

RESURSARBETE - EN UPPFÖLJNING

av

Kerstin Johansson*

1999-10-08

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala, telefon: 018-4717094, epost: Kerstin.Johansson@ifau.uu.se, hemsida: www.ifau.se. Jag vill tacka Susanne Ackum-Agell och Johnny Zetterberg för värdefulla synpunkter och kommentarer. Ett tack riktas också till Kenny Jonsson och Sten Törnblom på Resursarbetsdelegationen och till Per Johansson och övriga deltagare vid seminariet på IFAU. Vidare tackas Anna Nilsson och personalen på SCB för hjälpen med enkäterna.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	”Kalmarmodellen” – en föregångare till resursarbete	3
1.2	Resursarbete	4
1.3	Syfte och frågeställning	6
1.4	Data	9
1.5	Rapportens uppläggning	10
2	Resursarbetsdelegationens verksamhet	10
3	Deltagarna enligt Händel	12
3.1	Deltagarnas bakgrund	12
3.2	Deltagarnas inskrivningstider	13
3.3	Deltagarna perioden före resursarbetet	14
3.3.1	Deltagarnas arbetslöshetstider	15
3.4	Resursarbetets längd	16
3.5	Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen	17
4	Enkät till deltagarna	17
4.1	Perioden före resursarbetet	18
4.2	Tiden i resursarbete	19
4.2.1	Ersättningen under resursarbete	20
4.2.2	Vem anordnar resursarbetet	21
4.2.3	Deltagarnas tidigare erfarenhet av arbetsuppgifterna och kontakter med arbetsgivarna	21
4.2.4	Initiativet till deltagande och individuella handlingsplaner	23
4.2.5	Skälen till att delta i resursarbete	25
4.2.6	Frågor om undanträngning	26
4.3	Kompetensutveckling och söka arbete	28
4.3.1	Kompetensutveckling	28
4.3.2	Söka arbete	31
4.4	Vikariat	32
4.5	Tiden efter resursarbetet	33
5	Enkät till arbetsförmedlingarna	36
5.1	Informationen om resursarbete	37
5.1.1	Informationen till arbetsförmedlingarna	37
5.1.2	Informationen till arbetsgivarna	41
5.2	Faktorer som kan ha påverkat deltagarantalet	42
5.3	Urval av de enskilda deltagarna i resursarbete	45
5.4	Ansökningarna om resursarbete	48
5.5	Förlängning av tiden i resursarbete	49
5.6	Resursarbete jämfört med andra åtgärder	50
5.7	Undanträngningsfrågor	52
5.8	Individuella handlingsplaner och kompetensutveckling	52

6	Diskussion av undanträngningseffekter	55
6.1	Definition och metoder	55
6.2	Undanträngning och resursarbetet	57
6.2.1	Vikariaten	57
6.2.2	Kravet på gemensam ansökan	58
6.3	Resultaten från undanträngningsstudier	59
6.3.1	Ekonometriska studier	59
6.3.2	Enkätstudier	60
7	Sammanfattning och diskussion	61

Referenser

Appendix A Uppdraget till IFAU enligt regleringsbrevet för budgetåret 1999

Appendix B Tekniska detaljer, deltagarenkäten

Appendix C Bortfallsanalys av deltagarenkäten

Appendix D Enkätformuläret till deltagarenkäten

Appendix E Tekniska detaljer, enkäten till arbetsförmedlingarna

Appendix F Enkätformuläret till arbetsförmedlingarna

1 Inledning

Resursarbete är en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd som infördes 1970. Tillkomsten av resursarbete kan ses mot bakgrund av den minskade kommunala sysselsättningen under 90-talet. Den kommunala sektorn expanderade kraftigt från mitten av 60-talet och minskningen i den kommunala sysselsättning i början av 90-talet var ett markant trendbrott. Under 90-talet har den ekonomiska situationen i kommunerna drastiskt försämrats, både vad gäller skatteunderlag, statsbidrag och möjligheter till skattehöjningar samtidigt som det finns krav på att kommunernas ekonomi ska vara i balans år 2000. Som följd av detta har nivån på den kommunala servicen sänkts och arbetslösheten bland de kommunalanställda ökat.

Samtidigt medför den demografiska strukturen att efterfrågan på vård- och omsorg kommer att öka inom de närmaste åren. Rekryteringsbehovet är således stort inom vård och omsorg vilket väntas påverka den kommunala sysselsättningen i positiv riktning under de närmaste åren. I Svenska kommunförbundet (1999) görs bedömningen att kommunerna totalt sett behöver rekrytera 550 000 årsarbetare till år 2010 och att den totala volymen resurser för äldreomsorgen ökar med 18% mellan 1997-2010.

1.1 ”Kalmarmodellen” – en föregångare till resursarbete

En föregångare till resursarbete är det arbetsmarknadspolitiska försök som bedrevs 1963 till 1976 i Kalmar och som brukar kallas ”Kalmarmodellen”. Initiativtagare till försöket var Svenska Kommunalarbetsförbundet tillsammans med länsarbetsnämnden och Kalmar kommun. Tanken bakom ”Kalmarmodellen” var att använda de pengar från arbetslöshetsersättningen som betalades ut till arbetslösa medlemmar i Svenska Kommunalarbetsförbundet till att finansiera arbetsuppgifter som kommunen inte hade råd med. Arbetslösa skulle ges sysselsättning och den kommunala servicen skulle samtidigt bli bättre. Försöket bedrevs inom vård och omsorg och arbetsgivarna skulle erbjuda deltagarna de korttidsvikariat som uppstod. Resten av tiden skulle deltagarna vara ”kvalitetshöjare”.

”Kalmarmodellen” har utvärderats av Hopstadius och Nyberg (1997). I studien, som är en effektutvärdering, jämförs en försöksgrupp bestående av deltagarna i

”Kalmarmodellen” med liknande individer i en kontrollgrupp i Växjö kommun. I utvärderingen studeras två variabler: skillnader i lön och arbetade timmar jämförs mellan deltagar- och kontrollgruppen. Skillnader mellan grupperna tolkas som effekter av försöket. Bruttolönen för försökspersonerna var drygt 20 % större efter åtgärden jämfört med kontrollgruppen och sysselsättningen tycks ha ökat i ungefär lika stor utsträckning. Vid utvärderingstidpunkten var sysselsättningsgraden för deltagarna mycket låg, ungefär 50 timmar per månad, varför resultaten tyder på att deltagarna inte erhållit heltidsanställningar i någon större omfattning.

1.2 Resursarbete

I propositionen (96/97:150) föreslår regeringen att resursarbete enligt ”Kalmarmodellen” införs från 970701. Den största skillnaden mot försöket i Kalmar är att resursarbete också får införas inom andra områden än vård och omsorg.

Resursarbete får erbjudas arbetslösa personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen mer än 6 månader och som uppbär arbetslöshetsersättning. Tanken är att således att resursarbete ska gå till långtidsarbetslösa personer. Riksdagen valde formuleringen av deltagarvillkoret enligt ovan eftersom det annars finns risk att långtidsarbetslösa inte kommer ifråga om det avbryter sin arbetslöshet för arbete under kortare perioder, se Finansutskottets betänkande (1996/97:FiU20). Bestämmelserna om resursarbete finns i Förordning (1987:411) om beredskapsarbete, med ändringar införda tom. SFS 1998:568.

Resursarbete kan anordnas hos stat, kommun, landsting, kyrkliga kommuner och de allmänna försäkringskassorna. Sedan 980701 får även privata arbetsgivare med offentligt upphandlad långvarigt pågående entreprenadverksamhet samt friskolor och stiftelser som bedriver utbildning eller vård och omsorgsverksamhet anordna resursarbete. Resursarbetare ska verka som extra resurs i det ordinarie arbetet och därigenom verka kvalitetshöjande. 10% av resursarbetstiden ska ägnas både åt att delta i kompetensutveckling och att, i aktivt samråd med arbetsförmedlingen, söka arbete. Ansvar för kompetensutvecklingen ligger på arbetsförmedlingen. I regeringens proposition föreslogs att 10% av tiden skulle ägnas åt att söka arbete, men i utskottsbehandlingen ändrades detta till att även innefatta kompetensutveckling. Resursarbete ses vara ett led i

den individuella handlingsplan som ska finnas för alla långtidsarbetslösa. Enligt Finansutskottets betänkande (1996/97:FiU20) bör man i samband med att handlingsplanen utarbetas eller revideras överväga om den arbetslöses kompetens behöver förstärkas, yrkesinriktningen preciseras eller arbetssökandet utvecklas eller intensifieras.

Arbetsgivaren ska erbjuda deltagarna de lämpliga vikariat som kan uppkomma. Resursarbete får också bedrivas på deltid; i proposition (96/97:150) anses det vara en fördel att deltidsarbetslösa får chans att fylla upp sin arbetstid till heltid. Ett resursarbete får vara i högst 6 månader. Om det finns särskilda skäl får dock resursarbetet förlängas till 9 månader.

Arbetsgivarna och berörda arbetstagarorganisationer ansöker gemensamt hos arbetsförmedlingen om att få inrätta resursarbetsplatser. Arbetsgivare och berörd arbetstagarorganisation ska vara överens om de arbetsuppgifter som kan komma ifråga för verksamheten, antalet personer på varje arbetsplats som ska omfattas av verksamheten och antalet ordinarie arbetstagare som måste finnas på arbetsplatsen i form av grundbemannning. Eftersom arbetsgivare och arbetstagarorganisationer vid återkommande tillfällen måste vara överens om grundbemanningen anser regeringen att risken för att resursarbete ska tränga undan reguljära arbetstillfällen minskar, se proposition (96/97:150).

Arbetsgivaren får betala ersättning till den anställda motsvarande högst 90% av den dagpenninggrundande inkomsten eller 90% av lön enligt kollektivavtal. Maximalt får lönen uppgå till 652 kr per dag. Arbetsgivaren erhåller ersättning från staten med ett belopp motsvarande vad den anställda skulle fått från arbetslöshetsförsäkringen samt ett påslag på detta med 33% som ersättning för sociala- och löneavgifter. När deltagarna anställs som vikarier skall dessa erhålla avtalsenlig lön.

I början av september 1997 beslutar regeringen att inrätta en delegation för resursarbete. Delegationen hade som uppgift att verka för att resursarbete skulle få ett brett genomslag utan att kvaliteten minskar och utan att reguljära arbetstillfällen trängs undan.

Av uppföljningen för 1997 i bilaga 5 till proposition (97/98:150) framgår att antalet deltagare i resursarbete inte har nått den beräknade omfattningen på 10 000 personer per månad. I februari 1998 hade ungefär 3 800 personer resursarbete. Regeringen föreslog då ett antal regeländringar som väntades leda till att antalet resursarbeten skulle öka. Ersättningsreglerna ändrades så att det från och med 980701 blev möjligt att ersätta

resursarbetare med antingen 90% av avtalsenlig lön eller med 90% av den dagpenninggrundande inkomsten. Tidigare var ersättning till deltagarna 90% av den dagpenninggrundande inkomsten, vilket kunde medföra problem på arbetsplatserna om deltagarna hade låg arbetslöshetsersättning. För att förenkla administrationen ersätts arbetsgivarna med ett schablonbelopp som sedan regleras vid resursarbetets slut. Privata vårdhem, stiftelser och friskolor och privata arbetsgivare med offentligt upphandlad långvarigt pågående entreprenadverksamhet gavs möjlighet att anordna resursarbete.

Resursarbete avvecklas vid utgången av 1999 eftersom konjunkturutvecklingen och de ökade statsbidragen till kommunerna då antas ge väsentligt ökad efterfrågan på arbetskraft inom berörda sektorer, se proposition (98/99:1). Tanken i det ursprungliga regeringsförslaget var att resursarbete skulle införas som en tidsbegränsad åtgärd, men i utskottsbehandlingen framkom det ändringsförslag som gjorde att resursarbete kom att införas i förordningen om beredskapsarbete som inte har någon tidsbegränsning.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med rapporten är att redogöras för a) hur åtgärden har implementerats, b) i vilken mån deltagarna får tillgång till kompetensutveckling, c) i vilken utsträckning deltagarna erhåller vikariat under tiden i åtgärd, samt att d) diskutera eventuella undanträngningseffekter¹. Dessutom kommer vi att följa upp e) vad som händer efter resursarbetet.

Punkterna a)-c) ovan ryms inom ramen för en implementeringsstudie², punkt e) är en uppföljning, medan punkt d) för en fullständig diskussion kräver en effektstudie; något som ligger utanför vårt uppdrag. Vi har valt att enbart diskutera risken att resursarbete tränger undan reguljära arbetstillfällen och vi gör inget försök att uppskatta omfattningen av en eventuell undanträngning.

¹ Se avsnitt 6 för en definition av undanträngning.

² I en implementeringsstudie studeras införandet av en åtgärd och exempelvis undersöks om beslutsfattarens intentioner är uppfyllda. De frågeställningar som väljs ut för undersökning är relaterade till målsättningarna för åtgärden. Implementeringsstudier används för att försöka förklara eventuella avvikelser mellan mål vid beslutsfattandet och resultat från det faktiska genomförandet. Implementeringsstudier är deskriptiva och till skillnad mot s.k. effektstudier undersöks inte effekterna av en åtgärd. För att uttala sig om en åtgärds effekter på individ- eller på makronivå, krävs att införandet av åtgärden kan jämföras med ett förlopp som skulle ägt rum om inte åtgärden infördes. Vad som skulle hänt om åtgärden inte infördes eller om en annan åtgärd infördes istället är vanliga val av alternativa förlopp i en effektstudie. Resultaten från en implementeringsstudie kan också användas i en effektstudie. Om exempelvis inga effekter av en

Vanligtvis innehåller implementeringsstudier en lista på punkter, relaterade till målen eller bestämmelserna för åtgärden, som ska jämföras med det faktiska utfallet. Vi har, ur en tänkt sådan lista, tagit fram frågeställningar baserade på vad vi har bedömt skulle kunna ha varit problem i samband med implementeringen av resursarbete. Därför är rapportens uppläggning inte helt i linje med en implementeringsstudie. Detta, tillsammans med diskussionen om undanträngning, gör att vi väljer att betrakta rapporten som en uppföljning. Nedan anges vilka frågeställningar som kommer att behandlas vid respektive delsyfte.

a) Hur har resursarbete implementerats?

Vi har här två frågeställningar. Dels undersöker vi vilka faktorer som kan tänkas ha påverkat deltagarantalet, dels om deltagarna i resursarbete rekryteras från den tänkta målgruppen.

i) Vilka faktorer har påverkat antalet deltagare i resursarbete?

Omfattningen av resursarbete har inte varit stor. När resursarbete infördes räknades med 10 000 deltagare per månad. Antalet deltagare i resursarbete nådde upp till i genomsnitt 4 600 per månad under våren 1999, trots att reglerna hade förenklats i juli 1998. I Resursarbetsdelegationen (1998a och 1999) och i AMS (1999) framförs möjliga förklaringar till det låga deltagarantalet. Den låga omfattningen anses bl.a. bero på att samverkan mellan arbetsgivare och fackförening inte alltid fungerat. Arbetsgivarna har varit ointresserade av resursarbete och vill hellre använda sig av exempelvis ALU. Vidare är resursarbete dyrt för arbetsgivarna om deltagarna har låg ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom anser förmedlingarna att administrationen kring resursarbete är krånglig. Det sägs ha varit svårt att hitta deltagare som uppfyller de formella kraven därför att arbetsmarknadsläget inom vård- och omsorgssektorn har förbättrats. Arbetsgivare och fackförening ställer lika höga krav på deltagarna som vid ordinarie anställningar. Informationen om resursarbete har varit bristfällig och resursarbete ingick inte i AMS volymmål under startåret. Med utgångspunkt från ovan nämnda förklaringar är avsikten att undersöka *varför omfattningen av resursarbete inte har blivit större och då*

åtgärd erhålls i en effektstudie kan en implementeringsstudie användas för att se om detta bero på avvikelser mellan målsättningen med åtgärden och resultaten från det faktiska genomförandet.

särskilt uppmärksamma hur arbetsförmedlingarna har upplevt informationen om resursarbete.

ii) Rekryteras deltagarna från den tänkta målgruppen?

Resursarbete riktas till personer som varit arbetslösa länge. Man får bortse från avbrott i arbetslösheten av kortare perioder med tillfälligt förvärvsarbete och formellt krävs det att deltagarna är arbetslösa och har varit inskrivna i 6 månader. Tidigare erfarenheter har visat att det förekommer att åtgärder som riktas till långtidsarbetslösa istället erhålls av personer med kortare arbetslöshetstider. I en uppföljning av den s.k. Trelleborgsmodellen³ i Misirli och Wendel (1998) framkommer det att vikariatet inom ramen för Trelleborgsmodellen inte gick till långtidsarbetslösa som det var tänkt, utan till personer som under sin arbetslöshetstid haft vikariat, timanställningar eller säsonganställning på den arbetsplats där de erhöll åtgärdsplats. Anledningen till att långtidsarbetslösa inte prioriterades i praktiken kan, enligt undersökningen, vara att arbetsgivarnas önskemål om vem som skulle erhålla åtgärdsplats vägde tungt hos arbetsförmedlingen. Liknande problem kan finnas när det gäller resursarbete.

