matchningsarbetet. Arbetsförmedlare kan fokusera på att matcha ersättningstagare med arbete och bistå ersättningstagarna att uppnå efterfrågad sökintensitet. Eftersom kontrollfunktionen frikopplas från relationen arbetsförmedlare och ersättningstagare löser man också de eventuella problem som kan uppstå under tiden som en sökande får stöd av en kompletterande aktör. Slutligen, i och med att den ovan beskrivna urvalsprocessen bör tillämpas nationellt kan modellen utgöra basen för en nationellt enhetlig tillämpning av underrättelser. De omotiverade regionala och individuella skillnader som finns i nuvarande kontrollsystem kan komma att minska avsevärt. Nivån på sökintensiteten och kontrollen kan också styras.

Nackdelarna med metoden är att den kräver nya system och att en modell som uppskattar en normal sökaktivitet måste konstrueras. Förslaget kommer sannolikt att generera en ökad mängd sökande som följs upp vilket ökar kostnaderna. Det är emellertid en kostnad som i dag antingen är dold eller som inte tas ut p.g.a. för liten uppföljningsintensitet.

Oberoende funktioner för stöd och kontroll

Allmänheten och ersättningstagaren ska enkelt kunna särskilja Arbetsförmedlingens båda roller och ha ett förtroende för Arbetsförmedlingens sätt att uppfylla dem. Det bör därför vara tydligt när Arbetsförmedlingen agerar i egenskap av stöd respektive i egenskap av kontrollant. Problemet med intressekonflikter mellan olika roller är inte unikt för Arbetsförmedlingen.⁷¹ Arbetsförmedlingens stödjande funktion är och bör vara decentraliserad, men det är svårt att finna skäl till varför också kontrollfunktionen ska vara det.

⁷¹ Ett exempel på andra myndigheter som har behövt ta sig an detta problem är centralbankerna i deras roll som tillhandahållare av betalningssystem och deras roll att samtidigt kontrollera funktionen i dessa system, både privata och offentligt ägda, för att säkerställa ett säkert och effektivt betalningssystem. Centralbankerna i ett flertal länder har i samarbete utarbetat rekommendationer för hur deras kontrollerande funktioner bör vara organiserade i relation till deras operativa funktioner; separata organisatoriska enheter med skilda ledningsfunktioner. Alla de ledande centralbankerna följer denna praxis, BIS (2012).

Kontrollfunktionen kan ligga på en annan myndighet eller internt inom Arbetsförmedlingen. Det är att föredra att den ligger på en annan myndighet eftersom det bidrar till en långtgående separation av de olika uppdragen. Det finns dock några betydande fördelar också med att låta kontrollverksamheten ligga kvar inom Arbetsförmedlingen. Det främsta skälet är att den information som kommer att krävas för att uppskatta individernas målnivå på sökintensitet i dag genereras av Arbetsförmedlingen. Samma sak gäller också för inhämtande av den information som kan behövas om hänsyn ska tas till krav på geografisk och yrkesmässig rörlighet. Det är i dessa delar rimligt att utgå ifrån den informationen som redan finns hos de lokala arbetsförmedlarna. Det skapas därmed starka incitament inom myndigheten att upprätthålla eller utveckla kvaliteten i de data som finns. Om kontrollfunktionen ligger inom förmedlingen bör den vara organisatoriskt självständig och centraliseras. I praktiken innebär det att den bör finnas i en annan del av Arbetsförmedlingens organisation än den stödjande funktionen. Detta skulle fortfarande innebära att myndigheten har dubbla roller, men en given person inom myndigheten har bara en roll. Det bör i det fallet vara separata rapporteringslinjer upp i organisationen så att rapporteringens integritet kan säkerställas.

En centralisering av verksamheten innebär också att kontrollfunktionen kan tillämpas av specialister. Detta ökar sannolikheten för att de bedömningar som ska göras blir bättre underbyggda. Att denna del av Arbetsförmedlingens myndighetsutövning koncentreras medför även betydande förenklingar för IAF:s tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen.

