



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Arbetar kommunerna på samma sätt?

Om kommunal variation
inom arbetsmarknadspolitiken

**Ulrika Vikman
Alexander Westerberg**

RAPPORT 2017:7

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken ^a

av

Ulrika Vikman ^b och Alexander Westerberg ^c

2017-05-22

Sammanfattning

I den här rapporten undersöker vi kommunala arbetsmarknadsinsatser i Sverige. Vi gör detta genom att analysera nettokostnader per invånare för arbetsmarknadsåtgärder under åren 2002–2015, samt genom att analysera deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser under 2014 och 2015. Det är stor variation i hur aktiva kommunerna är inom området, både vad gäller kostnader och antal deltagare. Variationen kan till viss del förklaras av strukturella faktorer, som befolkningens sammansättning och behov, men även efter kontroll för sådana strukturella faktorer finns en stor variation kvar. Bland de kommuner som har arbetsmarknadsinsatser är det stor spridning med avseende på vilka som anvisar deltagare, målgrupperna för insatserna och hur långa insatserna är.

^a Författarna tackar seminariedeltagare vid IFAU och deltagare vid workshopen om ekonomiskt bistånd och lokala insatser. Särskilt tack till Rickard Ulmestig, Ingeborg Waernbaum, Martin Lundin och Sara Martinson som gett värdefulla kommentarer på tidigare utkast av rapporten.

^b IFAU, UCLS och UCFS, ulrika.vikman@ifau.uu.se

^c IFAU, alexander.westerberg@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Kommunala arbetsmarknadsinsatser blir vanligare.....	7
2.1	Tillämpning och målgrupper	8
2.2	Tidigare forskning	9
3	Data och metod.....	13
3.1	Mätfel i datamaterialet.....	14
3.2	Kommunal aktiveringsgrad	15
3.3	Strukturella faktorer.....	15
3.4	Försörjningshinder – en första urvalsgrund till kommunala insatser	17
3.5	Arbetslöshet som försörjningshinder över tid.....	19
4	Stor variation i aktiveringens omfattning	21
4.1	Nettokostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder	21
4.2	De flesta kommuner har insatser	29
4.3	Kommunal aktiveringsgrad	31
4.4	Varierar aktiveringsgraden beroende på olika kommunegenskaper?	36
4.5	Sammanfattning.....	38
5	Beskrivning av insatser och deltagare	38
5.1	Socialtjänsten anvisar flest deltagare.....	38
5.2	Unga och lågutbildade deltagare	41
5.3	Beskrivning av insatserna.....	42
5.4	Arbetsmarknadsanställningar	45
5.5	Sammanfattning.....	47
6	Avslutning och sammanfattning.....	48
	Referenser	51
	Bilaga A – Data.....	55
	Bilaga B – Extra tabeller och figurer	56

1 Inledning

I Sverige har staten ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Riksdag och regering beslutar om mål och inriktning samt anslår ekonomiska medel. Arbetsförmedlingen har sedan uppdraget att omsätta målen i praktiken. Parallellt med Arbetsförmedlingens verksamhet har det växt fram kommunala arbetsmarknadsinsatser, ofta med målgruppen kommuninvånare som har ekonomiskt bistånd.¹ En förändring i socialtjänstlagen (SoL) 1998 gav nämligen kommunerna en tydligare laglig rätt att kräva av arbetslösa försörjningsstöds-mottagare att de deltar i någon typ av insats för att få behålla biståndet.

Ett argument för att ge kommunerna större befogenheter att bedriva egna arbetsmarknadsinsatser är att de har bättre lokalkännedom och större möjlighet att anpassa de kompetenshöjande insatserna till lokala förutsättningar. Till grunderna i det lokala självstyret hör just att lokala preferenser ska vara möjliga och att bättre hänsyn kan tas till lokala behov. Motiven till att kommunerna bedriver arbetsmarknadsinsatser är enligt SKL (2017) att arbetslöshet är kostsamt för kommunerna, att de statliga åtgärderna inte når alla arbetssökande och inte har tillräcklig effekt, samt att kommunala initiativ kan underlätta kommunernas kompetensförsörjning.

Den lagstiftning som reglerar kommunernas arbete med aktiva insatser är vag när det gäller aktiviteternas innehåll och mål.² Att bedriva insatser är dessutom ett frivilligt åtagande, vilket leder till att inte alla kommuner anordnar aktiviteter. Den vaga lagstiftningen och frivilligheten ger möjlighet till stor variation i omfattningen och inriktningen av insatserna samt vad gäller de krav som ställs på deltagarna för att behålla rätten till biståndet. Den anvisande tjänstemannen har dessutom stor handlingsfrihet, vilket kan medföra variation även inom samma kommun. En viss variation i kommunernas utformning och omfattning av insatserna är därför att förvänta, då kommunernas olika förutsättningar och behov av insatser ser olika ut och styrs ytterst av politiska preferenser (Thorén, 2012).

I den här rapporten undersöker vi kommunala arbetsmarknadsinsatser i Sveriges kommuner. Våra grundfrågor är:

¹ Ekonomiskt bistånd består av två delar, försörjningsstöd och bistånd till annat. Försörjningsstödet ska täcka den dagliga försörjningen medan bistånd till annat söks separat och är avsett för tillfälliga utgifter som bland annat läkemedel, tandvård, glasögon eller hemutrustning. Tidigare kallades ekonomiskt bistånd socialbidrag.

² SoL ger kommunerna rätt att aktivera försörjningsstöds-mottagare och lag 2009:47 gör det möjligt för kommunerna att efter överenskomst med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

- Hur har kostnaderna för kommunala arbetsmarknadsinsatser varierat över tid?
- Har antalet kommuner som anordnar insatser förändrats i förhållande till tidigare kartläggningar?
- Hur omfattande är kommunernas arbete?
- Finns det samband mellan kommunala egenskaper och förekomsten av, respektive antalet deltagare i, kommunala insatser?
- Hur aktiva är icke-kommunala aktörer i anvisning till kommunala insatser?
- Vilka egenskaper har deltagarna i de kommunala insatserna?

Kommunerna har länge varit en viktig aktör vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt är kunskapen om de kommunala insatserna liten. I rapporten belyser vi omfattningen och variationen i de kommunala arbetsmarknadsinsatserna, men kopplar också andra kommunegenskaper till analysen. På det sättet kan vi undersöka vad som kännetecknar de kommuner som har respektive inte har arbetsmarknadsinsatser. Vi börjar dock med att undersöka hur kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder i kommunerna har förändrats över tid. Vi undersöker också om mönster i kommunegenskaperna finns i relation till antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser under 2014 och 2015. Därmed kan vi se om det finns lokala förutsättningar (exempelvis arbetslöshetsnivån) som påverkar kommunernas sätt att arbeta.

Analyserna baseras framförallt på SKL:s kommun- och landstingsdatabas (Kolada), samt på eget insamlat material. Datamaterialet beskrivs närmare i avsnitt 3.

Figur 1 visar vilka kommuner som under 2015 hade lokala arbetsmarknadsinsatser. Någon form av insats fanns i 273 kommuner. Bara 17 kommuner uppger att de inte har några insatser. Från vårt datamaterial ser vi att det under 2015 deltog minst 83 000³ personer i de kommunala arbetsmarknadsprogrammen. I Arbetsförmedlingens liknande program deltog 360 000⁴ individer.

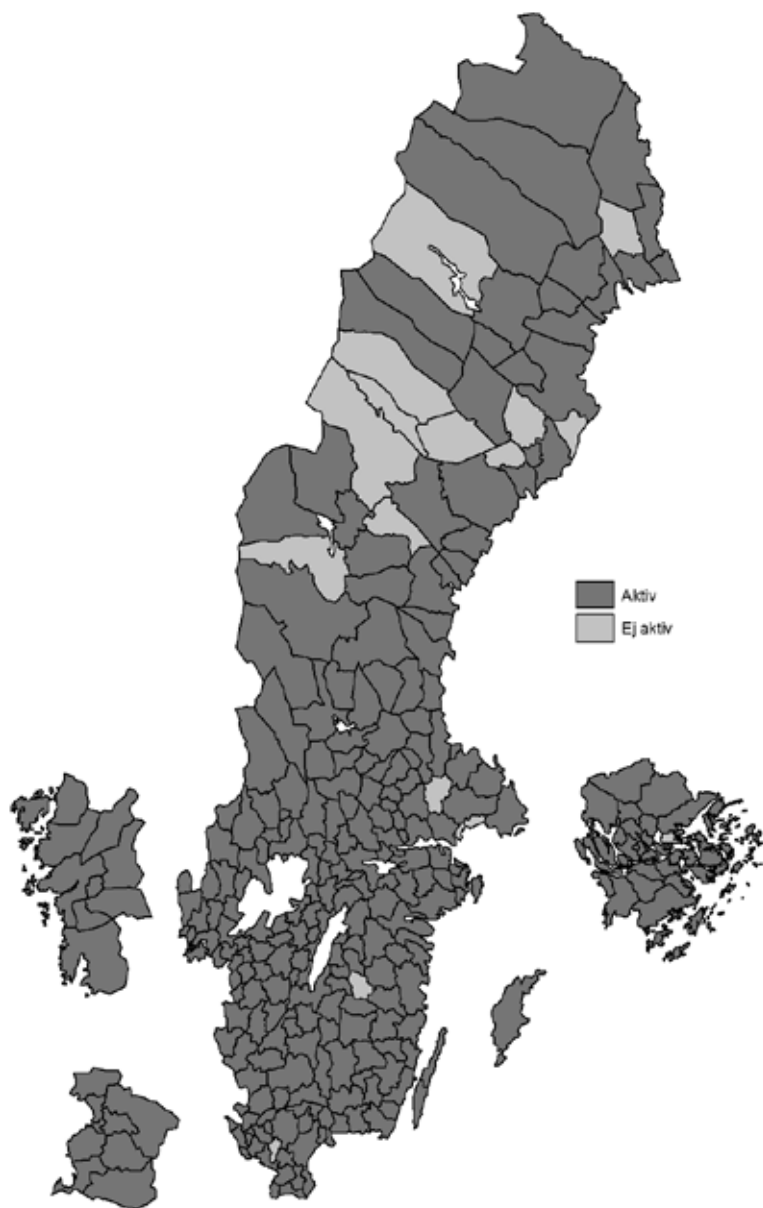
Vi finner en stor variation i både nettokostnad för arbetsmarknadsåtgärder och omfattning i antal deltagare i arbetsmarknadsinsatser. Skillnaderna kan till viss del förklaras av de strukturella faktorer vi inkluderar i analysen. Vad gäller nettokostnader har de strukturella faktorerna förlorat i betydelse över tid. Det är också få variabler som har ett statistiskt samband med våra utfallsmått givet övriga strukturella faktorer. Socialtjänsten är den myndighet som anvisar flest

³ Uppgifterna bygger på 209 aktiva och 17 ej aktiva kommuner. Antalet deltagare inkluderar arbetsmarknadsanställningar i heltidsekvivalenter.

⁴ Gäller antal personer som gått minst ett program, inräknat de som påbörjade programmet året innan. Här kan det även ingå personer som deltar i kommunala program.

personer till kommunala insatser men även Arbetsförmedlingen är en viktig aktör, samtidigt som variationen mellan kommuner är stor.

Rapporten är upplagd på följande sätt. I avsnitt 2 går vi igenom vilka förutsättningar som finns för att bedriva kommunal arbetsmarknadspolitik, målgrupper och vad tidigare litteratur har funnit. I avsnitt 3 presenterar vi det data-material vi använder i vår analys. I avsnitt 4 beskriver vi kostnadsutveckling och variation i kommunal aktivering, och om det finns några bakomliggande faktorer som kan förklara hur omfattande kommunernas aktivering är. Avsnitt 5 beskriver kommunernas insatser mer i detalj: Hur länge pågår insatserna, vilka är deltagarna och hur ser samarbetet med andra myndigheter ut? Slutligen sammanfattar vi de viktigaste lärdomarna i avsnitt 6.



Figur 1 Kommuner med egna arbetsmarknadsprogram år 2015 (aktiv/ej aktiv)

Not: Bygger på data i Kolada samt eget insamlat material i de fall kommunsvar saknas i databasen.

2 Kommunala arbetsmarknadsinsatser blir vanligare

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är ett statligt åtagande genom aktiva insatser i Arbetsförmedlingens regi. Men redan under 1970- och 80-talen började kommuner anordna olika former av arbetsmarknadspolitiska insatser och subventionerade anställningar i syfte att få personer som fick försörjningsstöd i arbete samt att sänka kommunernas kostnad för ekonomiskt bistånd (Thorén, 2012; Salonen och Ulmestig, 2004).

Under 1990-talskrisen sjönk sysselsättningen, vilket kom att påverka kommunernas ekonomi genom en fördubbling av kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Salonen och Ulmestig, 2004). Samtidigt uttrycktes oro för att det rådande systemet med ekonomiskt bistånd skulle permanenta, främst ungdomars, bidragsberoende (Socialstyrelsen, 2005). Som en följd av detta startade flera kommuner ett aktivt arbete med egna arbetsmarknadsinsatser och redan 1994 anordnade 117 av 188 svarande kommuner insatser till personer som mottog ekonomiskt bistånd (Klingensjö, 1994). Decentraliseringen fortsatte även genom exempelvis de *kommunala ungdomsprogrammen (KUP)* under 1990-talet, där kommunerna fungerade som utförare medan Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams), nuvarande Arbetsförmedlingen, stod för finansieringen. KUP bestod av utbildning eller praktik hos privata eller offentliga arbetsgivare riktade till ungdomar under 20 år och som var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Här hade också kommunerna ett relativt stort handlingsutrymme när det kom till utformning av insatserna (Thorén, 2012; Socialstyrelsen, 2005).

Först 1998 kom en ändring i socialtjänstlagen som gav kommunerna en tydligare laglig rätt att aktivera personer som mottog försörjningsstöd. Lagändringen gav kommunerna rätten att ”begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd” (4 kap. 4 § SoL, SFS 1998:384).

I en enkätundersökning gjord av Socialstyrelsen 1998, efter att den nya lagen implementerats, poängterade många kommuner att de noterat lagändringen men att de redan tidigare ansåg sig ha lagligt stöd att anvisa deltagare till olika insatser genom 6 § SoL (Socialstyrelsen, 1999).

1998 fokuserade lagen främst på ungdomar under 25 år, men den var även tillämplig på vuxna som av ”särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande instanser” (4 kap. 4 § SoL, SFS 1998:384). Kommunerna fick dessutom möjlighet att ställa krav på motprestation i form av deltagande i aktiveringsinstanser bland personer som under studieuppehåll under sommarmånaderna var i behov av försörjningsstöd, vilket inte funnits på samma sätt tidigare. Kravet på motprestation tog sig uttryck genom att lagändringen gav kommunerna nya

sanktionsmöjligheter i form av avslag eller nedsättning av biståndet gentemot den sökande. 2013 ändrades lagen igen och åldersgränsen på 25 år togs bort. Det gjorde att samma krav kunde ställas på arbetslösa försörjningsstödstagare över och under 25 år (4 kap. 4 §, SoL, SFS 2013:421; se även Socialstyrelsen 2013b). I den här rapporten kartlägger vi kommunernas arbetsmarknadspolitiska arbete efter lagändringen 2013 samt kostnadsutvecklingen från 1998.

2.1 Tillämpning och målgrupper

En person som ansöker om försörjningsstöd måste först försöka lösa sin försörjning på egen hand genom arbete eller andra transfereringssystem som exempelvis a-kassa eller sjukförsäkring. Först när alla andra försörjningsmöjligheter är uttömda kan personen beviljas försörjningsstöd. Den sökande kan även "toppa upp" med ekonomiskt bistånd, det vill säga få ersättning upp till nivån för försörjningsstödet om lönen eller annan ersättning inte räcker till. De personer som saknar försörjning på grund av arbetslöshet ska, för att ha rätt till försörjningsstöd, stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid, vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och ta anvisat lönearbete (Socialstyrelsen, 2013a; Prop. 1996/97:124).

Kommunen har även möjlighet att anvisa arbetslösa individer till praktik eller kompetenshöjande insatser. Det är dessa kommunala insatser som ligger till grund för rapportens kartläggning. Insatserna syftar till att bland annat stärka individernas position på arbetsmarknaden, men även till att minska kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd (Lundin, 2008). Bestämmelserna i socialtjänstlagen anger att insatserna främst ska riktas till individer som inte fått fäste på arbetsmarknaden och heller inte får del av Arbetsförmedlingens insatser (Socialstyrelsen, 2005). Lagen ger däremot inte utrymme för kommunerna att rikta insatserna till personer som endast tillfälligt är i behov av försörjningsstöd och som bedöms ha goda förutsättningar att få ett arbete eller insats från Arbetsförmedlingen inom rimlig tid. För personer med missbruksproblematik, beteendemässiga och/eller psykiska symptom får inte arbetsmarknadspolitiska insatser ersätta vård, men kan vara en del i denna behandling. Det är dock ovanligt att personer med missbruksproblematik och beteendemässiga störningar aktiveras i dessa insatser då de inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande (Socialstyrelsen, 2005).

För att socialtjänsten ska kunna anvisa en person till en insats måste först personens rätt till försörjningsstöd avgöras samt en individuell bedömning göras av den enskildes behov. Det betyder att en anvisning från första dagen inte är möjlig (Socialstyrelsen, 2013b; Thorén, 2012; JO, 2012). Om individen

inte följer den planering gällande insats som beslutats kan socialtjänsten avslå eller minska försörjningsstödet (4 kap. 5 § SoL, SFS 2013:421).

Här skiljer sig de statliga och kommunala systemen åt då kravnivån inom socialbidragssystemet successivt skärpts över tid (Johansson, 2000). Arbetslösa personer som får sin ersättning från socialtjänsten har krav på sig att vara aktivt arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att ha rätt till ersättning. På så sätt möter dessa personer krav från både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

Samma mönster kan urskiljas i ersättningssystemen, där kravnivån för dem med ekonomiskt bistånd är högre. Orsaken är att det bygger på en behovsprovad ersättning, medan det statliga systemet med exempelvis a-kassa är en rättighetsbaserad ersättning för dem som uppfyller kraven som arbetslöshetsförsäkringen ställer (Bergmark och Jansson, 2000; Salonen, 2000).