För alla åtgärder gäller att deltagarnas egenskaper kan påverka åtgärdens resultat. Därför kan deltagarna väljas ut så att sannolikheten för att deltagarna erhåller ett arbete efter avslutad åtgärd är större, jämfört med genomsnittet för alla arbetslösa. Selektionen av deltagare kan medföra en risk att färre deltagare med långa arbetslöshets- och inskrivningstider erhåller plats i resursarbete. Hur deltagarna till en åtgärd väljs ut i praktiken har också betydelse för hur det s.k. selektionsproblemet hanteras i effektstudier. Därför undersöker vi *om deltagarna uppfyller de formella kraven för att erhålla resursarbete, om deltagarna har erfarenhet av arbetsuppgifterna, om de varit anställda hos arbetsgivaren tidigare, vilka urvalskriterier som används och om arbetsgivarna har inflytande över rekryteringen.*

³ Inom ramen för det s.k. frikommunförsöket fick Trelleborgs kommun möjlighet att bedriva ett försök med ett friår, där personer med anställning erbjuds möjlighet att ta ledigt ungefär 6 månader med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Vikariatet skulle sedan besättas med långtidsarbetslösa. Frikommunförsöket innebar att 28 kommuner under 960701-971231 fick tillstånd av regeringen att bedriva försöksverksamhet, där man på kommunal nivå fick ökade möjligheter att fatta beslut om användningen av arbetsmarknadspolitiska medel.

b) I vilken mån får deltagarna tillgång till kompetensutveckling?

Deltagarna i resursarbete ska ägna sig åt kompetensutveckling och åt att söka arbete 10% av tiden. I rapporten undersöks *i vilken omfattning och på vilket sätt deltagarna erhåller kompetensutveckling och om deltagarna söker arbete under tiden i resursarbetet.*

c) I vilken utsträckning erhåller deltagarna vikariat?

Arbetsgivarna ska erbjuda deltagarna i resursarbete de lämpliga vikariat som uppkommer under anvisningstiden. Vi undersöker *hur många vikariat och hur långa vikariat deltagarna erhållit.*

d) Resursarbete och risken för undanträngning av reguljära arbetstillfällen?

Vi försöker i rapporten diskutera risken att resursarbete tränger undan ordinarie arbeten. Diskussionen behandlar de aspekter av resursarbete som kan påverka risken för undanträngning, resultaten från undanträngningsstudier samt metodproblem i dessa studier.

e) Vad händer efter resursarbetet?

I denna rapport kommer ingen egentlig effektstudie att göras, där statistiska metoder används för att undersöka eventuella effekter av resursarbete på exempelvis deltagarnas sysselsättning eller lön. Däremot kommer vi att följa upp vad som händer med deltagarna efter resursarbetet och vi undersöker *hur många som får arbete efter avslutat resursarbete jämfört med andra åtgärder och om vi kan se någon förändring i anställningsformerna före och efter resursarbetet.*

1.4 Data

Resursarbete är en ny åtgärd och den pågår fortfarande, vilket gör att vi för de flesta frågeställningar, inte kan utnyttja befintliga data, utan är hänvisade till enkäter. För att belysa frågeställningarna *a)-e)* ovan har två enkäter, en till ett urval av deltagare och en

till arbetsförmedlingarna, sänts ut. Vi har även, där möjligt, använt data för deltagarna i resursarbete från AMS Händel databas.

1.5 Rapportens uppläggning

I avsnitt 2 sammanfattas Resursarbetsdelegationens verksamhet och deras synpunkter på resursarbete. Avsnitt 3 ger en beskrivning av deltagarna i resursarbete, baserad på data från AMS Händel databas. En redovisning av svaren från enkäten till deltagarna finns i avsnitt 4 och i avsnitt 5 redovisas svaren från enkäten till arbetsförmedlingarna. I avsnitt 6 diskuteras risken för undanträngning. En sammanfattning och diskussion av resultaten finns i avsnitt 7.

2 Resursarbetsdelegationens verksamhet

I september 1997 beslutade regeringen att inrätta en delegation för resursarbete. Delegationen ska, enligt bilagan till regeringsbeslutet (1997), verka för att resursarbete får ett brett genomslag och uppnår en stor omfattning utan minskade krav på kvalitet i åtgärden eller genom att reguljära arbeten trängs undan. Delegationen ska informera och engagera möjliga anordnare så att de utnyttjar resursarbete för att ge meningsfull sysselsättning åt långtidsinskrivna arbetslösa. Delegationen ska vidare bl.a. identifiera och sprida information om nya områden där resursarbete kan anordnas och driva på framtagandet av lämpliga kompetensutvecklande åtgärder. Nedan följer en sammanfattning av delegationens verksamhet och dess synpunkter på resursarbete.

Delegationen tog fram och distribuerade en broschyr om resursarbete under november 1997. Denna uppdaterades i samband med nya regler i augusti 1998. Skrivelser med exempel på hur kompetensutveckling kan anordnas har skickats ut till samtliga arbetsgivare, fackföreningar, arbetsförmedlingar och arbetsförmedlingsnämnder. Delegationen har organiserat 12 regionala konferenser med ett genomsnittligt deltagarantal på 200 personer. Speciella informationsmöten för statlig förvaltning har anordnats. Delegationen har haft kontinuerliga kontakter med fackföreningar, AMS, kommuner, länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingsnämnder och arbetsförmedlingar. Två enkätundersökningar genomfördes under 1998 till ett urval av arbetsförmedlingar. Delegationen

har avgett tre rapporter till regeringen, två delrapporter i mars och december 1998 och en slutrapport i juni 1999.

Enligt delegationen har resursarbete ett flertal positiva egenskaper. Som exempel kan nämnas tanken att använda pengar som betalas ut från arbetslöshetsförsäkringen på ett aktivt sätt och att ersättningen till deltagarna är något högre än vad de skulle fått från arbetslöshetsförsäkringen. Kombinationen ordinarie arbetsuppgifter tillsammans med kompetensutveckling och att söka arbete anses bra. Trepårtssamarbetet, dvs. att arbetsgivaren och fackföreningen gemensamt ansöker om att få anordna resursarbete har, förutom att förhindra undanträngning, den positiva egenskapen att alla parter kan både ställa krav vid anordnandet och samtidigt ta ansvar för genomförandet.

Några negativa aspekter egenskaper hos resursarbete finns också. Delegationen anger i sin slutrapport att arbetsförmedlingarna anser att administrationen är krånglig och att det är svårt att beräkna ersättningen till arbetsgivarna. Det har funnits brister i arbetsförmedlingarnas kännedom om resursarbete. Kompetensutveckling har inte anordnats i den omfattning det var tänkt. AMS interna informationssystem har fungerat dåligt och AMS faktablad till arbetsgivarna kom sent, ungefär ett halvår efter det att resursarbete infördes. Resursarbete har inte haft så många deltagare bl.a. eftersom resursarbete inte fanns med i AMS:s volymkrav det år resursarbete infördes, vissa förmedlingar kom att nöja sig med befintlig åtgärdsmix och vissa förmedlingar prioriterar andra åtgärder med hänsyn till den lokala arbetsmarknadssituationen. Dessutom förbättrade arbetsmarknadsläget för vård och omsorg under 1998.

Delegationens slutsatser är att kombinationen av praktik och kompetensutveckling är bra, att trepartssamarbetet är positivt, att informationen från AMS centralt har varit otillräcklig, att administrationen är krånglig och att kompetensutveckling inte förekommit i förväntad utsträckning. Som helhet beskriver delegationen resursarbete som en bra åtgärd med inbyggd kvalitet.

3 Deltagarna enligt Händel

För att undersöka om deltagarna har rekryterats från den tänkta målgruppen, personer som har varit arbetslösa en längre tid, och om de formella kraven för deltagande i resursarbete är uppfyllt har information⁴ hämtats ur AMS databas Händel. I Händel finns alla arbetssökande som har skrivits in vid arbetsförmedlingen. För varje individ registreras i Händel ett antal bakgrundsvariabler, exempelvis ålder, kön, utbildning och sökt yrke. Det går också att följa individernas "arbetslöshetshistoria" genom att individen placeras i olika s.k. sökandekategorier. Dessa anger om personen exempelvis är öppet arbetslös, deltar i någon åtgärd eller om han eller hon går en arbetsmarknadsutbildning.

3.1 Deltagarnas bakgrund

Antalet deltagare tillsammans med andelen kvinnor i resursarbete presenteras i Tabell 1.

Tabell 1. Antal deltagare i resursarbete

Totalt till och med 99-04-28	16 536
Varav avslutat resursarbetet	10 381
Ungefärligt antal deltagare per månad våren 1999	4 600
Andel kvinnor	73%

Antalet deltagare i resursarbete har, tom. april 1999, varit 16 536 personer, varav 10 381 har avslutat åtgärden, se Tabell 1. Knappt 3 000 personer har haft resursarbete två gånger. Ett fåtal har haft mer än två perioder med resursarbete. Av alla deltagare är 73% kvinnor. Under våren 1999 har ungefär 4 600 personer deltagit varje månad.

Ur Händel framgår också följande uppgifter som vi inte redovisar i tabellform. Resursarbete har få deltagare under sommaren, eftersom många då erbjuds semestervikariat. De allra flesta deltagarna är svenska medborgare, 93% och knappt 10% har någon form av arbetshandikapp. Det framgår också att nästan hälften av deltagarna tillhör Kommunals arbetslöshetskassa, vilket avspeglar inriktningen på vård och omsorg för resursarbete. Göteborgs och Bohus län har tillsammans med Västerbottens län nästan

⁴ Vi har data på alla deltagare i resursarbete tom. 990428.

25% av deltagarna. Läger man till Norrbottens och Kalmar län har dessa fyra län tillsammans haft nästan 40% av alla deltagare.

Totalt sett har drygt 35% av deltagarna någon form av utbildning med social- eller vård- och omsorgsinriktning. De flesta av dessa, ungefär 30% totalt, har en vård och omsorgsutbildning på gymnasienivå. En inte obetydlig del av deltagarna, 10%, har endast grundskoleutbildning. Deltagarna i resursarbete har en något lägre utbildningsnivå än genomsnittet för alla arbetslösa. Detta beror på att vårdutbildningar på gymnasienivå är förhållandevis korta.

3.2 Deltagarnas inskrivningstider

För att en person ska kunna erbjudas resursarbete måste personen vara arbetslös och ha varit inskriven vid arbetsförmedlingen under en sammanhängande tid av minst 6 månader, samt få arbetslöshetsersättning. I Tabell 2 redovisas hur länge alla deltagare i resursarbete varit inskrivna. Hälften av deltagarna har varit inskrivna i knappt 2 år. Inskrivningskravet är formellt inte uppfyllt för 16 % av deltagarna och 8% hade endast varit inskrivna i 3 månader eller mindre innan de fick resursarbete.

Tabell 2. Inskrivningstid innan resursarbete erhålls

Inskrivningstid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	1389	8%	8%
4-6 månader	1392	8%	16%
7-12 månader	2434	15%	31%
13-24 månader	3385	21%	52%
> 2 år	7936	48%	100%
Totalt	16536	100%	

En förklaring till att det förekommer personer med korta inskrivningsperioder kan vara att inskrivningen har brutits av ett tillfälligt arbete på minst en månad. Av de som har varit inskrivna kortare tid än 6 månader hade nästan alla varit inskrivna tidigare. Hälften av dessa hade haft ett avbrott i inskrivningen på högst 6 månader. Trots att några deltagare inte uppfyller inskrivningskravet har många av deltagarna ganska långa inskrivningstider.

3.3 Deltagarna perioden före resursarbetet

Enligt Förordning (1987:11) ska deltagarna vara arbetslösa innan de kan erbjudas resursarbete. Klassificeringen av deltagarna, enligt AMS Händel-databas, perioden före resursarbetet redovisas i Tabell 3.

Tabell 3. Perioden före resursarbetet

AMS-kategori	Antal	Andel	Summerad andel
Arbetslös	8693	53%	53%
Deltidsarbetslös	2596	16%	69%
Tillfällig timanställning	2452	15%	84%
Anställd	245	1%	85%
I konjunkturberoende åtgärd	1984	12%	97%
Övrigt	450	3%	100%
Totalt	16420	100%	

Not: Med arbetslös menas AMS sökandekategori 11, 12 och 13. Med deltidsarbetslös menas AMS sökandekategori 21. Med tillfällig timanställning avses AMS sökandekategori 22. Anställd är definierad som AMS sökandekategori 31 och 41. I konjunkturberoende åtgärder är personer i AMS sökandekategori 44, 45, 46, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 81 och 82. Med övrigt menas AMS sökandekategori 14, 34, 35, 42, 43, 54, 66 och 91.

Enligt de definitioner Tabell 3 bygger på är en person arbetslös om han eller hon är utan arbete och kan ta arbete direkt. Deltidsarbetslösa är personer med deltidsanställning och som önskar öka sin arbetstid. Personer med tillfälliga timanställningar, exempelvis ”springvikarier”, klassificeras inte som arbetslösa. I gruppen anställda finns både ombytessökande och personer med tillfälligt arbete. Konjunkturberoende åtgärder innefattar arbetsmarknadspolitiska åtgärder inklusive arbetsmarknadsutbildning och AMI-åtgärder. I gruppen övrigt finns åtgärder riktade mot exempelvis handikappade samt övriga utan arbete men som inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande, exempelvis personer som snart slutar sin utbildning.

Enligt Tabell 3 är det drygt hälften av deltagarna i resursarbete som var klassificerade som arbetslösa, och därmed tillhör målgruppen, perioden innan de fick resursarbete. Drygt 30 procent var deltidsarbetslösa eller hade tillfällig timanställning innan de fick resursarbete. Alltså var ungefär 85% partiellt sysselsatta eller arbetslösa perioden närmast före resursarbetet. Kravet på att deltagarna ska ha varit arbetslösa innan de er-

bjuds ett resursarbete är endast uppfyllt för 85% av deltagarna och det är med andra ord 15% av deltagarna som inte borde kunna komma ifråga för resursarbete.

3.3.1. Deltagarnas arbetslöshetstider

För att undersöka deltagarna närmare har vi tagit fram fördelningen för hur länge deltagarna var i åtgärd eller i sysselsättning perioden omedelbart före resursarbetet. Men först undersöker vi hur länge de deltagare som uppfyller arbetslöshetskravet har varit arbetslösa, deltidsarbetslösa eller timanställda.

Tabell 4. Tid i öppen arbetslöshet perioden före resursarbetet

Tid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	6042	69%	69%
4-6 månader	1457	17%	86%
7-12 månader	948	11%	97%
> 1 år	246	3%	100%
Totalt	8693	100%	

Tabell 5. Tid i deltidsarbetslöshet perioden före resursarbetet

Tid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	777	31%	31%
4-6 månader	484	17%	48%
7-12 månader	465	18%	66%
> 1 år	870	34%	100%
Totalt	2596	100%	

Tabell 6. Tid i tillfälligt timarbete perioden före resursarbetet

Tid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	1155	47%	47%
4-6 månader	709	31%	78%
7-12 månader	402	16%	94%
> 1 år	186	6%	100%
Totalt	2452	100%	

Arbetslöshetstiderna är alltså ganska korta för de flesta av deltagarna. Nästan 70% av de heltidsarbetslösa hade, enligt Tabell 4, varit arbetslösa i högst 3 månader. De flesta av deltagarna har varit inskrivna i två år, varför de relativt korta arbetslöshetsti-

derna tyder på att deltagarna har haft kortare tillfälliga anställningar eller varit i andra åtgärder innan resursarbetet. Tiden i deltidsarbetslöshet är längre än i heltidsarbetslöshet. Hälften av de deltidsarbetslösa hade varit det i drygt ett halvt år och tre fjärdedelar i ett och ett halvt år, se Tabell 5. Resursarbete får erbjudas deltidsarbetslösa och har, enligt kommentarerna till arbetsförmedlingsenkäten, av vissa förmedlingar använts för att undersöka om de deltidsarbetslösa är beredda att arbeta heltid. Nästan hälften av de som är registrerade som tillfälligt timanställda har varit det i 3 månader och tre fjärdedelar i 5 månader, se Tabell 6.

Tabell 7. Tid i konjunkturberoende åtgärd perioden före resursarbetet

Tid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	1026	52%	52%
4-6 månader	576	29%	81%
7-12 månader	336	17%	98%
> 1 år	46	2%	100%
Totalt	1984	100%	

12% av deltagarna har gått direkt från en annan åtgärd till resursarbete, vilket inte får förekomma enligt de formella kraven. En orsak till att detta ändå förekommer kan vara att deltagarna bytt åtgärd till resursarbete efter en kort tid i en annan åtgärd. Enligt Tabell 7 har ungefär hälften varit i annan åtgärd i 3 månader, vilket får anses vara för lång tid för åtgärdsbyte i ett tidigt stadium. Av de som var i åtgärd perioden innan resursarbete hade hälften en placering i ALU. Det kan således röra sig om ALU-platser anordnade inom vård och omsorg som omvandlats till resursarbete.

Av de få deltagare som var anställda innan de fick resursarbete hade de flesta varit anställda en kort period, mellan 2 till 3 månader. Detta tyder på att det rör sig om personer vars inskrivning hade brutits av en tillfällig anställning.

3.4 Resursarbetets längd

Enligt förordningen får resursarbete anvisas i högst 6 månader. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas till högst 9 månader. I Tabell 8 redovisas tiden i resursarbete för de deltagare som har hunnit avsluta resursarbetet. En förlängning av tiden i åtgärd verkar vara vanlig. Drygt 60% av deltagarna hade resursarbete i högst 6 månader, medan

knappt 40% fick förlängt till minst 9 månader. Förhållandevis många har fått förlängt och orsaken till förlängningen frågas det om i enkäten till arbetsförmedlingarna, se avsnitt 5.4.

Tabell 8. Tid i resursarbete

Tid	Antal	Andel	Summerad andel
0-3 månader	2705	26%	26%
4-6 månader	3605	35%	61%
7-9 månader	3691	36%	97%
> 9 månader	380	3%	100%
Totalt	10381	100%	

3.5 Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

Tabell 9 Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

Ersättning	Antal	Andel	Summerad andel
Inkomstrelaterad ersättning	15025	91%	91%
Grundbelopp eller KAS	1188	7%	98%
Uförsäkrad eller ej ersättningsberättigad	307	2%	100%
	16518	100%	

Förutom att vara arbetslös och inskriven ska deltagarna ha ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, vilket nästan alla (98%) har, se Tabell 9.