Förtydligt regelverk och ökad genomlysning

Regelverket bör renodas i högre utsträckning för att det ska bli tydligare vad som utgör grund för sanktion. Om det tydliggörs att det är den sökande som ska påvisa sin sökaktivitet bör det finnas möjligheter att klargöra viss gränsdragningsproblematik utifrån de krav på sökaktivitet som Arbetsförmedlingen ska ställa. Här är det också viktigt att tydliggöra villkoren för vad som utgör lämpligt arbete så att detta effektivt kan operationaliseras i kontrollinsatserna. I ljuset av dessa förändringar kan IAF få ett tydligare tillsynsområde och ökade befogenheter gentemot den separerade och centraliserade kontrollen. På så sätt stärks Arbetsför-

medlingens incitament till kontroll samtidigt som kontrollkostnaden torde minska.

I tabell 3.1 nedan sammanfattas funktionerna i de instrument som Arbetsförmedlingen förfogar över i dag, och hur de skulle förändras vid en övergång till ett nytt system.

Tabell 3.1 Arbetsförmedlingens instrument: funktioner i dag och i ett nytt system

	Nuvarande funktion	Ny funktion
Informera om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen	Informerar om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.	Oförändrad.
Upprätta handlingsplaner	Bestämmer hur den fortsatta sökaktiviteten ska utformas.	Ett kontrakt mellan Arbetsförmedlingen och ersättningstagaren om sökstrategins kvalitet och kvantitet. Motverkar att ersättningstagarna söker överrespektive underkvalificerade, eller för få, arbeten.
Avanmäla ersättningstagare från ersättning	En sanktion om ersättningstagare inte följer avtalad överenskommelse om kontakt.	Ska användas i mindre utsträckning än i dag, underrättelser bör användas i stället.
Anvisa till lediga platser	Matchningsinstrument och testar att arbetslösa uppfyller kraven för att få ersättning.	Används enbart som icke-tvingande platsförslag som ett matchningsinstrument.
Anvisa till ett arbetsmarknadspolitiskt program.	Förbättra den arbetssökandes position på arbetsmarknaden och test och test av om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande.	Oförändrad.
NYTT INSTRUMENT aktivitetsrapport		Återrapportera sökaktiviteter och ge enskilda tydligt ansvar att visa aktivitet i arbetssökandet.

3.3 Vilka problem löser det nya systemet? Uppstår nya problem?

Kontrollnivå

Tidigare visade vi att det finns stora mörkertal i kontrollen och att det finns betydande regionala och individuella skillnader. Dessa problem kan hänvisas till (i) en felriktad kontroll där Arbetsförmedlingen ska bevisa bristande sökaktivitet och kontrollåtgärderna företrädesvis sker genom anvisningar riktade till dem för vilka lämpliga matchningar är lätta att finna, dvs. ofta de som står nära arbetsmarknaden, (ii) arbetsförmedlarnas dubbla roller som kan snedvrída incitamenten att kontrollera, både hos enskilda handläggare och hos chefer vilket ger upphov till otydliga prioriteringar eller nedprioriteringar av kontrollfunktionen, samt (iii) en för svag incitamentsstruktur inom Arbetsförmedlingen och ett otydligt regelverk som kan leda till en nedprioritering av kontrollarbetet.

Om det tydliggörs att det är individen som ska påvisa sin sökaktivitet medför det att anvisningar inte längre behöver användas för kontroll och att kraven på att redovisa aktiviteter blir lika för jämförbara individer. Detta betyder att kontrollen inte längre av praktiska skäl kommer att riktas mot dem där lämpliga matchningar är lätta att finna. När kontrollverksamheten separeras från den stödjande verksamheten behöver handläggare och chefer inom den stödjande verksamheten inte längre ta ställning till i vilken utsträckning kontroll ska prioriteras och hur den ska bedrivas, även om förmedlarna fortfarande ska informera om hur ersättningstagare bör söka arbete. Det blir också lättare att utvärdera hur kontrollen utförs. Ett förtydligt regelverket som minskar kostnaden för kontroll i kombination med stärkta incitament att kontrollera och ökad genomlysning bör signifikant förbättra Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet.

De tre åtgärder vi föreslår samverkar till att skapa ett mer transparent kontrollsystem. Det föreslagna systemet styr troligtvis ersättningstagarnas sökaktiviteter till en nivå som är bättre ur samhällsekonomisk synvinkel och anpassad till de sökandes faktiska möjligheter. Systemet medför också en bättre balans mellan intressena hos den som utför kontrollen och de som bär den finansiella risken för arbetslöshet. En ökad transparens, ett minskat mörkertal och en minskad regional och individuell skillnad bör också öka allmänhetens förtroende för att kontrollen fungerar.

