

STRENGERE SANKSJONER FOR DAGPENGEMOTTAKERE HAR IKKE FØRT TIL AT FÆRRE BLIR SANKSJONERT

Av Kristine von Simson og Johannes Sørbo

Sammendrag

Personer som mottar dagpenger kan ilegges sanksjoner om de bryter med aktivitetskrav, eller dersom de selv har sagt opp jobben eller er oppsagt på grunn av forhold de selv kan bebreides for. Regjeringen Solberg strammet inn sanksjonene to ganger. Først i 2016, da man økte fra 8 til 12 uker uten dagpenger om man ble ilagt sanksjon. Så i 2021 da regjeringen vedtok utvidelse til 18 uker. I denne analysen ser vi nærmere på hvor mange og hvem som får slike sanksjoner, og om det skjedde noen endring i bruken av sanksjoner etter 2016 som følge av innstrammingen.

Antallet som ilegges sanksjon for selv å ha sagt opp jobben faller fra om lag 12 000 til 9 000 personer, men når vi tar hensyn til hvor mange som mottar dagpenger de ulike årene er det ingen tydelig nedgang etter innstrammingen i 2016. Når det gjelder sanksjon for brudd på aktivitetskrav ser vi en klar nedgang, men den kommer av at færre får sanksjon for såkalt konferansenekt, altså å ikke delta i et møte med NAV. Dette er et brudd hvor sanksjonen ikke har blitt strengere, og nedgangen henger trolig sammen med mer digital oppfølging.

Det er i størst grad unge under 35 år som blir sanksjonert, både for å ha sagt opp jobben selv og for å bryte med aktivitetskravene. Vi ser også at innvandrere og menn er klart overrepresentert blant de som får en sanksjon for brudd på aktivitetskrav.

Et mål med å innføre strengere sanksjoner var at det skulle bli vanskeligere å si opp sin stilling og å takke nei til jobbtilbud. Vi finner imidlertid ingen nedgang av betydning i hvor mange som sanksjoneres for dette, noe som kan indikere at man ikke har oppnådd ønsket effekt. Et annet mål med lovendringen var å redusere varigheten på dagpenger. Det har vi ikke undersøkt i denne artikkelen. Forskning fra andre land tyder imidlertid på at hvor strenge sanksjonene er har mindre betydning; det er først og fremst det at det stilles krav til arbeidssøkere og at brudd på disse kravene kan sanksjoneres som betyr noe.

Summary

Individuals receiving unemployment benefits can be subjected to sanctions if they violate the activity requirements or if they have voluntarily resigned from their job or have been terminated due to reasons attributable to their own actions. The Solberg government implemented two rounds of stricter sanctions. The first occurred in 2016 when the duration without unemployment benefits for individuals subjected to sanctions was extended from 8 to 12 weeks. The second round of adjustments occurred in 2021 when the government approved an extension to 18 weeks. In this analysis, we take a closer look at how many and who receives such sanctions, and whether there have been any changes in the use of sanctions after the 2016 tightening.

The number of individuals subjected to sanctions for voluntarily resigning from their jobs decreased from approximately 12 000 to 9 000 individuals. However, when accounting for the total number of unemployment benefit recipients in different years, there is no clear decrease after the 2016 tightening. Concerning sanctions for violations of activity requirements, there is a noticeable decrease, primarily due to fewer sanctions related to conference refusal, that is, not participating in a meeting with the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV). This particular violation has not seen stricter sanctions, and the decline is likely associated with an increased use of digital follow-up.

Young individuals under the age of 35 are predominantly affected by sanctions, both for voluntarily resigning from their jobs and for breaching the activity requirements. Immigrants and men are also significantly overrepresented among those receiving sanctions for activity requirement violations.

One of the objectives of implementing stricter sanctions was to prevent individuals to resign from their positions and decline job offers. However, the analysis does not reveal a significant reduction in the number of individuals receiving sanctions for these reasons, suggesting that the desired effect may not have been achieved. Another objective of the legislative changes was to reduce the duration of unemployment benefits, which was not investigated in this article. Research from other countries, however, suggests that the severity of the sanctions is of lesser importance; it is primarily the fact that requirements are imposed on job seekers and that violations of these requirements can be sanctioned that matters.

Innledning

Personer som er arbeidsledige kan ha rett til dagpenger som erstatning for tapt inntekt. For å ha rett til dagpenger må noen krav være oppfylt, blant annet må man registrere seg som arbeidssøker hos NAV og ha hatt inntekt over ett visst nivå før man ble arbeidsledig (se faktaboks). Videre følger det også med noen plikter for å kunne motta dagpenger. Man må blant annet sende meldekort til NAV annenhver uke, være en reell arbeidssøker og være tilgjengelig for NAV. Dersom man bryter med disse pliktene, for eksempel ved å takke nei til et jobbtillbud, kan man ilegges sanksjon og miste dagpengene en periode. Dersom man har sagt opp jobben selv vil det medføre en sanksjonsperiode før man får utbetalt dagpenger.

De siste ti årene har Solberg-regjeringen strammet disse sanksjonene inn to ganger. I 2016 økte sanksjonsperioden fra 8 til 12 uker ved første gangs sanksjon, og fra 12 uker til 6 måneder ved gjentak (innenfor en 12-måneders periode). I 2021 økte sanksjonsperiodene ytterligere fra 12 til 18 uker ved første gangs sanksjon. Det betyr at dersom man nå for eksempel takker nei til en jobb, eller sier opp jobben selv, så vil man miste dagpengene i 18 uker. For å få dagpenger (igjen) må man da først være registrert som arbeidssøker og sende meldekort i 18 uker, før man får utbetalt dagpenger.

Regjeringen Solberg begrunnet de skjerpede sanksjonene med at «Det er rimelig at de som selv velger å bli eller forbli uten arbeid, bærer en større del av den økonomiske risikoen ved å være uten arbeid» (Prop. 11L 2015–2016). Videre er de inne på at det er en risiko for at innstramminger kan føre til at flere vil motta andre ytelser i stedet, men skriver at «en eventuell overvelting til andre ytelser for en periode er en konsekvens som bør aksepteres». Hovedbegrunnelsen for å stramme inn sanksjonene ser ut til å være at «Gjennom strengere sanksjoner vil det bli vanskeligere uten rimelig grunn å si opp eller takke nei til arbeid. Dette kan bidra til å styrke arbeidsinsentivene i dagpengeordningen.» Arbeids- og inkluderingsdepartementet skriver altså at dette *kan* styrke arbeidsinsentivene, men det er usikkert om det faktisk vil gjøre det. Vi ser også at begrunnelsen først og fremst er moralsk, mens hva effekten er av sanksjoner og endringene som fore-

slås, i liten grad diskuteres. Dette stemmer med hva man har sett tidligere, om at økt bruk av sanksjoner i stor grad begrunnes moralfilosofisk, og ikke med basis i klar evidens (se diskusjon i Hagelund m.fl. (2016)).