4 Enkät till deltagarna

De uppgifter som kan erhållas ur Händel är inte tillräckliga för att undersöka vem som anordnade resursarbetet och om deltagarna haft kontakt med anordnaren tidigare. Inte heller frågor om kompetensutveckling och omfattningen av vikariaten går att få fram ur någon befintlig datakälla. För att få svar på dessa frågor sändes en postenkät ut till deltagarna i resursarbete. Enkäten innehöll bl.a. frågor om vad deltagarna gjorde före resursarbetet, tiden i resursarbete, om kompetensutveckling och vikariat och om vad deltagarna gör efter resursarbetet. Svarsfrekvensen är 62%. Tekniska detaljer om enkäten

finns i Appendix B, bortfallsanalysen redovisas i Appendix C och det fullständiga enkätformuläret finns i Appendix D.

I följande avsnitt redovisas svaren från deltagarenkäten i tabellform. För de frågor där flera svarsalternativ har kunnat anges så redovisas endast svarsfrekvensen för varje alternativ. Vi har valt att inte redovisa några standardfel för skattningarna av svarsandelarna i enkäten. Skälet är att vi inte har några klara uppfattningar om hur eventuella nollhypoteser⁵ ska formuleras. Vi nöjer oss med att fokusera på huvudtendenser i svaren och därmed på var tyngdpunkten i svarsfördelningen ligger.

4.1 Perioden före resursarbetet

Medianåldern hos de som svarat på enkäten är 38 år och 80% är kvinnor. I enkäten ställdes en fråga om vad deltagarna gjorde halvåret före resursarbetet. Deltagarna uppmanades att ange vilket alternativ som gällde den längsta tiden.

Tabell 10. Vad gjorde du under de närmaste 6 månaderna före resursarbetet

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Var arbetslös	109	30%	30%
Deltog i arbetsmarknadspolitiskt program	52	14%	44%
Var deltidsarbetslös eller arbetslös med tillfällig visstids- eller timanställning	113	31%	74%
Var heltidsanställd	20	5%	80%
Studerade	23	6%	86%
Annat	53	14%	100%
Antal svar	370	100%	

Som framgår av Tabell 10 var ungefär 30% arbetslösa halvåret före resursarbete. Lika många, 30%, hade någon deltids-, tim- eller tillfällig anställning. Knappt 15% deltog i något arbetsmarknadspolitiskt program. Notera att enkätsvaren kan skilja sig från de uppgifter baserade på data från Händel som är redovisade i Tabell 3. I enkäten tillfrågades deltagarna om vilken sysselsättning de hade den längsta tiden under halvåret före resursarbetet. Uppgifterna ur Händel avser perioden närmast före resursarbetet. Enligt Händel var ungefär 50% arbetslösa och av enkätsvaren är det 30% som säger sig

⁵ Den hypotes man försöker förkasta vid ett formellt test.

ha varit arbetslösa den största delen av tiden. Deltidsarbetslösa och timanställda uppgår till 30% i båda fallen. Det finns i enkäten i ganska stor grupp, 15%, som uppger annat.

Tabell 11. Vilken typ av anställning hade du under största delen av de 6 månaderna före resursarbetet?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Tillsvidareanställning på heltid	6	5%	5%
Tillsvidareanställning på deltid	10	9%	14%
Projekt-/visstidsanställning	19	17%	31%
Timanställning	68	59%	90%
Annan anställning	11	10%	100%
Antal svar	114	100%	

Av de deltagare som i Tabell 10 uppgav att de hade något arbete halvåret före resursarbetet, uppgav knappt 60% att de hade varit timanställda och drygt 15% att de haft någon visstidsanställning, se Tabell 11. Eftersom timanställningar är vanligare inom vård och omsorgsrelaterade yrken så kan vi vänta oss att resursarbete har en högre andel deltagare med timanställningar bakom sig än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Knappt 10% hade en tillsvidareanställning på deltid. Dessa personer kan trots att de har en fast deltidsanställning få resursarbete om de samtidigt söker heltidsarbete.

4.2 Tiden i resursarbete

Resursarbete får anordnas på deltid och en del förmedlingar har riktat åtgärden till deltidsarbetslösa. Att erbjuda deltidsarbetslösa att delta i en åtgärd kan vara ett bra sätt att få reda på om deltidsarbetslösa är beredda att arbeta heltid.

Tabell 12. Hade du resursarbete på heltid eller deltid?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Heltid, 100%	275	71%	71%
Trekvartstid, 75%	22	6%	77%
Halvtid, 50%	17	4%	81%
Annat	72	19%	100%
Antal svar	386	100%	

Enligt enkäten hade 71% resursarbete på heltid och 29% på deltid, se Tabell 12.

4.2.1 Ersättningen under resursarbete

Deltagarnas ersättning under resursarbete är lön från arbetsgivaren. För att arbetsgivaren ska erhålla ersättning får lönen uppgå till i) högst 90% av avtalsenlig lön eller, om det är förmånligare för deltagaren, ii) högst 90% av den dagpenninggrundande inkomsten.

Tabell 13. Vilken ersättning hade du under resursarbetet?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
90% av avtalsenlig lön	80	21%	21%
90% av den dagpenninggrundande inkomsten	242	64%	85%
Annat	58	15%	100%
Antal svar	380	100%	

Vi ser i Tabell 13 att det är ungefär 20% som anger att man erhållit ersättning enligt alternativ i) och drygt 60% att man har fått ersättning enligt alternativ ii). De flesta deltagarna har haft högre lön tidigare än den avtalsenliga lönen för resursarbete.

4.2.2 Vem anordnar resursarbete?

Tidigare har Resursarbetsdelegationen, genom enkäter till ett urval av arbetsförmedlingarna, undersökt vilka arbetsgivare som anordnat resursarbeten. Enligt deras undersökning fanns 92% av resursarbetarna i primärkommunerna, 4% i landstingskommunerna och resten i statlig verksamhet, hos försäkringskassorna och inom kyrkan.

Tabell 14. Vilken arbetsgivare anordnade ditt resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Kommun	301	79%	79%
Landsting	20	5%	85%
Stat	6	2%	86%
Kyrklig kommun	1	0%	86%
Försäkringskassan	7	2%	88%
Annan	45	12%	100%
Antal svar	380	100%	

Tabell 15. Inom vilket område var ditt resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Sjukvård	25	6%	6%
Äldreomsorg och hemtjänst	119	31%	38%
Barnomsorg	61	16%	53%
Skola, inkl. 6-årsverksamhet och skolbarnomsorg	56	15%	68%
Administration	22	6%	74%
Annat	101	26%	100%
Antal svar	384	100%	

Som väntat hade de flesta av deltagarna, 79%, resursarbete anordnat av kommunen, se Tabell 14. Enligt Tabell 15 var de största områden där resursarbete anordnas äldreomsorg, hemtjänst och sjukvård, med 37% av deltagarna. Drygt 30% hade resursarbete inom barnomsorg och skolan, inklusive 6-årsverksamhet och skolbarnomsorg.

4.2.3 Deltagarnas tidigare erfarenhet av arbetsuppgifterna och kontakter med arbetsgivarna

Deltagarna i resursarbete utför ordinarie arbetsuppgifter inom ramen för åtgärden och de ska vid behov kunna vikariera, vilket talar för att de har tidigare erfarenhet av arbetsuppgifterna.

Tabell 16. Var har du arbetat tidigare

Svarsalternativ	Antal
Sjukvården	87
Äldreomsorg och hemtjänst	130
Barnomsorg	100
Skolan, inkl. 6-årsverksamhet och skolbarnomsorg	55
Annat	261
Antal svar	633

Deltagarna har varit yrkesverksamma i nästan hela sitt vuxna liv, medianvärdet är 16 yrkesverksamma år. Många har dessutom någon gång tidigare arbetat inom de områden där resursarbetet vanligtvis anordnas, se Tabell 16.

Tabell 17. Andel som

Svarsalternativ	Antal	Andel
... haft liknande arbetsuppgifter tidigare	240	63%
... har utbildning för arbetsuppgifterna i resursarbetet	240	62%
... tidigare varit anställd hos den arbetsgivare som anordnar resursarbetet	250	65%

Enligt Tabell 17 är det förhållandevis många, drygt 60% av deltagarna, som har arbetat med liknande arbetsuppgifter tidigare. I genomsnitt har deltagarna 8 års erfarenhet av arbetsuppgifterna. För att få en uppfattning om andelen med erfarenhet av arbetsuppgifterna är ovanligt hög för resursarbete kan en jämförelse göras med andra åtgärder. I AMS (1998a)⁶ finns en fråga om deltagarnas erfarenhet av arbetsuppgifterna. Där instämde totalt 23% i påståendet att det hade erfarenhet av arbetsuppgifterna sedan tidigare. Endast utbildningsvikariat nådde upp till samma andel som resursarbete. Då är utbildningsvikariat, enligt rapporten, en åtgärd där deltagarna ofta är kända och särskilt handplockade av arbetsgivarna. Trots att många av resursarbetarna har erfarenhet av arbetsuppgifterna sedan tidigare, är det nästan 40% av deltagarna som genom resursarbete skaffar sig nya erfarenheter, förhoppningsvis inom ett område där de har lättare att erhålla en reguljär anställning i framtiden.

Ungefär lika många som hade erfarenhet av arbetsuppgifterna, drygt 60%, hade också utbildning för arbetsuppgifterna. Det var i genomsnitt 9 år sedan utbildningen avslutades. Lite drygt hälften hade utbildning från gymnasieskola eller komvux.

Hypotesen om att många redan tidigare haft kontakt med arbetsgivaren bekräftas av enkätsvaren då ungefär 65% uppger att de tidigare varit anställda hos samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet. Arbetsgivarbegreppet är här brett i den meningen att det kan avse samma kommun, men det behöver inte innebära att man var anställd på samma arbetsplats. Nästan alla, knappt 90%, av de som varit anställda hos samma arbetsgivare hade arbetat inom samma område och drygt 50% av dessa hade dessutom varit anställd på samma arbetsplats, dvs. på samma sjukhus eller daghem. De flesta som tidigare hade arbetat på samma arbetsplats hade haft en eller två sammanhängande anställningsperioder på mer än tre månader.

⁶ De undersökta åtgärderna är rekryteringsstöd, arbetsplatsintroduktion, utbildningsvikariat, arbetslivsutveckling, kommunalt ungdomsprogram, arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete och datortek.

Totalt sett är det drygt 30% av alla deltagarna som tidigare arbetat på samma arbetsplats och 65% som tidigare varit anställda hos samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet. I AMS (1998b) där undanträngning studeras, hade hälften av resursarbetarna tidigare varit sysselsatta på samma arbetsplats. Motsvarande andel för deltagare i andra åtgärder är 7%-24%. Slutsatsen är att resursarbetare i större utsträckning än deltagarna i andra åtgärder tidigare har haft anställning hos anordnaren.

4.2.4 Initiativet till deltagandet och handlingsplaner

I AMS (1998a) ställdes frågor om vem som hade tagit initiativ till deltagandet i åtgärden. Liknande frågor ställdes till deltagarna i vår enkät.

Tabell 18. Vem tog initiativ till att du skulle få resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Tog själv initiativ genom att titta på anslagstavlor och i olika pärmar på förmedlingen	26
Tog själv initiativ genom att jag såg en annons i Platsjournalen eller i en annan tidning	8
Tog själv initiativ genom tips från andra	63
Initiativet kom från arbetsförmedlingen	165
Initiativet kom från arbetsgivare	95
På annat sätt	57
Antal svar	414

Svaren i Tabell 18 visar att det, i likhet med AMS undersökning, i första hand var arbetsförmedlingen som tog initiativ till att deltagaren skulle få resursarbete. Av de som tog eget initiativ hade de flesta fått tips genom andra på att resursarbete fanns. Detta resultat ligger också väl i linje med det som AMS erhållit i åtgärdsundersökningen. Däremot finns det skillnader i svaren från vår undersökning och AMS (1998a) när det gäller hur betydelsefulla initiativen från arbetsgivarna är. I vår enkät är initiativ till resursarbete från arbetsgivaren lika viktigt som egna initiativ, andelen är ungefär 25%. I genomsnitt var det endast 12% i AMS åtgärdsundersökning som angav att deltagandet i åtgärden tillkom på arbetsgivarens initiativ. I AMS (1998a) framkom det också stora

skillnader mellan åtgärderna. Jämfört med resursarbete har arbetsgivarna i större utsträckning tagit initiativet till rekryteringsstöd och utbildningsvikariat, medan för de andra undersökta åtgärderna har initiativ från arbetsgivarna mindre betydelse än för resursarbete.

Tabell 19. Att du hade resursarbete, var det ett led i en handlingsplan som Arbetsförmedlingen utarbetat tillsammans med dig?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, det var för att kunna behålla mina yrkeskunskaper	38	9%	9%
Ja, det var för att utveckla och förnya min kompetens	48	12%	21%
Ja, det var för att jag skulle kunna byta yrke	18	4%	25%
Ja, annat	41	10%	35%
Nej, det hade inget med någon handlingsplan att göra	252	65%	100%
Antal svar	397	100%	

Innan någon anvisas resursarbete ska arbetsförmedlingen och den arbetslöse upprätta en individuell handlingsplan. Deltagande i en åtgärd ska vara ett led i en handlingsplan som syftar till reguljärt arbete. Denna regel följs inte fullt ut. Från Tabell 19 ser vi att det var 65% som svarade att resursarbete inte hade något med någon handlingsplan att göra. Resursarbetsdelegationen har också noterat att det i många fall inte förekommer några handlingsplaner. Av de 35% som uppgav att resursarbetet var ett led i en handlingsplan var för många syftet med deltagandet att utveckla och förnya kompetensen och att behålla yrkeskunskaperna. Endast ett fåtal, drygt 10%, där åtgärden var ett led i en handlingsplan, fick resursarbete för att kunna byta yrke.

4.2.5 Skälen till att delta i resursarbete

Tabell 20. Vilka var de viktigaste skälen till att du tackade ja till resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Jag ville ha ett arbete att gå till på dagarna	181
Jag trodde att det skulle bli lättare att få ett "riktigt" arbete efter resursarbete än efter andra arbetsmarknadsprogram	91
Jag ville prova på arbetsuppgifter inom ett område där det kan vara lättare att få ett "riktigt" arbete i framtiden	77
Det var för att jag skulle bli berättigad till en ny ersättningsperiod	67
Det fanns risk för att jag skulle ha förlorat arbetslöshetsersättningen om jag inte deltog i resursarbetet	63
Jag var deltidsarbetslös och ville fylla upp tiden till heltid	56
Arbetsförmedlaren sa åt mig att delta i resursarbetet	56
Jag behövde höja min kompetens inom mitt yrkesområde	46
Jag behövde mer arbetslivserfarenhet eller praktik innan jag kunde få ett "riktigt" arbete	41
Jag ville ha aktuella referenser från en arbetsgivare	30
Jag funderade på att omskola mig och ville prova på arbetsuppgifterna	28
Jag trodde att resursarbetet kan göra så att jag får ett mer kvalificerat arbete i framtiden	28
Jag trodde att resursarbetet kommer att ge mig möjlighet att få högre lön i framtiden	16
Annat	79
Antal svar	859

Enkäten innehöll en fråga om vilka de viktigaste skälen var till att deltagaren tackade ja till resursarbete. Frågan innehöll 14 olika svarsalternativ och högst tre svarsalternativ fick markeras. Det i särklass viktigaste skälet till att tacka ja till resursarbete var att deltagarna ville ha ett arbete att gå till på dagarna, vilket angavs av ungefär 180 personer, se Tabell 20. Förhållandevis många, mellan 77 och 90 personer angav att de trodde att det skulle bli lättare att hitta ett "riktigt" arbete i framtiden och att de ville prova på arbetsuppgifter inom ett område där det kan vara lättare att hitta ett "riktigt" arbete i framtiden. De minst populära svarsalternativen var att resursarbetet skulle kunna ge möjlighet till högre lön i framtiden eller göra det möjligt att få ett mer kvalificerat jobb i framtiden. Inte heller omskolningstanken är speciellt viktig, endast 28 personer hade angett att de funderade på att omskola sig och ville prova på nya arbetsuppgifter. Det verkar som att ha ett arbete i dagsläget är viktigare än mer långsiktiga överväganden om exempelvis framtida lön och mer kvalificerade arbetsuppgifter. I mellangruppen, när

det gäller antalet svar, finns de som är deltidsarbetslösa och vill fylla upp tiden till heltid. I denna mellangrupp finns också de mer passiva svaren, exempelvis att arbetsförmedlaren sa åt mig att delta i resursarbete.

4.2.6 Frågor om undanträngning

AMS (1998b) undersöker undanträngning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Undersökningen baseras på en enkät med frågor om vad som skulle hänt med arbetsuppgifterna om inte åtgärden funnits. AMS fann för resursarbete att det var stora skillnader i svaren mellan deltagarna och arbetsgivarna. Hälften av deltagarna svarar att arbetsgivaren skulle anställt någon annan om deltagaren inte funnits på arbetsplatsen eller att man erhållit personalförstärkning från annan enhet eller avdelning. Arbetsgivarna anger att de inte hade anställt någon annan person utan stöd om det inte funnits resursarbete på arbetsplatsen. Frågor om undanträngning ställs också till deltagarna i AMS (1998a), men till skillnad från AMS (1998b) ingår inte resursarbete i undersökningen. I vår enkät har liknande frågor ställts till deltagarna i resursarbete. Skillnaden är att här har frågan delats upp, först frågas om deltagaren tror att arbetsgivaren ville anställa någon annan, sedan frågas om deltagaren tror att arbetsgivaren faktiskt hade haft råd att anställa någon. Denna uppdelning är gjord för att se om andelen deltagare som uppger undanträngning minskar, när deltagarna också ska bedöma om arbetsgivaren har råd att anställa någon.