Slutligen borde linjechefernas och arbetsförmedlarnas arbets-situation underlättas genom att de inte längre behöver konfronteras med dubbla roller.

Matchningskvalitet och matchningsgrad

Vi har argumenterat för att den nuvarande kontrollens utformning och tillämpning kan ge upphov till ett suboptimalt sökbeteende. Detta beror dels på hur kontrollen utförs med anvisningar som kontrollinstrument, dels på inriktningen mot dem som står närmast arbetsmarknaden.

Att låta den enskilde bära bevisbördan och att ställa krav på sökaktivitet utifrån den enskildes förutsättningar syftar till att ge individen incitament att söka arbete med en bedömd lämplig minsta intensitet. En centraliserad och fristående kontrollfunktion i kombination med en rapporteringsform som inte snedvrider mellan olika sökmetoder bör medföra att kontrollen bidrar till att åstadkomma en lämplig nivå på sökaktiviteten och en blandning av sökmetoder som är baserad på individens situation och förutsättningar. När kontrollen inte längre fokuserar på de personer som står närmast arbetsmarknaden minskar sannolikheten för den humankapitalförlust som kan uppstå om ersättningstagare känner sig pressade att accepterar mindre passande arbeten. Ett minskat fokus på de närmast arbetsmarknaden, lägre mörkertal och individuella skillnader i kontrollen kan också medföra att tiden i arbetslöshet blir kortare. Allt annat lika bör detta mildra problematiken med humankapitalförlust.

Anmälda vakanser till Arbetsförmedlingen

Arbetsgivare anmäler i dag ca 35 procent av sina vakanser till Arbetsförmedlingen. En trolig anledning till att denna andel inte är större är att arbetsgivare får för många (omotiverade och/eller icke-kvalificerade) sökande när de använder Arbetsförmedlingen som sökkanal.⁷² Vårt förslag innebär att ersättningstagarna själva tar ansvar för sin situation; detta bidrar till att klargöra gränsdragningen mellan den sökandes och Arbetsförmedlingens ansvar. Det kommer inte längre finnas anledning att tro att

⁷² RiR 2010:6.

ersättningstagare som får platsanvisningar egentligen är ointresserade av tjänsten i fråga.

Ett problem kan uppstå om inte informella sökmetoder går att verifiera i tillräcklig utsträckning. Detta skulle kunna resultera i att sökbeteendet snedvrids bort från produktiva informella metoder till lättare mätbara formella metoder. Ett sådant problem finns i redan i dag i och med att endast anvisningar kontrolleras. Visst informellt sökande bör gå att verifiera och det förefaller inte troligt att detta problem skulle vara större än de problem med låg söknivå som dagens system ger upphov till. I de flesta andra trygghets-system har den sökande bevisbördan. Vid t.ex. sjukskrivning längre än sju dagar krävs ett läkarintyg. Att låta den sökande påvisa sitt sökande och därmed sin rätt till ersättning skulle göra arbetslöshetsförsäkringen mer lik andra socialförsäkringar och därmed också kunna bidra till att öka legitimiteten för systemet.

De förslagna förändringarna förväntas minska den genomsnittliga tiden i arbetslöshet genom att individen får starkare incitament att söka arbete, vilket också ökar sannolikheten att få ett arbete. Detta ligger i linje med intentionen att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring.

4 Slutsatser

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen ska göra det möjligt för en arbetslös att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, leta efter en ny anställning. Detta förutsätter att den arbetslöse aktivt söker anställning och är beredd att t.ex. pendla, flytta eller omskola sig. Den sökande ska också vara beredd att anta ett lämpligt arbetserbjudande för att ha rätt till ersättning, och det är Arbetsförmedlingen som bedömer vilka arbeten som är lämpliga. Arbetslöshetsförsäkringens funktion är mycket viktig eftersom den både fungerar som ett skydd för individen och är av central betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt.

Arbetsförmedlingen ska kontrollera att de som söker arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som anges i lag, förordning och föreskrifter. I situationer där Arbetsförmedlingen bedömer att det finns skäl att särskilt pröva den sökandes ersättningsrätt ska förmedlingen underrätta aktuell arbetslöshetskassa om dessa förhållanden. Arbetslöshetskassan prövar och beslutar sedan om rätten till ersättning. Har ersättningstagaren inte tydliga skäl till varför denne tackat nej till eller inte sökt ett arbete, kan kassan besluta om nedsättning av ersättningen eller att ersättningen ska upphöra.