Arbetsförmedlingen kan även avtala om platser i kommunernas insatser för sina deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, oavsett om individen får försörjningsstöd eller inte (SFS 2010:1466; SFS 2015:505). Det är heller inte ovanligt med samordning mellan kommuner och/eller landsting där dessa huvudmän går samman i så kallade samordningsförbund för att anordna insatser riktade till deltagare som får försörjningsstöd (SKL 2012).

2.2 Tidigare forskning

Det finns en del studier och sammanställningar om kommunala insatser och variation mellan kommunerna. I detta avsnitt går vi igenom tidigare litteratur som är relevant för rapporten. I avsnitt 2.2.1 sammanställer vi kunskapen om hur kommunerna arbetat med arbetsmarknadsinsatser över tid. I avsnitt 2.2.2 diskuterar vi försörjningshinder och i avsnitt 2.2.3 kommunal variation inom närliggande områden.

2.2.1 Kartläggning av kommunal arbetsmarknadspolitik

Oss veterligen finns det fem nationella kartläggningar av kommunal aktivering. Vi ser att kommuners engagemang har ökat över tid då fler kommuner aktivt arbetar med arbetsmarknadspolitiska insatser.

Redan 1994 uppgav 117 kommuner av 188 svarande (62 procent) att de bedrev någon form av arbetsmarknadspolitisk insats. Av dessa menade 114 att deras verksamhet var riktad till någon speciell målgrupp som exempelvis långtidsarbetslösa, ungdomar eller vuxna med ekonomiskt bistånd (Klingensjö, 1994). Andelen kommuner som hade en särskild nämnd för arbetsmarknadsfrågor ökade under av 1990-talet. År 1998 uppgav 70 procent (av 216 svarande kommuner) att de hade en särskild nämnd för arbetsmarknadsfrågor, vilket kan

ses i relation till 1995 när endast cirka 20 procent hade en liknande nämnd (Svenska Kommunförbundet, 1999).

En kartläggning gjord av Salonen och Ulmestig (2004) visar att andelen kommuner som anordnar arbetsmarknadsinsatser ökade från mitten av 1990-talet och framåt, från 62 procent 1994 till 83 procent 2002. Innehållet varierar, vilket enligt författarna bland annat beror på att socialtjänstlagen saknar riktlinjer om insatsernas mål och innehåll. Vidare visar studien en stor variation i synsätt på kopplingen mellan handläggningen av ekonomiskt bistånd och aktiveringskrav, vilket resulterar i att kommunerna aktiverar olika målgrupper och/eller använder sanktionsmöjligheten olika strikt. Det tycks inte finnas något tydligt mönster över vilka kommuner som bedriver aktiveringspolitik och vilken typ av aktivering de har, det vill säga det finns inte några grundläggande kommunvariabler som kan förklara exempelvis skillnaden i aktiveringsgrad eller vilka målgrupper som insatserna riktas mot. Biståndsmottagarna deltog mer sällan i insatser hos Arbetsförmedlingen i jämförelse med övriga inskrivna hos Arbetsförmedlingen. En fjärdedel av de arbetslösa biståndsmottagarna deltog i någon av Arbetsförmedlingens insatser jämfört med en tredjedel av de övriga inskrivna hos Arbetsförmedlingen (Salonen och Ulmestig 2004).

I två kartläggningar beskrivs kommunal aktivering 2014 (SKL 2015) respektive 2015 (SKL 2016) utifrån Koladadata. En viktig skillnad från kartläggningen 2002 är att frågorna som är ställda i Kolada rör kommunala arbetsmarknadsinsatser *generellt* och inte nödvändigtvis bara insatser riktade till mottagare av försörjningsstöd. I SKL (2016) anges inte hur stor andel av kommunerna som hade arbetsmarknadsinsatser, men det var minst 83 000 deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser 2015, inrapporterat av 229 kommuner. Bara en kommun meddelade att de inte hade några insatser.

Lundin (2007) har studerat hur det politiska styret påverkar kostnaderna för kommunala arbetsmarknadsinsatser mellan år 1998 till 2005. Lundin visar att färgen på det politiska styret inte har någon inverkan i mindre kommuner, sett till befolkning, medan större vänsterstyrda⁵ kommuner har högre kostnader.

2.2.2 Försörjningshinder

Inom socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd görs en bedömning av den sökandes hinder till varför denne är i behov av bistånd. Bedömning görs av socialsekreterare efter utredning om den sökandes behov. Försörjningshindret syftar bland annat till att ge en nationell bild över de sökandes behov och bakomliggande orsaker till biståndet. Socialsekreterarnas bedömning av sökandes försörjningshinder påverkar troligen också vilka deltagare som anvisas

⁵ Vänsterstyrda kommuner är de där Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har majoritet.

samt insatsens omfattning, längd och typ av insats. Nybom (2008) menar att socialsekreterarnas bedömning av försörjningshinder inte ska ses som objektiv information och visar på hur olika grupper, utifrån ålder, födelseland och hushållssituation, får olika försörjningshinder. Även Mörk (2011) och Mörk och Liljeberg (2011) påvisar skillnader i försörjningshinder mellan olika grupper med hjälp av registerdata. De tre studierna påvisar skillnader i bedömningen av försörjningsstöd mellan olika grupper men tittar inte på skillnader på kommunal nivå. Detta är av intresse då det exempelvis finns stora kommunala skillnader i hur kommunerna väljer att organisera den kommunala arbetsmarknadspolitiken (Ulmestig, 2009). Eftersom försörjningshindret blir en första urvalsgrund till vilka som potentiellt kan anvisas till arbetsmarknadsinsatser och i så fall vilken insats deltagaren anvisas till visar vi i avsnitt 3.4 och 3.5 hur detta skiljer sig åt mellan kommunerna.

2.2.3 Kommunal variation inom andra välfärdsområden

Att det finns variationer inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken kan exemplifieras med att vissa kommuner inte har några insatser alls, medan andra har omfattande insatser riktade till breda målgrupper. Kommunal variation blir möjlig först när lokala aktörer får möjlighet att bedriva verksamhet och graden av reglering inom området påverkar mängden variation som är möjlig. Svag reglering kan ge upphov till stor kommunal variation. Kommunal arbetsmarknadspolitik är ett politikområde som är vagt reglerat och helt utan krav på verksamhet. Frivilligheten att bedriva arbetsmarknadsinsatser, och kommunal variation inom andra politikområden (som äldreomsorg, lärartäthet inom skolan eller liknande), kan till viss del förklaras av att det finns skillnader i bland annat ambitionsnivå, kunskap/kompetens om hur verksamheten bör bedrivas för att ge medborgarna bästa servicen, organisatoriska förutsättningar och politiska preferenser. Graden av önskvärd eller accepterad kommunal variation i den service som medborgarna får är en politisk fråga. Dock finns det ett stort behov av kunskap om hur variationen ser ut – för att förstå verksamheten och för att medborgarna ska kunna fatta informerade beslut i demokratiska val.

Kommunernas behov av arbetsmarknadsinsatser beror till viss del på hur kommunen ser ut, som andelen arbetslösa och andelen invånare som får ekonomiskt bistånd. Det kallar vi strukturella faktorer. Kommuner med en högre andel arbetslösa och högre andel med ekonomiskt bistånd har sannolikt större behov av arbetsmarknadsinsatser och det kan också påverka vilka insatser kommunen bedriver. Det finns ett antal studier som undersökt kommunal variation inom olika områden och försökt förklara hur stor del av variationen som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommunerna.

Bergmark och Sandgren (1998) finner att cirka 70 procent av skillnaderna i kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd 1996 kan förklaras av strukturella⁶ skillnader kommunerna emellan. Lundström (2000) finner att cirka 30 procent av variationen i barnomhändertaganden mellan kommuner kan förklaras av strukturella skillnader. Andelen ensamstående kvinnor, andelen flyktingar, ohälsotolet och kostnader för ekonomiskt bistånd påverkade mest. Tyregård och Thorslund (2001) finner stora skillnader i äldreomsorg men att endast 15 procent av variationen kan härledas till strukturella faktorer.

Vilka strukturella faktorer som kan hjälpa till att förklara kommunal variation beror givetvis på vilket politikområde som studeras då bland annat reglering, styrning och finansiering skiljer sig åt. Ibland finns inga klara strukturella skillnader som kan förklara en i annars stor variation mellan kommunerna. Tyregård och Thorslund (2001) kan heller inte förklara den stora variationen med politiskt styre och lyfter frågan om vi istället för att se Sverige som ett enat välfärdssamhälle bör se Sverige som ett land med flera olika lokala välfärdsmodeller. Studierna ovan har gett oss en fingervisning om vad som har störst inverkan på kommunal variation.

En annan aspekt av kommunala variationer som till viss del studerats är variation över tid. Önskvärt är att studera variationen över tid med hänsyn till strukturella faktorer, men få sådana studier finns att tillgå. Bergmark (2001) ger en övergripande genomgång av tidigare studier som undersökt kommunal variation över tid och gör även egna analyser inom några politikområden (till exempel kostnader för ekonomiskt bistånd och lärartäthet), även om hänsyn till strukturella faktorer inte tas. Generellt beskrivs en minskad variation under 1970- och 80-talen inom en rad politikområden (se bland andra Stjernquist och Magnusson, 1988) samtidigt som de strukturella skillnaderna kommunerna emellan minskar på flera punkter. Tyregård (2000) visar att andelen med hemhjälp varierar stort mellan kommuner. Variationen minskade mellan 1976 och 1993 för att därefter öka relativt mycket fram till 1997. Den senare ökningen förklaras bland annat med att den kommunala nämnderegleringen avskaffades i början av 1990-talet. Kommunernas placering relativt varandra i andelen äldre med hemhjälp var dock förhållandevis stabil över tid.

Bergmark (2001) visar i sin studie av flera politikområden att det inte finns någon entydig bild av den kommunala variationen under 1990-talet och inte heller att de decentraliseringsbeslut som tagits skulle ha ökat den kommunala variationen. För ekonomiskt bistånd tycks skillnaderna mellan kommunernas utgifter variera med konjunkturen. I dåliga tider minskade skillnaderna i

⁶ De viktigaste variablerna var andel arbetslösa utan a-kassa, andel utrikes födda utom Norden, andel ensamstående kvinnor med barn 0–15 år, storstad och skattekraft.

kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd medan skillnaderna ökade igen vid goda tider. Rapportförfattaren menar att variationen är så pass stor att det tycks otroligt att kommunernas olika återhämtningstakt skulle kunna förklara mönstret.

3 Data och metod

Det datamaterial vi använder i analysen kommer framförallt från SKL:s enkät om kommunal arbetsmarknadsstatistik (KAS) som finns i databasen Kolada. Frågorna i enkäten riktar sig till kommuner och rör deras arbetsmarknadsinsatser. En testinsamling påbörjades 2013 och permanentades 2014. Fokus i rapporten kommer att vara 2015 när vi undersöker skillnader i antal deltagare, deras egenskaper och skillnaderna i insatsernas omfattning och målgrupp. Även 2014 kommer att användas när vi undersöker om strukturella variabler kan förklara de skillnader som finns mellan antalet deltagare i kommunerna samt mellan aktiva och ej aktiva kommuner. Kvaliteten i data för 2013 bedöms som bristfällig med ett större bortfall och ändrade frågor jämfört med senare år och därför används inte data från 2013. Vid insamlingen till KAS 2015 svarade 229 av 290 kommuner. Förutom dessa, som finns i databasen, var det bara en kommun som meddelade att de inte hade några egna arbetsmarknadsinsatser (SKL, 2016). Bortfallet i undersökningen (61 kommuner) kan delvis bero på att de som inte svarat inte har några insatser. Vi har därför kompletterat data från KAS med uppgifter från Kolada och med en egen datainsamling. Datainsamlingen har genomförts genom att söka information på kommunernas hemsidor och i protokoll som finns tillgängliga på hemsidorna. I de fall information om kommunala arbetsmarknadsinsatser saknats har vi kontaktat kommunerna för att få svar på om de bedrev några arbetsmarknadsinsatser 2014 och 2015.⁷ Det innebär att vi för samtliga Sveriges kommuner vet om de hade (minst) en kommunal arbetsmarknadsinsats 2014 och 2015. Vi vet dock inte något om omfattning i de fall kommunerna inte rapporterat in svar om detta till KAS.

Samtliga kommuners kostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder har sedan 1998 årligen samlats in av SCB. Kostnadsmåttet täcker en längre period än KAS och ger en bra indikation på hur mycket kommunerna satsar på arbetsmarknadsinsatser. Kostnadsmåttet avser kommunernas nettokostnader för ”sysselsättningsfrämjande insatser och andra arbetsmarknadsinsatser” där kommunerna helt eller delvis står för kostnaden (SCB 2013). Exempel på kostnader

⁷ Vi har valt att inte samla in uppgifter från 2013 då sannolikheten att få tillförlitliga uppgifter sjunker då vi går längre tillbaka i tiden. Detta är ytterligare en orsak till att utesluta 2013 i våra analyser.

som ingår är personal på arbetsmarknadsverksamheten, deltagare i insats samt kommunala arbetsmarknadsanställningar. Andra sysselsättningsfrämjande insatser från kommunalt håll som syftar till att påverka näringslivsstrukturen i kommunen ingår inte. Även kommuner som inte klassas som aktiva kan ha vissa kostnader för arbetsmarknadsinsatser, vilket förklaras av att även andra satsningar än rena insatser räknas in. Exempel på detta är feriejobb/ungdomspraktik eller öppna insatser som öppna frivilliga kurser för jobbsökande, informationsträffar eller liknande där deltagande inte registreras och där krav om motprestation saknas. Det kostnadsmått vi valt att studera är nettokostnader då vi vill studera kommunernas faktiska kostnader. Genom att studera brutto-kostnader fångar vi även upp andra aktörers agerande, vilket vi vill undvika.

Förutom uppgifter om kommunernas arbetsmarknadsinsatser (KAS) innehåller Kolada också en mängd andra uppgifter om kommunerna, som ofta bygger på nationell statistik. Detta gör att vi från Kolada även kan hämta uppgifter om befolkningsstruktur, utbildningsnivå och arbetslöshet. Till datamaterialet har vi också lagt till kommuninformation från Socialstyrelsen om ekonomiskt bistånd. Tabell A1 i Bilaga A visar vilka variabler som hämtats från Kolada respektive Socialstyrelsen.

Den senaste kartläggningen från SKL använder data från år 2015 (SKL 2016). Vi använder till stor del samma datamaterial, men med vissa skillnader: Vi studerar samtliga kommuner, även kommuner som inte är aktiva, undersöker skillnader i deltagarantal mellan kommuner, samt kompletterar med andra kommundata.

3.1 Mätfel i datamaterialet

Det finns flera problem med KAS-data, vilket gör det omöjligt att ge en exakt bild av hur de kommunala arbetsmarknadsinsatserna ser ut idag. Ett är bortfallet av kommuner som inte besvarat enkäten eller enbart besvarat delar av enkäten. Eftersom KAS bygger på vad varje kommun rapporterat in blir svaren också avhängiga omfattningen i kommunernas registrering vad gäller deltagarna och vilka insatser de deltar i. Samma problem finns i all forskning som använder sig av registerdata. Många kommuner har IT-system som gör det enkelt att plocka fram information. Men där centrala IT-system saknas eller där funktionen för att registrera deltagare i insats saknas har vi troligare ett större bortfall. Det är dessutom tydligt ifrån datamaterialet att färre kommuner har svarat på frågor angående deltagarnas ålder och utbildningsnivå.

När det gäller kostnadsmåttet har vi ett begränsat problem med bortfall men en svaghet i jämförelse med data från KAS är att det inte mäter exakt samma saker. Kostnadsmåtten har en lite bredare definition än det som inkluderas i den

delen av KAS som vi väljer att fokusera på i den här rapporten. Detta leder exempelvis till att vissa kommuner som klassas som ej aktiva fortfarande kommer ha vissa kostnader, om än mycket lägre än aktiva kommuner, då de aktiva insatserna står för den absolut största kostnaden. Det finns också en risk att kostnadsvariablerna inte mäts på exakt samma sätt i alla kommuner, vilket till viss del kan bero på olikheter i nämndstruktur och organisationsstruktur i övrigt.

3.2 Kommunal aktiveringsgrad

Ambitionen när detta projekt startade var att studera hur många av de som har ekonomiskt bistånd som deltar i kommunala arbetsmarknadsinsatser, liknande den kartläggning Salonen och Ulmestig gjorde 2002, genom att använda den data som SKL har samlat in. Det blev dock snabbt tydligt att även individer som inte har ekonomiskt bistånd deltar i kommunala insatser. Från data-materialet i KAS är det tyvärr inte möjligt att se vilken typ av försörjning deltagarna har eller hur stor andel av personer med ekonomiskt bistånd som aktiverats. Det är därför inte möjligt för oss att veta vilken målpopulationen i varje kommun är.

För att normalisera deltagarantalet beräknar vi antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser, som de rapporterats in till Kolada, per 1 000 vuxna (18–64 år) folkbokförda i kommunen. Det ger ett jämförbart mått mellan kommunerna som visar hur aktiva de är vad gäller att driva arbetsmarknadsinsatser. Vi kallar detta mått för *kommunal aktiveringsgrad*. Med måttet kan vi sedan undersöka variationen mellan kommuner och ta reda på hur det samvarierar med olika kommunvariabler som exempelvis andel med ekonomiskt bistånd och arbetslöshet. Detta tittar vi närmare på i avsnitt 4.

3.3 Strukturella faktorer

I avsnitt 3.4 och 3.5 studerar vi försörjningshindret arbetslöshet och i avsnitt 4 studerar vi tre utfallsmått (nettokostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder, om kommunen har egna arbetsmarknadsinsatser och antal deltagare i kommunalt arbetsmarknadsinsatser) för att få en förståelse för hur skillnader mellan kommunerna ser ut gällande kommunala arbetsmarknadsinsatser. Orsaker till att det finns skillnader mellan kommunerna beror inte bara på kommunernas självstyre, där politiska preferenser, ambitionsnivå, kunskap/kompetens och organisatoriska förutsättningar är centrala delar, utan också på att kommunerna har olika förutsättningar och behov vad gäller befolkningsammansättning och ekonomiska förutsättningar. För att studera den kommunala variationen vill vi därför ta hänsyn till en rad strukturella faktorer. För att

göra detta har vi valt ut fyra grupper variabler som visat sig ha en stor förklaringsgrad i liknande studier men även variabler som teoretiskt sett bör påverka de olika utfallsmåtten.