Det har altså vært en betydelig skjerping av «straffenivået» de siste årene, men det er lite kunnskap om hvor ofte denne typen sanksjoner brukes, hvorfor, hvem som får sanksjoner og hvilken effekt det eventuelt har. Det at man nå mister dagpengene i 18 uker mot tidligere 8 kan også ha ulike typer utslag. Det kan gjøre at færre sier opp jobben, men det forutsetter at de vet om regelverket. Det kan også gjøre at flere møter på tiltak og lignende. Samtidig kan det ha andre effekter. Flere kan bli sykmeldt i stedet for å si opp jobben, for å unngå sanksjon. Dersom man ikke vet om reglene vil det gjøre at de som sier opp jobben får dårligere økonomi, og at de kanskje tar jobber de ellers ikke ville søkt på med den kompetansen de har. Det kan også gjøre at NAV-veiledere i mindre grad velger å sanksjonere eksempelvis manglende oppmøte i tiltak, fordi straffen oppleves som for streng. En mulighet kan da være at NAV heller stanser dagpengene, fordi man da kan gjenoppta dagpengene igjen raskt, slik at mottaker bare mister noen dager med dagpenger i stedet for 18 uker.

I denne artikkelen vil vi gå gjennom hva vi vet fra tidligere forskning. Videre vil vi undersøke hvordan bruken av sanksjoner innenfor dagpengereguleringen har vært de siste årene. Endret det seg med innskjerpingene i 2016? På grunn av koronapandemien og tilhørende runde med permitteringer og høy ledighet, vil vi her fokusere på endringen i 2016 da arbeidsmarkedet var mer normalt. Vi vil også undersøke hvem det er som blir ilagt slike sanksjoner, og om noen grupper skiller seg ut. Til slutt vil vi se etter tegn til om innstramminger har ført til økt bruk av sosialhjelp blant sanksjonerte dagpengemottakere.

Hvordan virker sanksjoner?

Dagpengemottakere kan ilegges sanksjoner av ulike grunner. I hovedsak kan vi dele det i to. Den første knytter seg til at man selv er skyld i at man er arbeidsledig, enten ved at man har sagt opp jobben selv uten

rimelig grunn, eller at man er avskjediget på grunn av forhold som kan bebreides en selv. Det siste kan f.eks. være tyveri, møte opp ruset, nekte å utføre arbeid eller lignende. I slike tilfeller vil man starte dagpengeperioden med en sanksjon, såkalt forlenget ventetid. Den

Dagpengeregelverket

For å få dagpenger må man registrere seg som arbeidssøker hos NAV, og sende meldekort hver 14. dag. Videre må man oppholde seg i Norge og være medlem av folketrygden. Dersom man da søker om dagpenger kan man få dette innvilget dersom man:

- har mistet minst 50 prosent av arbeidstiden og hele eller deler av inntekten
- har hatt en inntekt på minst 1,5 G (177 930 kr) siste tolv måneder eller 3G (355 860 kr) siste 36 måneder.
- er under 67 år

Det er også et krav at man er reell arbeidssøker. Det betyr blant annet at man skal søke på jobber, holde CV oppdatert, delta på arbeidsmarkedstiltak og at man må takke ja om man får et jobbtilbud. Dersom man bryter avtalen om å søke på jobber kan NAV stanse dagpengene, og man må søke på nytt.

Sanksjoner

Om man takker nei til et jobbtilbud eller takker nei til å delta i et arbeidsmarkedstiltak vil det ilegges en sanksjon, og man mister dagpengene i 18 uker. Skjer dette flere ganger i løpet av en 12 måneders periode kan man miste dagpengene i 26 uker. Man kan også ilegges sanksjon for å ikke delta i et møte med NAV. Da mister man dagpengene i 4 uker. Man må fortsatt sende meldekort for at sanksjonen skal løpe. For denne typen sanksjoner er det veilederen på det lokale NAV-kontoret som eventuelt melder fra til NAV Arbeid og ytelse om regelbruddet, slik at NAV Arbeid og ytelse kan vedta en sanksjon.

Videre ilegges en sanksjon dersom man selv har sagt opp jobben uten rimelig grunn, eller blir avskjediget eller sagt opp på grunn av forhold man selv er skyld i. Rimelig grunn til å ha sagt opp kan være at man ikke kan fortsette i jobben på grunn av helseutfordringer, eller at man har vært utsatt for mobbing eller trakassering på arbeidsplassen. Dette må i så fall dokumenteres med legeerklæring, attest fra verneombud/tidligere arbeidsgiver eller lignende.

Når man registrerer seg som arbeidssøker og søker om dagpenger må man også dokumentere det dersom man er sagt opp, ved å legge ved oppsigelsen fra arbeidsgiver. Om man har sagt opp selv skal man legge ved oppsigelsen, og eventuelt dokumentasjon på at man hadde rimelig grunn. Dette bruker NAV Arbeid og ytelse i sin saksbehandling av dagpengesøknaden, og til eventuelt å ilegge sanksjon.

andre hovedgrunnen til å få sanksjon er at man bryter med noen av kravene som stilles mens man mottar dagpenger. For eksempel takker nei til et jobbtilbud eller nekter å møte til et arbeidsmarkedstiltak. Da vil man få sanksjon når dette skjer, underveis i dagpengeforløpet. Dette kalles «tidsbegrenset bortfall», men vi omtaler dette som aktivitetsnekt i denne analysen. De to typene sanksjoner har ulike målgrupper og ulike formål. Forlenget ventetid retter seg mot personer som er i jobb, og har som formål å forhindre at folk sier opp jobben uten rimelig grunn. Bortfall av dagpenger som skyldes brudd på aktivitetskrav i dagpengeordningen retter seg mot personer som allerede er arbeidssøkere, og har som formål å forhindre at man mottar dagpenger lenger enn nødvendig.