Hur kontrollen fungerar i dag

I rapporten argumenterar vi både för att Arbetsförmedlingens kontroll är för begränsad och att den är felriktad, något som resulterar i varierande sanktionsgrad och för få sanktioner. Sammantaget blir kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen högre än nödvändigt. De huvudsakliga resultat som visar att dagens kontrollsystem inte fungerar väl är en låg kontrollnivå, i

förhållande till behoven, och att kontrollen uppvisar stora regionala och individuella skillnader. Kontrollen riktas också i allt för hög grad mot dem som står arbetsmarknaden nära och som har bäst möjligheter att finna ett arbete. Genom systemet med anvisningar finns en risk att sökande tvingas acceptera erbjudna arbeten även om matchningen inte är helt tillfredsställande. Samtidigt är kontrollen låg för dem som varit arbetslösa en tid vilket riskerar bidra till förlängda arbetslöshetsperioder och ökar risken för långtidsarbetslöshet. Systemet med anvisningar gör att de arbetsgivare som anmäler en vakans till Arbetsförmedlingen får fungera som kontrollinstrument vilket kan minska arbetsgivarnas intresse för att rapportera vakanser. I dag anmäls endast ca 35 procent av alla vakanser till förmedlingen. Detta minskar Arbetsförmedlingens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag och matchningen på arbetsmarknaden blir lidande.

Tre huvudsakliga brister i dagens kontrollsystem

I rapporten argumenterar vi för att problemen tydligt kan relateras till i huvudsak tre brister i dagens kontrollsystem. För det första är kontrollen felriktad samtidigt som bevisbördan för sökaktivitet är oklar vilket riskerar snedvrída sökbeteendet och minskar incitamenten för arbetsgivare att använda Arbetsförmedlingen som sökkanal.

För det andra har Arbetsförmedlingens handläggare den dubbla uppgiften att både hjälpa och stödja ersättningstagare och samtidigt kontrollera deras sökaktivitet och rapportera möjliga regelbrott. Det riskerar minska handläggarnas incitament att kontrollera, om kontrollen kan försämra deras relation till den arbetssökande och därmed försvåra den stödjande rollen.

För det tredje är regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen komplicerat och ökar osäkerheten och kostnaden för kontrollen ger inte Arbetsförmedlingen tydliga incitament att fullt ut beakta de kostnader som uppstår hos arbetslöshetskassor och skattebetalare av en för låg kontrollnivå. Detta riskerar medföra att kontrollen och rapporteringen av möjliga regelbrott nedprioriteras när en avvägning mellan olika verksamheter måste göras. IAF:s roll är till stor del att mildra detta incitamentsproblem. Även de tolkningsproblem som finns med regelverket ökar osäkerheten och

kostnaderna med kontroll vilket ytterligare minskar incitamenten att kontrollera.

Tre åtgärder för att komma till rätta med problemen

En reformering av kontrollfunktionen bör centreras kring tre övergripande åtgärder för att eliminera de tre problemen vi uppmärksammar och argumenterar för.

Den första åtgärden är att tydliggöra att det är den sökande som ska kunna påvisa sin sökaktivitet för Arbetsförmedlingen. Det kommer då inte längre att framstå som enklare att kontrollera de som står närmare arbetsmarknaden än de som varit arbetslösa en viss tid. Återrapporteringen av sökaktivitet bör konstrueras så att en eventuell snedvridning mellan formella och informella sökmetoder minimeras. Användningen av anvisningar som kontrollmetod bör också avskaffas. Spektrat av varningar och sanktioner för bristande sökaktivitet kan breddas.

Den andra åtgärden är att separera den stödjande och den kontrollerande funktionen hos Arbetsförmedlingen. Kontrollfunktionen bör läggas på en annan myndighet. Om den ska ligga kvar hos förmedlingen bör den läggas tillräckligt högt upp i organisationen för att säkerställa respektive funktions operativa oberoende.

Den tredje åtgärden är att förtydliga regelverket och öka genomlysningen av Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Det förtydligade regelverket minskar kostnaden för kontroll. Ökad genomlysning av kontrollarbetet genom att IAF får ett förtydligt tillsynsuppdrag stärker Arbetsförmedlingens incitament att kontrollera ersättningstagarnas sökaktivitet.