Den första gruppen, *storlek*, innehåller variablerna folkmängd, befolkningstäthet, storstad och befolkningförändring som alla visar på kommunernas storlek i någon dimension. Kommunens storlek påverkar förutsättningen för att bedriva frivillig verksamhet då en grundorganisation är både kostsam och kräver en viss kompetens som mindre kommuner kan ha svårare att skaffa sig. Kommuner med lägre befolkningstäthet kan ha större problem med att organisera arbetsmarknadsinsatser då avstånden kan utgöra en försvårande omständighet. Mindre kommuner har också en mindre andel personer i behov av dessa insatser så behovet relativt kostnaden kan påverka mängden av insatser och därmed antalet deltagare eller kostnaden för dessa insatser. Storstäder⁸ har generellt sett högre kostnader för nästan all typ av verksamhet. Andra studier har visat att storstäder har en högre kostnad även efter kontroll för exempelvis arbetslöshet och utrikes födda (Bergmark och Sandgren, 1998), varför dessa variabler även inkluderas i vår analys.

Den andra gruppen, *befolkningssammansättning*, innehåller variabler som åldersstruktur, utbildningsnivå och utrikes född och som traditionellt brukar finnas med i liknande analyser som exempelvis kan påvisa behovet av vissa typer av insatser. Låg utbildningsnivå inom kommunen ökar risken för högre arbetslöshet som därmed kan påverka behovet av insatser. När vi studerar arbetslöshet som försörjningshinder använder vi även andel kvinnor, utrikes födda och ensamstående föräldrar bland personer som beviljats ekonomiskt bistånd.

Den tredje gruppen variabler, *kommunekonomi*, innehåller variablerna skattekraft och kommunal skattesats. Kommuner med bättre ekonomi kan ha större ekonomiskt utrymme att investera i insatser medan kommuner med en mer trängd ekonomi kan ha det svårare. Å andra sidan kan ekonomiskt starkare kommuner ha ett mindre behov av insatser då god ekonomi kan vara ett tecken på hög sysselsättning.

Den sista variabelgruppen syftar till att fånga upp *kommuninvånarnas behov* av insatser och innehåller arbetslöshet för ungdomar och hela befolkningen, andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd, kostnad för ekonomiskt bistånd per invånare, andel med arbetslöshet som försörjningshinder samt ohälsotal. Hög arbetslöshet och hög andel med ekonomiskt bistånd ökar behovet av insatser och personer som kan bli föremål för insats. Dessa mått kan också

⁸ Stockholm, Göteborg och Malmö.

fungera som en undanträngning av insatser då kostnaderna för det förstnämnda tar från resurser som annars kan användas till insatser.

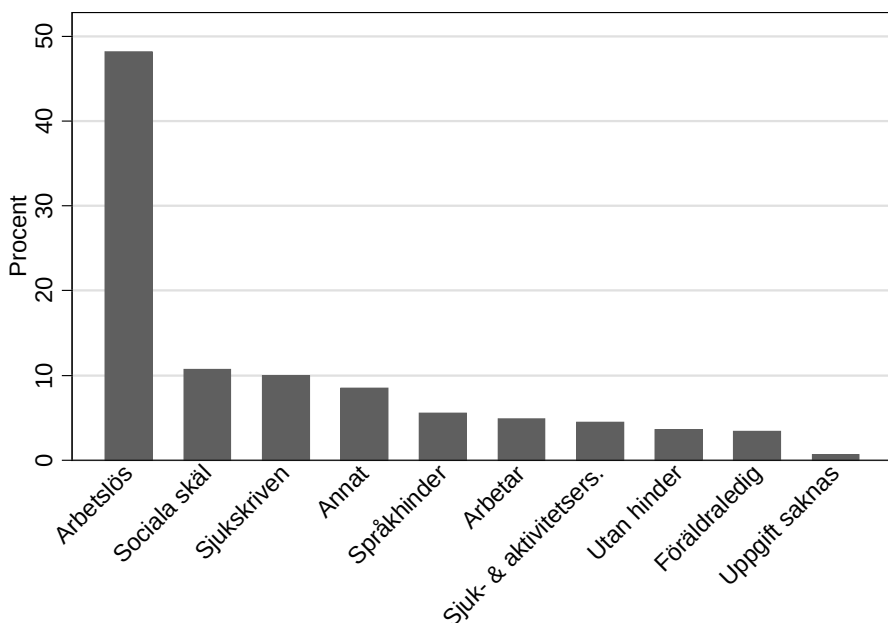
Vi använder även uppgifter om andel med arbetslöshet som försörjningshinder som kontrollvariabel i vår analys om kommunen har insatser respektive antal deltagare i insats. Vi diskuterar försörjningshinder generellt i avsnitt 3.4 nedan och arbetslöshet som försörjningshinder mer specifikt i avsnitt 3.5, för att beskriva hur detta skiljer sig åt mellan kommuner, vilket saknas i tidigare studier.

Det är inte möjligt för oss att studera direkta orsakssamband mellan variablerna och våra utfallsmått. Vi kan enbart studera korrelationer; om vi exempelvis finner ett samband mellan arbetslösheten i kommunen och hur mycket kommunen väljer att satsa på arbetsmarknadsåtgärder, så vet vi inte vad som påverkar vad. I våra sambandsskattningar inkluderar vi kontrollvariablerna från året innan, det vill säga påverkar arbetslösheten året innan insatsernas omfattning givet år, för att exkludera den direkta påverkan om insatserna leder till jobb och därmed minskar arbetslösheten. Den satsning kommunen väljer att göra bestäms i budget föregående år vilket också är en anledning att använda kontrollvariabler från året innan. Samtidigt ger inte detta nödvändigtvis en kausal effekt då variablerna är starkt korrelerade mellan åren.

3.4 Försörjningshinder – en första urvalsgrund till kommunala insatser

Socialsekreteraren gör bedömningen om den sökandes primära *försörjningshinder*: arbetslös, sjukskriven med läkarintyg, sjuk- eller aktivitetsersättning, arbetshinder–sociala skäl, föräldraledig, arbetar (i väntan på inkomst eller otillräcklig inkomst), språkhinder och annat försörjningshinder.

Vanligaste försörjningshindret är arbetslöshet, se Figur 2. Då arbetslösa förväntas stå till arbetsmarknadens förfogande kan bedömningen ses som den första grunden för att avgöra om en person ska delta i kommunal insats och i så fall vilken typ (Socialstyrelsen 2013a).



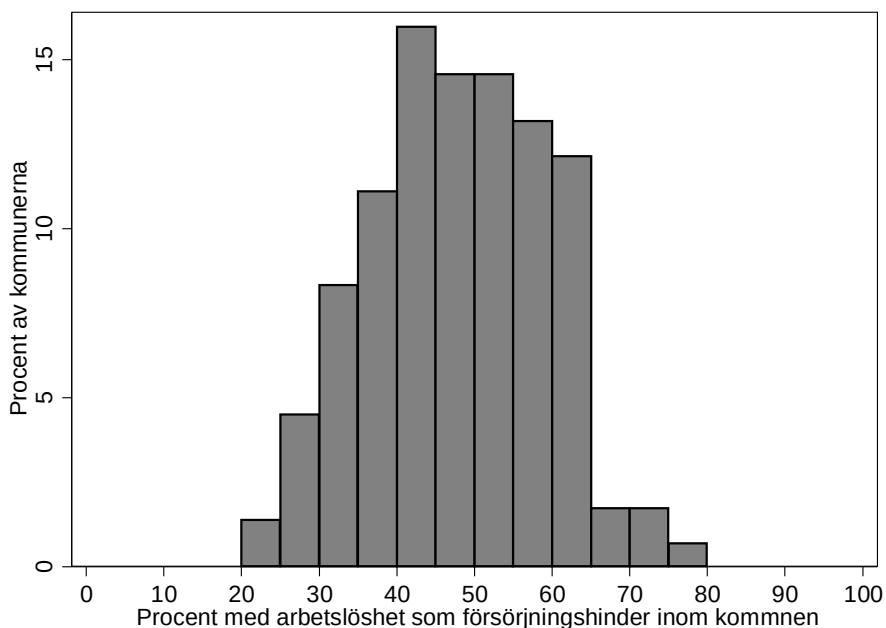
Figur 2 Fördelning av primärt försörjningshinder bland vuxna mottagare av ekonomiskt bistånd 2015

Not: Figuren bygger på Socialstyrelsens data för 2015 för 288 kommuner (data om försörjningshinder saknas för två kommuner).

Variationen mellan kommuner i hur stor andel av biståndsmottagarna som har arbetslöshet som försörjningshinder är stor och visas i Figur 3 nedan.

Andelen av biståndsmottagarna som betraktas ha arbetslöshet som primärt försörjningshinder varierar mellan 21 och 78 procent i kommunerna med ett medelvärde på 48 procent. Andelen med primärt försörjningshinder arbetslöshet är också något högre i kommuner med arbetsmarknadspolitiska insatser i jämförelse med kommuner som inte har några insatser, 48 respektive 39 procent. Det bör också tilläggas att även om den sökande inte har arbetslöshet som primärt försörjningshinder kan den sökande anvisas till insats. Om den sökande exempelvis är sjukskriven på 75 procent, och därmed har sjukskrivning som primärt försörjningshinder, är aktivering i insats under resterande 25 procent av heltid möjlig.

Eftersom försörjningshindret kan påverka deltagande i insats och valet av insats undersöker vi i avsnitt 4 om det finns något samband mellan andelen som har arbetslöshet som försörjningshinder och hur många i kommuner som är aktiverade genom kommunala arbetsmarknadsinsatser.



Figur 3 Variationen mellan kommuner i hur stor andel av biståndsmottagarna som har arbetslöshet som försörjningshinder

Not: Figuren bygger på 288 kommuner då data saknas för två kommuner.

3.5 Arbetslöshet som försörjningshinder över tid

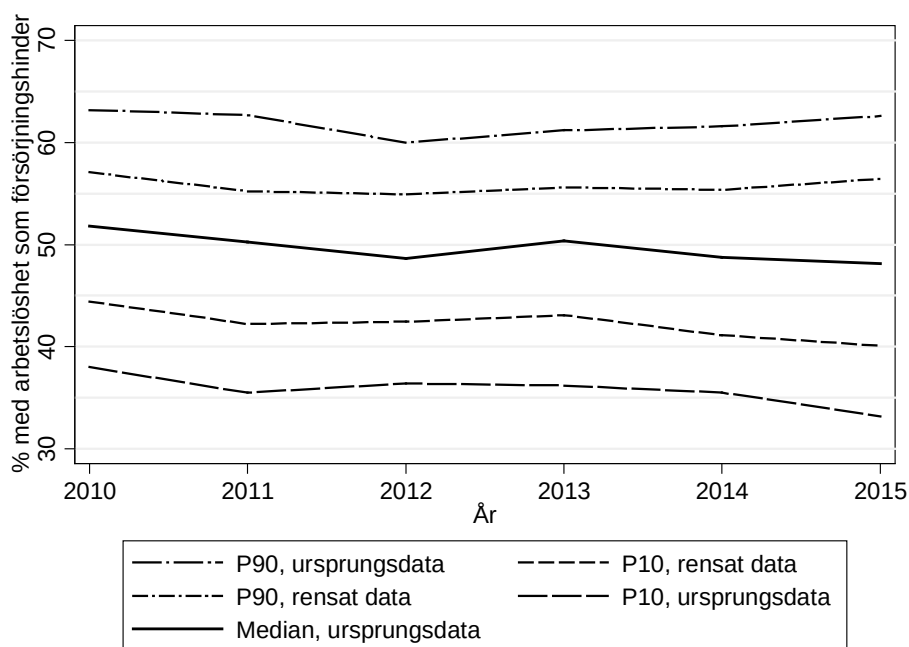
Socialstyrelsen påbörjade insamlingen av försörjningshinder 2010. I det här avsnittet tittar vi på försörjningshindret arbetslöshet över tid och hur det varierar mellan kommuner samt hur mycket av variationen som kan förklaras av strukturella faktorer.

Fördelningen mellan kommuner i andel som har arbetslöshet som försörjningshinder har varit relativt konstant sedan 2010. I mediankommunen har över hela tidsperioden cirka 50 procent haft arbetslöshet som främsta försörjningshinder, vilket visas i Figur 4 nedan. I avsnitt 3.4 ovan visade vi på en relativt stor spridning över andelen med arbetslöshet som försörjningshinder 2015. Samma mönster ser vi även för hela perioden där kommuner i den 10:e percentilen⁹ angav att cirka 35 procent hade försörjningshindret arbetslöshet, medan kommuner i den 90:e percentilen angav att cirka 60–65 procent hade arbetslöshet som sitt främsta hinder. Detta innebär att kommunerna i den 90:e

⁹ Percentilen anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde lägre än det angivna. I detta fall innebär det att hos 10 procent av kommunerna är det färre än 35 procent som har arbetslöshet som försörjningshinder.

percentilen har nästan dubbelt så många arbetslösa som kommunerna i den 10:e percentilen.

Vi vet dock att kommunerna har olika behov och förutsättningar, vilken kan påverka vilka grupper som är i behov av ekonomiskt bistånd. Det kan i sin tur förklara en del av variationen i försörjningshinder mellan kommunerna. I Figur 4 visas också 90:e och 10:e percentilen för andelen med arbetslöshet som försörjningshinder efter att hänsyn tagits till strukturella faktorer.¹⁰ Utan att gräva allt för djupt i strukturella faktorer ser vi att när vi kontrollerar för dem minskar spridningen mellan 90:e och 10:e percentilen med cirka 15 procentenheter. Andelen unga och kommunens arbetslöshetstal är två viktiga faktorer som ökar andelen arbetslösa i försörjningsstödet under hela tidsperioden.



Figur 4 Andel med arbetslöshet som försörjningshinder

Not: Figuren baseras på 266 kommuner på grund av bortfall (försörjningshinder eller kontrollvariabler). P90 och P10 motsvarar 90:e respektive 10:e percentilen varje år. De strukturella variabler vi rensat för är de fyra variabelgrupperna i avsnitt 3.3.

¹⁰ De strukturella faktorer som inkluderas är de som beskrivs i avsnitt 3.3.

4 Stor variation i aktiveringens omfattning

I detta avsnitt börjar vi med att beskriva hur kostnaderna för kommunal arbetsmarknadspolitik har varierat över tid och hur mycket av detta som kan förklaras av strukturella faktorer i avsnitt 4.1. Datamaterialet bygger på offentlig statistik på kommunnivå. Därefter fokuserar vi på lokala arbetsmarknadsinsatser och deltagande. I avsnitt 4.2 beskriver vi vad som skiljer kommuner som har respektive inte har lokala arbetsmarknadsinsatser, innan vi går vidare med att också visa variationen i hur aktivt kommunerna arbetar med egna insatser i avsnitt 4.3 (Kommunal aktiveringsgrad). Slutligen undersöker vi i avsnitt 4.4 om olika kommunegenskaper kan förklara aktiveringsgraden. Datamaterialet i avsnitt 4.2–4.4 utgörs av data från de kommuner som besvarat SKL:s enkät samt de kommuner som inte har några egna arbetsmarknadspolitiska insatser.

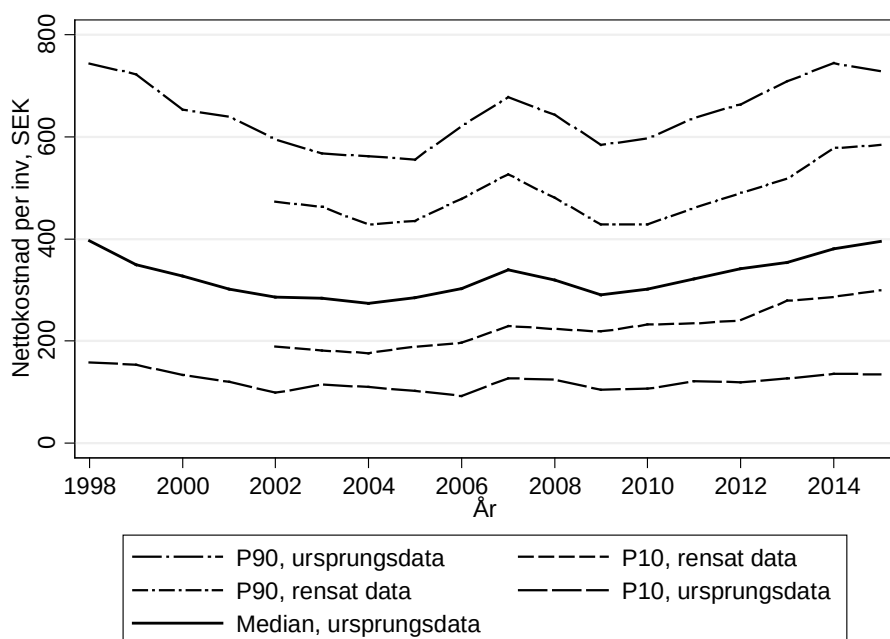
4.1 Nettokostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder

I det här avsnittet studerar vi nettokostnaderna för kommunala arbetsmarknadsåtgärder över tid. Måttet är något bredare än det som används senare i rapporten varför begreppet arbetsmarknadsåtgärder används istället för arbetsmarknadsinsatser. För en djupare diskussion om kostnads måttet, se avsnitt 3.3 Kostnadsutvecklingen, i 2015 års priser, studeras från 1998 till 2015 och med hänsyn till strukturella faktorer mellan 2002 till 2015. Anledningen till att vi enbart undersöker kostnaden från 2002, med hänsyn till strukturella faktorer, är brist på enhetliga data för vissa variabler tidigare år.