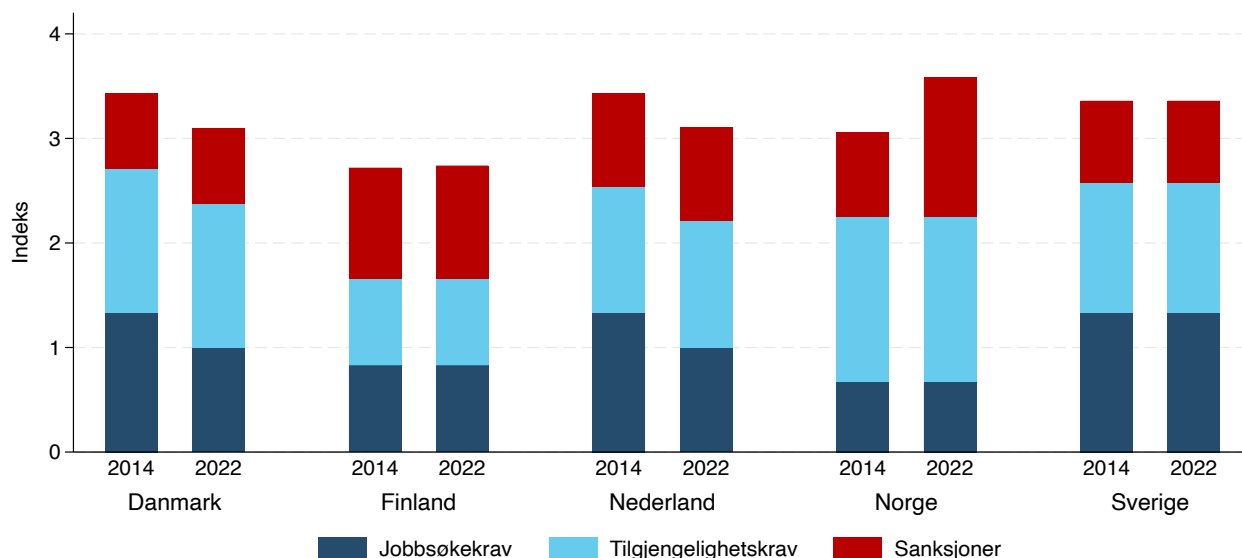
Det finnes etter hvert en betydelig forskningslitteratur på effekten av sanksjonering for dagpengemottakere. De fleste av disse tar for seg sanksjoner knyttet til brudd på aktivitetskrav som aktiv jobbsøking og deltagelse på arbeidsmarkedstiltak. Pattaro mfl. (2022) oppsummerer denne litteraturen og konkluderer med at sanksjoner fører til kortere varighet av ledighet og raskere overgang til jobb. Dette skjer både fordi sanksjonene bidrar til at arbeidssøkere i større grad søker jobber, men også fordi de blir villige til å ta en lavere betalt jobb. På den annen side kan sanksjonene føre til at arbeidssøkere blir mindre selektive med tanke på hva slags jobber de takker ja til, og ta jobber som passer dårligere med deres kompetanse enn de ellers ville tatt. Flere studier finner at sanksjoner kan ha slike utilsiktede effekter i form av dårligere jobbmatch og mindre stabile arbeidsforhold på lengre sikt. Sanksjonene kan også føre til overvelting på andre ytelse, som sosialhjelp eller sykepenger, eller at arbeidssøkere trekker seg ut av arbeidsstyrken. Simuleringer gjort på sveitsiske data tyder på at den positive effekten av kortere ledighet og raskere overgang til jobb ikke kan veie opp for den negative effekten av mer ustabil arbeidsmarkedstilknytning og lavere inntekt (Arni mfl. 2013). Det ser også ut til å være en positiv sammenheng mellom det å bli ilagt en sanksjon og helseproblemer. Blant annet finner Caliendo mfl. (2023) at sanksjonering fører til økt overgang til sykepenger for arbeidssøkere i Sverige.

Når det gjelder sanksjoner knyttet til at man sier opp jobben uten rimelig grunn, finnes det færre studier. Utsiktene til sanksjon kan bidra til at arbeidstakere blir lenger i jobben sin eller søker nye jobber før de sier opp den nåværende jobben. Sanksjonene kan imidlertid også føre til at arbeidstakere låses inne i jobber der de er mindre produktive, fordi kostnaden ved å si opp blir for høy. Dette kan føre til mer usikker arbeidsmarkedstilknytning og et mindre effektivt arbeidsmarked. Mazur (2016) undersøker ved hjelp av en teoretisk modell velferdskonsekvenser av å gi ledighetstrygd til personer som frivillig sier opp jobben før de har funnet en ny jobb. Modellen kalibreres til det amerikanske arbeidsmarkedet, der det ikke finnes noen form for inntektssikring for personer som slutter frivillig. Forfatteren finner betydelige velferdsgvinster av å innføre rett til ledighetstrygd for personer som slutter frivillig. Selv om dette vil føre til økt arbeidsledighet og dermed økt skattetrykk, vil dette veies opp av at arbeidskraften strømmer dit den gjør mest nytte for seg.

Trusselen om sanksjonering kan gjøre at dagpengemottakere i større grad søker jobber og oppfyller aktivitetskravene i dagpengeordningene, før de faktisk ilegges en sanksjon. Forskning tyder på at slike trussel-effekter har en positiv effekt på overgang til jobb, og at trusselen om sanksjon har større betydning for utstrøm fra ledighet og overgang til jobb enn selve ileggelsen av sanksjon (Lombardi 2019). Trusselen om sanksjon kan imidlertid også føre til at arbeidssøkere unnlater å registrere seg som ledige og søke om dagpenger, og dermed veltes over på andre ytelser eller trekker seg ut av arbeidsstyrken.

Hvor strenge og omfattende sanksjonene er kan ha betydning for hvordan sanksjonene virker. Ifølge økonomisk teori vil strengere sanksjoner føre til kortere ledighetsperiode og økt overgang til jobb. De utilsiktede effektene på jobb-kvalitet og arbeidsmarkedstilknytning vil derimot også forsterkes ved strengere sanksjoner. Et større og mer varig inntektsbortfall kan også bidra til økt finansielt stress, som igjen kan føre til psykisk uhelse, og til å øke fattigdomsproblema-

Figur 1. Strenghet av aktivitetskrav knyttet til mottak av arbeidsledighetstrygd i Norden. 2014 og 2022



Indeksen inneholder følgende komponenter: *Tilgjengelighetskrav* inkluderer 4 elementer (tilgjengelighet under tiltaksdeltakelse, krav til yrkesmobilitet, krav til geografisk mobilitet, andre gyldige grunner for å avslå jobbtilbud). *Jobbsøkekrav* inkluderer 2 elementer (hyppighet av overvåking, dokumentasjon av jobbsøkeaktiviteter). *Sanksjoner* omfatter 5 elementer (sanksjoner for frivillig arbeidsledighet, for å avslå jobbtilbud, for gjentatte avslag på jobbtilbud, for manglende deltakelse i rådgivning eller arbeidsmarkedstiltak, og for gjentatte unnlatelser av å delta i rådgivning eller arbeidsmarkedstiltak).