Tabell 21. Tror du att arbetsgivaren hade velat anställa någon annan person om inte du hade funnits där som resursarbetare?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja	64	16%	16%
Nej	211	55%	71%
Vet inte / Har ingen åsikt	112	29%	100%
Antal svar	387	100%	

Tabell 22. Tror du att arbetsgivaren hade haft råd att faktiskt anställa någon om du inte hade funnits där som resursarbetare?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, jag tror att man hade anställt någon annan	46	12%	12%
Ja, men jag tror att någon annan i något arbetsmarknadspolitiskt program hade skött mina arbetsuppgifter	40	11%	23%
Ja, på annat sätt	13	3%	26%
Nej, det tror jag inte	274	74%	100%
Antal svar	373	100%	

Tabell 23. Om du inte tror att arbetsgivaren hade anställt någon om du inte funnits där som resursarbetare, vad tror du hade hänt med dina arbetsuppgifter?

Svarsalternativ	Antal
Någon annan på arbetsplatsen hade fått göra mina arbetsuppgifter	148
Arbetsuppgifterna hade inte blivit gjorda	73
Annat	30
Vet inte / Har ingen åsikt	36
Antal svar	287

Det är förvånansvärt få deltagare, jämfört med AMS (1998b), som trodde att arbetsgivaren hade velat anställa någon, endast 16% enligt Tabell 21. Motsvarande andel i AMS (1998b) är 50%. Ungefär 55% trodde inte att arbetsgivaren hade velat anställa någon. I likhet med erfarenheterna från AMS (1998a och 1998b) är det många, nästan 30%, som svarar att de inte vet eller inte har någon åsikt.

Resultatet från frågan om arbetsgivaren hade haft råd att anställa någon annan finns i Tabell 22. Endast drygt 10% trodde att man hade anställt någon annan och ungefär lika många trodde att någon i ett arbetsmarknadspolitiskt program hade skött arbetsuppgifterna. Andelen deltagare, 25%, som anger undanträngning är i linje med den genomsnittliga andelen i AMS (1998a). Utbildningsvikariat och rekryteringsstöd är de åtgärder som anses av deltagarna ha störst undanträngning i AMS (1998a). Det kan tyckas förvånande att andelen som uppger undanträngning är högre för den fråga där hänsyn tas till om arbetsgivaren har råd att anställa någon. Detta beror antagligen på att det saknades ett svarsalternativ med vet ej i denna formulering.

Enligt Tabell 23 var det ungefär 50% som trodde att deras arbetsuppgifter skulle utföras av någon annan på arbetsplatsen och 25% trodde att arbetsuppgifterna inte skulle

bli utförda om inte arbetsgivaren hade anställt någon. Resursarbetare har alltså i stor utsträckning avlastat den ordinarie personalen. I AMS (1998b) överväger andelen som trodde att arbetsuppgifterna inte skulle bli utförda och i AMS (1998a) överväger andelen som trodde att arbetsuppgifterna skulle utföras av annan på arbetsplatsen.

4.3 Kompetensutveckling och söka arbete

4.3.1 Kompetensutveckling

Deltagarna ska ägna 10% av tiden i resursarbete, då de inte vikarierar, åt kompetensutveckling och åt att söka arbete. Resursarbetsdelegationen har rapporterat att inte alla deltagare erhåller kompetensutveckling. Delegationen har informerat om förslag på aktiviteter för kompetensutveckling.

Tabell 24. Tycker du att du under tiden i resursarbete har breddat och utökat din kompetens så att du nu har kunskaper som du inte hade tidigare?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja	176	46%	46%
Nej	182	48%	94%
Vet inte	22	6%	100%
Antal svar	380	100%	

Att inte alla deltagare erhåller kompetensutveckling bekräftas av svaren på enkäten, se Tabell 24. Knappt 50% svarade ja på frågan om man tycker att man under tiden i resursarbete breddat och utökat sin kompetens så att man nu har kunskap man inte hade tidigare. Frågans formulering avser ny kompetens i den meningen att det är kunskap man inte hade tidigare.

Tabell 25. Vad är det som gjort att din kompetens har ökat?

Svarsalternativ	Antal
Jag har gått på kurs, varit på seminarier, föreläsningar eller studiebesök	85
Jag har jobbat med erfaren personal	110
Jag har haft möjlighet att prova på nya arbetsuppgifter	99
Jag har provat på arbetsuppgifter som jag inte har formell kompetens för	55
Jag har jobbat med ordinarie arbetsuppgifter på arbetsplatsen	80
Genom att jag fick vikariat på en annan arbetsplats än där resursarbetet var	13
Annat	19
Antal svar	461

På frågan om vad det är som gjort att kompetensen ökat svarade de flesta att arbeta med erfaren personal och möjligheten att prova på nya arbetsuppgifter, se Tabell 25. Det är överlag fler som har angivit arbetsuppgiftsrelaterade svar än som uppgett svar som tyder på organiserade aktiviteter, exempelvis kurser, studiebesök och föreläsningar.

Tabell 26. Om du deltagit i kurser, seminarier, föreläsningar, studiebesök och liknande, inom vilka ämnesområden var det?

Svarsalternativ	Antal
Språk	7
Data, IT och liknande	32
Vård	14
Söka jobb och dylikt	9
Annat	39
Antal svar	101

Bland de som deltagit i kurser och liknande var, som vi kan se i Tabell 26, det enskilda ämnesområdet som fick flest svar kurser i data, IT eller liknande. Majoriteten uppgav att kompetensutvecklingen ägde till största delen rum tillsammans med ordinarie personal, och nästan ingen att den var speciellt arrangerad för resursarbetare eller speciellt arrangerad för arbetssökande.

Tabell 27. Vem tog initiativet till kompetensutvecklingen?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Arbetsförmedlingen	13	10%	10%
Arbetsgivaren	48	36%	46%
Jag själv	64	49%	95%
Annan	7	5%	100%
Antal svar	132	100%	

Nästan hälften uppger att de själva tagit initiativ till kompetensutvecklingen. Detta beror antagligen på att man anser sig ha fått kompetensutveckling genom att utföra arbetsuppgifterna och därmed behövt ta egna initiativ och exempelvis ställa frågor om hur arbetsuppgifterna ska utföras. Enligt Tabell 27 var det drygt 35% som svarade att arbetsgivaren har tagit initiativ till kompetensutveckling. Arbetsförmedlingen ska svara för kompetensutvecklingen men det är bara ungefär 10% som uppger att initiativet kommit från arbetsförmedlingen. I avsnitt 5.8 redovisas arbetsförmedlingarnas svar på frågor om kompetensutveckling.

Tabell 28. Hur har du uppfattat kompetensutvecklingen?

Svarsalternativ	Antal
Meningsfull	99
Relevant för arbetet	51
Ökat mina chanser att få ett jobb	70
Övrigt	14
Antal svar	234

Enligt Tabell 28 kan man se att de som fått kompetensutveckling, oavsett form, verkar vara ganska nöjda med denna och de flesta uppger att de uppfattat den som meningsfull och många säger att de tror att deras chanser att få ett jobb har ökat. Det fanns inget färdigt svarsalternativ för negativa uppfattningar om kompetensutveckling. Därmed kan frågans formulering ha påverkat svaren så att deltagarna uppger att de är mer nöjda än vad de skulle ha svarat om det fanns ett svarsalternativ som gav uttryck för någon form av missnöje.

Av de 145 deltagare som hade en handlingsplan uppgav ungefär hälften att den kompetensutveckling de erhållit passade in i handlingsplanen.

Tabell 29. Ungefär hur mycket tid bedömer du att du ägnade åt kompetensutveckling under den tid du hade resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Mediantid	Andel	Summerad andel
Ingen tid alls	172	5 dagar	46%	46%
Ungefär antal dagar	66		18%	64%
Kan inte uppskatta hur många dagar	133		36%	100%
Antal svar	371		100%	

Deltagarna ombads också göra en bedömning av hur många dagar de ägnat åt kompetensutveckling. Drygt 45% svarade att de inte ägnat någon tid alls åt kompetensutveckling och drygt 35% kunde inte uppskatta hur tidsåtgången, se Tabell 29. Av de knappt 20% som försökt bedöma tiden så hade hälften lagt ner ungefär 5 dagar eller mindre. 10% av tiden motsvarar ungefär 13 arbetsdagar, vid resursarbete på heltid i 6 månader.

Resursarbete ska vara ett led i en individuell handlingsplan. I samband med att handlingsplanen utarbetas eller revideras ska den arbetslöses behov av kompetensutveckling diskuteras. Enligt enkäten får deltagare med handlingsplaner kompetensutveckling i större omfattning än deltagare utan handlingsplaner. Av de 35% av deltagarna som har handlingsplan, se Tabell 19, var det 68% som fick kompetensutveckling, medan 50% av de som inte har handlingsplan fick kompetensutveckling.

4.3.2 Söka arbete

Kompetensutveckling och att söka arbete ska uppgå till 10% av tiden i resursarbete. Deltagarna ombads därför göra en bedömning, i likhet med den för kompetensutveckling, av hur pass mycket tid de lagt ner på att söka arbete.

Tabell 30. Ungefär hur mycket tid bedömer du att du ägnade åt att söka arbete under tiden du hade resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Mediantid	Andel	Summerad andel
Ingen tid alls	167	4 dagar	46%	46%
Ungefär antal dagar	62		17%	63%
Kan inte uppskatta hur många dagar	137		37%	100%
Antal svar	366		100%	

Även på denna fråga var det drygt 45% som sade sig inte ha lagt ner någon tid alls på att söka arbete och så pass många som drygt 35% som inte kunde uppskatta hur mycket tid de lagt ner på att söka arbete, se Tabell 30. Ungefär hälften av de som försökt ange hur mycket tid de lagt ner på att söka arbete hade ägnat 4 dagar eller mindre åt att söka arbete.

Endast drygt hälften av de svarande har ägnat sig åt kompetensutveckling eller åt att söka arbete under resursarbetet. Av de som angett hur mycket tid de lagt ner så tyder svaren på att hälften ägnat högst 4 dagar åt att söka arbete. Eftersom så pass få av de som söker arbete eller får kompetensutveckling har försökt göra en bedömning av tidsåtgången är skattningarna av antal dagar mycket osäker. 10% av tiden motsvarar ungefär 13 dagar om resursarbetet bedrivs på heltid i 6 månader. Det är däremot tydligt att många inte lagt ner någon tid alls. Till viss del kan det kanske förklaras med att många har vikarierat och därmed haft mindre tid. Studier har visat att sökintensiteten brukar minska då individen deltar i någon åtgärd, se Ackum-Agell (1995).

4.4 Vikariat

Deltagarna ska erhålla de lämpliga vikariat som uppstår på arbetsplatsen under resursarbetet. Ett antal frågor ställdes i enkäten för att försöka fånga omfattningen av vikariatet.

Tabell 31. Vikarierade du för någon under tiden du hade resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, en gång	23	6%	6%
Ja, flera gånger	214	55%	61%
Nej	150	39%	100%
Antal svar	387	100%	

Från Tabell 31 kan vi se att drygt 60% av deltagarna har vikarierat och att nästan alla av dessa hade mer än ett vikariat. Så gott som alla uppger att de fick avtalsenlig lön när de vikarierade. Majoriteten, knappt 90%, hade som väntat ungefär samma arbetsuppgifter när de vikarierade som de hade i resursarbetet.

Svaren på frågan om hur lång tid deltagarna vikarierade i genomsnitt är svårtolkade, men i genomsnitt vikarierade deltagarna 22 timmar per vecka. Detta stämmer överens med Resursarbetsdelegationen rapport där det uppges att de som vikarierar gör det ungefär hälften av tiden.

Tabell 32. Tyckte du det var bra att ha både resursarbete och vikariat eller hade det varit bättre med bara resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Bra med både resursarbete och vikariat	170	77%	77%
Hade varit bättre med bara resursarbete	19	8%	85%
Vet inte	33	15%	100%
Antal svar	222	100%	

En stor majoritet, drygt 75%, uppger att de tyckte det var bra att ha både resursarbete och vikariat och endast knappt 10% hade föredragit att enbart ha resursarbete, se Tabell 32.

4.5 Tiden efter resursarbetet

I enkäten ställdes frågor om vad deltagarna gör idag. Man måste komma ihåg att siffror på hur många som har arbete en viss tid efter avslutat program inte säger något om det är en effekt av programmet eller ej. Detta beror på att vi inte vet i vilken utsträckning dessa personer hade fått ett arbete, även om de inte deltagit i åtgärden. Vad vi kan göra för att få en grov uppfattning om deltagandet i resursarbete påverkar sannolikheten att erhålla ett arbete är att jämföra andelen med arbete efter avslutat resursarbete med motsvarande andel för andra åtgärder. En hög andel i arbete relativt andra åtgärder kan dock bero på att urvalet av deltagare har skett på ett sådant sätt att deltagarna har en högre sannolikhet att få ett arbete än åtgärdsdeltagare i genomsnitt. Denna jämförelse är därför mest relevant för åtgärder som liknar varandra ur flera aspekter, exempelvis urvalet av deltagare. De åtgärder som är närmast jämförbara med resursarbete är rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. I dessa åtgärder utför deltagarna ordinarie arbetsuppgifter och en stor andel har tidigare haft kontakt med arbetsgivaren.

Tabell 33. Vad gör du idag?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Jobbar som anställd eller i eget företag	168	42%	42%
Deltar i annat arbetsmarknadspolitiskt program	33	8%	50%
Utbildar mig inom sjukvård, äldreomsorg, hemtjänst, barnomsorg och skola	22	6%	56%
Utbildar mig inom annat	26	7%	63%
Jag gör annat	149	37%	100%
Antal svar	398	100%	

Enligt Tabell 33 svarar drygt 40% att de är anställda på frågan om vad de gör idag. 13% går någon utbildning och hälften av dessa går en utbildning inom vård och omsorg, vilken verkar vara direkt relaterad till resursarbetet. Inom gruppen annat ryms även de som är arbetslösa. I AMS (1998a), baserad på enkäter till deltagarna ett år efter avslutat åtgärd, hade 36% i genomsnitt något arbete ett år efter avslutat program, 11% fanns i åtgärd, 12% i reguljär utbildning och 30% var arbetslösa. 63% av de som hade haft rekryteringsstöd och 53% av de som haft utbildningsvikariat hade arbete ett år efteråt. Andelen i arbete efter resursarbete ligger lägre än andelen för dessa åtgärder och är jämförbar med genomsnittet för alla åtgärder. IFAU:s undersökning är dock inte helt jämförbar med AMS (1998a). I denna frågas efter arbete ett år efter avslutat program medan här frågas efter vad deltagarna i resursarbete gör idag.

För att få en uppfattning om hur andelen i arbete efter åtgärd förändras över tiden kan AMS (1999) användas. I denna finns en sammanställning, baserad på de uppgifter som finns registrerade i Händel, över andelen i arbete 30, 90, och 180 dagar efter avslutat program. Andelen resursarbetare med någon form av anställning var 46%, 51% och 56% efter 30, 90 och 180 dagar. Motsvarande andel för alla konjunkturberoende åtgärder var 27%, 31% respektive 32%. I allmänhet så ökar andelen med arbete något med tiden efter avslutat program, varför vi kan vänta oss att enkäten om resursarbete ger en något lägre andel i arbete än AMS (1998a). Andelen med arbete ett år efter resursarbete är därför antagligen något högre än genomsnittet för AMS (1998a), men lägre än för utbildningsvikariat och rekryteringsstöd.

Att deltagare i resursarbete inte lyckats lika bra som deltagare i utbildningsvikariat och rekryteringsstöd kan bero på att kommunerna fortfarande har dålig ekonomi och att de därmed inte har råd att nyanställa. Vad som talar emot detta är att merparten av

deltagare i utbildningsvikariat, som har fått jobb, har anställts i den kommunala sektorn, de flesta med arbetsuppgifter inom vård och omsorg, se AMS (1998a). Det kan ha varit lättare för deltagarna i utbildningsvikariat att erhålla anställning, om de personer de ersatte har bytt arbetsuppgifter efter avslutad utbildning.

Vi vill undersöka i vilken omfattning deltagarna erhållit fasta anställningar eller längre vikariat jämfört med timanställningar. Detta framgår av svaren på en fråga i enkäten som behandlar anställningsformen.

Tabell 34. Vilken typ av anställning har du idag?

Svarsalternativ	Antal	Procentuell förändring jämfört med perioden före resursarbete	Andel	Summerad andel
Tillsvidareanställning på heltid	31	416%	20% (5%)	20% (5%)
Tillsvidareanställning på deltid	42	320%	27% (9%)	47% (14%)
Projekt / visstidsanställning	40	110%	25% (17%)	72% (31%)
Timanställning	15	-78%	9% (59%)	81% (90%)
Annat	31	182%	19% (10%)	100%
Antal svar	159	39%	100%	

Not: Inom parantes anges motsvarande andel perioden före resursarbetet. Jämförelsen med perioden före resursarbete är baserad på Tabell 11.

Enligt Tabell 34 har antalet personer med någon form av anställning i genomsnitt ökat med 39% jämfört med halvåret före resursarbetet, se Tabell 11. Antalet timanställda har minskat kraftigt och antalet med visstids- och fasta anställningar har flerdubblats. Andelen med timanställningar har minskat samtidigt som andelarna för de andra anställningsformerna har ökat. Med andra ord har det totala antalet anställningar ökat samtidigt som det skett en minskning av timvikariaten till förmån för fastare anställningsformer. Detta får anses vara en fördel ur deltagarnas perspektiv.