I Figur 5 visar den heldragna linjen mediankostnaden utan hänsyn till strukturella faktorer. I början av tidsperioden 1998, samma år som kommunerna fick en tydligare laglig rätt att anvisa sökande till insatser, ser vi också högre kostnader jämfört med senare år. En anledning till detta kan vara att många kommuner påbörjade eller byggde ut sina arbetsmarknadsinsatser vilket föranledde en högre kostnad de första åren. Även arbetslösheten var relativt hög, om än på väg neråt efter 1990-talskrisen, vilket också kan vara en av orsakerna till högre kostnader i början av perioden. Mediankostnaden sjunker sedan fram till 2004, där vi ser en kort uppgång följt av en nedgång i kostnaderna mellan 2006 och 2009 för att därefter fortsatt att öka. Först 2015 är kostnaderna i nivå med år 1998. Spridningen följer samma mönster som mediankostnaden om än att kommunerna i den övre delen av fördelningen, 90:e percentilen, ökar mer under kostnadsökningen 2006/2007 och faller sedan tillbaka till ursprunglig skillnad gentemot mediankostnaderna 2009. För kommunerna i den nedre delen av fördelningen ser vi bara en marginell upp- och nedgång för samma period och en nästan plan kostnadsutveckling för de senare åren.

När hänsyn tagits till strukturella faktorer framträder en snarlik bild men med mindre variation mellan kommuner med höga respektive låga kostnader.

En intressant iakttagelse är att kostnaderna, både med och utan hänsyn till strukturella faktorer, inte tycks samvariera med arbetslöshetsnivåer eller andelen av befolkningen med ekonomiskt bistånd, framförallt under finanskrisen 2008/2009. Under denna period minskar, snarare än ökar, kommunerna sina kostnader på arbetsmarknadsåtgärder. Ett rimligt mönster borde vara att kommunerna satsar mer pengar när arbetslösheten och behoven av åtgärder ökar, och mindre under perioder där arbetslösheten är lägre och därmed behoven. Men istället ser vi en minskning under finanskrisen. En trolig förklaring är att även kommunerna drabbades ekonomiskt av finanskrisen, vilket påverkade deras möjligheter att satsa resurser på arbetsmarknadsinsatser.



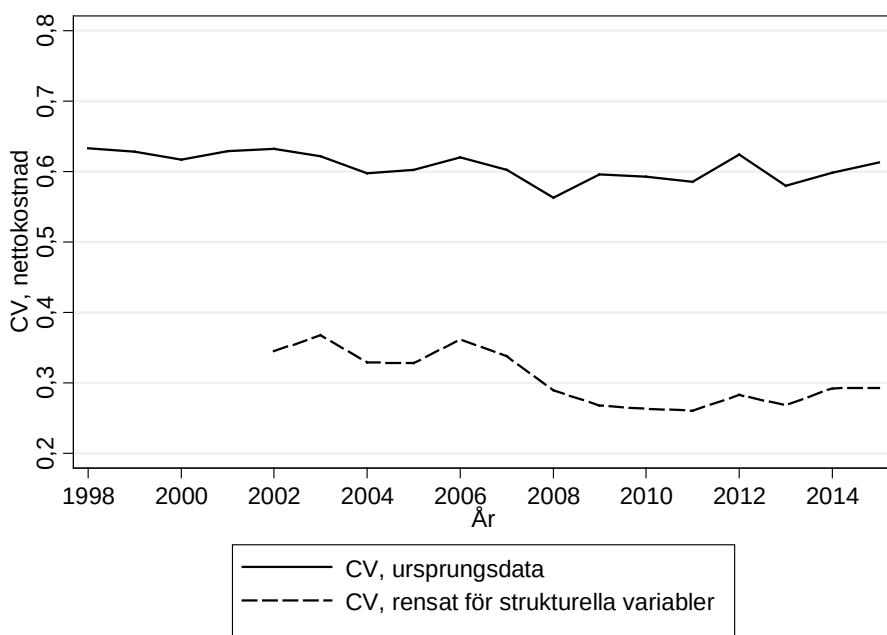
Figur 5 Nettokostnader för kommunala arbetsmarknadsåtgärder

Not: Baserat på 270 kommuner på grund av bortfall i kontrollvariabler. P90 och P10 motsvarar 90:e respektive 10:e percentilen varje år. De strukturella variabler vi rensat för är de fyra variabelgrupperna i avsnitt 3.3. Kostnaderna redovisas i 2015 års priser.

Vi fortsätter att diskutera variationen i kostnader mellan kommunerna med hjälp av varianskoefficienter (CV). Varianskoefficienten, standardavvikelsen dividerat med medelvärdet, uttrycker relativa skillnader. Detta gör att om de

absoluta skillnaderna i kostnader är stabila men medelvärdet för kostnaderna sjunker ökar variationen (Bergmark, 2001). Resultaten ska därför tolkas med viss försiktighet då CV påverkas av både förändrad spridning och av förändrat medelvärde. En anledning till att vi använder denna analysmetod är för att kunna jämföra resultaten med tidigare studier.

Figur 6 visar CV mellan 1998 och 2015, och från 2002 med kontroll för strukturella faktorer. Utan att hänsyn till strukturella faktorer framträder en variation mellan kommunerna om cirka 60–65 procent utan några större förändringar över tid. Med hänsyn till demografisk- och socioekonomisk struktur minskar variationen med ungefär hälften till 35 procent. Efter kostnadsökningen 2007, som följdes av en nedgång fram till 2009, minskar även variationen mellan kommunerna till strax under 30 procent.



Figur 6 Varianskoefficienten (CV) på nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder

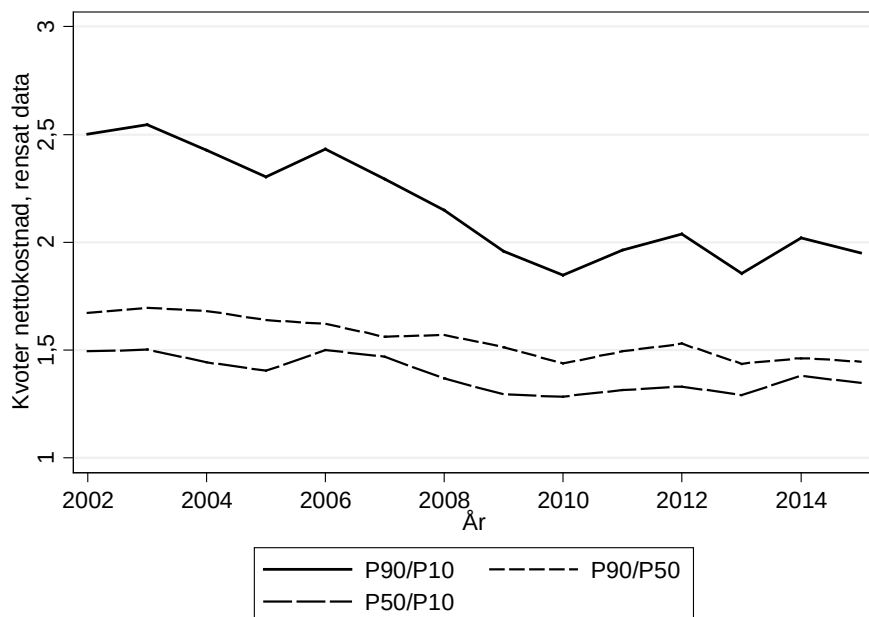
Not: Baserat på 270 kommuner på grund av bortfall i kontrollvariabler.

För att sätta detta i relation till andra studier så visar exempelvis Johansson (2001) på en ökande variation i kostnader för ekonomiskt bistånd, från cirka 40 procent 1990 till knappa 60 procent 1998. Bergmark och Sandgren (1998) undersöker kostnaderna för ekonomiskt bistånd 1996 med hänsyn till

strukturella faktorer och finner att cirka 70 procent av variationen kan förklaras av strukturella faktorer. Eftersom den kommunala arbetsmarknadspolitiken är helt fri från regleringar är det inte konstigt att strukturella variabler bara kan förklara 50 procent av variationen mellan kommuner. Det ska också tilläggas att Bergmark och Sandgren studerar en annan tidsperiod, vilket också kan påverka skillnaden.

Figur 7 visar på variationen i olika delar av fördelningen med hjälp av percentilkvoter efter hänsyn till strukturella faktorer. Spridningen i den övre delen av fördelningen (P90/P50) är något större än i den lägre delen av fördelningen (P50/P10). Skillnaden är dock ganska liten. Tittar vi istället på spridningen i P90/P10, där skillnaden mellan kommuner i den övre delen av fördelningen och kommuner i den lägre delen av fördelningen jämförs, ser vi att mellan 2002 till 2006 spenderar kommunerna i den övre delen av fördelningen 2,5 gånger så mycket pengar per kommuninvånare än kommuner i den nedre delen av fördelningen. Efter 2006 minskar skillnaden fram till 2008 och stabiliseras därefter på omkring 2 gånger så mycket. Utan kontroll för strukturella faktorer är skillnaden ungefär dubbelt så stor som med kontroll för strukturella faktorer.

Vi använder våra fyra variabelgrupper – kommunstorlek, befolknings-sammansättning, kommunekonomi och kommuninvånarnas behov – och studerar vad som påverkar den kommunala variationen över tid. Nedan diskuterar vi de fyra variabelgruppernas förklaringsvärde för kommunernas nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder. Resultaten skattas i fyra steg.

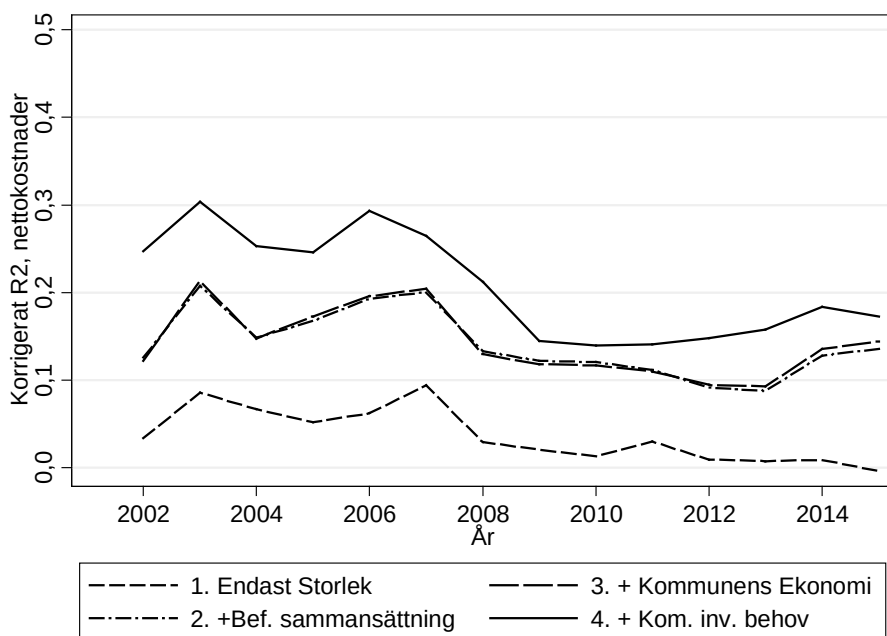


Figur 7 Kvoter för nettokostnader efter att hänsyn tagits till strukturella faktorer

Not: Baserat på 270 kommuner på grund av bortfall i kontrollvariabler. P90, P50 och P10 motsvarar 90:e, 50:e respektive 10:e percentilen varje år. De strukturella variabler vi rensat för är de fyra variabelgrupperna i avsnitt 3.3.

Samtliga variabelgrupper, förutom gruppen *kommunekonomi*, bidrar med att förklara variationen i kommunernas utgifter. I Figur 8 visas korregerat R^2 -värde för de olika skattningarna 2002–2015. Variabelgruppen *kommunstorleks* förklaringsgrad avtar från 2007 och bidrar inte alls till att förklara den kommunala variationen i nettokostnader i slutet av tidsperioden. *Kommuninvånarnas behov* innehåller strukturella faktorer som andelen arbetslösa ungdomar och vuxna, andel med ekonomiskt bistånd, kostnaden för det ekonomiska biståndet samt ohälsotal och ger en bild av kommuninvånarnas behov av arbetsmarknadsåtgärder. Kommuninvånarnas behov har ett högre förklaringsvärde under de första studerade åren men sjunker likt kommunstorlek, för att från 2009 förklara betydligt mindre av kommunernas kostnader. En möjlig förklaring är att kommunernas ekonomi blev mer ansträngd under krisen och arbetsmarknadsåtgärderna prioriterades ned och därefter inte återhämtade sig. Ett annat alternativ är att kommunerna förändrat sina prioriteringar. Den enda variabelgruppen som i denna stegvisa skattning tycks vara något konstant över tid i att förklara variationen är *befolkningssammansättningen*. De strukturella faktorerna tappar över tid förklaring till den kommunala variationen. Från att kunna

förklara cirka 25–30 procent av variationen mellan 2002–2007, förklarar de strukturella faktorerna endast cirka 15–20 procent under den senare delen av den studerade perioden.



Figur 8 Korrigerat R^2 för nettokostnader

Not: För varje år har fyra separata skattningar genomförts där för varje skattning fler kontrollvariabler har lagts till. Varje linje representerar korrigerat R^2 -värde, dvs. hur mycket av variationen kontrollvariablerna kan förklara, för skattningar med samma mängd kontrollvariabler.

För att få en bättre förståelse för vad som påverkar kommunernas nettokostnader över tid försöker vi här reda ut vilka faktorer som specifikt bidrar till att förklara den kommunala variationen. I Tabell 1 lyfter vi ut några år som är typiska för de tidsperioder vi kan identifiera för att visa på vad som mer i detalj tycks påverka variationen utan en stegvis skattning. Samtidigt har variablerna inom grupperna starka samband vilket påverkar den skattade effekten av varje enskild variabel och dess standardfel.

Som vi visat tidigare förklarar variabelgruppen *kommunstorlek*, som innehåller olika variabler om folkmängd och befolkningsförändring, endast en liten del av variationen. Från 2002 till innan kostnadsuppgången 2006/2007 är folkmängd statistiskt signifikant, då fler invånare minskar kostnaderna. Storstäder har dock högre kostnader under denna tidsperiod även om denna variabel är

skattad med stor osäkerhet. Noterbart är också att efter upp- och nedgången av kostnaderna 2006/2007 tappar båda variablerna signifikans och ändrar riktning. Vad detta beror på är dock oklart, men det skulle kunna ha en förklaring i förändringar av det kommunala kostnadsutjämnningssystemet eller förändringar av Arbetsförmedlingens arbetssätt med kompletterande aktörer. Förändring av antalet invånare och befolkningstäthet tycks inte påverka kommunernas kostnader för arbetsmarknadsåtgärder under tidsperioden.

Den andra variabelgruppen, *befolkningssammansättning*, innehåller variabler som ålders- och utbildningsstruktur samt utrikes födda i kommunen. Något som framkommer tydligt är att kommuner med en högre andel unga, 20–34 år, har högre kostnader under hela perioden bortsett från 2006/2007 då kostnaderna först ökade och sen minskade relativt mycket. Variabeln andelen utrikes födda är inte signifikant under mätperiodens första år. Därefter tycks kommunernas beteende förändras och andel utrikes födda under mätperiodens sista år blir signifikant och ändrar riktning. Kommuner med en högre andel utrikes födda satsar då mer pengar på arbetsmarknadsåtgärder. Kommuner vars befolkning har en lägre utbildningsnivå har generellt sett högre kostnader efter kostnadsförändringarna 2006/2007. Dessförinnan tycks utbildning inte förklara lika mycket. Även variabelgruppen *befolkningssammansättning* tycks kunna delas in i tre perioder i hur dessa tycks påverka variationen av nettokostnaderna.

Den tredje variabelgruppen *kommunal ekonomi* tar hänsyn till kommunernas ekonomi i fråga om skattekraft och skattesats, men tycks inte påverka kommunernas kostnader för arbetsmarknadsinsatser, vilket vi såg redan i Figur 8.

Kommuninvånarnas behov, som vi valt att kalla den sista variabelgruppen, hade en större inverkan i början av tidsperioden. Kommuner med högre arbetslöshet tycks till och från under periodens första år, 2002 till 2007, öka sina kostnader och andel med ekonomiskt bistånd tycks enbart förklara delar av variationen 2002 till 2004 i samma riktning. Vi ser inget samband mellan kostnaden för ekonomiskt och kommunernas kostnader för arbetsmarknadsåtgärder, vilket kan ses som anmärkningsvärt då kostnaderna för ekonomiskt bistånd under lång tid har använts som ett argument från kommunernas sida till att satsa på kommunala åtgärder.

Tabell 1 Samband mellan nettokostnader och strukturella faktorer för 2002, 2006, 2010 och 2015

	(1) 2002	(2) 2006	(3) 2010	(4) 2015
Folkmängd, 1000-tal	-1,015 ⁺ (0,553)	-0,670 (0,483)	0,192 (0,348)	0,757* (0,276)
Invånare per km ²	-0,0443 (0,0368)	-0,0478 (0,0317)	-0,0240 (0,0279)	-0,0286 (0,0297)
Storstadskommun	472,3 (396,4)	388,1 (344,2)	-144,7 (247,3)	-437,5* (187,5)
Befolkningsförändring senaste 5 år (%)	0,881 (5,674)	-4,843 (4,302)	-9,935 ⁺ (5,974)	8,674 (8,534)
Ålder 20–34 år, %	14,94 ⁺ (8,150)	8,422 (8,711)	18,74* (8,038)	6,473 (8,077)
Ålder 35–49 år, %	8,211 (15,92)	2,774 (13,71)	10,93 (15,11)	10,60 (17,59)
Ålder 50–64 år, %	-23,08 ⁺ (12,48)	-16,42 (12,38)	7,625 (15,30)	23,84 (23,14)
Utrikesfödd, %	-2,636 (6,751)	3,740 (7,024)	9,470* (4,072)	14,95* (6,154)
Gymnasial utbildning, %	3,117 (6,203)	6,521 (5,672)	14,05* (5,666)	16,38 ⁺ (8,740)
Eftergymnasial utbildning, %	-0,381 (4,406)	6,889 (4,448)	6,074 (4,561)	7,834 (6,450)
Utbildning saknas, %	-16,12 (33,93)	-8,376 (26,08)	1,469 (20,76)	-23,02 (32,07)
Skattekraft kommun, kr/inv	0,00205 (0,00148)	-0,000521 (0,00140)	-0,00112 (0,00132)	-0,000379 (0,00138)
Kommunal skattesats, %	-8,184 (8,540)	-4,570 (10,20)	3,260 (13,86)	13,19 (20,22)
Arbetslösa 16–64 år, %	37,43* (15,27)	40,13* (17,52)	-22,32 (16,48)	3,504 (20,09)
Arbetslösa 18–24 år, %	-5,777 (10,48)	-0,310 (8,065)	10,16 (6,679)	8,160 (9,682)
Med ekonomiskt bistånd, 18–64 år, %	35,81* (13,52)	21,69 (16,50)	14,76 (13,94)	23,20 (19,99)
Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv. 0–64 år	-0,0167 (0,0408)	-0,0222 (0,0525)	0,0433 (0,0455)	0,0159 (0,0544)
Ohälsotal, dagar	2,848 (1,982)	3,717 (2,324)	-4,410 (3,227)	0,836 (7,270)
Konstant	-196,7 (536,7)	-268,9 (552,3)	-1092,5 (712,3)	-2027,9* (1015,4)
Observationer	270	270	270	270
Justerat R ²	0,247	0,293	0,140	0,173

Not: Varje kolumn är en OLS skattning med nettokostnader i som beroende variabel. Av utrymmesskäl redovisas här bara fyra år. Robusta standardfel i parenteserna. ⁺ $p < 0,1$, * $p < 0,05$.