Kilde: OECD

tikk. En del studier tar for seg om strengheten av sanksjoner har noe å si for hvordan de virker. Generelt er det lite støtte å hente fra disse studiene for at strenge sanksjoner har større effekt enn mildere sanksjoner (se f.eks. Røed og Westlie (2012) for en norsk studie og Knotz (2020) for en internasjonal studie).

OECD har laget en indeks der de oppsummerer krav knyttet til aktivitet og jobbsøking, samt sanksjoner knyttet til brudd på disse kravene, basert på regelverket i de ulike OECD- og EU-landene. Indeksen går fra 1 til 5, der 1 er minst strenge og 5 er mest strenge krav og sanksjoner. Ifølge indeksen har Norge relativt strenge aktivitets- og tilgjengelighetskrav knyttet til mottak av dagpenger, og vi har også strenge sanksjoner knyttet til brudd på disse kravene (OECD, 2022). Mens andre land vi liker å sammenligne oss med enten har lempet på regelverket (Danmark og Nederland) eller har hatt uendrede krav og sanksjoner over tid, har Norge strammet inn i regelverket og innført strengere sanksjoner (figur 1). Disse tallene sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad regelverket praktiseres.

Data og metode

Utgangspunktet for analysene er individdata over alle vedtak om ilagte sanksjoner i perioden januar 2014–desember 2019. På disse dataene kobler vi på kjennetegn ved individet som kjønn, fødselsår, fødeland, sivilstand, antall barn og arbeidsmarkedshistorikk (tidligere inntekt, tidligere arbeidsledighetserfaring og yrkesbakgrunn). I tillegg kobler vi disse dataene til arbeidssøkerregisteret, for å kunne sammenligne sanksjonerte arbeidssøkere med arbeidssøkere som ikke blir sanksjonert. Siden det bare er arbeidssøkere som mottar eller har rett til dagpenger som kan ilegges sanksjon, tar vi utgangspunkt i arbeidssøkere som mottar dagpenger. Vi utelater dagpengemottakere som er permittert fra analysene. Permitterte arbeidssøkere har en jobb å gå tilbake til, blir i liten grad prioritert til arbeidsmarkedstiltak og opplever i praksis ikke samme krav til aktiv jobbsøking som ordinære arbeidssøkere.¹

¹ Under én prosent av sanksjonsvedtakene i perioden 2014–2022 rammet permitterte dagpengemottakere.

Alle analyser gjøres separat for de to hovedtypene av sanksjoner.

Færre ilegges sanksjon

I løpet av perioden 2014–2019 ble det ilagt 85 025 sanksjoner (tabell 1): 58 372 sanksjoner (69 %) ble ilagt for å ha sluttet i jobben uten rimelig grunn eller blitt avskjediget på grunn av eget forhold, mens 26 653 sanksjoner (31 prosent) ble ilagt for brudd på aktivitetskravene som stilles mens man mottar dagpenger. Over hele perioden er de vanligste årsakene til sanksjon blant dagpengemottakere at man har sagt opp eller sluttet i arbeidsforholdet uten rimelig grunn, samt at man nekter å møte til konferanse. Det er relativt få som ilegges sanksjon fordi de nekter å motta tilbud om arbeid. De fleste dagpengemottakere som blir ilagt sanksjon er registrert som helt ledig, men 12 prosent er registrert som delvis ledig når de blir ilagt sanksjonen.

I figur 2 ser vi utviklingen i hvor mange som har fått sanksjon for enten å ha sagt opp selv uten rimelig grunn

Tabell 1. Ilagte sanksjoner i perioden 2014–2019

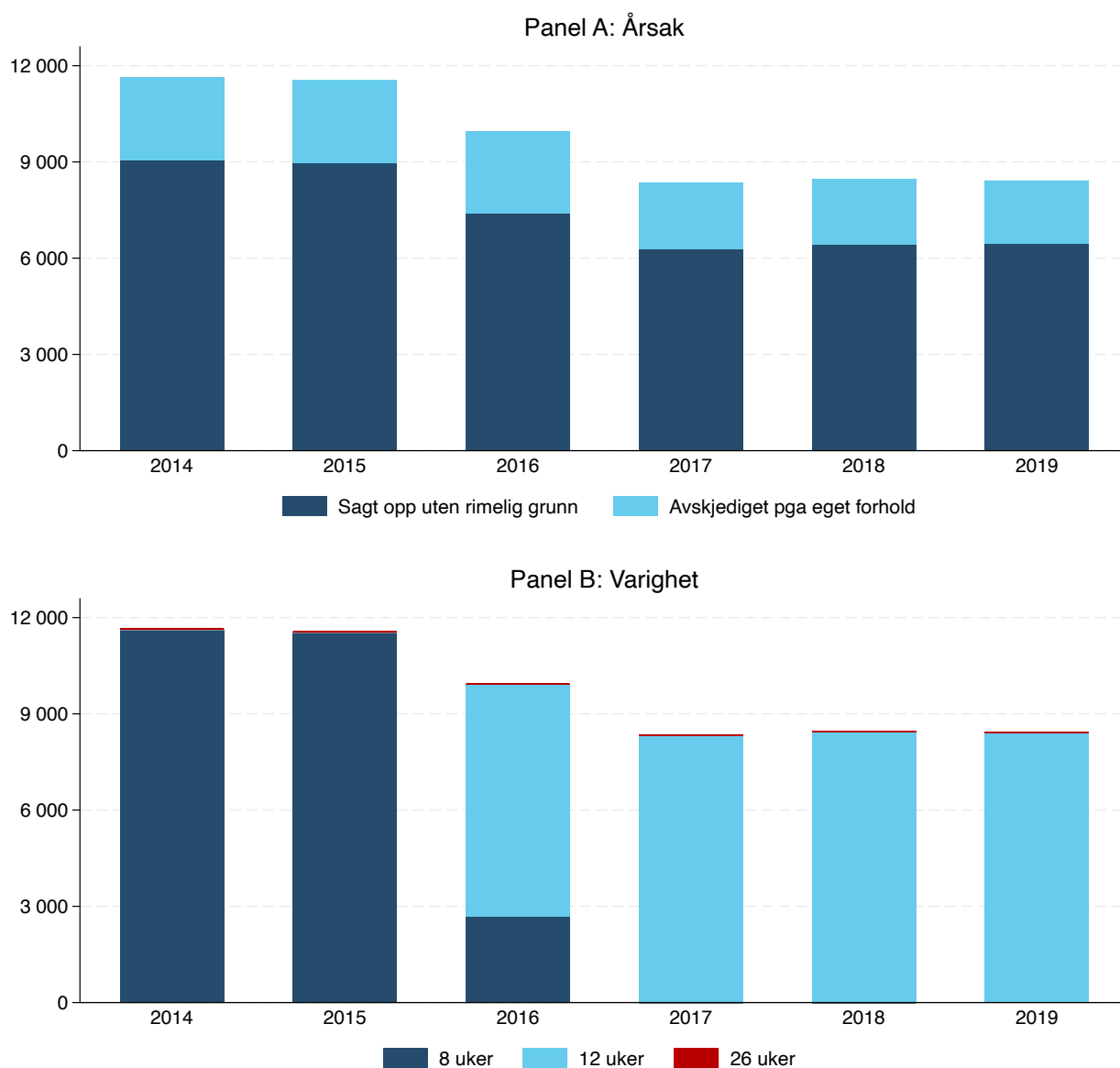
	Antall
Ilagte sanksjoner på grunn av oppsigelse/avskjedigelse:	58 372
Sagt opp eller sluttet uten rimelig grunn	44 566
Avskjediget på grunn av eget forhold	13 806
Ilagte sanksjoner på grunn av brudd på aktivitetskrav:	26 653
Nekter å motta tilbud om arbeid	3 327
-som er lønnet etter tariff eller sedvane	2 051
-hvor som helst i Norge	305
-uavhengig av om det er på heltid eller deltid	971
Nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak	6 534
Nekter å møte til konferanse	16 792
Arbeidssøkerstatus ved illeggelse av sanksjon:	
Helt ledig	59 139
Delvis ledig	10 365
Tiltaksdeltaker	1 222
Ukjent	14 299
Totalt ilagte sanksjoner	85 025