Enligt AMS (1998a) hade i genomsnitt 44% en tillsvidareanställning och 36% en tillfällig anställning ett år efter avslutad åtgärd. Andelen med fasta anställningar är alltså något lägre för resursarbete. Av de som fått anställning efter utbildningsvikariat, vilka oftast anordnas av kommunerna inom vård och omsorg, hade endast 22% fått en fast anställning och så pass många som 54% en tillfällig anställning.

Tabell 35. Var är du anställd?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Kommun	163	72%	72%
Landsting	17	7%	79%
Staten	6	3%	82%
Privat företag	27	12%	94%
Annat	14	6%	100%
Antal svar	227	100%	

Från enkätsvaren, återgivna i Tabell 35, ser vi att drygt 70% har fått en anställning inom kommunen, drygt 5% inom landstingen och drygt 10% en privat anställning.

Drygt 65% är anställda hos samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet. Endast drygt 30% anger att resursarbetet var en merit när de fick det jobb de har nu och 53% uppger att resursarbetet inte spelade någon roll vid anställningen. I AMS (1998a) var det 46% som inte ansåg att deltagande i åtgärd hade någon betydelse för anställningen. Resultaten i IFAU:s enkät tyder på att det kan vara en något större andel av resursarbetarna som anser att deltagandet inte hade någon betydelse för anställningen, jämfört med andra åtgärder (enligt AMS (1998a)). Detta resultat kan synas förvånande eftersom deltagarna i andra åtgärder i större utsträckning går till andra områden och till andra arbetsgivare än de som anordnade åtgärden. Då borde den genomgångna åtgärden ha lägre meritvärde än för resursarbete. Att inte fler anger att resursarbetet var en merit kan tyda på att många skulle erhållit en anställning även utan resursarbete

5 Enkät till arbetsförmedlingarna

Under maj och juni 1999 skickade vi ut en enkät, via epost, till alla arbetsförmedlingar för att undersöka vilka faktorer som kan ha påverkat deltagarantalet och hur arbetsförmedlingarna upplevt informationen om resursarbete. I enkäten ställdes utöver frågorna som berör omfattningen av resursarbete också frågor om hur urvalet av deltagare går till och hur förmedlingarna hanterat kravet på kompetensutveckling inom ramen för resursarbete. Den person som handlagt de flesta ärenden om resursarbeten på förmedlingen har ombetts besvara enkäten. Tekniska detaljer redovisas i Appendix E och enkätformuläret, inklusive medföljande missivbrev finns i Appendix F.

I följande avsnitt redovisas enkätsvaren på respektive fråga i tabellform. Svaren från förmedlingarna redovisas ovägda. Detta betyder att svaren från varje förmedling bedöms lika viktiga oavsett hur många resursarbeten varje förmedling anordnat.

5.1 Informationen om resursarbete

5.1.1 Informationen till arbetsförmedlingarna

Antalet deltagare i resursarbete har inte nått upp till det förväntade och brister i informationen från AMS till förmedlingarna har av resursarbetsdelegationen förts fram som en förklaring till det oväntat låga deltagarantalet.

När en ny åtgärd introduceras gör AMS en sammanfattning av bakgrundsmaterial, exempelvis propositionstexten och utskottsbetänkande. Denna sammanfattning, tillsammans med författningstexten, läggs sedan ut på AMVs interna datornätet VIS, som alla på AMV har tillgång till. I AMS regelbok finns författningstexterna om åtgärderna och allmänna råd med exempelvis tillämpningsregler från AMS. Regelboken finns både i VIS och på papper samlat i en pärm. S.k. faktablad, som riktar sig till arbetsgivarna, trycks också upp. Ytterligare detaljinformation finns på datornätet VIS och när exempelvis någon regel för åtgärden förändras läggs detta också ut på VIS.

Tabell 36. I vilken form fick du information om resursarbete i samband med att åtgärden infördes

Svarsalternativ	Antal
Broschyrer, informations-, faktablad eller liknande	202
Kurser, seminarier, föredrag och presentationer eller liknande	54
AMV/AMS datornät VIS	164
Annat	36
Antal svar	456

Tabell 37. Vem har producerat den information du fått?

Svarsalternativ	Antal
AMS centralt eller Länsarbetsnämnden (LAN)	240
Arbetsförmedlingsnämnden	7
Resursarbetsdelegationen	123
Annan	11
Antal svar	381

Frågorna om information om resursarbete i enkäten gällde den information som krävs för att underlätta genomförandet av resursarbete, exempelvis tolkningar av propositionstext samt råd och anvisningar om hur åtgärden ska handläggas. Från Tabell 36 ser vi att en majoritet av förmedlingarna fick information om resursarbete i form av broschyrer, informations- och faktablad eller liknande och man har utnyttjat AMV/AMS datornät VIS för att erhålla information. Drygt 50 förmedlingar angav att man varit på någon kurs eller presentation om resursarbete, vilket antagligen avspeglar Resursarbetsdelegationens verksamhet. AMS och Resursarbetsdelegationen har producerat den information som erhållits.

Tabell 38. När fick du information om resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Innan åtgärden infördes, dvs. före 1 juli 1997	103
I samband med att åtgärden infördes	98
Strax efter det att åtgärden införts, dvs. efter ungefär 1-3 månader	57
Långt efter det att åtgärden införts, dvs. efter ungefär 4-6 månader	10
Vid annan tidpunkt	6
Antal svar	274

Tabell 38 visar att informationen om resursarbete enligt de flesta förmedlingarna kom innan eller i samband med att åtgärden infördes. Knappt 60 förmedlingar uppger att informationen kom strax efter det att åtgärden införts, dvs. efter ungefär 1-3 månader. Eftersom det gått två år sedan resursarbete infördes kan vi vänta oss att osäkerheten i svaren är stor och därigenom kan tillförlitligheten vara ganska låg.

För att undersöka om förmedlingarna upplevde det som om informationen kom sent ställdes en fråga där tidpunkten för informationen om resursarbete skulle jämföras med tidpunkten för informationen om andra åtgärder. Svaren på denna fråga redovisas i Tabell 39.

Tabell 39. Har informationen om resursarbete, enligt din uppfattning, kommit senare jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, mycket senare	16	6%	6%
Ja, lite senare	34	13%	19%
Nej, det tycker jag inte	154	61%	80%
Ingen åsikt	50	20%	100%
Antal svar	254	100%	

Av Tabell 39 framgår det att ungefär 60% uppger att de inte tycker att informationen om resursarbete kommit senare jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska program. Knappt 20% anser att informationen kommit lite eller mycket senare, medan 20% inte hade någon åsikt

Tabell 40. Tycker du att omfattningen av informationen om resursarbete har varit?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
... alldeles för liten?	40	15%	15%
... litet för liten?	79	30%	45%
... tillräcklig/lagom?	110	42%	87%
... för stor?	9	4%	91%
Ingen åsikt	22	9%	100%
Antal svar	260	100%	

Av Tabell 40 framgår att drygt 40% tycker att omfattningen av informationen varit tillräcklig samtidigt som 45% tycker att omfattningen varit för liten. Även för denna fråga ombads förmedlingarna göra en jämförelse med omfattningen av informationen för andra åtgärder.

Tabell 41. Har informationen om resursarbete, enligt din uppfattning, varit av mindre omfattning eller av sämre kvalitet jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, mycket mindre / mycket sämre	23	9%	9%
Ja, lite mindre / lite sämre	57	22%	31%
Nej, varken mindre eller sämre	150	59%	90%
Ingen åsikt	25	10%	100%
Antal svar	255	100%	

Av Tabell 41 framgår att de flesta, ungefär 60% inte tycker att informationen varit av mindre omfattning eller av sämre kvalitet jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska program. Det är dock ganska många förmedlingar, ungefär 30%, som tycker att informationen om resursarbete varit sämre eller av mindre omfattning än informationen om andra åtgärder.

Tabell 42. Saknades det någon typ av information eller var det för lite av något.?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, information saknades	62	24%	24%
Ja, var för lite av	37	15%	39%
Nej, inget saknades	59	23%	62%
Minns inte / ingen åsikt	97	38%	100%
Antal svar	255	100%	

Knappt 40% av förmedlingarna uppger att det saknades eller var för lite information om något, se Tabell 42. Av dessa uppgav de flesta att de saknade information om ekonomiska frågor och då framförallt om hur ersättningen till arbetsgivarna skulle beräknas. Bl.a. efterlystes räkneexempel, tydligare information om beräkning av lön respektive bidrag samt om hur kostnaderna för arbetsgivarna skulle beräknas. Enkätsvaren belyser vikten av mycket tydlig information om ersättningsregler, helst kompletterad med exempel. Drygt 20% saknade inte någon typ av information

Tabell 43. Har du själv på eget initiativ tagit reda på eller försökt få tag i information om resursarbete?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja	177	70%	70%
Nej	75	30%	100%
Antal svar	252	100%	

70% har, enligt Tabell 43, på eget initiativ sökt information om resursarbete. Av kommentarerna framgår att de vanligaste förekommande ställena att söka informationen var hos LAN, Resursarbetsdelegationen, hos kolleger och hos AMS. Andelen verkar vara hög.

Sammanfattningsvis verkar AMS följt sina vanliga rutiner för information. Av enkätsvaren att döma råder det en viss samstämmighet om att viss information, exempelvis om ersättningsreglerna, saknades eller var bristfällig.

En viktig faktor som kan orsaka brister i informationen är att lagtexten om resursarbete finns i förordningen om beredskapsarbete. Detta försvårar sannolikt arbetet för handläggarna på arbetsförmedlingen eftersom det inte går att söka på ordet resursarbete i regelboken utan man måste i förväg veta att man ska titta under beredskapsarbete.

5.1.2 Informationen till arbetsgivarna

För att resursarbete ska komma till stånd krävs att arbetsgivaren och berörda fackföreningar gemensamt lämnar in en ansökan hos arbetsförmedlingen. Därför behövs också information till arbetsgivare och fackföreningar. Majoriteten, knappt 80%, av förmedlingarna har på eget initiativ informerat arbetsgivarna om möjligheten att anordna resursarbete.

Tabell 44. Har den arbetsförmedling, där du arbetar, på eget initiativ informerat arbetsgivarna om att resursarbete finns?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja	201	79%	79%
Nej	29	11%	90%
Känner inte till	25	10%	100%
Antal svar	255	100%	

Tabell 45. Vilken/vilka andra organisationer eller myndigheter än arbetsförmedlingen tror (eller vet) du har informerat arbetsgivarna?

Svarsalternativ	Antal
Arbetsförmedlingsnämnden	60
Resursarbetsdelegationen	85
Kommun- eller Landstingsförbundet	156
Fackföreningar	126
Andra	11
Antal svar	438

Tabell 46. Hur tror du att arbetsgivarna erhållit information om resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Broschyrer och annat material har skickats ut	177
Genom informationsmöten, kurser, seminarier eller liknande	87
Genom besök hos arbetsgivarna	122
Annat	30
Vet ej	22
Antal svar	438

Från Tabell 45 ser vi att arbetsförmedlingarna tror att Kommun- och Landstingsförbunden tillsammans med fackföreningarna har stått bakom det mesta av informationen, utöver den som arbetsförmedlingen varit ansvarig för, till arbetsgivarna. Informationen har, vilket framgår av Tabell 46, bestått av dels broschyrer och av dels aktiviteter som exempelvis besök hos arbetsgivarna.

5.2 Faktorer som kan ha påverkat deltagarantalet

Omfattningen av resursarbete har inte varit så stor. Möjliga förklaringarna till detta, utöver brister i informationen, som har förts fram av Resursarbetsdelegationen (1999) är att resursarbete inte ingick i AMS volymkrav startåret, att förmedlingarna anser att administrationen kring resursarbete är krånglig, att förmedlingarna ansett att resursarbete är en dyr åtgärd, att rekryteringsunderlaget har minskat eftersom arbetsmarknadsläget har förbättrats, att höga krav ställs på deltagarna och att det därför är svårt att hitta arbetslösa som är tillräcklig kvalificerade.

Tabell 47. Om man tittar till antalet deltagaren så är omfattningen av resursarbete ganska liten jämfört med andra åtgärder. Vad tror du detta kan bero på?

	Ja, i hög grad	Ja, i ganska hög grad	Ja, i viss grad	Nej	Vet ej / Ingen uppfattning	Antal svar
Har informationen om resursarbete varit otillräcklig?	7%	18%	27%	42%	6%	256
Är resursarbete krångligt att administrera jämfört med andra åtgärder?	17%	14%	26%	40%	3%	258
Har ni tillräckligt med pengar till resursarbete?	16%	24%	22%	26%	12%	254
Prioriterar ni resursarbete?	4%	15%	30%	47%	4%	257
Har det varit svårt att hitta deltagare som uppfyller de formella kraven?	7%	7%	25%	57%	4%	257
Har det varit svårt att hitta deltagare som har tillräcklig erfarenhet eller utbildning för att delta?	3%	10%	28%	55%	4%	257
Har det varit svårt att hitta deltagare med de personliga egenskaper som krävs för arbetsuppgifterna?	2%	8%	27%	58%	5%	257
Har det uppstått problem att hitta deltagare av andra skäl, tex. att många studerar inom kunskapslyftet?	2%	6%	23%	60%	9%	257

Med utgångspunkt från ovan nämnda förklaringar ställde vi ett antal frågor till arbetsförmedlingarna med syfte att försöka belysa varför antalet resursarbeten ej uppnått förväntade volymer. I Tabell 47 sammanfattas resultaten från dessa frågor. Svarsalternativen var utformning var följande; instämmer i hög grad, i ganska hög grad i viss grad och instämmer ej och vet ej/har ingen uppfattning. Att deltagarantalet skulle ha påver-

kats av att informationen varit otillräcklig i viss eller hög grad tror drygt 50%. Att resursarbete är krångligt att administrera jämfört med andra åtgärder tyckte nästan 60%. Drygt 60% ansåg att man inte hade tillräcklig med pengar för resursarbete och nästan hälften anger att man inte prioriterar resursarbete; av kommentarerna framgår att orsaken till att en del förmedlingar inte prioriterar resursarbete är att de har för lite pengar budgeterade för åtgärden. Till viss del kan detta bero på svårigheter att budgetera kostnaderna eftersom utgifterna beror på hur mycket deltagarna vikarierar.

Knappt 40% ansåg att det hade varit svårt att hitta deltagare som uppfyllde de formella inskrivnings- och arbetslöshetskraven. Knappt 40% anger att de haft vissa svårigheter att hitta deltagare med tillräcklig erfarenhet eller utbildning eller med de personliga egenskaper som krävs för arbetsuppgifterna. Drygt 31% ansåg att det varit svårt att hitta deltagare då exempelvis många valt att studera inom ramen för kunskapslyftet.

Sammanfattningsvis visar enkätsvaren att många förmedlingar anser att omfattningen av resursarbete har påverkats av otillräcklig information, krånglig administration och för lite pengar budgeterade till förmedlingen. Dessa faktorer har antagligen påverkat deltagarantalet i negativ riktning, eftersom endast 40% angav att de inte hade utgjort något problem. De övriga hypoteserna om att det skulle ha varit svårt att hitta deltagare som uppfyller de formella kraven, har tillräcklig erfarenhet eller utbildning, har de personliga egenskaper som krävs eller att många studerar inom kunskapslyftet får också visst stöd i enkäten. Dock är bilden mer splittrad, och mer än hälften av förmedlingarna uppger att dessa faktorer inte påverkat omfattningen av resursarbete.

Tabell 48. Har det varit svårt att hitta deltagare eftersom arbetsmarknadsläget har förbättrats under 1999?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, i hög grad	23	9%	9%
Ja, i ganska hög grad	33	13%	22%
Ja, i viss grad	84	33%	55%
Nej	88	35%	90%
Inte aktuell / Ej skett någon förbättring	9	4%	94%
Ingen uppfattning	16	6%	100%
Antal svar	253	100%	

En annan orsak till att deltagandet i resursarbete inte blivit så omfattande kan vara att arbetsmarknadsläget förbättrats under 1999, se Tabell 48. Av svaren framgår att 55%

anser att det förbättrade arbetsmarknadsläget, i olika utsträckning, har gjort det svårare att hitta deltagare. Drygt 30% uppger att arbetsmarknadsläget inte varit något problem och. Frågan i enkäten avsåg 1999, men arbetsmarknadsläget för personer inom vård och omsorg förbättrades gradvis redan under 1998.

5.3 Urval av de enskilda deltagarna till resursarbete

Hur urvalet av deltagare går till är intressant av minst tre skäl. För det första kan det, om arbetsgivarna har inflytande över vem som ska delta, finnas en risk att platserna i större utsträckning, än vad som annars skulle varit fallet, går till personer som inte är långtidsarbetslösa. För det andra kan urvalet göras så att sannolikheten för att deltagarna erhåller ett arbete efter avslutad åtgärd är större jämfört med genomsnittet för alla arbetslösa. För det tredje ger en beskrivning av hur urvalsprocessen går till ett kunskapstillskott som har relevans för hur det s.k. selektionsproblemet hanteras i studier av åtgärders effekter.

Tabell 49. På vems initiativ görs vanligtvis urvalet av deltagare i resursarbete hos er ?

Svarsalternativ	Antal
Arbetsförmedlingen lämnar ett förslag på deltagare	203
Arbetsgivaren har förslag på deltagare	84
Facket har förslag på deltagare	33
På initiativ från enskilda arbetslösa	49
Annat sätt	17
Antal svar	386

Från Tabell 49 ser vi att det vanligaste är att urvalet av deltagarna görs av arbetsförmedlingen, men det är inte helt ovanligt att arbetsgivarna har förslag på deltagare. Av kommentarerna till frågan som förmedlingarna gjort i enkäten framgår att urvalet ibland sker i samarbete med arbetsgivarna, exempelvis på så sätt att förmedlingen lämnar en lista på tänkbara deltagare som arbetsgivarna kan välja mellan.

