

Regeringens skrivelse

1984/85: 88

**med redovisning av verksamheten enligt lagen (1983: 1070) om arbete
i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare;**

beslutad den 8 november 1984.

Regeringen överlämnar till riksdagen, enligt bifogade utdrag av regeringsprotokoll, redovisning av verksamheten enligt lagen (1983: 1070) om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANNA-GRETA LEIJON

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-08

Närvarande: statsministern Palme, ordförande och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Wickbom

Föredragande: Statsrådet Leijon

Skrivelse med redovisning av verksamheten enligt lagen (1983: 1070) om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare

I enlighet med riksdagens beslut i december 1983 (prop. 1983/84: 46, AU 12, rskr 104) lämnar regeringen härmed en redogörelse till riksdagen om verksamheten enligt lagen (1983: 1070) om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare (ändrad 1984: 521). Redogörelsen har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet.

Redogörelsen, som avser första halvåret 1984, bygger främst på särskilda studier av ungdomslagen som har genomförts på regeringens och arbetsmarknadsdepartementets uppdrag. Av redogörelsen kommer att framgå att vissa slutsatser av de skilda studierna är gemensamma och vissa motstridiga. Till stor del torde dessa skiljaktigheter kunna förklaras av att studierna utförts vid delvis skilda tidpunkter och under ett uppbyggnadsskede. Skillnader i metodik spelar givetvis också in.

Riksdagen har förutom den redogörelse som här lämnas också begärt att regeringen skall lägga fram förslag till eventuella förändringar av lagen om ungdomslag. Jag är av tidsskäl nu inte beredd att lägga fram några sådana förslag. Att så snart sedan en ny verksamhet startats få fram klart och entydigt underlag för ändringar i systemet är, vilket kommer att framgå av redovisningen, förenat med svårigheter. Det finns emellertid vissa frågor som bl. a. har belysts i studierna och som bör övervägas närmare. Jag har i enlighet med riksdagens önskemål för avsikt att återkomma till regeringen med sådana förslag i budgetpropositionen.

Redogörelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Jag hemställer att regeringen överlämnar redogörelsen till riksdagen.

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

1 Inledning

I december 1983 fattade riksdagen beslut om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare (prop 1983/84: 46, AU 12, rskr 104). Riksdagen begärde samtidigt bl. a. att regeringen under hösten 1984 skulle redovisa verksamheten i ungdomslag till riksdagen. Det var i synnerhet två frågor som borde uppmärksammas i utvärderingen. Det var för det första frågan om arbetstidens längd. Vid en bedömning av längden borde hänsyn tas dels till den enskilde ungdomen men också till statsfinansiella, samhällsekonomiska och sociala effekter. Den andra frågan som särskilt borde uppmärksammas i utvärderingen var hos vilka arbetsgivare ungdomar kan placeras i ungdomslag.

Den utvärdering av verksamheten med ungdomslag som görs här bygger främst på de särskilda redovisningar/utvärderingar som på regeringens och arbetsmarknadsdepartementets uppdrag har genomförts under första halvåret 1984. Rapporterna bifogas som bilagor till denna redogörelse. Rapporterna har utarbetats utifrån skilda metoder och delvis vid skilda tidpunkter, vilket givetvis påverkar resultaten och kan vara en förklaring till olika slutsatser.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har dessutom skrivit till samtliga ungdomar som deltog i konferensen på Harpsund den 26–27 september 1984. Denna skrivelse bifogas också som bilaga.

Redovisningarna/utvärderingarna är följande:

I februari uppdrog regeringen åt arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att redovisa erfarenheterna av arbetet i ungdomslag. I rapporten "Verksamheten med ungdomslag under första halvåret 1984" har AMS redovisat omfattningen och inriktningen av verksamheten med ungdomslag samt rörligheten till och från ungdomslagen och orsakerna till denna. AMS har också redovisat arbetsförmedlingens arbete med ungdomar som är placerade i ungdomslag. Som underlag för AMS redovisning ligger dels den månatliga arbetsökandestatistiken, dels en skriftlig enkät som genomfördes under maj och juni månad till samtliga länsarbetsnämnder. Dessutom har särskilda studier gjorts i Malmöhus, Örebro och Västernorrlands län. Regeringen uppdrog vidare åt AMS och skolöverstyrelsen (SÖ) att gemensamt redovisa hur samordningen mellan åtgärderna för det kommunala uppföljningsarbetet och ungdomslagen fungerar.

Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet har en avsevärd erfarenhet av studier kring ungdomsarbetslöshet. Sedan slutet av 70-talet har sådana studier genomförts vid sociologiska institutionen. I rapporten "Ungdomslagen i nio kommuner" har universitetet på arbetsmarknadsdepartementets uppdrag studerat de nio kommunerna Södertälje, Jönköping, Simrishamn, Tomelilla, Ystad, Sotenäs, Hagfors, Arvidsjaur och Piteå

med avseende på hur planeringsprocessen, organisationen, arbetsuppgifter och rekrytering har fungerat för verksamheter med ungdomslag. Kommunerna har valts ut med tanke på olika strukturer i näringslivet, utbildningsmöjligheter, geografiskt läge och befolkningsfördelning. Undersökningen bygger i huvudsak på intervjuer med arbetsförmedlare, kommunalråd, handledare samt ansvariga inom landstinget och på länsarbetsnämnden.

Konsultföretaget SINOVA har i sin rapport "Ungdomslagets inverkan på utslussningen av ungdomar till den öppna marknaden" på arbetsmarknadsdepartementets uppdrag studerat hur lagen om ungdomslag påverkar ungdomarnas utträde på den öppna arbetsmarknaden. Rapporten bygger i huvudsak på intervjuer med personal på arbetsförmedlingar, handläggare av ungdomslagen i primärkommuner och vissa andra offentliga arbetsgivare samt med ungdomar i ungdomslag. Intervjuer har genomförts i kommunerna Eskilstuna, Växjö, Skellefteå, Linköping, Kramfors, Uppsala, Östersund, Kristinehamn, Helsingborg och Oskarshamn. Cirka 100 ungdomar har intervjuats.

Först redovisas huvudresultaten i ovan nämnda rapporter. Därefter behandlas särskilt frågorna om arbetstidens längd och kretsen av arbetsgivare som får driva ungdomslag.

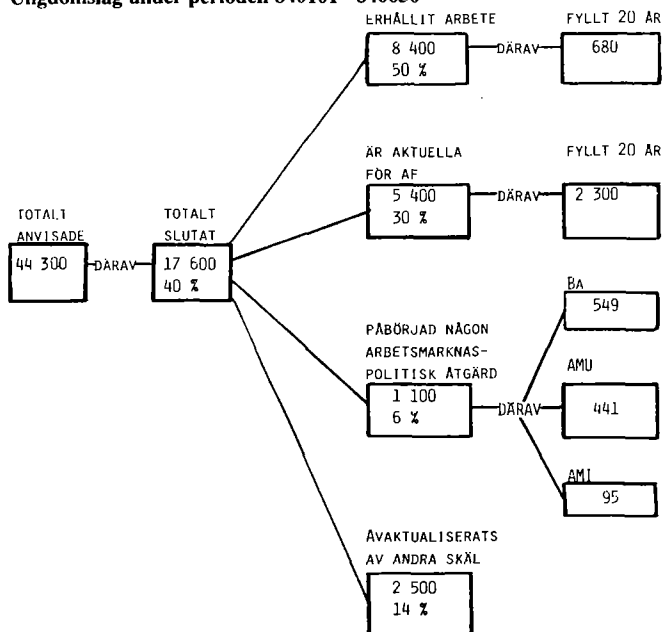
2 Resultat av utvärderingarna

2.1 AMS - Verksamheten med ungdomslag under första halvåret 1984

AMS redovisning av hur ungdomslagen har fungerat under de första sex månaderna visar att 44 300 ungdomar har placerats i ungdomslag under perioden. Av dessa utgjorde flickorna 57%. Under samma period har 17 600 eller 40% av de 44 300 ungdomarna slutat i ungdomslag. Av samtliga 44 300 ungdomar som börjat i ungdomslag t. o. m. juni 1984 har ca 1 200 varit arbetshandikappade. Totalt 270 av dessa hade förståndshandikapp, varav 200 var äldre än 20 år. Ungefär hälften (8 400) av de 17 600 som slutat i ungdomslag gick direkt ut på den öppna arbetsmarknaden, ibland med hjälp av rekryteringsstöd. Drygt 30% (5 400) av ungdomarna har slutat i ungdomslag men är aktuella som arbetsökande hos arbetsförmedlingen. I den här gruppen finns bl. a. de ungdomar som har slutat därför att de har fyllt 20 år. 20-åringarna återfinns också bland de 8 400 ungdomar som har fått arbete. Enligt senare uppgifter från AMS är det totalt 3 000 ungdomar som har slutat i ungdomslaget därför att de har fyllt 20 år. Vidare har 14% (2 500) av ungdomarna avaktualiserats på grund av flyttning, militärtjänstgöring och andra anledningar. 6% (1 100) av ungdomarna har slutat i ungdomslagen och påbörjat någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För ungefär hälften av dessa ungdomar har beredskapsarbete utnyttjats. Ungefär en tredjedel har gått in på en arbetsmarknadsutbildning.