Kilde: NAV

eller er avskjediget på grunn av eget forhold. Vi ser at i 2014 og 2015, de to siste årene før den første innstramningen, var det i underkant av 12 000 dagpengemottakere som fikk en sanksjon av denne grunn. De startet dermed dagpengeperioden med 8 uker uten å få utbetalt dagpenger. Etter regelverksendringen i 2016 ser vi at varigheten øker til 12 uker, samtidig går antallet som blir ilagt sanksjon noe tilbake og ligger på i underkant av 9 000 i årene 2017–2019. Det kan komme av at færre velger å si opp jobben når sanksjonen for dette

ble strengere, men kan også skyldes andre forhold på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten gikk noe opp fra slutten av 2015 og inn i 2016, før den gikk ned igjen utover 2017. I 2018 og 2019 var ledigheten lavere enn årene før regelverksendringen. Lavere ledighet betyr også færre dagpengemottakere, og færre som potensielt kan få en sanksjon. I figur 4 ser vi at når vi korrigerer for dette kan det se ut til å være en fallende trend der en mindre andel av dagpengemottakerne har mottatt sanksjon i denne perioden. I og med at andelen går ned også

Figur 2. Antall dagpengemottakere som har blitt sanksjonert for å ha sagt opp jobben selv uten rimelig grunn eller er avskjediget på grunn av eget forhold per år (panel A). Varighet på sanksjonen (panel B)



Kilde: NAV

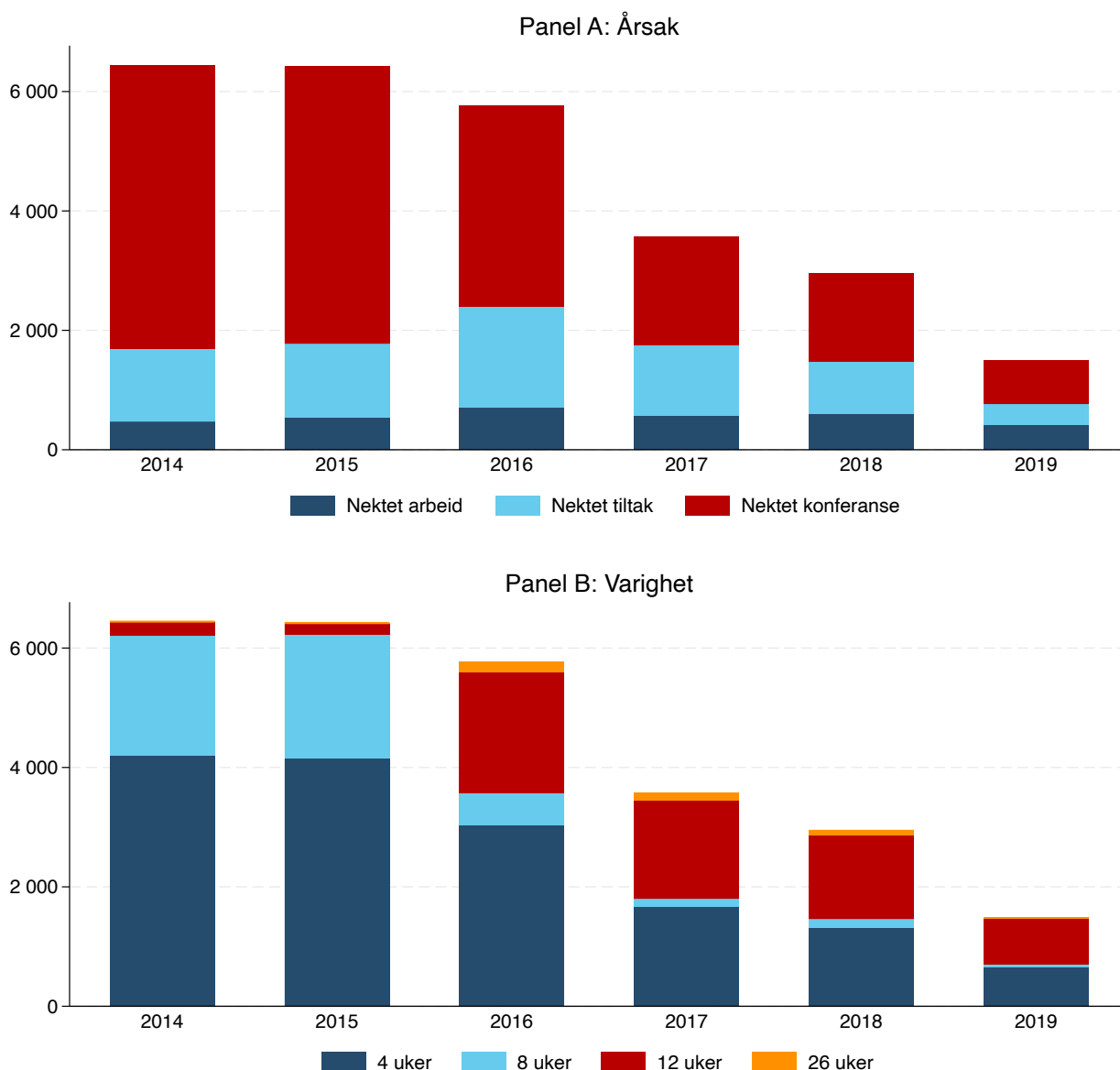
før endringen i 2016 og så opp igjen i 2018 og 2019, er det imidlertid ikke lett å se noen effekt av regelverkendringen. I 2019 ble om lag 9 prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å ha sagt opp jobben selv, og det er på samme nivå som i 2015.