Tabell 50. Har det hänt att anordnaren av resursarbete haft förslag på deltagare, som sedan inte har godkänts av arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja	99	43%	43%
Nej	71	31%	74%
Känner inte till om det har hänt	60	26%	100%
Antal svar	230	100%	

Tabell 51. Varför godkändes inte förslaget från arbetsgivaren på deltagare?

Svarsalternativ	Antal
De formella arbetslöshets- och inskrivningskraven var inte uppfyllda	81
Det fanns annat planerat för deltagaren av arbetsförmedlingen	22
Det fanns andra arbetslösa som var i större behov av resursarbete	35
Det var stor sannolikhet att deltagaren ändå skulle få ett jobb och därför var det bättre att platsen gick till någon annan	12
Annat	6
Antal svar	156

Från Tabell 50 ser vi att drygt 40% svarar att det någon gång har hänt att anordnaren av resursarbete haft förslag på deltagare som sedan inte godkänts av arbetsförmedlingen. Drygt 30% anger att det inte hänt och ganska många, 26%, vet inte om arbetsgivaren haft förslag på deltagare som inte godkänts. Enligt Tabell 51 är den viktigaste förklaringen till att förmedlingarna inte godkände arbetsgivarnas förslag att de formella arbetslöshets- och inskrivningskraven inte var uppfyllda. Den näst viktigast orsaken var att det fanns andra arbetslösa som var i större behov av resursarbete.

Tabell 52. När arbetsförmedlingen anvisar deltagare i resursarbete, vilka är de viktigaste urvalskriterierna?

Svarsalternativ	Antal
Att de formella kraven på arbetslöshet och inskrivningstid är uppfyllda	179
Att deltagaren har utbildning eller erfarenhet inom området	124
Att deltagaren är långtidsarbetslös	118
Att deltagaren söker arbete inom området	102
Att deltagaren riskerar att bli utförsäkrad	78
Resursarbete verkar passa deltagaren bättre än andra åtgärder	67
Att deltagaren är långtidsinskriven	66
Att deltagaren bedöms ha personliga egenskaper lämpliga för arbetet, t.ex. lätt att få kontakt med äldre eller verkar fungera bra tillsammans med barn	62
Att deltagaren vill prova på ett nytt yrkesområdet eller omskola sig	60
Att arbetsgivaren har föreslagit deltagaren	28
Att deltagaren själv har föreslagit resursarbete	26
Att deltagaren är invandrare	18
Att deltagaren tillhör en annan prioriterad grupp	17
Deltagens ålder	11
Att deltagaren har förmåga att ta egna initiativ, är socialt kompetent och lätt att ha att göra med	7
Att deltagaren kan prata och skriva svenska	1
Annat	8
Antal svar	972

När arbetsförmedlingen väljer ut deltagare till resursarbete är det viktigaste urvalskriteriet att de formella kraven på arbetslöshet och inskrivningstid är uppfyllda, se Tabell 52. Betydelsefullt är också att deltagarna har erfarenhet eller utbildning inom området, att deltagarna är långtidsarbetslösa, att deltagarna söker arbete inom området och att deltagarna riskerar att bli utförsäkrade. Att arbetsgivaren har föreslagit deltagaren är inget viktigt urvalskriterium enligt svaren. De formella kraven är alltså viktiga, men vi kan notera att utbildning eller erfarenhet inom området är viktigt. Det kan också vara så att detta kriterium är viktigare för resursarbete än för de flesta andra åtgärder eftersom deltagarna ska klara av att vikariera.

Överlag verkar förmedlingarna vara noga med att kontrollera arbetslöshets- och inskrivningskraven. Detta minskar risken att arbetsgivarnas inflytande över rekryteringen påverkar deltagarnas arbetslöshetstider.

5.4 Ansökningarna om resursarbete

Deltagarantalet påverkas också av arbetsgivarnas intresse av att anordna resursarbete. Det är också tänkbart att arbetsgivarna och fackförening inte har kommit överens och därmed har det inte kommit så många ansökningar om att få anordna resursarbete.

Tabell 53. Hur många ansökningar om resursarbete har ni fått in?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Många	21	8%	8%
Ganska många	66	26%	34%
Få	141	56%	90%
Inga alls	22	10%	100%
Antal svar	250	100%	

Tabell 54. Vad tror du det beror på att det inte kommit in så många ansökningar om resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Intresset från arbetsgivarna har varit litet	111
Intresset från fackföreningarna har varit litet	54
Arbetsgivare och fackförening har haft svårt att komma överens	59
Annat	38
Antal svar	262

Ungefär 65% av förmedlingarna uppger att de fått in få eller inga ansökningar alls om resursarbete, se Tabell 53. Det är svårt att kvantifiera den här typen av svar, men tycker förmedlingarna att det kommit in få ansökningar har de antagligen förväntat sig fler. Enligt Tabell 54 kan vi se att av de förmedlingar som uppger att de haft få eller inga ansökningar om resursarbete har det viktigaste skälet varit att intresset från arbetsgivarna har varit litet. Svårt intresse från arbetsgivarna har bedömts som viktigare än dåligt intresse från facket eller att det har varit svårt för arbetsgivare och fackförening att komma överens.

För att resursarbete ska anordnas krävs att arbetsgivare och fackförening gemensamt lämnar en ansökan som ska godkännas av arbetsförmedlingen. Arbetsgivare och fackförening ska vara överens om grundbemanningen, vilket innebär att facket i praktiken har vetorätt.

Tabell 55. Vilka är de viktigaste skälen för arbetsförmedlingen att inte bevilja en ansökan om att anordna resursarbete?

Svarsalternativ	Antal
Arbetsgivaren bedöms ha möjlighet att anställa personer reguljärt	90
De personer arbetsförmedlingen föreslår är inte lämpliga som deltagare enligt arbetsgivaren	30
Arbetsförmedlingen kan inte hitta deltagare som uppfyller de formella arbetslöshets- och inskrivningskraven	57
Arbetsförmedlingen kan inte hitta deltagare som klarar av arbetsuppgifterna	19
Arbetsförmedlingen är restriktiv med att bevilja resursarbeten eftersom arbetsmarknadsläget för berörda grupper har förbättrats	52
Arbetsförmedlingen är restriktiv med att bevilja resursarbeten av andra skäl	12
Andra skäl	34
Antal svar	294

Från Tabell 55 ser vi att när arbetsförmedlingen avslår en ansökan är de viktigaste skälet att arbetsgivaren har bedömts ha möjlighet att anställa personer reguljärt. Svårigheter för arbetsförmedlingen att hitta deltagare som uppfyller de formella inskrivnings- och arbetslöshetskraven och att arbetsförmedlingen är restriktiv med att bevilja resursarbeten eftersom arbetsmarknadsläget har förbättrats är också viktiga orsaker till att en ansökan avslås. Det är enligt enkäten mycket få ansökningar som avslås. I genomsnitt har 25 ansökningar beviljats och knappt 1 har avslagits

5.5 Förlängning av tiden i resursarbete

Det finns möjlighet att förlänga resursarbete med högst tre månader till totalt nio månader.

Tabell 56. Vilken är den viktigaste orsaken till att tiden i resursarbete har förlängts för en deltagare?

Svarsalternativ	Antal
Socialmedicinska skäl	21
Deltagaren har blivit utlovad anställning efteråt	44
Det har funnits risk för utförsäkring	27
Förlängningen ökar deltagarens möjlighet att få anställning efteråt	92
Annat	37
Vi har ännu inte förlängt tiden för någon deltagare	65
Antal svar	286

I Tabell 56 beskrivs skälen till att resursarbete har förlängts. Den viktigaste orsaken till förlängning har varit att det ökar deltagarens möjlighet till anställning efteråt. Den näst viktigaste är att deltagaren har blivit utlovat anställning efteråt. Användningen av möjligheten till förlängningen varierar mellan kontoren, det är 65 förmedlingar som uppger att de ännu inte förlängt tiden för någon i resursarbete. Förlängning är ganska vanligt, 36% av deltagarna får förlängt resursarbete enligt Tabell 8. Det krävs särskilda skäl för att resursarbete ska förlängas, varför det inte är uppenbart att utförsäkringsmotivet skulle utgöra ett särskilt skäl eftersom det räcker med 6 månader i resursarbete för att arbetsvillkoret ska vara uppfyllt.

5.6 Resursarbete jämfört med andra åtgärder

Arbetsförmedlingarnas attityder till olika åtgärder kan påverka antalet deltagare i respektive åtgärd. Arbetsförmedlingarna ombads att bedöma hur resursarbete förhåller sig jämfört med rekryteringsstöd, utbildningsvikariat och arbetsplatsintroduktion. Svaren finns sammanfattade i Tabell 57.

Ungefär hälften anser att resursarbete är sämre än rekryteringsstöd, likvärdigt med utbildningsvikariat och bättre än arbetsplatsintroduktion när det gäller sannolikheten för deltagarna att få reguljär anställning. Rekryteringsstöd är den åtgärd som efter starta eget - bidrag, har högst andel sysselsatta ett år efter avslutad åtgärd, se AMS (1998a). Rekryteringsstöd och arbetsplatsintroduktion anordnas oftast inom privat sektor, medan utbildningsvikariat och resursarbete till största delen anordnas inom offentlig sektor. Att resursarbete bedöms som sämre än rekryteringsstöd kan bero på att kommunerna fortfarande har dålig ekonomi och att det därför är svårare att erhålla en anställning i den offentliga sektorn än i den privata.

Tabell 57. Är resursarbete enligt din uppfattning bättre, sämre eller likvärdig med rekryteringsstöd, utbildningsvikariat och arbetsplatsintroduktion, med avseende på följande effekter:

	Bättre	Lik- värdig	Sämre	Vet ej / Ing- en upp- fatt- ning	Antal svar
Sannolikheten för deltagaren att få reguljär anställning jämför med.....					
Rekryteringsstöd	6%	38%	52%	4%	234
Utbildningsvikariat	16%	55%	17%	12%	232
Arbetsplatsintroduktion	52%	29%	14%	5%	233
Deltagarnas arbetslivserfarenhet blir jämför med.....					
Rekryteringsstöd	6%	72%	17%	5%	233
Utbildningsvikariat	10%	73%	7%	9%	230
Arbetsplatsintroduktion	53%	34%	8%	5%	233
Deltagarnas möjlighet att få en högre inkomst i framtiden jämfört med.....					
Rekryteringsstöd	5%	36%	28%	29%	234
Utbildningsvikariat	10%	44%	12%	34%	229
Arbetsplatsintroduktion	34%	28%	6%	31%	232

Drygt 70% anser att resursarbete är likvärdigt med rekryteringsstöd och utbildningsvikariat och 53% att arbetsplatsintroduktion är sämre än resursarbete när det gäller deltagarnas arbetslivserfarenhet genom åtgärden. I resursarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat utför deltagarna ordinarie arbetsuppgifter och det är kan vara anledningen till att åtgärderna klassificeras som likvärdiga. Arbetsplatsintroduktionen är mer praktikinriktad och det är antagligen anledningen till att den bedöms som sämre än resursarbete när det gäller deltagarnas arbetslivserfarenhet.

Så pass många som ungefär 30% har inte någon uppfattning om deltagarnas möjlighet att få en högre inkomst i framtiden efter resursarbete jämfört med de andra åtgärderna. De flesta tycker att rekryteringsstöd och utbildningsvikariat är likvärdigt med eller bättre än resursarbete. Arbetsplatsintroduktionen tycker däremot de flesta är sämre än eller likvärdigt med resursarbete.

5.7 Undanträngningsfrågor

För att komplettera deltagarenkäten har frågor om undanträngning också ställts till arbetsförmedlingarna.

Tabell 58. Tror du att arbetsgivaren hade haft råd och därmed faktiskt anställt någon på vanligt sätt om det inte funnits resursarbete på arbetsplatsen?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, i de flesta fall	26	11%	11%
Ja, i några enstaka fall	97	42%	53%
Nej	100	44%	97%
Ingen åsikt	6	3%	100%
Antal svar	229	100%	

Av Tabell 58 framgår att över hälften av förmedlingarna, 53%, trodde att arbetsgivarna hade anställt någon på vanligt sätt om det inte funnits resursarbete på arbetsplatsen. Av dessa trodde de flesta att man hade anställt någon i några enstaka fall. Ungefär 40% trodde inte att arbetsgivaren hade haft råd och därmed faktiskt anställt någon reguljärt om det inte funnits resursarbete på arbetsplatsen. Se vidare diskussion i avsnitt 6 om undanträngning.

5.8 Individuella handlingsplaner och kompetensutveckling

Deltagarna ska erhålla kompetensutveckling och söka arbete 10% av tiden. Ansvaret för kompetensutvecklingen ligger hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingarna ska göra s.k. individuella handlingsplaner för de arbetslösa och där deltagandet i resursarbete ska ingå.

Tabell 59. I hur många fall var deltagandet i resursarbete, enligt din bedömning, ett led i en individuell handlingsplan?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Inga eller nästan inga	50	21%	21%
Ungefär 25 procent	39	17%	38%
Ungefär 50 procent	57	24%	62%
Ungefär 75 procent	34	15%	77%
Alla eller nästan alla	54	23%	100%
Antal svar	234	100%	

Från Tabell 59 ser vi att i 20% av fallen bedömdes att deltagandet i resursarbete inte var ett led i en individuell handlingsplan. I princip lika många angav det motsatta, dvs. att av deltagandet i resursarbete var ett led i en handlingsplan. Ungefär hälften av förmedlingarna trodde att för hälften av deltagarna var resursarbetet ett led i en handlingsplan.

Tabell 60. Hur stor andel av deltagarna i resursarbete deltar, enligt din uppfattning, samtidigt i andra aktiviteter som breddar och ökar deras kompetens?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ingen, 0 procent	66	29%	29%
1-19 procent	89	39%	68%
20-39 procent	27	12%	80%
40-59 procent	17	7%	87%
60-79 procent	8	3%	90%
80-99 procent	15	7%	97%
Alla, 100 procent	8	3%	100%
Antal svar	230	100%	

Andelen deltagare i resursarbete som inte eller i mycket liten utsträckning samtidigt deltar i andra kompetenshöjande aktiviteter uppskattades till ungefär 65%, se Tabell 60. Här kan brister i frågans formulering spela in. Tanken var att frågan skulle avse kompetensutveckling i mer organiserad form, utöver den man erhåller genom att utföra de dagliga arbetsuppgifterna.

På en direkt fråga svarade ungefär 40% att deltagarna inte alls bedöms ägna sig åt kompetensutveckling under tiden i resursarbete. Resursarbetsdelegationen har också rapporterat att många av deltagarna inte får kompetensutveckling och man har inform-

rat arbetsförmedlingarna om lämpliga former för kompetensutvecklande åtgärder. Förmedlingarna uppskattade att de deltagare som får kompetensutveckling i genomsnitt ägnar 10% av tiden åt detta. Uppskattningen av den genomsnittliga tidsåtgången kan avvika systematiskt från den verkliga, eftersom förmedlingarna verkar ha en tendens att ange tidsåtgången som krävs enligt författningstexten.

Tabell 61. Har arbetsförmedlingen tagit initiativ till kompetensutveckling för deltagarna?

Svarsalternativ	Antal	Andel	Summerad andel
Ja, för alla	15	6%	6%
Ja, för de flesta	21	9%	15%
Ja, för några	65	29%	44%
Nej	127	56%	100%
Antal svar	228	100%	

Att deltagarna inte erhåller organiserade former av kompetensutveckling i någon större omfattning kan ses i Tabell 61. Över hälften av förmedlingarna har inte tagit några initiativ till kompetensutveckling för deltagarna. Endast ungefär 15% anger att arbetsförmedlingen tagit initiativ till kompetensutveckling för alla eller för de flesta deltagarna. Av kommentarerna till svaren framgår att det varit svårt att organisera kompetensutveckling eftersom deltagarna vikarierar.

Tabell 62. Vilka är de viktigaste orsakerna till att inte alla deltagare har erhållit kompetensutveckling?

Svarsalternativ	Antal
Vi har inte haft tid att planera och genomföra aktiviteter för kompetensutveckling	82
Vi har inte avsatt pengar för kompetensutveckling för resursarbetare	46
Vi vet inte vad som skulle vara en lämplig form av kompetensutveckling	23
Deltagarna får kompetensutveckling genom att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna	119
Annat	41
Antal svar	311

Att inte alla deltagare erhållit kompetensutveckling har i huvudsak berott på att förmedlingarna anser att deltagarna erhåller kompetensutveckling genom att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna inom ramen för resursarbetet och att man inte haft tid att

planera och genomföra speciella aktiviteter för kompetensutveckling, se Tabell 62. Många förmedlingar påpekar i enkäten att en fördel med resursarbetet är att deltagarna ingår i ett arbetslag och utför ordinarie arbetsuppgifter. I och med detta får man i många fall tillgång till den kompetensutveckling som riktas till den ordinarie personalen, vilket deltagarna inte skulle erhållit ifall de var timanställda. Å andra sidan finns det nackdelar med att i alltför stor utsträckning förlita sig på s.k. learning by doing. Det kan finnas deltagare med mer behov av utveckling och förnyelse, exempelvis genom undervisning om nya behandlingsmetoder. Många förmedlingar anger också att de haft svårt att planera kompetensutveckling eftersom deltagarna har vikarierat i stor utsträckning och att de därigenom i praktiken inte "haft tid". Det har inte heller förekommit någon definition av vilken typ av kompetensutveckling som skulle ingå i resursarbetet.

Knappt 30% av förmedlingarna uppger att deltagarna inte alls ägnat tid åt att söka arbete under tiden de haft resursarbete. Vanligen faller sökintensiteten under tiden i åtgärd. Detta bekräftas också av deltagarenkäten där drygt 45% av uppgav att det inte ägnat någon tid alls åt att söka arbete när de hade resursarbetet, se Tabell 30.