Sammanfattningsvis ser vi att strukturella faktorer bidrar till att förklara den kommunala variationen i högre omfattning i början av den studerade tidsperioden. Tre tidsperioder kan urskiljas: 2002–2005, 2006–2007 och 2008–2015. Fler faktorer har en påverkan 2002–2005. Under kostnadsuppgången och kostnadsnedgången 2006/2007 tappar många av de tidigare centrala faktorerna signifikans och nya men färre tycks få en större inverkan därefter. Kommuninvånarnas behov, där bland annat arbetslöshet ingår, tycks heller inte påverka kommunernas investeringar i kommunala arbetsmarknadsåtgärder under finanskrisen då behovet kan tyckas vara som störst.

4.2 De flesta kommuner har insatser

Då kommunerna själva bestämmer hur de ska bedriva arbetsmarknadsinsatser leder detta till variation både om de över huvud taget anordnar insatser och vilka målgrupper de riktar sig till, vilket även visar sig i Svenska Kommunförbundets rapport från 1994 och i Salonen och Ulmestig (2004). I Figur 1 såg vi att 273 kommuner bedrev någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik under 2015 och endast 17 kommuner inte hade någon verksamhet alls. Andelen aktiva kommuner har därmed ökat till 94 procent i jämförelse med 2002, då andelen aktiva kommuner var 83 procent av de som svarade på enkäten.¹¹

De allra flesta kommunerna som hade arbetsmarknadsinsatser 2015 hade det redan 2014, och de kommuner som inte anordnade insatser 2014 gör det i regel inte heller 2015. Av Sveriges 290 kommuner har 277 samma aktiveringsstatus båda åren (se Tabell 2). Av de 13 övriga kommunerna är det 10 som går från att inte vara aktiva 2014 till att vara det 2015. Resterande 3 kommuner slutar med arbetsmarknadsinsatser mellan dessa år. Det rör sig framförallt om mindre kommuner som byter status, vilket till viss del kan bero på att insatserna bygger på extern finansiering i form av exempelvis projektpengar från ESF (Europeiska socialfonden) som är tidsspecifika eller har konjunkturella förutsättningar.

Tabell 2 Förändringar i kommuners arbetsmarknadsinsatser mellan 2014 och 2015 (antal kommuner som har arbetsmarknadsinsatser)

	Ej aktiv 2015	Aktiv 2015	Totalt 2014
Ej aktiv 2014	14	10	24
Aktiv 2014	3	263	266
Totalt 2015	17	273	290

¹¹ SKL (2017) redovisar att någon form av arbetsverksamhet finns i ungefär 85 procent av kommunerna. Denna uppgift bygger dock på material insamlat under en annan tidsperiod.

Tabell 3 visar hur sannolikheten att vara aktiv samverkar med några vanliga faktorer. Tabellen bygger på en logitskattning och redovisar oddskvoter, där värden över 1 innebär ökad sannolikhet att vara aktiv medan värden under 1 en minskad sannolikhet att vara aktiv. Tabellen visar att aktiva kommuner i genomsnitt är större (sett till befolkningsmängd) och att en mer välutbildad befolkning sänker sannolikheten att vara aktiv då den utelämnade utbildningskategorin är endast grundskola. Även andel med försörjningshinder arbetslös är signifikanta. Aktiva kommuner har fler med arbetslöshet som försörjningshinder. I vilken riktning sambandet går kan vi dock inte uttala oss om här. Det kan exempelvis vara så att kommuner med högre andel med försörjningshindret arbetslöshet är aktiva i högre utsträckning. Men det kan också vara så att i kommuner med insatser tenderar socialsekreteraren att sätta arbetslöshet som försörjningshinder även om annat hinder stämmer mer överens med det faktiska hindret.

Tabell 3 Oddskvoter från logitskattning av att ha arbetsmarknadsinsatser (2014 och 2015)

	Aktiva kommuner
År 2015	2,271* (0,761)
Folkmängd, 1000-tal	1,114* (0,0381)
Invånare per km ²	1,001 (0,000943)
Befolkningsförändring senaste 5 år (%)	0,969 (0,114)
Ålder 20–34, %	0,984 (0,147)
Ålder 35–49, %	1,201 (0,270)
Ålder 50–64, %	1,346 (0,349)
Utrikesfödd, %	1,030 (0,0592)
Gymnasial utbildning, %	0,771* (0,0767)
Eftergymnasial utbildning, %	0,743* (0,0797)
Utbildning saknas, %	0,499* (0,134)
Skattekraft kommun, kronor/invånare	1,000 (0,0000188)
Kommunal skattesats, %	0,719+ (0,136)
Arbetslösa 16–64 år, %	0,942 (0,331)

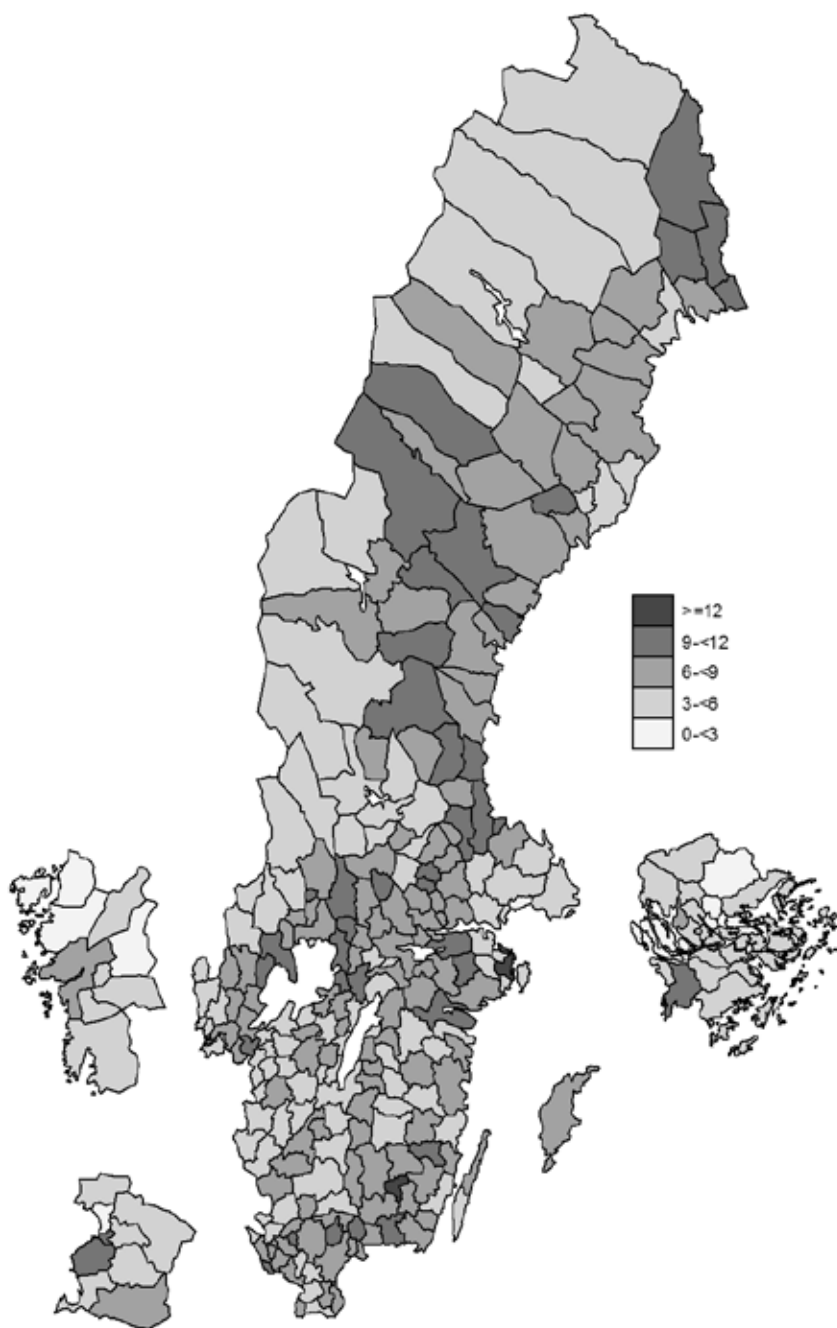
	Aktiva kommuner
Arbetslösa 18–24 år, %	1,063 (0,132)
Med ekonomiskt bistånd, 18–64 år, %	1,545 (0,425)
Kostnad ekonomiskt bistånd, kronor/invånare 0–64 år	0,999 (0,000866)
Ohälsotal, dagar	0,961 (0,0600)
Procent med arbetslöshet som försörjningshinder	1,040 ⁺ (0,0230)
Observationer	569

Not: Tabellen visar oddskvoter från en logistisk regression utifrån om kommunen har deltagare i lokala arbetsmarknadsinsatser. Signifikanta värden över 1 indikerar därmed högre sannolikhet att ha arbetsmarknadsinsatser medan värden under 1 indikerar lägre sannolikhet. Standardfel klustrade på kommun i parenteserna. ⁺ $p < 0,1$, * $p < 0,05$.

4.3 Kommunal aktiveringsgrad

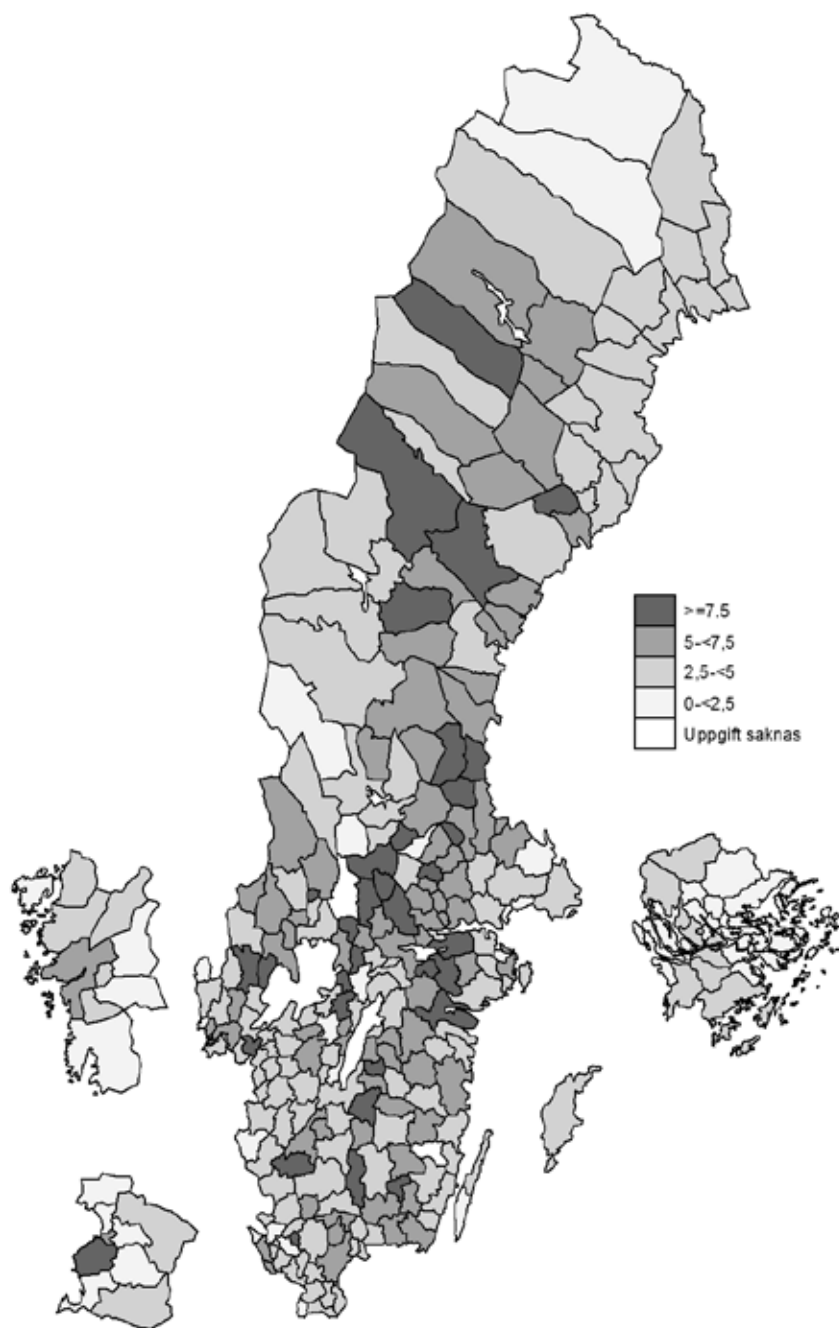
Hittills har vi visat om kommuner har lokala arbetsmarknadsinsatser eller inte och om dessa två grupper av kommuner skiljer sig åt. Hur aktivt kommunerna arbetar med sina arbetsmarknadspolitiska insatser kan skilja sig åt och belysas ur en rad aspekter. Ytterligare ett sätt att undersöka kommunal aktivitet är därför att studera hur stor andel av populationen potentiella deltagare som aktiveras. Som vi beskrev i avsnittet om data har vi inte uppgifter om antalet potentiella deltagare. Eftersom kommuner både kan ha deltagare från socialtjänsten och Arbetsförmedlingen i sina arbetsmarknadsprogram, samt att detta kan skilja sig åt mellan kommuner, är det svårt att utifrån mottagare av ekonomiskt bistånd och arbetslösa skapa en potentiell målgrupp. För att ändå normera antalet deltagare och kunna jämföra kommuner av olika storlek väljer vi att studera antalet kommunala arbetsmarknadsinsatser per 1 000 vuxna i arbetsför ålder (18–64 år) i kommunen, vilket vi benämner som *kommunal aktiveringsgrad*.

Det finns även stora skillnader mellan kommunerna med avseende på förutsättningar och behov att bedriva arbetsmarknadspolitiska insatser. I Figur 9, Figur 10 och Figur 11 visar vi arbetslöshet, andel med ekonomiskt bistånd och kommunal aktiveringsgrad för Sveriges kommuner. Att det finns ett starkt samband mellan arbetslöshet och andel invånare med ekonomiskt bistånd är, som väntat, tydligt om vi jämför Figur 9 och Figur 10. Om det finns något samband mellan dessa variabler och aktiveringsgrad inom de aktiva kommunerna är dock inte lika tydligt när vi jämför med Figur 11, till stor del på grund av att vi saknar värden för många kommuner. Vi kommer därför att undersöka detta närmare i avsnitt 4.4.



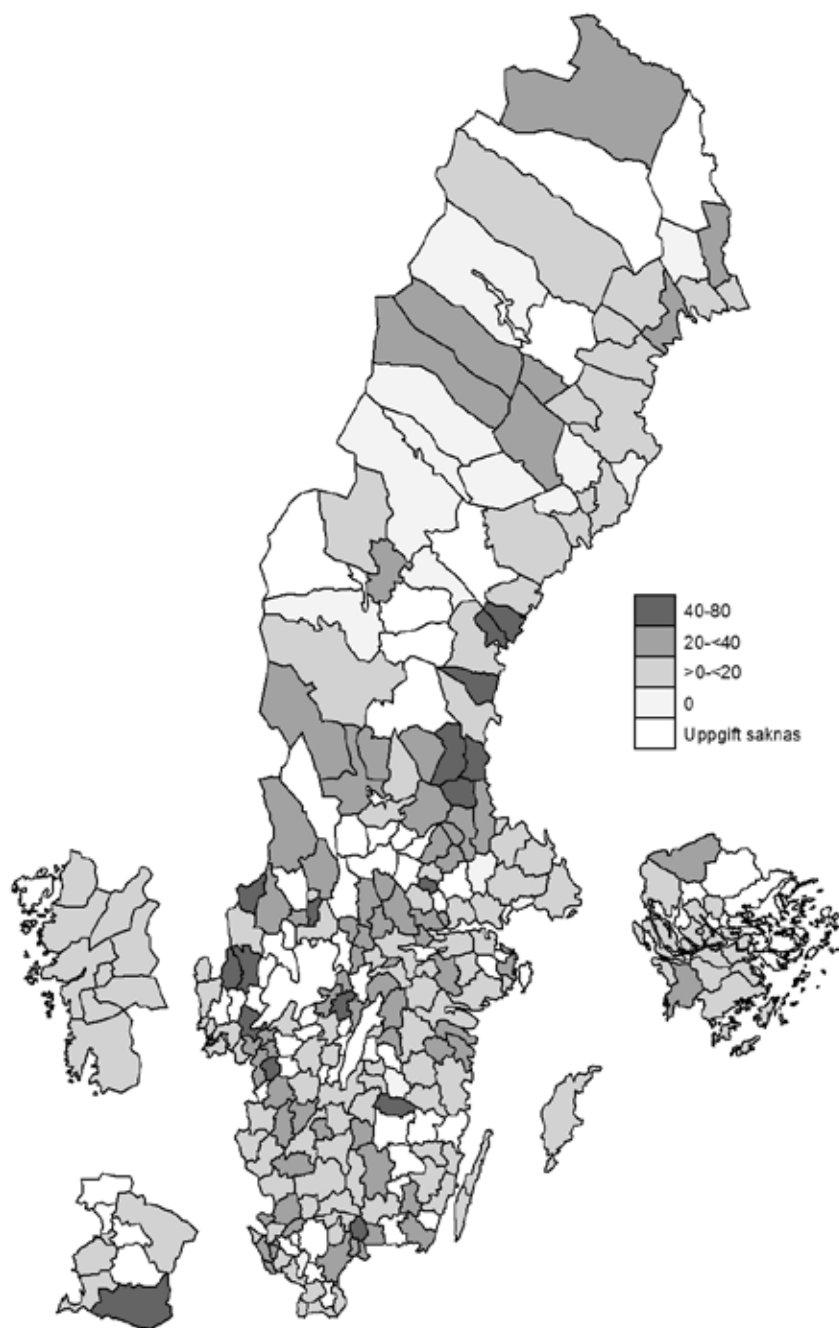
Figur 9 Kommunal arbetslöshet 2015 (procent)

Not: Andel öppet arbetslösa och personer i program med aktivitetsstöd i åldrarna 18–64 år.
Källa: Kolada.