Det er heller ikke entydig hvordan nivået på ledigheten vil påvirke hvor mange som sier opp. I et godt arbeidsmarked med lav ledighet kan det være enklere å ta valget om si opp jobben selv, fordi det er gode

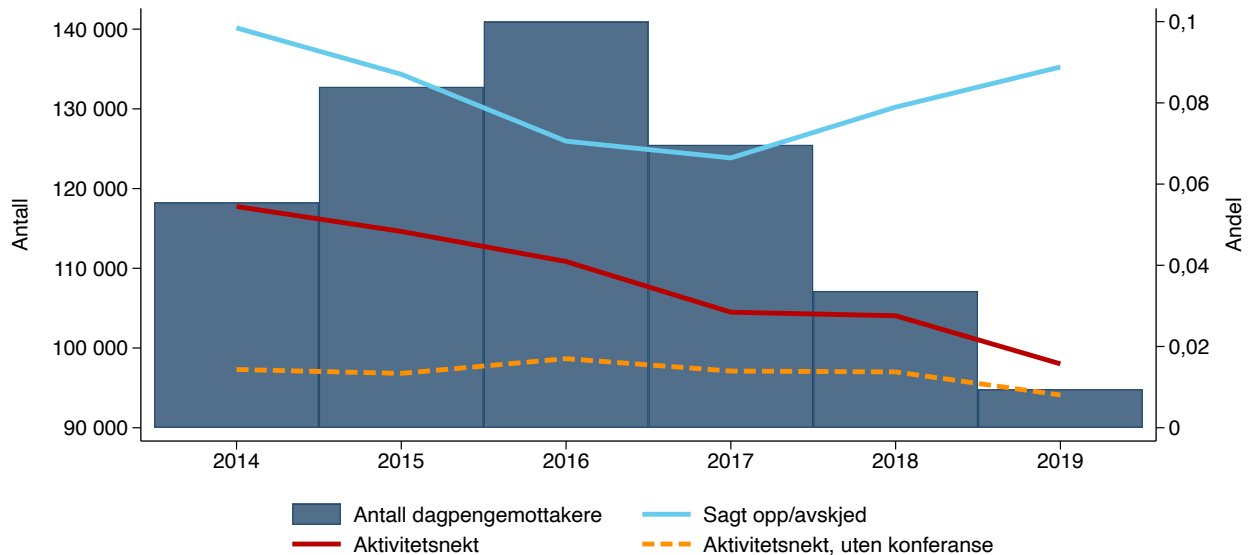
muligheter for å få en ny. Samtidig vil det i gode tider også være bedre muligheter for å finne en ny jobb uten å si opp den man har først.

Når det gjelder sanksjoner for aktivitetsnekt ser vi at disse har falt klart i perioden vi her ser på (figur 3). I 2014 og 2015 var det i overkant av 6 000 dagpengemottakere som ble sanksjonert for aktivitetsnekt per år, og denne typen sanksjoner har hele perioden vært mindre vanlig enn for å ha sagt opp jobben selv.

Figur 3. Antall dagpengemottakere som har blitt sanksjonert for aktivitetsnekt (panel A). Varighet på sanksjonen (panel B)



Kilde: NAV

Figur 4. Antall unike dagpengemottakere hvert år og andel som har blitt ilagt en sanksjon. Etter årsak

Kilde: NAV

Vi ser at det først og fremst er «nektet konferanse» som har falt mye i årene etter 2016. Samtidig er dette et brudd hvor sanksjonen faktisk ikke er strengere, men fortsatt er på 4 uker ved første gangs sanksjon. Dermed er det trolig andre årsaker til nedgangen i antallet sanksjoner. En viktig grunn er antagelig at mer av oppfølgingen skjer digitalt, og at det dermed i mindre grad innkalles til (fysiske) møter. Blant annet innførte NAV digital aktivitetsplan i desember 2017, nettopp for at mer av samhandlingen mellom arbeidssøker og veileder skulle foregå digitalt. Når det gjelder «nektet tiltak» ser vi også en liten nedgang, men samtidig gikk også antallet tiltaksplasser noe ned fra 2017–2019, slik at det også var færre som fikk tilbud om å delta i et arbeidsmarkedstiltak.

En hypotese er også at strengere sanksjoner kan ha ført til at veiledere i stedet valgte å stanse dagpengene, heller enn å ilegge sanksjon. Da kan man starte opp igjen dagpengene allerede dagen etter. Vi har imidlertid sjekket dette, og finner ingen tendens til flere stansvedtak i våre data. Samtidig ser vi heller ikke noen stor nedgang i sanksjonering for å ikke møte i tiltak, eller å takke nei til jobbtilbud, hvor dette kanskje ville være mest aktuelt.

Hvem sanksjoneres?

I dette avsnittet skal vi se på hva som kjennetegner dagpengemottakere som sanksjoneres, og hvordan de skiller seg fra andre dagpengemottakere. Vi tar utgangspunkt i alle nye mottakere av dagpenger i perioden 2014–2019, og undersøker hvem av disse som blir ilagt en sanksjon i løpet av dagpengeforløpet sitt. Vi definerer et nytt mottak av dagpenger som at individet ikke har mottatt dagpenger de foregående tre månedene. Alle kjennetegn blir målt ved starten av dagpengeforløpet. For dagpengemottakere som får sanksjon fordi de sier opp jobben sin, vil start for sanksjon i all hovedsak falle sammen med starten av dagpengeforløpet. Sanksjon for aktivitetsnekt vil typisk komme litt ut i dagpengeforløpet: i gjennomsnitt har de mottatt dagpenger i 6,6 måneder før sanksjonen ilegges.

Det er omtrent 470 000 nye dagpengemottakere i løpet av årene 2014–2019 (tabell 2). 9 prosent av disse starter dagpengeforløpet sitt med en sanksjoneringsperiode fordi de har sagt opp jobben sin uten rimelig grunn. 3 prosent blir ilagt en sanksjon i løpet av dagpengeforløpet fordi de enten takker nei til et jobbtilbud, nekter å delta på tiltak eller å møte i konferanse med NAV.