6 Diskussion av undanträngning

6.1 Definition och metoder

Med undanträngning menas att den reguljära sysselsättningen påverkas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Både direkt och indirekt undanträngning kan förekomma. Med direkt undanträngning menas de partiella effekter på reguljär sysselsättning som, via efterfrågan på arbetskraft, arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ge upphov till. Direkt undanträngning brukar delas upp i två delar. En substitutionseffekt uppstår när ordinarie arbetskraft, till följd av den ändrade relativa lönekostnaden, substitueras med subventionerade åtgärdsdeltagare. En dödviktseffekt uppkommer om åtgärden används för att subventionera en anställning som ändå skulle ha kommit till stånd. När man även tar hänsyn även till indirekta effekter, exempelvis att lönebildningen och därmed sysselsättningen kan påverkas av arbetsmarknadspolitik, brukar man prata om indirekt undanträngning. Diskussionen i detta avsnitt rör endast direkta undanträngning.

För att kunna uttala sig om en åtgärd ger upphov till undanträngning krävs en jämförelse med vad som skulle hänt om inte åtgärden fanns. Vi måste med andra ord kunna formulera en nollhypotes för att uttala oss om en åtgärds effekter. Ekonometriska skattningar eller enkätundersökningar är vanliga metoder för att undersöka förekomsten av undanträngningseffekter och för att försöka kvantifiera storleksordningen av dessa. De ekonometriska skattningarna är baserade på en ekonomisk modell och denna koppling till ekonomisk teori gör det möjligt att empiriskt mäta effekter. Resultaten från ekonometriska skattningar kan vara känsliga för val av data, variabeldefinitioner, skattningsmetoder och modellspecifikationer.

När det gäller enkätundersökningar kan konstruktionen av jämförelseförloppet inkorporeras i frågornas formulering. Detta ställer höga krav på formuleringen av frågorna så att alla detaljer som krävs för att fånga upp det alternativa förloppet finns med. Med andra ord måste arbetsgivarnas olika alternativ vara preciserade. Även för enkätundersökningar finns metodproblem som påverkar hur resultaten kan tolkas. För det första är svaren i allmänhet känsliga för frågans formulering. För det andra är det inte säkert de som fyller i enkäten har intresse av att svara korrekt på frågorna. När det gäller frågor om undanträngning är det inte säkert att arbetsgivarna vill uppge att de skulle anställa någon utan subventioner. Arbetsförmedlingen vill kanske inte uppge undanträngning eftersom det kan tyda på att de har dålig kontroll av hur pengar till arbetsmarknadspolitiska åtgärder används. Till sist kan deltagarna överskatta behovet av anställningar om man själv upplever att man gör nytta. För det tredje måste den som svarar ha tillräckligt med information för att kunna ge tillförlitliga svar på enkätfrågorna. Deltagarna har normalt sett inte den information som krävs för att bedöma hur arbetsgivaren hade agerat i frånvaro av subventionerade programdeltagare. Detsamma gäller representanter för arbetsförmedlingarna. Det är inte heller säkert att de arbetsgivarrepresentanter som fyller i enkäter har tillräckligt med kunskap eller överblick för att svara på frågorna. För att informationskriteriet ska vara uppfyllt krävs att det är beslutsfattare med kunskap om övergripande prioriteringar som besvarar enkäterna. För det fjärde har vi i praktiken ingen kontroll över det alternativa förlopp vi tänkt oss. Även om respondenterna uppfattar frågorna korrekt, har tillräcklig information för att besvara dessa och svarar sanningsenligt kan det uppstå skillnader mellan vad de tror att de skulle ha gjort och hur de faktisk agerar i en verklig beslutssituation.

Tillsammans taget gör detta att vi kan förvänta oss att både osäkerheten och biasen är stor i enkätsvar. Därför vill vi vara försiktiga med att använda resultaten från enkäterna för att uttala oss om förekomsten och storleken av eventuella undanträngningseffekter. Vi nöjer oss därför med att redovisa svaren i våra enkätundersökningar och att jämföra dessa med svaren från andra undersökningar.

6.2 Undanträngning och resursarbete

Direkt undanträngning definieras som de effekter arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ha på reguljär sysselsättning, vid given lön, via efterfrågan på arbetskraft. Resursarbete ger då upphov till undanträngning om kommunerna tar hänsyn till att de har möjlighet att anlita subventionerade resursarbetare när de fattar beslut om personalbudgeten. Detta kan närmast beskrivas som en substitutionseffekt. Men även vid given budget kan det finnas en möjlighet till omfördelning mellan antalet reguljärt sysselsatta och antalet personer i åtgärder. Eftersom det då rör sig om anställningar som ändå skulle kommit till stånd uppstår en dödsviktseffekt, som medför oplanerade kostnadsminskningar för kommunerna. Resursarbetare är ganska högt subventionerade under tiden de inte vikarierar, givet att de har inkomstrelaterad ersättning. Den relativt höga subventionsgraden ökar sannolikheten för undanträngning. Resursarbetare utför ordinarie arbetsuppgifter vilket också ökar sannolikheten för undanträngning.

Andra effekter kan också uppkomma. Eftersom kommunerna inte med säkerhet vet hur mycket arbetsmarknadspolitiska åtgärder de kan erhålla finns det risk för att långsiktiga strukturella bemanningsbeslut skjuts på framtiden till förmån för kortsiktiga adhoc-lösningar. Om kommunerna förutser en tillfällig ökning av statliga medel eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan de temporärt dra ner på grundbemanningen mer än nödvändigt för att erhålla de statliga pengarna.

6.2.1 Vikariaten

Under tiden deltagarna vikarierar erhåller de avtalsenlig lön och arbetsgivaren får ingen ersättning från staten. Vikariaten är reguljär sysselsättning och eftersom arbetsgivaren inte får någon subvention under vikariatstiden, kan inte vikariaten ge upphov till un-

danträngning. Däremot påverkas arbetsgivarens valmängd av lämpliga vikarier samt rekryterings- och utbildningskostnader för vikarierna. Sistnämnda kostnadsminskningar kan ses som en subvention, men storleken är antagligen ganska liten eftersom de flesta arbetsplatser redan har rutiner för rekrytering av korttidsvikarier. Vikariaten har ganska stor omfattning, ungefär 60% av deltagarna har vikarierat och i genomsnitt ungefär hälften av tiden. Om resursarbetare används istället för att anställa någon permanent med syfte att täcka in vikariaten så ger kvalitetshöjningsdelen av resursarbetet upphov till undanträngning.

6.2.2 Kravet på gemensam ansökan

Arbetsgivaren och berörd fackförening ska gemensamt hos arbetsförmedlingen ansöka om att få anordna resursarbete. Arbetsgivaren och fackföreningen ska vara överens om arbetsuppgifter, antalet deltagare och antalet ordinarie arbetstagare som måste finnas på arbetsplatsen i form av grundbemanning. Reglerna är till för att förhindra direkt undanträngning. För andra åtgärder är det vanligt att arbetsförmedlingen, mer informellt, kontrollerar arbetsuppgifter och bemanning med lokal fackförening. Denna rutin har här formaliserats och villkoren har blivit hårdare. Regeln innebär att facket i praktiken har vetorätt när arbetsgivaren vill ansöka om resursarbete. Denna vetorätt gäller endast vid givna budgetramar och inte när de övergripande besluten om bemanning tas i samband med budgeten. Det finns inget krav på att parterna ska vara överens när beslutet om grundbemanningen fattas och då finns inga restriktioner som skulle kunna motverka undanträngning. Det är inte heller självklart att facket har några större incitament att sätta sig emot en åtgärd. Det är deras anställda medlemmar som får avlastning i det ordinarie arbetet och det är deras arbetslösa medlemmar som kan tänkas komma ifråga för resursarbete. Detta innebär att de implicita kraven från medlemmar på att facket ska gå med på en ansökan om resursarbete kan vara stora.

Det har förekommit att fack och arbetsgivare inte har varit överens. På enkätfrågan om vad förmedlingarna trodde att det berodde på att det inte kommit in så många ansökningar svarade de flesta att intresset från arbetsgivarna hade varit litet. Men både alternativet lågt intresse från facket och att facket och arbetsgivarna hade haft svårt att komma överens fick ganska många svar. Enligt Resursarbetsdelegationen har det fun-

nits problem att komma överens om en ansökan om resursarbete, främst i samband med personalindragningar. Vidare verkar det, enligt delegationen, som att fackföreningarna överlag har varit noggranna med att kontrollera faktisk bemanning mot planerad bemanning enligt budgeten.

6.3 Resultat från undanträngningsstudier

6.3.1 Ekonometriska studier

Forslund (1996) innehåller skattningar av och en utförlig genomgång av tidigare empiriska resultat för undanträngningseffekter. Resultaten från ekonometriska undersökningar tyder på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger upphov till betydande undanträngningseffekter. Det finns ingen ekonometrisk studie som direkt behandlar resursarbete. Däremot finns studier som undersöker undanträngning inom hälso- och sjukvården. I en tidig undersökning av Gramlich och Ysander (1981) finner dessa insignifikant inträngning⁷ för beredskapsarbete inom hälso- och sjukvård. Forslund och Kreuger, (1994), studerar också beredskapsarbete, men med ett annat datamaterial och under en senare tidsperiod. De erhåller ingen signifikant undanträngning för beredskapsarbete inom hälso- och sjukvårdssektorn. Till skillnad mot sysselsättningsskapande åtgärder i allmänhet erhålls alltså inga signifikanta effekter i de två studier där hälso- och sjukvårdssektorn studerats separat. Detta indikerar att denna sektor skiljer sig åt, både från andra sektorer och från genomsnittet.

Det är inte säkert att resultaten från ovanstående studier är direkt överförbara till förhållandena under mitten och slutet av 1990-talet. För båda undersökningarna gäller att de genomfördes under perioder med låg arbetslöshet, med en trendmässig ökning av den kommunala sysselsättningen och med en större omfattning av beredskapsarbete än idag.

⁷ Inträngning innebär att en åtgärd ger upphov till ökad reguljär sysselsättning.

6.3.2 Enkätstudier

En undersökning som berör *deltagarnas uppfattning* om undanträngning av resursarbete är AMS (1998b). Ungefär hälften av deltagarna uppger att arbetsgivaren skulle anställt eller anlitat någon om inte resursarbete funnits. Den höga andelen beror antagligen på att deltagarna känner att de behövs och därför tenderar att betrakta sina arbetsuppgifter som så väsentliga för verksamheten att anställning hade behövt göras om inte resursarbete hade funnits.

En närmare granskning av hur svarsalternativen var formulerade⁸ visar att det bara var 8% som angav att man trodde att arbetsgivaren skulle ha anställt någon utan stöd. Resterande 42% trodde att arbetsgivaren skulle erhållit personalförstärkning från en annan enhet eller avdelning. När deltagarna angett detta alternativ kan det i många fall ha rört sig om vikariat som inte ger upphov till undanträngning.

I IFAUs undersökning är det 16% av deltagarna som trodde att arbetsgivaren skulle ha anställt någon. På frågan om arbetsgivaren skulle haft råd att anställa någon svarade 25% att man skulle anställt någon annan, och 40% av dessa trodde att det skulle bli någon i åtgärd. Dessa svarsandelar är i linje med de resultat, 19% i genomsnitt, som erhöles för undanträngningsfrågan i AMS (1998a). I den undersökningen ingår inte resursarbete. I likhet med enkäten i AMS (1998b) är det många, ca 30%, som inte har någon uppfattning i frågan.

I både IFAUs undersökning och i AMS (1998b) är inte frågans formulering tillfredsställande eftersom ingen uppdelning av kvalitetshöjningstiden och vikariatstiden har gjorts. Detta försvårar avsevärt tolkningen av resultaten, eftersom vi inte kan avgöra i vilken utsträckning deltagarna avsett vikariatstiden när de svarat. Dessutom kan skillnaderna i deltagarnas svar i de båda enkätundersökningarna ses som ett exempel på känsligheten för formuleringen av både frågan och svarsalternativen i enkäter

I enkäten till *arbetsförmedlingarna* i IFAUs undersökning ställdes också en fråga om undanträngning. Drygt hälften av förmedlingarna svarade att de trodde att arbetsgivaren hade haft råd och därmed anställt någon om det inte funnits resursarbetare på arbetsplatsen. De flesta förmedlingar trodde att det hade varit så i några enstaka fall och endast drygt 10% trodde att det gällde de flesta fall.

⁸ Den exakta formuleringen av svarsalternativen för resursarbete redovisas inte i rapporten. Författaren har låtit mig ta del av enkätformulären.

Av arbetsgivarna i AMS (1998b) var det nästan ingen som uppgav att de skulle ha anställt någon om det inte fanns resursarbete. Vi kan förvänta oss att svaren systematiskt underskattar undanträngningen eftersom arbetsgivarna inte har något intresse av att framhålla att de skulle anställt någon i avsaknad av subventioner. Var i den kommunala beslutsprocessen som den som svarat på enkäten befinner sig är en faktor som kan påverka svaren om undanträngning. AMS-enkäten besvarades av arbetsgivare som var närmaste arbetsledare. Dessa är antagligen så långt ner i hierarkin att de har fasta budgetramar och saknar kunskap om eller inflytande över övergripande prioriteringar, vilket skulle kunna förklara frånvaron av undanträngningseffekter. Svaren i AMS-enkäten gäller i så fall vid given utgiftsnivå och avser då dödviktseffekten.

Inte i någon av de ovan redovisade undersökningarna har det gjorts någon skillnad mellan vikariats- och kvalitetshöjningsdelen för resursarbete. Detta försvårar tolkningen av enkätsvaren eftersom vikariatet i strikt meningen inte ger upphov till undanträngning eftersom deltagarna då inte är subventionerade.

7 Sammanfattning och diskussion

I uppdraget från regeringen framgår att det i rapporten ska redogöras för a) hur åtgärden har implementerats, b) i vilken mån deltagarna får tillgång till kompetensutveckling, c) i vilken utsträckning deltagarna erhåller vikariat under tiden i åtgärd, samt att d) diskutera undanträngning. Utöver dessa frågor har vi följt upp e) vad som händer efter resursarbetet.

a) Hur har resursarbete implementerats

Här har vi undersökt vilka faktorer som kan ha påverkat deltagarantalet och om deltagarna rekryteras från den tänkta målgruppen.

i) Vilka faktorer har påverkat antalet deltagare i resursarbete?

Tanken var att resursarbete skulle ha 10 000 deltagare per månad. Det faktiska deltagarantalet har varit betydligt lägre, ungefär 4 500 personer per månad under våren 1999. Av enkätsvaren att döma anser mer än hälften av förmedlingarna att omfattningen av resursarbete har påverkats av otillräcklig information, krånglig administration och av

det förbättrade arbetsmarknadsläget. Andra möjliga förklaringar till det låga deltagarantalet har förts fram: Det har varit svårt att hitta deltagare som uppfyller de formella kraven, har tillräcklig erfarenhet eller utbildning, har personliga egenskaper som krävs eller att exempelvis många studerar inom kunskapslyftet. Dessa förklaringar är dock av mindre betydelse än de först nämnda orsakerna till det låga deltagarantalet.

Med tanke på att det antagligen krävs ganska små insatser, eventuellt kompletterade med regeländringar, för att förenkla administrationen runt en åtgärd är det anmärkningsvärt att många förmedlingar ansåg att krånglig administrationen har påverkat deltagarantalet. Ett steg för att förenkla administrationen togs då reglerna ändrades i juli 1998 så att arbetsgivaren ersattes med ett schablonbelopp. Ersättningen reglerades sedan vid resursarbetets slut. Förmedlingarna prioriterar inte resursarbete eftersom de anser att det är en dyr åtgärd. Kostnaderna för förmedlingen beror dels på i vilken utsträckning deltagarna vikarierar och dels på hur stor deras ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är. Om förmedlingarna inte räknar med vikariaten framstår resursarbete som en dyr åtgärd. Den faktiska styckkostnader under 1998 uppgick till 9 000 kronor per månad enligt AMS (1999). Resursarbete placerar sig därmed i en mellangrupp när det gäller åtgärds-kostnader.

Informationen om resursarbete till arbetsförmedlingarna är en annan viktig faktor som begränsat deltagarantalet. Ett flertal frågor om hur arbetsförmedlingarna uppfattade informationen från AMS om resursarbete ställdes i enkäten. Av svaren framgår det att nästan 20% av förmedlingarna tyckte att informationen om resursarbete kom senare än informationen för andra åtgärder. Däremot var det många förmedlingar, 40%-45%, som ansåg att informationen inte var tillräckligt omfattande och att det saknades information, speciellt om ersättningsreglerna. Vidare ansåg 30% att informationen varit av mindre omfattning eller av sämre kvalitet jämfört med informationen om andra åtgärder.

ii) Rekryteras deltagarna från den tänkta målgruppen?

De formella inskrivnings- och arbetslöshetskraven är uppfyllda för de flesta av deltagarna. I de fall de inte är det, beror det antagligen till stor del på att ALU-placeringar omvandlats till resursarbete. Resursarbete har i hög utsträckning gått till personer med långa inskrivningstider, ungefär hälften av deltagarna hade varit inskrivna på förmedlingen i mer än två år. Däremot är tiden i arbetslöshet omedelbart före resursarbetet

ganska kort i jämförelse med inskrivningstiden. Ungefär 70% av deltagarna hade varit arbetslösa i högst 3 månader. Skillnaderna mellan inskrivnings- och öppna arbetslöshetstider tyder på att deltagarna har haft kortare tillfälliga anställningar eller varit i andra åtgärder. Sammantaget verkar det som att deltagarna i stor utsträckning har rekryterats från den tänkta målgruppen.

