

Nils-Eric Hallström:

Lagen om ungdomslag

Lagar får inte alltid de effekter lagstiftarna tänkt sig. Olika aktörers handlingar kan leda till överraskningar för regering och riksdag. Ett tydligt exempel är införandet av förtidspension av arbetsmarknadsskäl år 1972. Tanken var att äldre som blivit så långvarigt arbetslösa att de utförsäkrats från arbetslöshetskassan skulle få en försörjning utan att behöva flytta eller omskolas. Resultat blev istället främst en tidig pensionering av äldre vid omstruktureringar, s k 58,3 pensioner. De ekonomiska incitamenten för de lokala aktörerna att välja en sådan lösning blev mycket stora.

Forskning om hur lagar verkar i praktiken och om hur olika program i sin praktiska tillämpning omformas på lägre nivåer har inom framför allt statsvetenskap blivit ett aktivt forskningsområde, benämnt implementationsforskning. Nils-Eric Hallströms doktorsavhandling *Lagen om ungdomslag i beslut och genomförande* (Stockholm Studies in Politics Nr 36, Stockholm 1989) är ett bidrag till denna tradition. Hallströms studie behandlar beslutet om Lagen om ungdomslag och dess tillämpning i åtta kommuner i Östergötland.

Ungdomsarbetslösheten var en stor politisk fråga under andra delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Olika åtgärder som beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning prövades. I början av 1980-talet kom speciella åtgärder för 16-17-åringar, främst de s k ungdomsarbete, som var subventionerade arbeten i privat sektor med låga löner.

I december 1983 beslutade så riksdagen om att införa s k ungdomslag för arbetslösa 18-19-åringar från och med den 1 januari 1984. En ursprunglig tanke om heltidsarbete med låg lön omformulerades till halvtidsarbete med lön enligt gallande kollektivavtal. Arbetena skulle främst

finnas inom offentlig sektor. Placering i ungdomslag skulle inte vidtas som första åtgärd utan först när andra möjligheter var uttömda. Arbetsuppgifterna skulle vara sådana som annars inte skulle ha utförts. I vissa fall kunde ungdomslag vara heltidsarbeten (främst för dem som tidigare arbetat heltid och hade heltidersättning från arbetslöshetskassan). Undantagsvis kunde ungdomslagsplatser anordnas hos privata arbetsgivare. Ungdomslag skulle inte vara någon fast arbetsplacering. Arbetsförmedlingarna skulle tvärtom anstränga sig för att hitta arbete för dem som blivit placerade i ungdomslag, och ungdomslag (på halvtid) skulle kombineras med utbildning och aktivt arbetssökande.

Hur fungerade då ungdomslagen? I viss mening kan sägas att lagen var en succé. Med en extremt kort förberedelsestid lyckades arbetsförmedlingarna i samarbete med kommunerna i början av 1984 placera ut ca 40 000 ungdomar i ungdomslag. Merparten av ungdomsarbetslösheten eliminerades på detta sätt för 18-19-åringarna. Med stigande konjunktur sjönk efterhand antalet som var placerade i ungdomslag och år 1989 upphörde ungdomslagen och ersattes med andra åtgärder. Men vad hände på lokal nivå? Fick ungdomslagen den utformning som var planerad? Blev ungdomslagen ett steg på väg ut på arbetsmarknaden eller blev ungdomarna i stället inlåsta i arbeten inom offentlig sektor utan möjlighet att senare få vanliga arbeten inom samma sektor?

Nils-Eric Hallström försöker besvara dessa frågor med hjälp av en undersökning av ungdomslagen i åtta kommuner i Östergötland. Undersökningsmetoden är intervjuer med företrädare för arbetsförmedlingar, kommuner och fackföreningar men däremot inte med de direkt berörda ungdomarna.

Resultaten pekar på att reglerna följs i vissa avseenden men att det finns avvikelser i andra avseenden. Här skall vissa huvudresultat sammanfattas:

1. Ungdomslagsplatser tillgreps inte som en sista åtgärd utan tvärtom relativt snart efter att ungdomarna anmält sig till arbetsförmedlingen.
2. Ungdomar fick i en del fall arbetsuppgifter som även annars skulle ha utförts, t ex inom barnomsorgen.
3. Det är möjligt att ungdomarna i något fler fall än vad lagstiftarna avsett fick ungdomslagsarbete på heltid.
4. I ett par kommuner har placeringar på ungdomslagsplatser inom den privata sektorn förekommit i väsentlig omfattning.
5. Olika aktiviteter har prövats tillsammans med ungdomslagsarbete (utbildning, jobbsökning).
6. En del ungdomar har velat vara kvar i ungdomslag även när de haft möjligheter att få andra arbeten. Avstängning eller hot om avstängning har i sådana fall använts i relativt begränsad omfattning. Det har funnits tendenser till en inlåsnings effekt: ungdomslag har kunnat försena en etablering på den ordinarie arbetsmarknaden.

Som framgår innehåller avhandlingen intressanta resultat. Det finns dock en del problem med den valda uppläggnings av studien. Ett generellt problem med avhandlingen är att den är svagt relaterad till tidigare forskning på området. Forskning om ungdomsarbetslöshet berörs endast översiktligt och även tidigare studier av ungdomslagen är endast anförda via indirekta referenser. Resultaten från dessa, jämförs t ex inte med de egna resultaten.

Vad gäller diskussionen av riksdagsbeslutet om ungdomslag saknar jag en beskrivning av det inledande preliminära förslaget och turena kring detta inom regeringskansliet. Likaså saknas lagtexten. Den lagtext som återges i en bilaga till avhandlingen är inte den version som antogs av riksdagen utan det förslag som fanns i propositionen. Det är lagtexten som är relevant vid en analys av lagens effekter.

Även vid den empiriska delen vill jag

sätta några frågetecken. Valet av åtta kommuner i samma län (med liknande arbetsmarknadsläge) är knappast det bästa. Lätt förvillande är dessutom presentationsmetoden: att konsekvent jämföra kommunerna två och två. Ett tredje problem är bristen på kvantitativ analys. Det borde kunna gått att få fram uppgifter t ex om hur många ungdomar som hade ungdomslagsplatser i privata företag, hur många som fått heltidsplacering, hur länge ungdomarna varit anmälda på arbetsförmedlingen innan de blivit placerade i ungdomslag etc. Antalet placeringar är inte fler än att det hade varit en rimlig arbetsinsats att ta fram dessa uppgifter (alternativt kunde en sådan bearbetning gjorts för ett slumpmässigt urval). Då hade också slutsatserna blivit möjliga att formulera klarare och också blivit bättre underbyggda.

Kritiken skall inte skymma att det finns mycket intressant att hämta i avhandlingen. Förutom de tidigare nämnda resultaten kan nämnas en diskussion om myndigheters inläring och också hur kunskap sprids mellan kommuner. Det är därvid möjligt att ett studium av ett program som haft längre varaktighet än några år hade kunnat ge mer kunskap. Det är viktigt att göra fortsatta undersökningar av hur åtgärder beslutade av regering och riksdag tillämpas i praktiken på lokal nivå.

Professor *ESKIL WADENSJÖ*
 Institutet för social forskning
 Stockholms universitet