Når det gjelder de som får en sanksjon fordi de selv har sagt opp jobben eller er skyld i egen avskjed eller oppsigelse, er det særlig en gruppe som er overrepresentert, og det er personer i alderen 25–34 år. Altså en alder der de fleste er ferdig med utdanning, og i starten av sin yrkeskarriere. Motsatt er personer over 55 år klart underrepresentert. For sistnevnte gruppe henger det trolig både sammen med at de i større grad har «funnet sin plass» i arbeidslivet; eldre bytter generelt sjeldnere jobb enn unge. I tillegg er det kjent at eldre

Tabell 2. Kjennetegn ved dagpengemottakere, etter mottak av sanksjon. Nye mottakere av dagpenger 2014-2019

	Sagt opp/ avskjed	Aktivitets- nekt	Uten sanksjon	Alle
Kvinne	40	28	42	42
Alder:				
- under 25 år	12	18	13	13
- 25-34 år	40	39	32	33
- 35-44 år	25	24	25	25
- 45-54 år	16	13	19	18
- 55 år og eldre	7	6	12	11
Fødeland:				
- Norge	61	56	65	65
- Asia, Afrika, Latin-Amerika	16	19	14	14
- Vest-Europa, USA, Canada, Australia	6	5	6	6
- Østeuropeiske EU-land	16	17	13	13
- Ukjent	1	3	3	2
Gift	29	25	35	34
Barn under 18 år	39	36	41	40
Ledighets- erfaring siste 24 mnd.	2	4	4	4
Arbeidsinntekt t-1:				
- Ingen	1	2	2	2
- 0-2 G	16	26	22	21
- 2-4 G	43	46	39	40
- 4-6 G	30	20	25	25
- Over 6 G	11	6	12	12
Antall forløp	45 371	15 479	412 024	472 874

Kilde: NAV

som blir arbeidsledige ofte blir gående lengre ledig enn unge, slik at kostnaden ved å si opp selv slik blir høyere. Yrkesgruppene butikk- og salgsarbeid, samt reiseliv og transport, er også overrepresentert (figur 5). Vi ser også at de som har sagt opp i noe mindre grad har vært ledige i løpet av de siste årene, noe som kan henge sammen med at mange er i starten av arbeidsmarkedskarrieren sin.

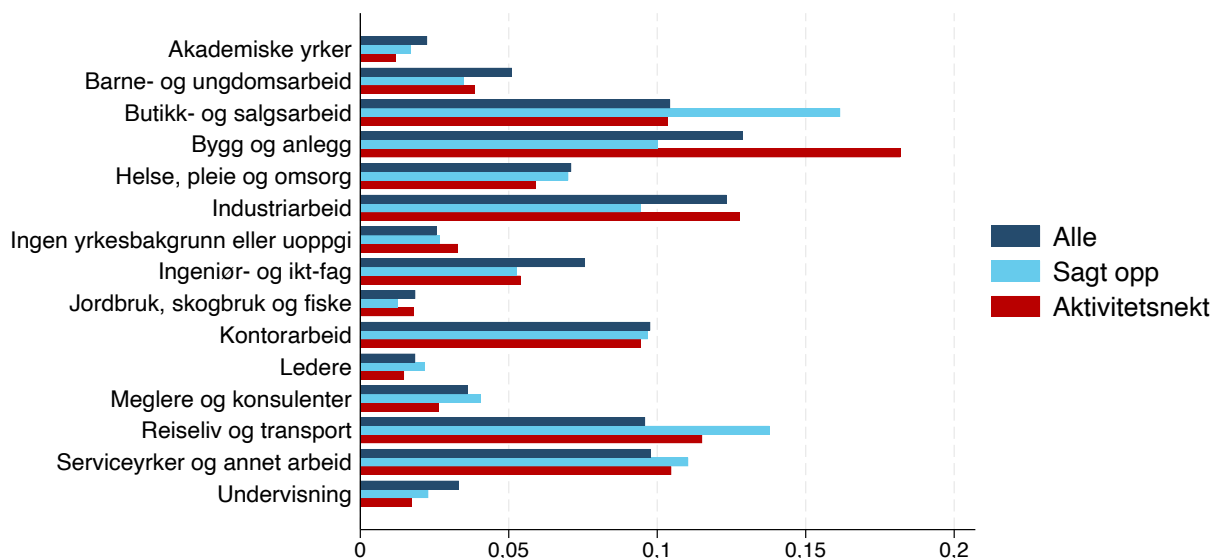
Når vi ser på de som får sanksjon på grunn av aktivitetsnekt er særlig innvandrere og menn overrepresentert (tabell 2). Det gjelder innvandrere fra Afrika/Asia/Latin-Amerika, og innvandrere fra nye EU-land i Øst-Europa. Sistnevnte ser vi også ved at yrkesgruppen bygg og anlegg er overrepresentert (figur 5). Det er mulig at en del arbeidsinnvandrere drar tilbake til sitt hjemland mens de mottar dagpenger, uten å si fra til NAV. Dersom de da blir innkalt til møte eller arbeidsmarkedstiltak og ikke møter opp, sanksjoneres de. Men vi har ikke mulighet til å sjekke om det er dette som ligger bak, eller er andre årsaker som språk eller lignende. Videre ser vi at det også for aktivitetsnekt er en overrepresentasjon av unge, og at de i noe større grad har hatt relativt lav arbeidsinntekt (mindre enn 4G).

Samlet ser vi altså at det i størst grad er unge som mottar sanksjoner. Det ser ut til å være litt forskjell på de som mottar sanksjon fordi de har sagt opp jobben og de som får på grunn av aktivitetsnekt. Sistnevnte gruppe er i betydelig større grad menn, innvandrere og har lavere arbeidsinntekt fra før. Det kan henge sammen med at det å si opp jobben er enklere om man tror man har gode muligheter for ny jobb, noe høy inntekt kan være en indikasjon på. Det kan også være at mange ikke vet at man får en sanksjon av å si opp jobben selv, og at de som gjør dette dermed ligner mer på gjennomsnittet av dagpengemottakere. De som får sanksjon på grunn av aktivitetsnekt vil derimot trolig i stor grad få beskjed om dette fra veileder først.

Mottak av sosialhjelp

Et av formålene med sanksjoneringsregelverket er å forhindre at folk blir gående for lenge uten arbeid, eller at de sier opp jobben sin uten å ha en jobb å gå til. For personer som ikke finner seg jobb eller som ikke kan tære på oppsparte midler eller annen inntekt, kan inntektsbortfallet ved sanksjonering føre til en over-

Figur 5. Yrke blant dagpengemottakere, alle og etter mottak av sanksjon. Nye mottakere av dagpenger 2014-2019



Kilde: NAV

velting på andre ytelser. I dette avsnittet undersøker vi hvor mange av de sanksjonerte dagpengemottakerne som mottar sosialhjelp mens sanksjonen løper, og om vi ser noen endringer i sosialhjelpsmottak etter innstrammingen i regelverket i 2016 (tabell 3).