Figur 10 Procent med ekonomiskt bistånd av kommunbefolkningen, 18–64 år, 2015

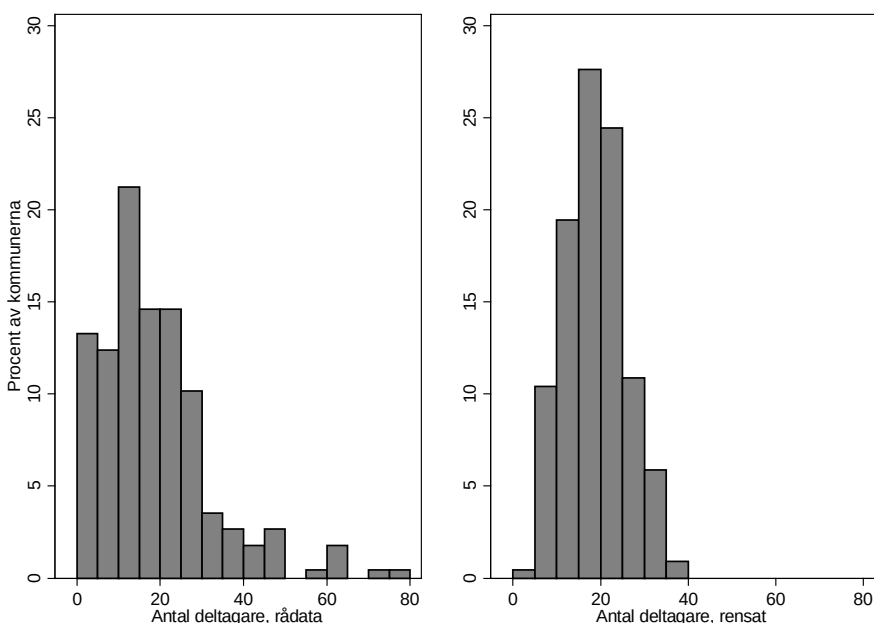
Not: En kommun saknar uppgift om ekonomiskt bistånd.



Figur 11 Kommunal aktiveringsgrad, antal deltagare per 1 000 invånare 2015

Vi fortsätter nu studera aktiveringsgraden mer i detalj innan vi i nästa avsnitt går tillbaka och undersöker vad som karakteriserar kommuner med hög respektive låg aktiveringsgrad. Ovan har vi jämfört aktiva och ej aktiva kommuner. Här tittar vi istället enbart på de aktiva kommunerna och jämför omfattningen av kommunala insatser.

Figur 12 (till vänster) visar variationen i aktiveringsgrad mellan kommunerna. Variationen går från 0 deltagare till 78 deltagare per 1 000 invånare i arbetsför ålder, där den stora majoriteten av kommuner har färre än 30 deltagare per 1 000 vuxna. Den genomsnittliga aktiveringsgraden i kommunerna är 18,5 deltagare per 1 000 vuxna. Den högra figuren visar aktiveringsgraden med hänsyn till strukturella faktorer. Tolkningen av första stapeln i den högra figuren säger att om vi tar hänsyn till strukturella faktorer minskar andelen kommuner med få deltagare från cirka 13 procent till cirka 1 procent. Samtidigt ser vi att kommuner med väldigt hög aktiveringsgrad försvinner helt. Antal deltagare när vi rensat för strukturella variabler går från 3 till 36 per 1 000 vuxna. Kommuner som i rådata har många deltagare tycks därmed också ha ett större behov eller förutsättningar av insatser.



Figur 12 Variation i aktiveringsgrad, antal deltagare per 1 000 vuxna, mellan kommuner med och utan hänsyn till strukturella faktorer

Not: Vänstra figuren baseras på 226 kommuner: de utan insats samt de som svarat på SKL:s enkät. Högra figuren baseras på 221 kommuner då alla inte rapporterat in ekonomiskt bistånd och försörjningshinder.

4.4 Varierar aktiveringsgraden beroende på olika kommunegenskaper?

Hittills har vi visat att variationen mellan kommuner är stor men att detta till viss del kan förklaras av strukturella faktorer. Vi undersöker nu om det finns något samband mellan specifika kommunegenskaper och aktiveringsgrad, det vill säga deltagare per 1 000 invånare. Eftersom aktiveringsgraden består av kvoten mellan deltagare och antal vuxna finns en risk att kommunegenskaperna inte har ett samband med antalet deltagare utan bara med befolkningsstorleken. Vi redovisar därför också sambandet mellan antal deltagare och kommunegenskaperna, där en kommunegenskap vi kontrollerar för är folkmängd. Resultatet visas i Tabell 4. I den första kolumnen redovisas sambandet i förhållande till kommunal aktiveringsgrad och kolumn två visar istället analyser av antalet deltagare.

Få av de strukturella variablerna visar på ett signifikant samband. För antalet deltagare har som väntat folkmängden ett positivt samband. I övrigt är det bara andel unga i kommunen, 20–34 år och arbetslösheten som har ett positivt statistiskt signifikant samband med hur många deltagare kommunerna har i sina arbetsmarknadsinsatser.

Kommuner med fler invånare som är utrikesfödda och med gymnasial utbildning har en statistisk signifikant lägre aktiveringsgrad. Den statistiska signifikansen försvinner när vi undersöker sambandet med antal deltagare. Vår tolkning av detta är att det är relationen till befolkningens storlek som styr detta snarare än aktiveringsgraden.

Eftersom flera av variablerna har starka samband med varandra finns risk att vi inte kan se de rätta sambanden.¹² Det är dock möjligt att se hur mycket som kan förklaras av de olika grupperna av variabler som vi gjorde för nettokostnader i Figur 8. Från en sådan analys är det tydligt att det även här är framförallt befolkningens sammansättning och behov som har betydelse för aktiveringsgraden. För antalet deltagare är det framförallt befolkningens storlek som förklarar mest, vilket är att förvänta.

¹² Så kallade multikollinaritetsproblem.

Tabell 4 Samband mellan kommunegenskaper och aktiveringsgrad

	(1) Antal i insats/1 000 vuxna	(2) Antal deltagare
År 2015	2,246* (0,978)	2,705 (13,39)
Folkmängd, 1000-tal	0,00708 (0,0135)	6,964* (1,224)
Invånare per km ²	-0,00239* (0,00126)	-0,104 (0,0638)
Storstadskommun	-11,56 (7,441)	253,7 (1071,5)
Befolkningsförändring senaste 5 år (%)	0,000810 (0,410)	8,898 (5,922)
Ålder 20–34 år, %	0,769 (0,481)	20,45* (11,29)
Ålder 35–49, %	1,298 (0,986)	11,59 (11,83)
Ålder 50–64, %	1,139 (1,345)	19,78 (15,51)
Utrikesfödd, %	-0,512* (0,303)	-3,801 (3,614)
Gymnasial utbildning, %	-0,937* (0,468)	-0,976 (5,539)
Eftergymnasial utbildning, %	-0,589 (0,362)	7,807 (4,770)
Utbildning saknas, %	3,800 (2,447)	13,62 (17,13)
Skattekraft kommun, kr/inv	0,0000436 (0,0000717)	-0,00219 (0,00133)
Kommunal skattesats, %	-0,340 (0,737)	-12,57 (13,89)
Arbetslösa 16–64 år, %	0,614 (1,154)	69,16* (23,06)
Arbetslösa 18–24 år, %	0,778 (0,485)	-10,62 (6,819)
Med ekonomiskt bistånd, 18–64 år, %	0,985 (1,350)	-2,856 (13,81)
Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv 0–64 år	0,00108 (0,00357)	0,0569 (0,0469)
Ohälsotal, dagar	0,141 (0,233)	-1,105 (3,602)
Procent med arbetslöshet som försörjningshinder	0,125 (0,0812)	0,484 (1,494)
Konstant	-9,711 (52,65)	-710,7 (728,6)
Observationer	453	453

Not: Tabellen baseras på regressionsanalyser med OLS, där deltagare per 1 000 vuxna utgörs av utfallet i kolumn 1 och antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser är utfallet i kolumn 2. * (+) innebär att parametern är statistiskt skild från noll på 95 (90) procents säkerhetsnivå. Standardfel är klustrade på kommun.

4.5 Sammanfattning

I avsnitt 4 har vi visat att de flesta kommuner har arbetsmarknadsinsatser, men att kostnader och andel deltagare varierar betydligt. Variationen kan till viss del förklaras av strukturella faktorer, framförallt befolkningens sammansättning och behov.

När vi studerat kostnader är det främst befolkningssammansättningen som kan förklara mest, den variabel som blir signifikant över hela tidsperioden är andelen unga i kommunen. Strukturella faktorer kan dock förklara nettokostnaderna i högre grad innan 2006 än efter. Efter 2006 kan vi se en ökning i kostnader över hela fördelningen, vilket också gör att spridningen mellan kommuner minskar när vi tar hänsyn till strukturella faktorer.

Det är stor variation i hur många deltagare kommunerna aktiverar, från inga deltagare upp till 78 per 1 000 vuxna invånare. Det är få enskilda faktorer som kan förklara andelen deltagare i kommunerna. Kommuner med högre arbetslöshet och fler unga har fler deltagare i insatser, i övrigt hittar vi inga statistiska samband.

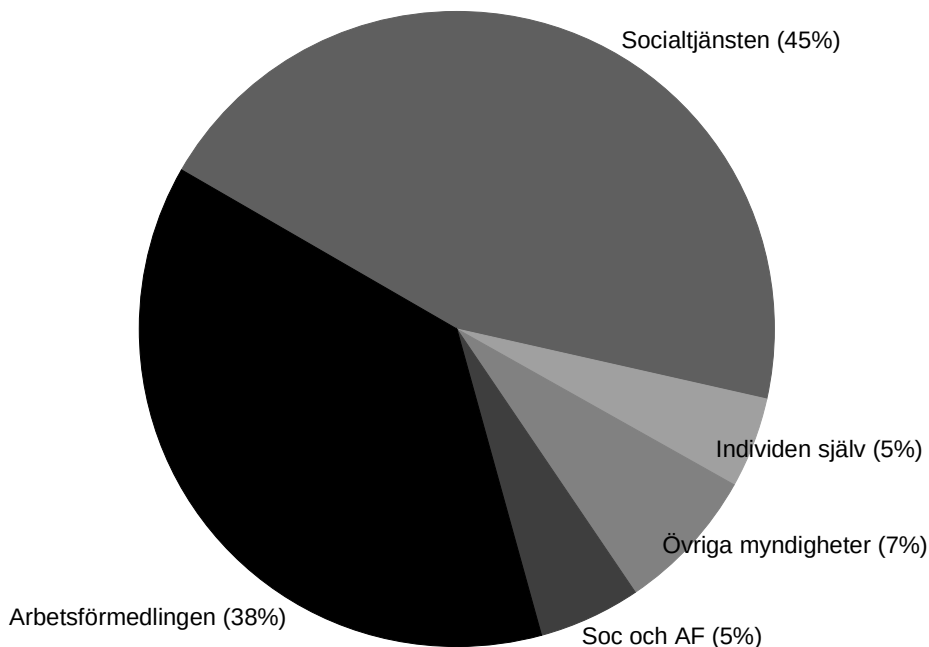
5 Beskrivning av insatser och deltagare

I detta avsnitt analyserar vi kommunernas insatser djupare. Vi använder data om de kommuner som har arbetsmarknadsinsatser och som svarat på SKL:s enkät (och som därmed finns i Kolada). Kommunerna har inte alltid svarat på alla frågor i enkäten; svarsfrekvensen redovisas därför vid alla resultat. I avsnitt 5.1 börjar vi med att visa vem som anvisar deltagarna till aktiviteterna, innan vi i avsnitt 5.2 beskriver deltagarna. Det vi vet om kommunernas insatser, hur snabbt deltagarna anvisas till insats, åldersfördelningen bland deltagarna samt hur länge insatserna pågår beskrivs i avsnitt 5.3. Avsnitt 5.4 handlar om arbetsmarknadsanställningar.

5.1 Socialtjänsten anvisar flest deltagare

Vilken aktör som anvisar deltagaren ger ytterligare en dimension till att förstå kommunernas arbete med arbetsmarknadspolitiska insatser. Det ger oss också information om deltagarens rättigheter och skyldigheter gentemot den som anvisar. Även finansieringen av insatsen styrs av aktören, då anvisaren oftast står för kostnaden samt för hela eller delar av den ekonomiska ersättningen som deltagaren tar emot i form av exempelvis aktivitetsersättning. Målgruppen kan även, till viss del, skilja sig mellan de olika anvisarna och därmed resultera i att målgrupperna skiljer sig mellan kommuner med hög respektive låg anvisning från utomstående myndigheter.

Figur 13 visar hur stor andel av deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser som anvisats av respektive aktör eller varit egeninitierade totalt sett.¹³ Den stora majoriteten anvisas av socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen. Andelen insatser som initieras av individen själv är i genomsnitt mycket låg, 5 procent, vilket troligen är en överskattning då vissa kommuner rapporterat in en mycket hög andel. Om deltagaren anvisas från Arbetsförmedlingen bär ofta Arbetsförmedlingen kostnaden för själva insatsen vilket gör att kostnaden förflyttas från kommunen till staten.



Figur 13 Anvisande myndighet 2015

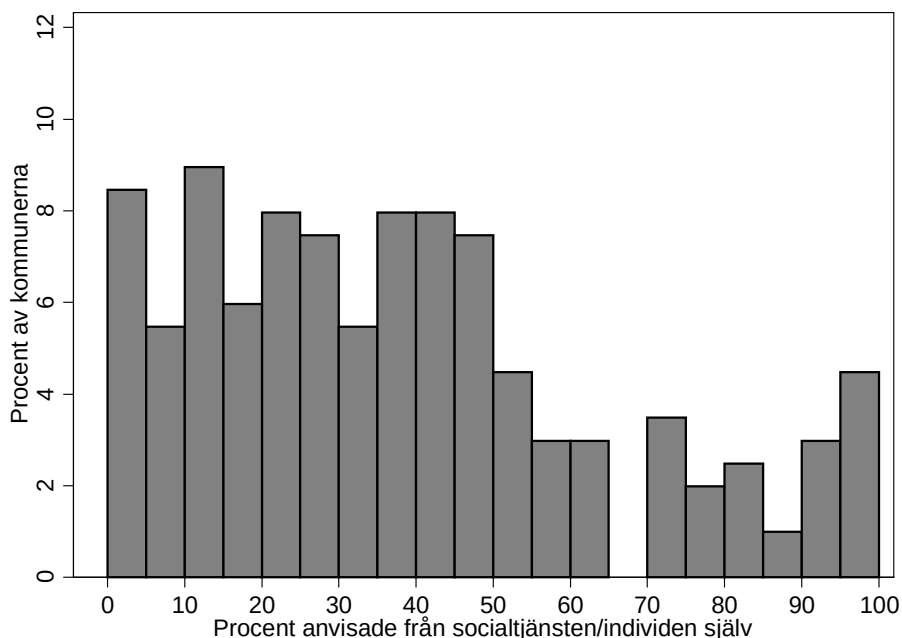
Not: Figuren bygger på svar från 201 kommuner.

I hälften av alla fall har en myndighet utanför den kommunala organisationen deltagit i anvisningen. Detta innebär att vilka lagrum och ersättningssystem som gäller deltagarna är olika vilket kan ha stor inverkan på arbetet ute i kommunerna. Att det bara är 5 procent som enligt KAS anvisas av socialtjänsten

¹³ Individen kan anvisa sig själv till insats vilket innebär att insatserna är öppna. Det kan exempelvis handla om individer som tidigare tagit del av insatserna och vid ett senare tillfälle är i behov av hjälp och då själv söker sig till insatsen utan en anvisning från myndighet. Försäkringskassan är en myndighet som redovisas separat i KAS. Men då andelen som anvisas från Försäkringskassan är liten, väljer vi att här slå ihop Försäkringskassan med övriga myndigheter.

och Arbetsförmedlingen gemensamt tyder på att få anvisningar sker i nära samarbete mellan socialtjänst och Arbetsförmedling.

Hur stor andel av deltagarna som anvisas av socialtjänsten (eller av individen själv) varierar mycket mellan kommunerna, vilket vi ser i Figur 14. Medan till exempel sju socialtjänstförvaltningar (3,5 procent) inte anvisar någon, anvisar sex (3 procent) förvaltningar själva samtliga deltagare. Resterande kommuner fördelar sig relativt jämnt, även om fler kommuner ligger i intervallet 0–50 procent än över 50 procent.



Figur 14 Fördelning av kommuner över hur stor andel av deltagarna som anvisats av socialtjänsten eller av individen själv

Not: Figuren bygger på 201 svarande kommuner.

Korrelationen mellan hur stor andel som anvisas av Arbetsförmedlingen och antal deltagare per 1 000 vuxna är positiv. Det betyder alltså att ju fler deltagare som anvisas av Arbetsförmedlingen, desto mer omfattande är den kommunala aktiveringsgraden: i snitt har kommuner med 10 procentenheter fler anvisningar från Arbetsförmedlingen en deltagare till per 1 000 vuxna.