Om arbetsgivarna har inflytande över rekryteringen av deltagare eller om arbetsförmedlingen väljer deltagare så att sannolikheten för anställning efter avslutad åtgärd maximeras så kan det finnas en risk att deltagarna har kortare arbetslöshets- eller inskrivningstider än vad som annars skulle vara fallet. Kortare arbetslöshetstider sammanfaller oftast med högre sannolikhet att erhålla arbete även utan åtgärd. Därför har vi undersökt urvalsprocessen. Det framgår att 60%-65% av deltagarna, har utbildning för samt erfarenhet av arbetsuppgifterna i resursarbetet och att de har också tidigare har varit anställda av samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet. Andelen med erfarenhet av arbetsuppgifterna och som tidigare varit på samma arbetsplats är högre för resursarbete än för andra åtgärder. Det är vanligast att arbetsförmedlingen tar initiativ till vem som ska få resursarbete, men det är samtidigt inte ovanligt att arbetsgivaren har förslag på deltagare. Arbetsgivarna tar i högre utsträckning än för andra åtgärder i genomsnitt initiativ till deltagande. Om förmedlingarna inte godkänner ett förslag på deltagare som kommer från arbetsgivaren så beror det vanligtvis på att de formella kraven inte är uppfyllda. Överlag är det viktigaste urvalskriteriet när förmedlingen tar fram förslag på deltagare att dessa uppfyller de formella kraven. Deltagarna angav att de ville ha ett arbete att gå till på dagarna som det viktigaste skälet till att tacka ja till resursarbete.

b) I vilken mån får deltagarna tillgång till kompetensutveckling?

Regeln om att deltagarna ska erhålla kompetensutveckling och söka arbete 10% av tiden har inte efterlevts. Endast hälften av deltagarna har erhållit kompetensutveckling. Av dessa har de flesta fått kompetensutveckling genom att arbeta med erfaren personal, genom möjlighet att prova på nya arbetsuppgifter och genom att utföra de ordinarie arbetsuppgifterna inom ramen för resursarbetet. De flesta arbetsförmedlingar har inte tagit initiativ till kompetensutveckling, vilket var meningen. Många av förmedlingarna anser att deltagarna erhåller kompetensutveckling genom att utföra de ordinarie arbetsuppgif-

terna. För många av deltagarna var inte heller resursarbetet ett led i en individuell handlingsplan. Resursarbete och behovet av kompetensutveckling ska finnas med i handlingsplanerna. Enligt enkäten får deltagare med handlingsplaner kompetensutveckling i större omfattning än deltagare utan handlingsplaner.

Av kommentarerna till enkäten framgår det att förmedlingarna har tyckt att det har varit svårt att organisera kompetensutveckling eftersom deltagarna vikarierar och då inte kan gå ifrån. Det är tänkbart att syftet med kompetensutvecklingen inte nått fram till förmedlingarna. Ett flertal andra faktorer kan också ha bidragit till att deltagarna inte erhållit kompetensutveckling i förväntad omfattning; exempelvis att förmedlingarna inte fått några extra resurser för detta, att det inte fanns någon definition av vilken typ av kompetensutveckling som skulle ingå och att det var inte så mycket tid som skulle avsättas. Många av deltagarna söker inte heller arbete under tiden de har resursarbete; att sökintensiteten avtar under tid i åtgärd bekräftas av andra studier.

c) I vilken utsträckning erhåller deltagarna vikariat?

Deltagarna har vikarierat i ganska stor utsträckning. Ungefär 60% av deltagarna har fått vikariat, och då ungefär hälften av tiden. De flesta har vikarierat mer än en gång.

d) Diskussion om undanträngning

Resursarbetare är ganska högt subventionerade och de utför ordinarie arbetsuppgifter. Detta ökar sannolikheten för undanträngning. Vikariatstiden ger inte upphov till undanträngning eftersom deltagarna då inte är subventionerade. Kravet på gemensam ansökan kan mildra undanträngningen vid given budget. Fackföreningarna verkar ha varit noggranna med att kontrollera faktisk bemanning mot den planerade enligt budgeten. I de enkätundersökningar som genomförts för resursarbete har ingen uppdelning gjorts i frågorna mellan vikariats- och kvalitetshöjningstiden. Detta försvårar avsevärt tolkningen av svaren eftersom det inte går att avgöra i vilken utsträckning svaren avser vikariatstiden. Det finns inga ekonometriska studier som direkt behandlar resursarbete. I de två studier som undersöker undanträngning för beredskapsarbete inom hälso- och sjukvårdssektorn erhålls inga signifikanta effekter. I den ena studien erhålls en icke-signifikant positiv effekt, varför punkttestimatet pekar på inträngning. Resultaten tyder på att hälso- och sjukvårdssektorn skiljer sig åt från andra sektorer och det finns därför

anledning att, med data för 90-talet, närmare studera undanträngning inom dessa sektorer.

e) Vad händer efter resursarbetet?

Av uppföljningen rörande vad som händer efter resursarbetet framgår det att 42% av deltagarna har någon form av arbete. Andelen med arbete är troligtvis något högre än för genomsnittet av åtgärder, men lägre än för exempelvis utbildningsvikariat. Fördelningen av anställningsformerna har ändrats så att antalet timvikariat har minskat till förmån för längre anställningar. De flesta som har fått arbete efter resursarbetet har fått anställning inom kommunen och 65% av de som fått arbete har fått anställning hos samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet. Många ansåg att resursarbetet inte spelade någon roll för anställningen. Endast ungefär hälften av de som fått arbete hos samma arbetsgivare som anordnade resursarbetet anger att resursarbetet var en merit.

Referenser

- Ackum-Agell, S., (1995), "Arbetslösas sökaktivitet", i *Aktiv Arbetsmarknadspolitik*, SOU 1996:34
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1999), "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Årsrapport 1998", Apra 1999:2
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1998a), "Åtgärdsundersökning 1998 – En uppföljning av deltagare som avslutat konjunkturberoende åtgärd fjärde kvartalet 1996" Apra 1998:3
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1998b), "Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder- En enkätstudie ur både arbetssökande och arbetsgivarperspektiv" Ura 1998:8
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1998c), "Arbetsmarknadsutsikter för 1999" Ura1998:12
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande (1997/98:AU01) "Utgiftsområde 13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och 14 Arbetsmarknad och arbetsliv
- Dahlberg, M. och Forslund, A., (1999) , "Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden", manuskript, IFAU
- Finansutskottets betänkande (1996/97:FiU20) "Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997 mm (prop.1996/97:150,29,skr118)
- Finansutskottets betänkande (1997/98:FiU27) "Tilläggsbudget 1 för budgetåret 1998"
- Forslund A., (1996), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Bilaga till Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden, Rapport 1996/97:2 saml RR10, Riksdagens revisorer
- Forslund A, och Kreuger A., (1994), "An Evaluation of the Active Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom", NBER working Paper No 4802
- Förordning 1987:411 om beredskapsarbete, med ändringar införda tom. SFS 1998:568
- Gramlich, E. och Ysander, B-C, (1981), "Relief Work and Grant Displacement in Sweden, i Eliasson G., Holmlund G., Stafford F., *"Studies in Labor Market Behavior"*, Stockholm, IUI
- Hopstadius J. och Nyberg E., (1997), "Effektutvärdering av "Kalmar-modellen" Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Högskolan i Växjö
- Misirli L. och Wendel M., (1998) "Lokal samverkan – till allas fördel? En utvärdering

av Trelleborgsmodellen – ett arbetsmarknadspolitiskt försök med ”friår” inom
Trelleborgs kommun, opublicerat manuskript, Sociologiska institutionen,
Lunds universitet

Regeringens proposition (1996/97:150) ”1997 års ekonomiska vårproposition”

Regeringens proposition (1997/98:1) ”Budgetpropositionen för 1998”

Regeringens proposition (1997/98:150) ”1998 års ekonomiska vårproposition”

Regeringens proposition (1998/99:1) ”Budgetpropositionen för 1999”

Regeringsbeslut (1997) A97/2952/A ”Inrättande av en delegation för resursarbete”

Regeringsbeslut (1998) A98/3603/VPS ”Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering”

Resursarbetsdelegationen, (1999), Slutrapport om resursarbete, PM

Resursarbetsdelegationen, (1998a), Resursarbete och kompetensutveckling, PM

Resursarbetsdelegationen, (1998b), Rapport om resursarbete, PM

SOU (1995:4) ”Långtidsutredningen 1995”

Svenska Kommunförbundet, (1999), ”Personal och kompetens i förändring”

Appendix A:

Uppdraget till IFAU enligt regleringsbrevet för budgetåret 1999

Appendix B:

Tekniska detaljer, deltagarenkät

En enkät distribuerades under maj 1999 till ett urval av deltagarna i resursarbete. Statistiska centralbyråns (SCB) enkätfunktion i Örebro har bistått IFAU i genomförandet av enkäten. SCB har medverkat i frågekonstruktion, blankettlayout, datainsamling och enkla sammanställningar av resultaten. Analysen och bearbetningen av materialet står IFAU för.

Ett oberoende slumpmässigt urval på 700 personer som avslutat resursarbete gjordes av AMS ur databasen Händel. Populationen var alla deltagarna som haft resursarbete i minst en vecka⁹ och som avslutat resursarbetet innan 990428. Urvalets storlek, 700 personer, bestämdes så att osäkerheten kring de skattade svarsandelarna skulle ligga inom intervallet ± 4.5 procentenheter¹⁰. Vid bestämningen av urvalsstorleken antogs vidare att svarsfrekvensen skulle bli minst 70% och att skattning av medelvärden var tillräcklig för undergrupper. Endast ett fåtal frågor i enkäten berör undergrupper. Därför valde vi att inte göra det mycket större urval som skulle krävts för att få fram mer tillförlitliga skattningar av formen på fördelningen för svaren för undergrupper.

Enkäten sändes ut 12 maj och den innehöll 29 frågor med delfrågor och var 12 sidor lång. En första påminnelse gjordes med ett s.k. påminnelsekort och med den andra påminnelse skickades en ny enkät ut. Eftersom svarsfrekvensen var ganska låg efter dessa två påminnelser beslutades att en tredje skriftlig påminnelse skulle göras. Datainsamlingen avslutades den 6 juli. Totalt inkom 436 svar vilket innebär en svarsfrekvens på 62%.

Den ganska låga svarsfrekvensen kan bero på att enkäten var omfattande, många av frågorna kan uppfattas som personliga och deltagarna kanske inte vill bli påmind om att de är eller har varit arbetslösa. Dessutom var en del av frågorna säkerligen svåra att besvara för vissa deltagare. Exempelvis verkar personer med tillfälliga timanställningar haft svårt att bedöma hur mycket man har arbetat.

Den tämligen låga svarsfrekvensen är bekymmersam av minst två skäl. För det första påverkas resultaten och därmed möjligheten att dra slutsatser från undersökningen om det finns systematiska avvikelser mellan de som svarat och de som ej svarat. Därför är en bortfallsanalys gjord och denna presenteras i appendix C. Ett stort bortfall påverkar också variansen i svaren, på så sätt att det teoretiska standardfelet blir högre än det vi räknade med när urvalsstorleken bestämdes. Den praktiska innebörden är att osäkerheten för andelsskattningarna ökar.

Vi har valt att inte redovisa några standardfel för skattningarna av svarsandelarna i enkäten. Skälet är att vi inte har några klara uppfattningar om hur eventuella nollhypoteser¹¹ ska formuleras. Vid tolkning av resultaten bör man vara medveten om att ett konfidensintervall för svarsandelarna på 95%-nivån för frågor avseende hela populationen

⁹ Avgränsningen gjordes för att inte personer som kan vara felkodade i Händel skulle komma med i urvalet. Det är dock 9% som i enkäten uppger att de inte haft resursarbete och därmed inte svarat på fler frågor. I en del fall, baserat på telefonkontakt med respondenterna, har deltagarna haft resursarbete mycket kort tid och sedan erhållit ett arbete som inte haft med resursarbetet att göra. Ett annat vanligt skäl är att deltagaren har varit sjukskriven och då endast hunnit med en mycket kort tid i resursarbete.

¹⁰ På 95 procentsnivån.

¹¹ Den hypotes man försöker förkasta vid ett formellt test.

kan vara upp till 9 procentenheter. För delar av populationen kan konfidensintervallet vara större. Vi gör inga formella test i rapporten utan nöjer oss med att fokusera på huvudtendenser i svaren och därmed på var tyngdpunkten i svarsfördelningen ligger.

Utöver urvals- och bortfallsfel kan ytterligare fel finnas, exempelvis mätfel. Sådana fel kan uppkomma av flera olika orsaker. För det första kan frågans formulering göra att svaren inte mäter det de avser att mäta (validitet). För det andra kan respondenterna ha olika intresse att lämna korrekta svar på frågorna. För det tredje måste den som svarar ha tillräcklig information för att kunna ge tillförlitliga svar på frågorna.

Appendix C:

Bortfallsanalys, deltagarenkät

Bortfallet i deltagarenkäten är ganska stort och svarsfrekvensen blev 62%. En diskussion om möjliga orsaker till den låga svarsfrekvensen finns i Appendix B. Enkätsvaren, och därmed möjligheten att dra slutsatser från undersökningen, kan påverkas om det finns systematiska skillnader i svarsfördelningen för de som svarat jämfört med de som inte svarat. För att få en uppfattning om bortfallet i vår studie skulle kunna ge upphov till problem har vi jämfört fördelningen för ett antal bakgrundsvariabler för hela urvalet och för de som svarat på enkäten. Resultaten för ett antal bakgrundsvariabler finns sammanfattade i Tabell C1.

Tabell C1. Bakgrundsvariabler hela urvalet och de som svarat på enkäten

Variabler	Andel av urvalet till enkäten	Andel av de som besvarat enkäten
Kön, andel kvinnor	76%	80%
Andel medlemmar i SKAF:s arbetslöshetskassa	50%	49%
Andel i storstadslän	22%	22%
Andel i skogslän	46%	47%
Andel i övriga län	32%	31%
Andel som söker enbart heltidsarbete	52%	51%
Andel som söker enbart deltidsarbete	6%	5%
Andel som söker både hel- och deltidsarbete	42%	44%
Andel med enbart grundskola	37%	33%
Andel med gymnasieutbildning, 2 år	33%	35%
Andel med gymnasieutbildning, 3-4 år	19%	18%
Andel med högskoleutbildning	11%	14%
Födelseår		
-1949	22%	26%
1950-1959	23%	22%
1960-1969	30%	28%
1970-	25%	24%

Av Tabell C1 framgår att andelen kvinnor i svarsgruppen är aningen högre än i urvalet, att andelen med enbart grundskola är aningen lägre i svarsgruppen än i urvalet och att andelen födda före 1949 är aningen högre i urvalet. För de andra bakgrundsvariablerna är andelarna i det närmaste identiska. Det finns inte heller några skillnader avseende gruppernas inskrivningstider, se Tabell C2.

Tabell C2. Inskrivningstider för hela i urvalet och de som besvarat enkäten

Inskrivningstid	Andel av urvalet till enkäten	Andel av de som besvarat enkäten	Summerad andel av urvalet till enkäten	Summerad andel av de som besvarat enkäten
0-3 månader	7%	6%	7%	6%
4-6 månader	7%	7%	14%	13%
7-12 månader	13%	14%	27%	27%
13-24 månader	23%	22%	49%	49%
> 2 år	51%	51%	100%	100%

Eftersom skillnaderna mellan grupperna är så pass små för bakgrundsvariablerna och för inskrivningstiderna är antagligen risken att bortfallet skulle ha påverkat svarsfördelningen ganska liten.

Appendix D:

Enkätformulär, deltagarenkät

Appendix E:

Tekniska detaljer, arbetsförmedlingsenkät

Under maj och juni 1999 skickade IFAU ut en enkät till alla arbetsförmedlingar. IFAU har konstruerat frågorna och stått för datainsamling, bearbetning och analys. Statistiska centralbyråns (SCB) enkätfunktion i Örebro har gjort en s.k. skrivbordsgranskning av enkätformuläret.

Undersökningen är en totalundersökning. Totalt skickades 367 enkäter ut via epost till alla förmedlingar som fanns med på AMV:s hemsida, med undantag för Arbetsförmedlingen Utland. Detta innebär att även förmedlingar som antagligen inte har mycket resursarbete, exempelvis teknik- och byggförmedlingar, fick enkäten. Den person som handlagt de flesta ärenden om resursarbeten på förmedlingen ombads besvara enkäten.

Enkäten var utformad som ett s.k. skärmformulär och innehöll knappt 30 kryssfrågor med ungefär 5 olika svarsalternativ. Två påminnelser har skickats ut via epost. Den sista påminnelsen gick till förmedlingar som haft många resursarbetare. Sammanlagt har 322 svar kommit in, varav 62 förmedlingar svarat att de haft så lite resursarbete att de inte anser sig kunna fylla i enkäten. Totalt har således svar från 260 enkäter registrerats. Svarsfrekvensen är 88 procent.

Svaren från förmedlingarna redovisas ovägda. Detta betyder att svaren från varje förmedling bedöms lika viktiga oavsett hur många resursarbeten varje förmedling anordnat. Vi bedömer att de ovägda svaren ger ett mer relevant mått på hur förmedlingarna uppfattat åtgärden och om det varit några problem förknippade speciellt med resursarbeten. De förmedlingar med litet antal resursarbeten kan ha haft problem i samband med implementeringen och detta skulle inte komma fram om svaren vägdes med respektive förmedlings andel av det totala antalet resursarbeten. För de frågor där flera svarsalternativ har angetts redovisas enbart antal svar, och ej svarsandel, för respektive alternativ.

Av samma skäl som för deltagarenkäten väljer vi att inte redovisa några standardfel för skattningarna av svarsandelarna, utan vi fokuserar på huvudtendenser och var tyngdpunkten i svarsfördelningen ligger. Vi har inte haft som ambition att få bra skattningar av hela fördelningens form. Eftersom svarsfrekvensen är så pass stor har vi inte gjort någon bortfallsanalys.

Appendix F:

Enkätformulär, arbetsförmedlingsenkät