Omtrent 14 prosent av de sanksjonerte dagpengemottakerne mottar sosialhjelp når dagpengene faller bort

på grunn av ilagte sanksjoner. Andelen øker noe fra og med 2016, særlig blant de som blir ilagt sanksjon fordi de sier opp jobben eller blir avskjediget. Økningen er imidlertid liten, og vi kan ikke med sikkerhet knytte den til regelendringen. Vi ser også en økning i hvor lenge de sanksjonerte dagpengemottakerne mottar sosialhjelp etter 2016, noe som antakeligvis henger sammen med at sanksjonslengden øker.

Tabell 3. Andel som mottar sosialhjelp samt gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp (betinget på mottak) blant sanksjonerte dagpengemottakere, 2014-2019

	Alle ilagte sanksjoner		Sagt opp/avskjed		Aktivitetsnekt	
	Andel med sosialhjelp	Antall måneder	Andel med sosialhjelp	Antall måneder	Andel med sosialhjelp	Antall måneder
2014	14	2,0	13	2,1	15	1,9
2015	13	2,0	13	2,1	13	1,9
2016	14	2,3	15	2,3	14	2,2
2017	14	2,5	15	2,5	14	2,3
2018	15	2,3	15	2,4	13	2,2
2019	17	2,5	17	2,6	17	2,2
Totalt	14	2,3	14	2,3	14	2,1

Kilde: NAV

Diskusjon

Innstrammingen i sanksjonsregimet for dagpenger i 2016, da man gikk fra 8 til 12 ukers varighet, ser ikke ut til å ha hatt mye å si for hvor mange dagpengemottakere som sanksjoneres. Vi ser en nedgang i andelen av dagpengemottakerne som får sanksjoner, men den er først og fremst for konferansenekt, hvor sanksjonen ikke har blitt strengere. En viktig del av begrunnelsen for å gjøre sanksjonen hardere var at de skulle bli vanskeligere å si opp jobben eller takke nei til jobber. Vi finner likevel ikke noen tydelig nedgang i hvor mange som sanksjoneres for dette, og det kan dermed diskuteres om man har oppnådd ønsket effekt.

Det kan være ulike grunner til at vi ikke ser noen tydelig nedgang i bruken av sanksjoner. For at strengere sanksjoner skal ha noe å si må folk vite at de finnes. Mange vet kanskje ikke om at man blir sanksjonert for å si opp jobben, og da vil det heller ikke påvirke beslutningen om å gjøre det. Det kan også være at man mistrives så sterkt i sin stilling at man uansett velger å si opp. At vi ikke ser noen tydelig nedgang i andelen av dagpengemottakerne som sanksjoneres stemmer også med forskning fra andre land, som har funnet at hvor strenge sanksjonene er har liten betydning. Av større betydning er aktivitetskrav knyttet til dagpengemottak og at muligheten for sanksjonering finnes.

Norge har, som vi har sett, strenge sanksjoner sammenlignet med andre land. Et eksempel på mildere sanksjon er at man mister 25 prosent av dagpengene i 40 dager ved første gangs sanksjon i Sverige (Caliendo mfl. 2023). Når det ser ut til at strengere sanksjoner ikke har ført til noen endring i hvor mange som sanksjoneres, kan det diskuteres om det er rimelig med så streng sanksjon som vi har i Norge. De som sanksjoneres vil få en lengre periode uten dagpenger, og dermed dårligere økonomi. Samtidig er også en viktig side av dette hvordan det påvirker de som mottar sanksjonen videre, og om dette endrer seg når sanksjonen er strengere. Det kan hende de kommer raskere i jobb, men samtidig kan det være en fare for at de i større grad tar en jobb som ikke passer deres kvalifikasjoner. I så fall får vi et mindre effektivt arbeidsmarked, og en økt risiko for at de blir arbeidsledige på ny. Dermed kan de strengere sanksjonene

faktisk bidra til å gjøre det vanskeligere for NAV å nå et av målene i sin nye virksomhetsstrategi². Der vektlegges det at NAV vil prioritere at brukere får en stabil tilknytning til arbeidslivet, heller enn at målet er å (alltid) komme raskest mulig i jobb. Vi ønsker å se nærmere på hva som skjer videre med de som ilegges sanksjoner i en ny analyse. Kommer de raskere i jobb enn andre dagpengemottakere? Blir jobbtilknytningen stabil, eller blir de raskere arbeidsledig på ny? Og ser vi at flere begynner å motta andre ytelser og eventuelt forsvinner ut av arbeidsstyrken?

Referanser

Arni, Patrick, Rafael Lalive og Jan C. van Ours (2013) «How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit». *Journal of Applied Econometrics* 28(7). <https://doi.org/10.1002/jae.2289>

Caliendo, Marco, Robert Mahlstedt, Gerard J. van den Berg og Johan Vikström (2023) «Side Effects of Labor Market Policies». *The Scandinavian Journal of Economics* 125(2). <https://doi.org/10.1111/sjoe.12514>

Hagelund, Anniken, Einar Øverbye, Aksel Hatland og Lars Inge Terum (2016) «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?». *Tidsskrift for velferdsforskning* 19(1). <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>

Knotz, Carlo Michael (2020) «Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012». *European Sociological Review* 36(1). <https://doi.org/10.1093/esr/jcz041>

Lombardi, Stefano (2019) «Threat Effects of Monitoring and Unemployment Insurance Sanctions: Evidence from Two Reforms». *IFAU Working Paper No. 2019:22*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/227842/1/1679432206.pdf>

.....
² <https://www.nav.no/strategi>

Mazur, Karol (2016) «Can Welfare Abuse be Welfare Improving?». *Journal of Public Economics* 141. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.07.001>

OECD (2022) «Activity-related Eligibility Conditions for Receiving Unemployment Benefits». *Results 2022*. https://www.oecd.org/els/soc/Activity-related%20eligibility%20conditions_2020.pdf

Pattaro, Serena, Nick Bailey, Evan Williams, Marcia Gibbons, Valerie Wells, Mark Tranmer og Chris Dibbens (2022) «The Impacts of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quantitative Research Evidence». *Journal of Social Policy* 51(3). <https://doi.org/10.1017/S0047279421001069>

Prop. 11 L (2015-2016) «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)». *Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet* 6.november 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lov-om-endringer-i-folketrygdloven-og-enkelte-andre-lover-okning-i-grunnpensjon-til-gifte-og-samboende-pensjonister-og-andre-endringer/id2499073/>

Røed, Knut og Lars Westlie (2012) «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association* 10(3). <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01064.x>