Dessa resultat kan kort sammanfattas i följande figur.

Ungdomslag under perioden 840101–840630



Vid AMS vidare redovisning av ungdomslagen utgår man från situationen i maj månad. Av samtliga då placerade i ungdomslag – 30400 – fanns 70% i arbete i ungdomslag hos kommuner. Av denna grupp hade kommunerna efter medgivande från arbetsförmedlingen låtit 215 ungdomar (0,7%) utföra arbetsuppgifter hos enskilda arbetsgivare och 1500 ungdomar hos ideella föreningar.

I den statliga sektorn fanns 16% och hos landstingen 13%. Av majsiffrans 30400 ungdomar arbetade ca 14% heltid. Vidare deltog 5% av ungdomarna i utbildning i samband med arbetet i ungdomslag.

När det gäller rörligheten från ungdomslagen har alltså 40 procent av de ungdomar som börjat i ungdomslag också lämnat ungdomslagen under perioden. Statistiken ger dock inte en fullständig bild av rörligheten. Enligt AMS anvisningar behöver ungdomar som erbjuds kortare vikariat inte formellt lämna ungdomslagen. Dessa ungdomars avbrott registreras därför inte i sökandestatistiken.

Flickorna har haft ungefär samma rörlighet i ungdomslagen som pojkarna men har i mindre utsträckning fått arbete på den öppna marknaden. Utländska medborgare har lämnat ungdomslagen i samma utsträckning som övriga. Däremot har ungdomar med arbetshandikapp gjort det i lägre grad. Ungdomarna i ungdomslag har själva enligt AMS fortsatta redovisning visat ett stort intresse för annat arbete.

Dock kan, enligt AMS, benägenheten hos ungdomar att själva *aktivt* söka arbete sammanhålla med om ungdomarna arbetar fyra eller åtta

timmar i ungdomslag. Detta strider inte heller mot länsarbetsnämndernas beskrivning att ungdomarna är intresserade av att ta andra jobb, då sådana erbjuds.

Endast 175 återkallanden av anvisningar till ungdomslag har skett på grund av att ungdomarna avvisat erbjudande om arbete eller arbetsmarknadsutbildning.

Det är ganska få ungdomar i ungdomslag som har deltagit i utbildning vid sidan av arbetet. Endast drygt 5 procent eller ca 1400 ungdomar deltog i utbildning den 15 maj. Till bilden hör också att 400 av de ungdomar som deltog i utbildning återfinns i Örebro kommun. Exempel på utbildning som har genomförts inom ramen för ungdomslagen är kurser om datafrågor, maskinskrivning, verkstads- och bilmekaniker, maskinröjning, trädgårdsarbete, körkortsteori, hur man söker jobb och hur man startar eget.

Några skäl som länsarbetsnämnderna har angett som förklaring till den låga frekvensen utbildning är att kommunerna ännu inte hunnit organisera utbildningen, att ungdomarna inte är intresserade, att genomströmningen i ungdomslag försvårar planeringen, att ersättningen till ungdomarna är otillräcklig samt vissa praktiska problem såsom långa resvägar och svårigheter att få ihop en grupp i t. ex. glesbygd.

Det kan dock nu konstateras att kommunerna har kommit igång med utbildning vid sidan av arbetet i ungdomslag i en betydligt större omfattning än vad som var fallet under våren.

När det gäller arbetsförmedlingarnas arbete med de ungdomar som placerats i ungdomslag är förmedlingarnas ambitioner stora. Uppföljningen av ungdomarna sker genom regelbundna kontakter, individuellt eller i grupp, bevakning av lediga arbeten, jobbsökardagar, företagsbesök m. m. AMS konstaterar emellertid att resurserna för en aktiv uppföljningsverksamhet var begränsade under de första månaderna. Arbetet fick i hög grad koncentreras på att placera ungdomarna i ungdomslagen. Förutsättningarna inför hösten 1984 bedöms vara avsevärt bättre.

När det gäller frågan om samordningen mellan det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar under 18 år och arbetsmarknadsmyndigheternas ansvarsområde fick, som nämndes inledningsvis, AMS och SÖ i februari 1984 uppdrag av regeringen att gemensamt redovisa detta. Utgångspunkten för uppdraget var de problem som kunde förutses med hänsyn till bl. a. ansvarsfördelningen och de olika ekonomiska villkoren för ungdomarna.

De båda myndigheternas slutsats är att åtgärderna i stort sett fungerar bra. De problem som har uppstått har enligt myndigheterna sin grund i olika arbetstider och olika ekonomisk ersättning till ungdomarna. Att ansvaret för ackquisitionen av platserna är delat kan också medföra samordningsproblem.