5.2 Unga och lågutbildade deltagare

Informationen om deltagarna i KAS är begränsad, men den kan användas till att ge en övergripande bild av vilka personer insatserna vänder sig till. Vi jämför också deltagare i kommunala insatser med deltagare inom Arbetsförmedlingens garantiprogram, jobb- och utvecklingsgaranti (JOB) och jobbgarantin för ungdomar (UGA) vad gäller utbildning och ålder.

Ungefär 30 procent av deltagarna är högst 24 år både hos kommun och hos Arbetsförmedlingen. Däremot har deltagarna i kommunernas insatser lägre utbildning än dem som deltar i JOB och UGA, se Tabell 5. I de kommunala programmen har ungefär lika många antingen grundskole- (33 procent) eller gymnasieutbildning (35 procent) som högsta avslutade utbildning, men hela 19 procent saknar grundskola. Dock är antalet svarande kommuner lågt, 111 stycken. Utbildningsnivån inom garantiprogrammen är högre, andelen med gymnasial utbildning är 51 procent och andelen med högst grundskola är 31 procent.

Deltagarna i kommunala program har varit arbetslösa länge och deltar ofta i aktivering i mer än ett halvår. Nästan åtta av tio (76 procent) har varit arbetslösa längre än sex månader innan de började en insats, och nästan 45 procent deltar i en insats i över sex månader. Var tionde deltar i över två år. Både tid i arbetslöshet och framförallt tid i insats beskriver inte bara deltagarna utan även hur insatserna är utformade. I nästa avsnitt studerar vi därför denna variation närmare.

Tabell 5 Egenskaper hos deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser 2015

	Antal svarande kommuner	Medelvärde	Medelvärde JOB* + UGA**
Utbildning			
Eftergymnasial	111	13	18
Gymnasial	111	35	51
Grundskola	111	33	
Saknar grundskola	111	19	31
Ålder			
Andel 24 år eller yngre	193	29	31
Andel 25 år eller äldre	193	71	69
Tid i arbetslöshet			
0–6 månader	135	24	
6–24 månader	135	36	
>24 månader	135	40	
Tid i insats			
0–3 månader	162	30	
3–6 månader	162	25	
6–24 månader	162	36	
>24 månader	162	9	

Not: Kommunernas värden är viktade på antal deltagare vilket gör att tabellen visar medelvärden för deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser 2015. *Jobb- och utvecklingsgaranti
 **Jobbgaranti för ungdomar. Uppgifterna om JOB och UGA kommer från Arbetsförmedlingen (2016) och gäller alla kommuner.

5.3 Beskrivning av insatserna

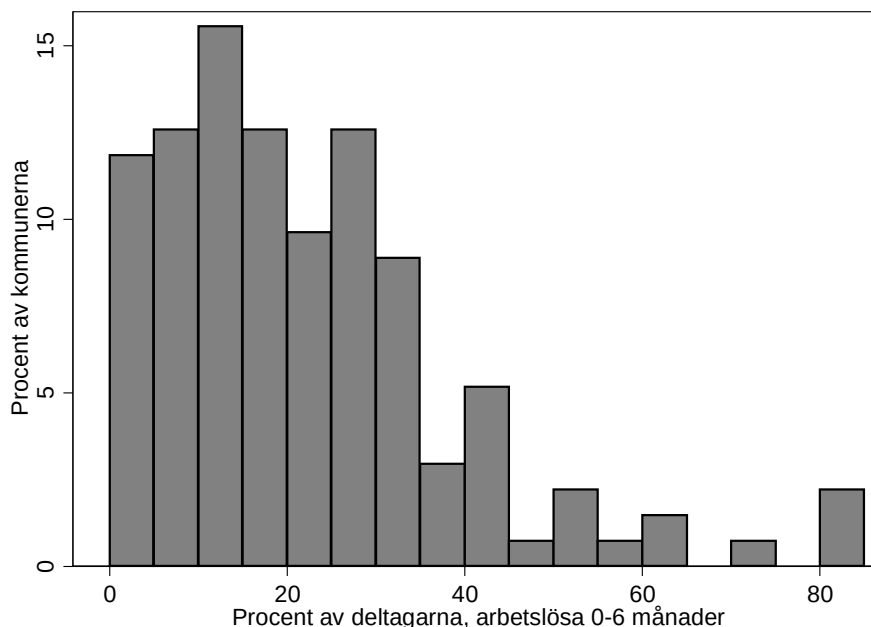
Hur lång tid deltagaren går utan insats skiljer sig mycket mellan kommunerna vilket visar på att kommunerna tycks rikta in sig på olika målgrupper, även med avseende på närhet till arbetsmarknaden. Figur 15 visar hur stor andel av kommunens samtliga deltagare (x-axeln) som varit arbetslös 0–6 månader¹⁴ innan insats och hur detta fördelar sig mellan kommunerna (y-axeln). I cirka 13 procent av kommunerna är det färre än 5 procent av deltagarna som har varit arbetslös kortare tid än sex månader innan insats (figurens första stapel). Totalt är det 8 av 135 svarande kommuner som inte har några deltagare som varit arbetslösa mindre än 6 månader innan insats, medan det i 3 kommuner (drygt

¹⁴ Tid i arbetslöshet innan insats är beräknat utifrån alla deltagare i kommunala insatser. I de fall deltagare går flera insatser under året är det tyvärr inte tydligt från insamlingen om tid i arbetslöshet avser första insatsen eller nuvarande insats.

2 procent) är över 80 procent av deltagarna som har korta arbetslöshetsperioder innan insats.

Figur B1 och Figur B2 i Bilaga B visar samma fördelning av kommunernas deltagare för dem som varit arbetslösa 6–24 månader och mer än 24 månader innan insats. Generellt är det tydligt att fokus för de flesta kommuner är på deltagare som varit arbetslösa längre än 6 månader.

Många kommuner använder sig även av olika former av direktanvisning vilket innebär att deltagaren anvisas till insats i samband med, eller i nära anslutning till, det tillfälle då ansökan om ekonomiskt bistånd inkom till socialtjänsten. I Kolada finns uppgifter om kommunerna har som princip att anvisa ungdomar, 25 år eller yngre, inom en månad. 151 av totalt 275 svarande kommuner uppger att det använder sig av direktanvisning av ungdomar. Detta gäller dock enbart de deltagare som anvisas från socialtjänsten, då kommunen inte kan styra över vilka deltagare Arbetsförmedlingen anvisar till insatserna.

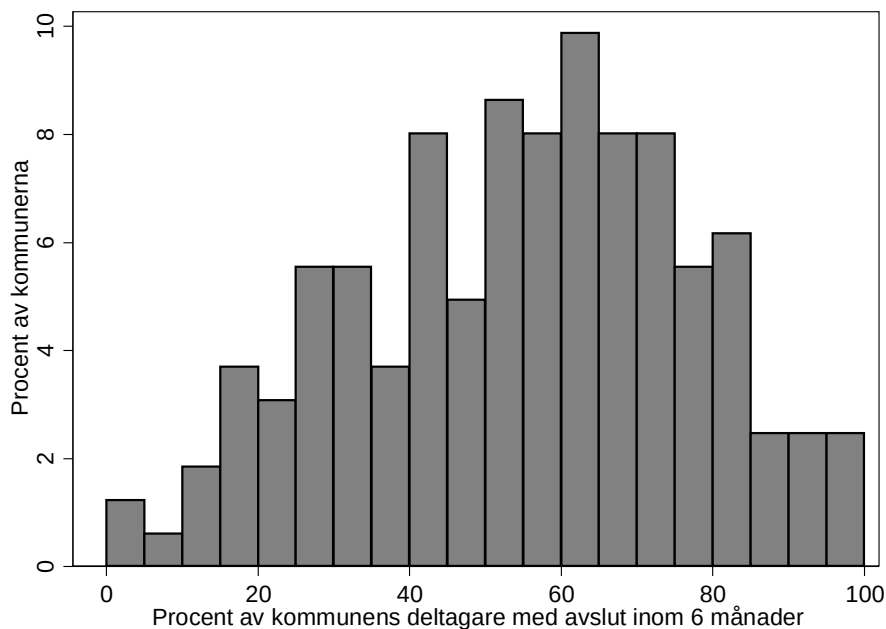


Figur 15 Andel av deltagarna som varit arbetslösa 0–6 månader innan kommunal insats

Not: Y-axeln visar procent av kommunerna medan x-axeln visar procent av deltagarna som varit arbetslösa 0–6 månader innan insats. Bygger på 135 svarande kommuner.

Hur länge deltagarna är i insats varierar. I föregående avsnitt visade vi att cirka 55 procent var i insatser som pågick kortare än 6 månader och resterande 45 procent i insatser som pågick längre än 6 månader. Här fokuserar vi istället på kommunen som enhet och studerar hur många av kommunernas deltagare som är i insatser som pågår olika länge. Vi väljer att studera hur stor andel av kommunernas insatser som pågår kortare än 6 månader (Figur 16) medan Figur B3 i Bilaga B visar mer detaljer.

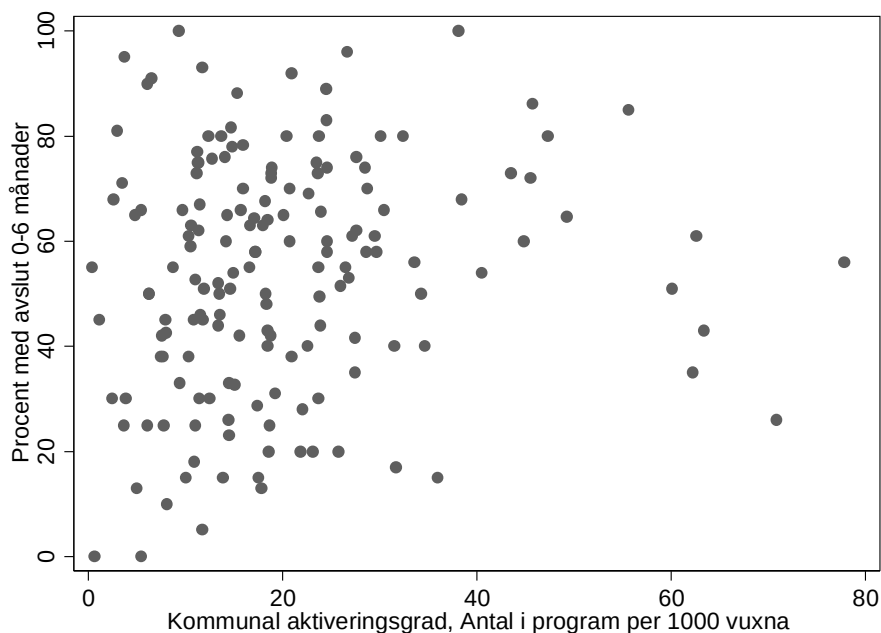
Variationen mellan kommunerna är även här stor. Vissa kommuner saknar kortare insatser helt, medan andra bara har insatser som är kortare än 6 månader. Tyngdpunkten av staplarna i Figur 16 ligger på mellan 50 och 80 procent, det vill säga i de flesta kommuner avslutar mer än 50 procent av deltagarna insatserna inom 6 månader. Från Figur B3 i Bilaga B ser vi också att hälften av kommunerna låter mindre än 5 procent av insatserna pågå mer än 24 månader och 24 procent av kommunerna har inga insatser som pågår så länge.



Figur 16 Andel av kommunernas deltagare med insatser som avslutas inom 6 månader

Not: Y-axeln visar procent av kommunerna medan x-axeln visar procent av deltagarna som deltagit i insats upp till 6 månader. Bygger på 162 svarande kommuner.

Det finns inte något samband mellan aktiveringsgrad och tid insats. I Figur 17 jämför vi andelen insatser som avslutas inom 6 månader och kommunens aktiveringsgrad. Varje punkt motsvarar en kommun. Vi ser inte något samband mellan aktiveringsgrad och hur länge deltagarna är i en insats¹⁵. Andelen insatser som slutar inom 6 månader går mer eller mindre från 0 till 100 för kommuner med färre än 40 deltagare per 1 000 vuxna, variationen blir sedan mindre på grund av färre observationer.



Figur 17 Samband mellan kommunal aktiveringsgrad (deltagare per 1 000 vuxna) och insatser med avslut inom 6 månader

Not: Bygger på 162 svarande kommuner.

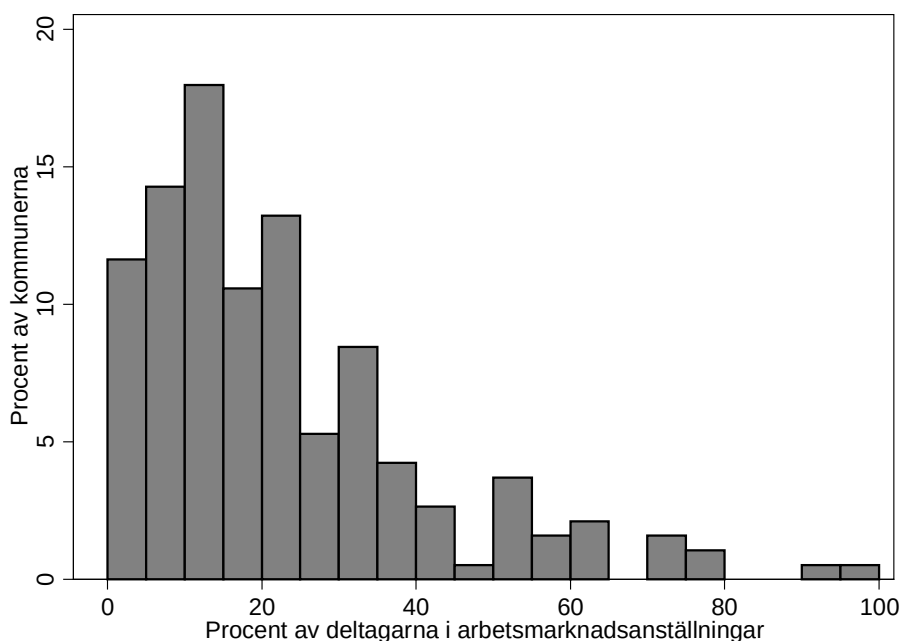
5.4 Arbetsmarknadsanställningar

Vid sidan om arbetsmarknadspolitiska insatser har många kommuner även arbetsmarknadsanställningar (även kallat kommunala åtgärdsanställningar), vilket är en tidsbegränsad visstidsanställning med lön. Anställningsformen lyder under ordinarie lagstiftning för visstidsanställningar och kollektivavtal.

¹⁵ Vilket också bekräftas av en linjär regression där punktskattningen visserligen är positiv (10 fler deltagare i program motsvarar 2 procent fler med avslut inom 6 månader) men inte statistisk skild från noll.

Målgrupp och arbetsuppgifter varierar mellan kommunerna. Oftast riktar sig arbetsmarknadsanställningar främst till deltagare som kommer från socialtjänsten, men även deltagare från Arbetsförmedlingen kan komma ifråga (Andersson och Boman 2012). Arbetet är i de flesta fall tidsbegränsat upp till 12 månader. Motivet till anställningarna är att deltagarna ska komma närmare arbetsmarknaden, men även att deltagaren ska ha möjlighet att upparbeta arbetsvillkoret och därmed bli berättigad till arbetslöshetsförsäkring efter anställningen. På så sätt belastas inte kommunernas ekonomi. Många anställningar är också subventionerade av Arbetsförmedlingen. I vissa fall innebär detta att det inte är möjligt för deltagaren att gå med i arbetslöshetsförsäkringen, som i fallet med särskilt anställningsstöd, vilket gör att deltagaren riskerar att återvända till ekonomiskt bistånd efter avslutad anställning. I övrigt är kunskapen om kommunala arbetsmarknadsanställningar begränsade då det saknas en nationell kartläggning om hur anställningen används och några tidigare studier på området finns inte.

Totalt finns det 13 820 arbetsmarknadsanställningar (omräknat till heltidstjänster per år) i de 189 kommuner som svarat. Figur 18 visar antalet arbetsmarknadsanställningar i relation till antalet deltagare i insats, det vill säga 100 innebär att samtliga deltagare är aktiverade genom arbetsmarknadsanställning och 0 innebär att ingen i kommunen är aktiverad genom arbetsmarknadsanställningar. I våra data ser vi att 17 procent av alla deltagare i kommunala insatser är aktiverade genom arbetsmarknadsanställningar. I Figur 18 ser vi att några kommuner har nästan alla sina deltagare i arbetsmarknadsanställningar. Det rör sig dock om relativt få individer då kommunerna har få deltagare totalt sett. Av 189 svarande kommuner har en kommun enbart arbetsmarknadsanställningar, medan 8 kommuner inte har någon arbetsmarknadsanställning.



Figur 18 Andel av kommunernas deltagare som har arbetsmarknadsanställningar

Not: Arbetsmarknadsanställningar/antal deltagare i insats. Första stapeln ska därför tolkas som att i 12 procent av kommuner har mindre än 5 procent av deltagarna i lokala insatser i arbetsmarknadsanställningar. Figuren bygger på 189 svarande kommuner.

5.5 Sammanfattning

I avsnitt 5 har vi visat att de flesta deltagarna i kommunala insatser har anvisats till aktivitet av kommunens socialtjänst, men att även Arbetsförmedlingen anvisar till dessa insatser i stor utsträckning. Kommunernas rutiner tycks skilja sig åt, då vi ser en stor spridning i andelen deltagare som kommer från olika håll.

Deltagarna i de kommunala insatserna har lägre utbildning än deltagarna i Arbetsförmedlingens garantiprogram. Kommunerna tycks enligt de enkätdata vi har vända sig till lite olika målgrupper med sina insatser: medan några framförallt aktiverar långtidsarbetslösa har andra insatser för dem som varit arbetslösa kortare tider. Det finns inget samband mellan insatsernas längd och antalet deltagare.

Ett dåligt belyst område är kommunala arbetsmarknadsanställningar. Dessa är oftast kortare anställningar som gör att deltagaren får del av arbetslöshetsförsäkringen. Anställda i arbetsmarknadsanställningar motsvarade under 2015 närmare 14 000 heltidstjänster. Spridningen mellan kommuner är stor; det finns

kommuner helt utan arbetsmarknadsanställningar och kommuner som nästan har alla deltagare i denna typ av löneanställning.