Möjliga konsekvenser av förslagen

Förslagen i rapporten syftar till att förbättra arbetslöshetsförsäkringens tillämpning. Om förslagen genomförs kan ett flertal konsekvenser följa. Den övergripande konsekvensen är att arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras. Det ökar sysselsättningen och sänker arbetslösheten i ett givet konjunkturläge.

Förslagen kan också ge ökad legitimitet för arbetslöshetsförsäkringen eftersom möjligheterna till fusk i systemet drastiskt

minskas. Den föreslagna egenrapportering i en webb-baserad tjänst stäms av mot de handlingsplaner som arbetsförmedlare och ersättningstagare upprättar. Handlingsplanen kan ses som ett kontrakt mellan Arbetsförmedlingen och ersättningstagarna om sökstrategins kvalitet och kvantitetskrav. Det motverkar att ersättningstagarna söker över- respektive underkvalificerade eller för få, arbeten, eftersom de genom handlingsplanerna förbinder sig att söka på ett aktivt och ansvarsfullt sätt. Det möjliggör också en kvalitativ kontroll i det webb-baserade systemet där förmedlarnas kunskap om de arbetssökande kan användas som vägledning för kontrollen.

För arbetsförmedlarnas del så kan de fokusera på att matcha arbetssökande med arbeten, på arbetsgivarkontakter och de andra uppdrag de har på ett effektivare sätt.

Förslagen kräver nya system både för att möjliggöra inrapportering av ersättningstagarnas sökaktivitet och för att separera den stödjande och den kontrollerande funktionen. En modell som uppskattar lämpliga sökaktiviteter måste också konstrueras. Förslaget kommer sannolikt att generera en ökad mängd sökande som följs upp vilket ökar kostnaderna. Det är emellertid en kostnad som i dag antingen är dold eller som inte tas ut p.g.a. för liten uppföljningsintensitet.

Referenser

- Agell, J. & H. Bennismarker (2002), Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside IFAU Working Paper 2002:12.
- Abbring, J., G. van den Berg & J. van der Ours (2005), The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 115(505), sid 602-630, 07.
- Arbetsmarknadsrapport 2010, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmarknadsrapport 2011, Arbetsförmedlingen.
- Arulampalam W., A. Booth L. & M. P. Taylor (2000), "Unemployment Persistence" *Oxford Economic Papers* 52, sid 24-50.
- Arulampalam, W. (2001), "Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages" *Economic Journal* 111 sid 585-606.
- Arulampalam, W. (2002), "State dependence in Unemployment Incidence" Evidence for British Men Revisited" IZA Discussion paper 630.
- Arulampalam, W., A. L. Booth & M. P. Taylor (2000), "Unemployment Persistence" *Oxford Economic Papers* 52, sid 24-50.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore & O. Deschênes (2005), Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states, *Journal of Econometrics* 125, sid 53– 75.
- Bennismarker H., K. Carling & B. Holmlund (2007), Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms, *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, vol. 21 nr 1, sid 85-120.

- Van den Berg, G., B. van der Klaauw & J. van Ours (2004), Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, *Journal of Labor Economics* 22, 211-241.
- Van den Berg, G.J. & B. van der Klaauw (2006), Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International Economic Review* 47, 895-936.
- Van den Berg, G.J. & B. van der Klaauw (2010), Structural empirical evaluation of job search monitoring, Mimeo.
- Van den Berg, G.J. & J. Vikström (2009), Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, & Job Quality, IFAU Working Paper 2009:18.
- Van den Berg, G. J. & J. Vikström (2010), "Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen", *Ekonomisk Debatt*, nr 1 2010 årgång 38.
- BIS (Bank for International Settlement, 2001) Principles for financial market infrastructures, CPSS Publication, 2012.
- Bloemen, H. & E. Stancanelli (2005), Financial Wealth Consumption Smoothing and Income Shocks Arising from Job Loss, *Economica*, vol 72, sid 431-452.
- Bløndal, S. & M. Pearson (1995), Unemployment and other non-employment benefits. *Oxford Review of Economic Policy* 11, sid 136 – 169.
- Boone, J. & J. Van Ours (2000), Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work, CentER Discussion Paper 2000-02, Tilburg University.
- Boone, J. P. Fredriksson, B. Holmlund & J. Van Ours (2001), Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions, CentER Working Paper, no 01-85, Tilburg University.
- Browning, M. & T. Crossley (2001), Unemployment Insurance Levels and Consumption Changes, *Journal of Public Economics*, vol 80, sid 1-23.
- Carling, K., B. Holmlund & A. Vejsiu (2001), "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s", *Economic Journal*, vol 111, sid 766-790.
- Devine, T. & N. Kiefer (1991). *Empirical Labor Economics – The Search Approach*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Dolton P. & D. O'Neill (1996), Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence, *Economic Journal* 106, sid 387-400.