6 Avslutning och sammanfattning

I den här rapporten har vi studerat kommunala arbetsmarknadsinsatser i Sverige. 94 procent av kommunerna bedrev sådana aktiviteter 2015. I insatserna har minst 83 000 personer deltagit. Andelen kommuner med arbetsmarknadsinsatser har ökat över tid. Av 188 svarande kommuner hade 62 procent insatser 1994 (Klingensjö, 1994) och 2002 hade 83 procent av kommunerna arbetsmarknadsinsatser (Salonen och Ulmestig, 2004).

I och med att området inte är statligt reglerat finns möjligheter till stora variationer mellan kommuner. Våra analyser visar att så också är fallet. Samtidigt, när vi jämför variationen vad gäller nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder med kostnader inom närliggande politikområden som visats i andra studier, tycks det inte vara större skillnader mellan kommunerna inom arbetsmarknadsområdet. Tidigare studier täcker dock framförallt in tidsperioder före 2000, medan vi analyserar tiden efter 2002.

Spridningen mellan kommuner kan till viss del förklaras av strukturella faktorer som kommunstorlek, befolkningens sammansättning och behov. När vi studerar nettokostnader per kommuninvånare, som är den utfallsvariabel vi kan studera över en längre tidsperiod, ser vi både att faktorernas förklaringsgrad och vilka faktorer som är statistiskt signifikanta förändras över tid. Under perioden 2002 till 2005 spelar både arbetslöshet och andel med ekonomiskt bistånd roll för kostnaderna. I samband med 2006 ser vi sedan att de strukturella faktorerna får mindre betydelse (i form av förklaringsgrad, R^2 -värde) och de faktorer som tidigare visat på statistiskt signifikanta samband kan senare inte skiljas från noll-samband. Det är få samband mellan nettokostnader och enskilda strukturella faktorer som under den senare perioden är statistiskt signifikanta samtidigt som kostnaderna ökar för alla kommuner. Det är förvånande att vi inte finner att fler faktorer verkar påverka kommunernas satsningar på arbetsmarknadsåtgärder. Vi skulle kunna förvänta oss att kostnaderna följer konjunktur eller kommuninvånarnas behov, vilket vi inte tycker oss se. Det är särskilt anmärkningsvärt att andelen arbetslösa kommuninvånare spelar allt mindre roll.

Bland de kommuner som har insatser är spridningen stor i antalet deltagare. För att normalisera i förhållande till befolkningsstorlek har vi studerat antal deltagare per 1 000 vuxna. I våra ursprungsdata varierade detta mellan 0 och 78 deltagare per 1 000 vuxna. När vi kontrollerar för strukturella faktorer minskar

spridningen till mellan 3 och 36, vilket dock innebär att kommunen med flest deltagare fortfarande har mer än tio gånger så många som kommunen med minst antal. Eftersom insatserna ofta vänder sig till mottagare av ekonomiskt bistånd innebär en stor spridning att kravnivån för att få ekonomiskt bistånd mellan kommuner skiljer sig åt.

Även när det gäller antalet deltagare i insatser är det få strukturella faktorer som visar på ett statistiskt samband. Undantagen är andel unga i kommunen och arbetslöshet som båda har ett positivt samband med antalet deltagare. Vi har dock inte haft möjligt att ta hänsyn till alla faktorer som skulle kunna ha betydelse. Exempelvis skulle andel arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring, kommuninvånarnas nätverk (eller brist på) och andel utomnordiskt födda snarare än samtliga utrikes födda kunna påverka hur mycket kommunen väljer att satsa på arbetsmarknadsinsatser.

Socialtjänsten anvisar flest deltagare till aktiviteter, följt av Arbetsförmedlingen. Även här ser vi variationer. I vissa kommuner anvisar till exempel Arbetsförmedlingen samtliga deltagare och i andra inga alls. Även om Arbetsförmedlingen har samma ansvar över hela landet är det tydligt att rutinerna ser olika ut. I viss mån anvisar även andra myndigheter till kommunala program, till exempel Försäkringskassan. Ett problem som uppstår när olika aktörer anvisar till samma insats är att deltagarna lyder under olika regelverk och ersättningssystem, vilket kan vara svårt för kommunen att ha kunskap om och hantera.

Deltagarna i de kommunala insatserna är i genomsnitt ungefär lika gamla som deltagarna i Arbetsförmedlingens garantiprogram JOB och UGA, men de har lägre utbildning. Insatsernas längd varierar både inom och mellan kommuner. Detta kan till viss del bero på att det också är stor variation i hur länge deltagarna varit arbetslösa innan insats. Långa insatstider behöver inte nödvändigtvis vara ett problem; det kan vara det som krävs med svåra målgrupper. Vissa insatser syftar inte direkt till att komma i egen försörjning utan bara ta ett steg närmare arbetsmarknaden (SKL, 2016). Det kan dock vara problematiskt om insatsen pågår år efter år.

Bristerna i datamaterialet gör att det finns många intressanta frågor som inte kan besvaras. För att till exempel kunna studera effekter av kommunala arbetsmarknadsinsatser krävs information på individnivå om vilken typ av insats personen deltagit i och när detta har skett. En annan information som vore intressant att ha tillgång till är hur kommunernas krav om motprestation från mottagare av ekonomiskt bistånd är utformad, eftersom detta skulle kunna vara en delförklaring till varför det ser olika ut mellan kommunerna.

Kommuner med arbetsmarknadsinsatser har ökat över tid och omfattade 2015 minst 83 000 deltagare. Det vi fortfarande saknar är kunskap om vilka insatser som fungerar för målgruppen, vilket kräver tillförlitliga data på individnivå.

Referenser

- Andersson, J. och J. Boman (2012). En kartläggning av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Östergötland. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Arbetsförmedlingen (2016). Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2015.
- Bergmark, Å. (2001). Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet. Kommittén Valfärdsbokslut/SOU, 52.
- Bergmark, Å. och K. Jansson (Red.) (2000). Valfärd och försörjning: antologi från Kommittén Valfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Bergmark, Å. och P. Sandgren (1998). Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? En analys av kommunala variationer. Socialstyrelsen.
- Justitieombudsmannen (JO) (2012). Kritik mot förutvarande Kortedala stadsdelsnämnd, nuvarande Stadsdelsnämnden Östra Göteborg i Göteborgs kommun för handläggningen av en ansökan om försörjningsstöd; fråga bl.a. om nämnden med stöd av 4 kap. 4 § Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, hade rätt att kräva att sökanden skulle delta i s.k. kompetenshöjande verksamhet, dnr 1859-2011.
- Johansson, H. (2000). Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet. *Valfärd och försörjning* / [Åke Bergmark (redaktör); Kjell Jansson ...]. (S. 207–233).
- Klingensjö, L. (1994). *Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Lundin, M. (2007). Political Partisanship and Entity Size: When Parties Matter for Public Policy. Uppsala universitet.
- Lundin, M. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (IFAU Rapport 2008:13.) Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Lundström, T. (2000). Barnomhändertaganden: en analys av kommunala variationer. Stockholm.
- Mörk, E. (2011). *Från försörjningsstöd till arbete: hur kan vägen underlättas?* (IFAU Rapport 2011:6). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

- Mörk, E. och L. Liljeberg (2011). *Fattig, sjuk och arbetslös: en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun* (IFAU Rapport 2011:17). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Nybom, J. (2008). Hur bedömer socialarbetare socialbidragstagares försörjningshinder?. *Socialvetenskaplig tidskrift*, årg. 15 nr 2.
- Proposition 1996/97:124. *Ändring i Socialtjänstlagen*. Stockholm.
- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004). *Nedersta trappsteget: en studie om kommunal aktivering*. Växjö: Institutet för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Salonen, T. (2000). Om outsiders och aktivering i svensk arbetsmarknadspolitik. I Lindberg (Red.), *Den glömda krisen – om ett Sverige som går isär*. Stockholm: Agora.
- SCB (2013). Definitionstexter till tabellpaket Vad kostar din kommun.
- Sibbmark, K. och A. Forslund. (2005). *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år* (IFAU Rapport 2005:9). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Svenska kommunförbundet. (1999) *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken: en enkätundersökning 1998*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- SKL (2012). *Kommunala arbetsmarknadsinsatser – enkätstudie 2012*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2015). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2014*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2016). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken: En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Socialstyrelsen (1999). *Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser under de 18 första månaderna; SoS följer upp och utvärderar 1999:3*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2005). *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4§ socialtjänstlagen?* Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013a). *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten*. Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2013b). Ändringar i socialtjänstlagen den 1 juli 2013 som gäller ekonomiskt bistånd. Meddelandeblad Nr 7/2013. Socialstyrelsen.
- SFS 2010:1466. Förordning 2007:1364 om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SFS 1980:620. Socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 1997:313. Socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 1998:384. Socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:1466. Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SFS 2013:421. Socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2015:505. Förordning om upphävande av förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Stjernquist, N. och H. Magnusson (1988). *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm: Allmänna förl..
- Thorén, H. K. (2005). *“Municipal Activation Policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients”* (IFAU Working Paper 2005:20): Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Thorén, H. K. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare* (Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2). Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Trydegård, G-B. (2000). “Explaining local variation in home-help services” i *Tradition, change and variation : past and present trends in public old-age care*. Stockholm: Univ., 2000.
- Trydegård, G-B. och M. Thorslund (2001). Inequality in the Welfare State? Local Variation in Care of the Elderly – the Case of Sweden. *International Journal of Social Welfare* 10 (3).

Ulmestig, R. (2009). En studie i och om variationer: en kartläggning av socialbidragshandläggning i Jönköpings län. Jönköping: Luppen kunskapscentrum.

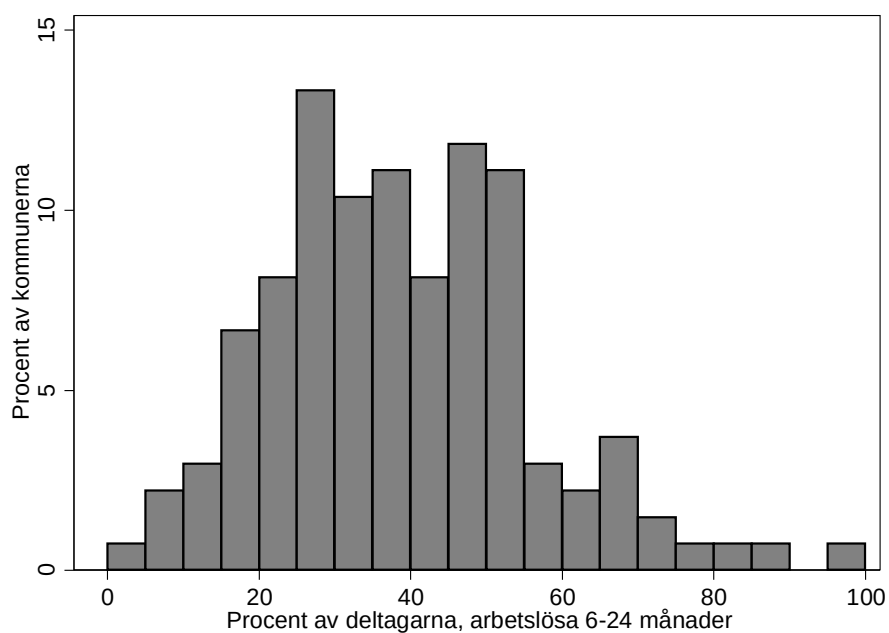
Bilaga A – Data

Tabell A1 Beskrivning av kontrollvariabler

	(1) Medelvärde	(2) Standardfel	(3) Observationer
<i>Kommunens storlek</i>			
Folkmängd, 1000-tal	31,81	62,28	3 769
Invånare per km ²	132,10	451,24	3 769
Storstadskommun	0,01	0,10	3 769
Förändring i antal invånare under senaste femårsperioden, andel (%)	0,26	4,16	3 764
<i>Befolkningens sammansättning</i>			
Åldern 20–34, %	15,52	2,94	3 769
Åldern 35–49, %	19,87	1,69	3 769
Åldern 50–64, %	20,56	1,76	3 769
Utrikesfödd, %	9,96	5,37	3 769
Gymnasial utbildning, %	48,85	4,60	3 769
Eftergymnasial utbildning, %	22,97	8,06	3 769
Utbildning saknas, %	1,56	0,79	3 769
<i>Kommunens ekonomi</i>			
Skattekraft kommun, kr/inv	15 2761,12	22 999,39	3 769
Kommunal skattesats, %	21,44	1,33	3 769
<i>Kommuninvånarnas behov</i>			
Arbetslösa 16–64 år, %	5,62	2,17	3 769
Arbetslösa 18–24 år, %	9,89	4,54	3 769
Med ekonomiskt bistånd, 18–64 år, %	4,40	1,70	3 749
Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv 0–64 år	1 136,72	543,96	3 767
Ohälsotal, dagar	40,14	10,30	3 769
Andel med arbetslöshet som försörjningshinder, %	49,42	10,53	1 134
<i>Biståndsbefolkningens sammansättning</i>			
Andel av biståndsmottagarna som är kvinna	35,97	6,63	1 433
Andel av biståndsmottagarna som är utrikesfödda	29,74	12,01	1 401
Andel biståndshushåll med ensamstående förälder	18,72	3,85	1 309

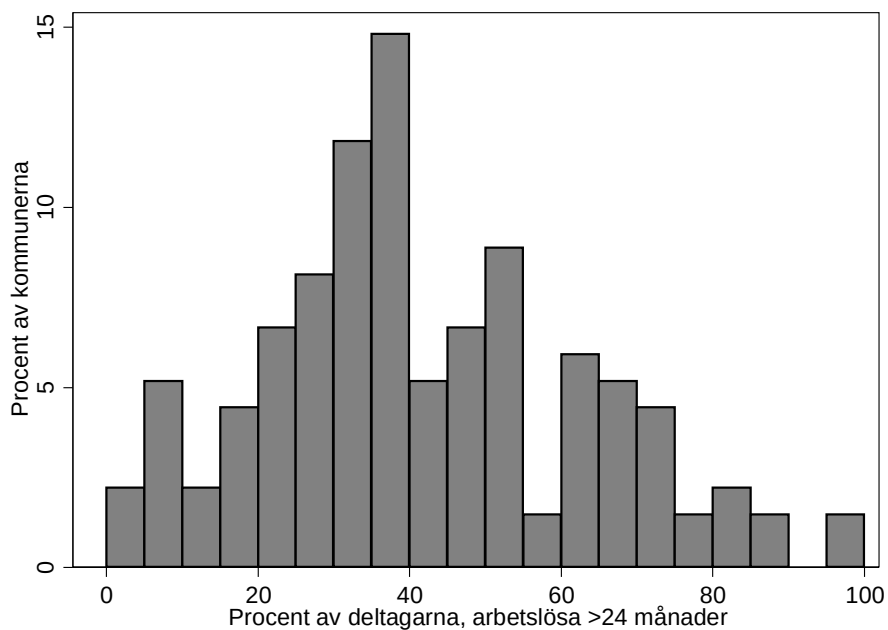
Not: Tabellen visar medelvärden, standardfel och antal observationer data finns tillgängligt för de åren vi studerar 2002–2015. Alla variabler är dock mätta föregående år utom förändring i antal invånare som gäller för senaste femårsperioden. Arbetslöshet som försörjningshinder samt biståndsbefolkningens sammansättning är hämtat från Socialstyrelsen. Invånare per km² kommer från SCB.

Bilaga B – Extra tabeller och figurer



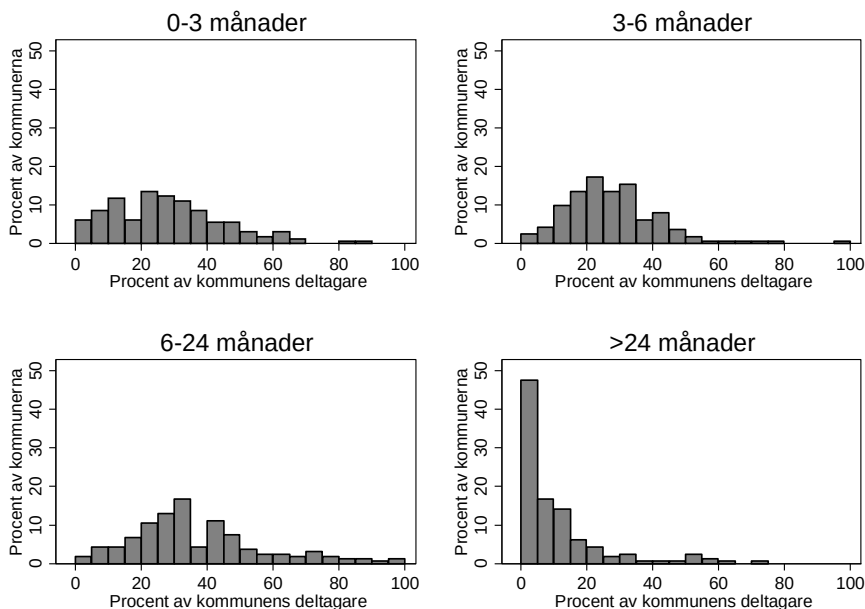
Figur B1 Andel av deltagarna som varit arbetslösa 6–24 månader innan kommunal insats

Not: Y-axeln visar procent av kommunerna medan x-axeln visar andel av deltagarna som varit arbetslösa 6–24 månader innan insats. Bygger på 135 svarande kommuner.



Figur B2 Andel av deltagarna som varit arbetslösa mer än 24 månader innan kommunal insats

Not: Y-axeln visar procent av kommunerna medan x-axeln visar andel av deltagarna som varit arbetslösa mer än 24 månader innan insats. Bygger på 141 svarande kommuner.



Figur B3 Andel av kommunernas deltagare med insatser som avslutas inom 0–3, 3–6, 6–24 respektive mer än 24 månader

Not: Y-axeln visar procent av kommunerna medan x-axeln visar andel av deltagarna som varit insats upp till antalet månader som ges av texten över varje figur. Bygger på 168 svarande kommuner.