- Ds 2012:3 Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen.
- Elmeskov, J., J. P. Martin & S. Scarpetta (1998), Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experiences. *Swedish Economic Policy Review* 5, sid 205–252.
- Engström, P., P. Hesselius, B. Holmlund & P. Tirmén (2008), Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser? IFAU, Rapport 2008:5.
- Fredriksson P. & B. Holmlund (2001), Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium, *Journal of Labour Economics* 19, 370–399.
- Fredriksson P. & B. Holmlund (2005), Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare? IFAU WP 2005:13.
- Fredriksson P. & B. Holmlund (2006), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. *Journal of Economic Surveys* 20, sid 357–386.
- Garoupa, N. (1997), The Theory of Optimal Law Enforcement, *Journal of Economic Surveys* 11, sid 267–295.
- Gorter, C. & G. R. J. Kalb (1996), Estimating the effect of counselling and monitoring the unemployed using a job search model, *Journal of Human Resources* 31, 590–610.
- Grubb, D. (2001), Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, in *Labour Market Policies and Public Employment Service*, OECD.
- Gruber, J. (1997), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, vol 87, sid 192–206.
- Hägglund, P. (2011) Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment, *Economics Letters* vol. 112, issue 1, sid 91–93.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2012), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2012:1) om lämpligt arbete, IAFFS 2012:1, Katrineholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2011), Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt och avanmälan samt analys, IAF 2011:28, Katrineholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2011), Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, underrättelser m.m., 2011:6, Katrineholm.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2011), Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, mörkertalsstudie m.m. 2010:20 Katrineholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2011), Mörkertal för underrättelser till arbetslöshetskassan år 2007, 2009:2 Katrineholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2006), Den individuella handlingsplanens roll för kontrollfunktionen, 2006:7, Katrineholm.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2004), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete, IAFFS 2004:3, Katrineholm.
- Johnson, T.R. & D.H. Klepinger (1994), Experimental evidence on unemployment insurance work-search policies, *Journal of Human Resources* 29, 695–717.
- Klepinger, D.H., T.R. Johnson, & J.M. Joesch (2002), Impacts of unemployment insurance work-search requirements: The Maryland experience. *Industrial and Labor Relations Review*, 56, 3-22
- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
- Lalive, R., J. C. van Ours & J. Zweimuller (2002), The Effect of Benefit Sanction on the Duration of Unemployment, Discussion Paper 3311, Centre for Economic Policy Research.
- Layard, R., S. Nickell & R. Jackman (1991), *Unemployment – Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press, Oxford.
- Ljungqvist, L. & T. Sargent (1995), The Swedish unemployment experience, *European Economic Review*, 39, 1043-1070.
- Ljungqvist, L. & T. Sargent (1998), The European Unemployment Dilemma, *Journal of Political Economy* 106, 514-550.
- Långtidsutredningen 2011, Arbetslöshetsförsäkringens utformning och effekter på arbetsmarknadens funktionssätt, Bilaga 8.
- Nilsen, Ø. A. & K. H. Reiso (2011), Scarring Effects of Unemployment, NHH Dept. of Economics Discussion Paper No. 26/2011.
- Nordström Skans, O. (2004), Scarring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis, IFAU Working Paper 2004:14.
- OECD (1991), *Employment Outlook*. Paris.

- OECD (1994), *The OECD jobs study, evidence and explanations*, vol 1 och 2. Paris.
- Okeke, S. (2008), Regionala skillnader i kontrollfunktionen, Working Paper Series 2008:6, Arbetsförmedlingen.
- Regeringskansliet (2009) En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, Skr 2009/10:79.
- Riksrevisionen (2005), Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet, RiR 2005:03.
- Riksrevisionen (2010), Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter, RiR 2010:6.
- Scarpetta, S. (1996), Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross country study. *OECD Economic Studies* 26, 43-98.
- SOU 2008:74, *Rätt och riktigt - Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- Statskontoret (2004:15), Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering.
- Svensk författningssamling: Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.
- Svensk författningssamling: Ändring i Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Välgval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.

- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.

- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.

- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.

- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läke-medelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.