Enligt myndigheterna behövs långsiktigt en översyn av åtgärderna för att åstadkomma en samordnad lösning för de båda åldersgrupperna. Med

hänsyn till att åtgärderna varit i funktion under kort tid och fortfarande är under utveckling och att problemen varit av begränsad karaktär är dock inte de båda myndigheterna beredda att för närvarande föreslå några förändringar. Enligt AMS och SÖ har det hitintills inte förelegat några svårigheter att få fram platser vare sig för ungdomslag eller ungdomsplatser. Tillgången på meningsfulla arbetsuppgifter har således varit god. Behovet av platser kommer förmodligen att öka under hösten. Det är vidare ganska vanligt att ungdomarna övergår från ungdomsplats till arbete i ungdomslag och också att ungdomsplats hos offentlig arbetsgivare inte sällan omvandlas till en ungdomslagsplats. Flertalet länsarbetsnämnder bedömer dock att det finns möjlighet att utöka platserna för ungdomslagen. Ungefär hälften av länsarbetsnämnderna ser expansionsmöjligheter i huvudsak inom stat, landsting och den kyrkliga sektorn. Frågan om den totala tillgången på platser kommer att följas noga av de båda myndigheterna.

2.2 Göteborgs universitet - Ungdomslagen i nio kommuner

Undersökningen bygger på intervjuer som huvudsakligen utfördes under maj, juni och september 1984.

De viktigaste slutsatserna av undersökningen som utfördes av sociologiska institutionen i Göteborg är följande: uppbyggnaden av ungdomslagen genomfördes snabbt. Vanligen började kommunerna under oktober eller november månad att planera för att ta emot ungdomarna. Oftast tillsattes en speciell arbetsgrupp vars uppgift var att inventera de kommunala förvaltningarnas möjligheter att bereda arbeten för ungdomslagen. Där det inte redan fanns en lämplig etablerad organisation byggde kommunerna upp speciella organ för att hantera ungdomslagen. Det antal platser som togs fram inom kommunerna var ofta fler än vad som krävdes. Samstämmiga uppgifter från kommunerna säger att uppbyggnaden gått mycket bättre än väntat trots den korta tid som stod till buds. Även inom landstingen gick arbetet med att ta fram platser bra. I de flesta fall hade landstingen sina platser klara i slutet av januari när arbetsförmedlingen började placera ut ungdomarna. Däremot gick arbetet inte lika smidigt vid de statliga myndigheterna. Detta innebar att platserna inom den statliga sektorn i allmänhet kom fram sent och var färre än i kommuner och landsting.

Kommunernas organisation för att handha hanteringen av ungdomslagen är ganska likartad. Huvuddelen av kommunerna har skilda organisationer för uppföljningsansvaret för 16–17-åringarna och för ungdomslagen på så sätt att uppföljningsansvaret ligger hos skolstyrelsen/skolförvaltningen och ungdomslagen direkt under kommunstyrelsen och kommunens personalansvariga. Endast en av de nio studerade kommunerna har samlat uppföljningsansvaret och ungdomslagen under skolstyrelsen/skolförvaltningen.

För att beskriva de arbetsuppgifter som ungdomarna utför i ungdomslaget används i rapporten begreppen konsumentstyrd resp. sysselsättningsstyrd inriktning. Den renodlade sysselsättningsstyrda inriktningen innebär att målet är att ge ungdomarna arbeten, oavsett om de är värdefulla och meningsfulla eller ej. En renodlad konsumentstyrd inriktning innebär att endast arbetsuppgifter som är motiverade från konsumentens synpunkt inrättas. Ingen av dessa inriktningar har renodlats i kommunerna. Den vanligaste modellen är att ungdomarna har konsumentinriktade arbeten inom befintlig verksamhet, som biträde eller medhjälpare till fast anställd personal, ofta inplacerade en och en eller tillsammans med ytterligare ett par ungdomar. Typexempel på detta är inplacering i vårdlag inom landstingen och medhjälpare i olika kommunala förvaltningar. En annan modell, som inte är lika vanlig, är att ungdomarna ges konsumentinriktade arbetsuppgifter inom ny verksamhet med nya arbetsuppgifter som de utför relativt självständigt, ofta i lag tillsammans med andra ungdomar. De arbetsuppgifter som utförs inom ramen för de statligt placerade ungdomslagen ligger ofta närmare den sysselsättningsstyrda modellen än vad som gäller för kommuner och landsting. Renodlat sysselsättningsstyrda arbetsuppgifter hör till undantagen.

Av redovisningen framgår att ungdomarna i allmänhet varit mycket positiva till ungdomslagen. De ungdomar som placeras i ungdomslag har i huvudsak fullgjord gymnasieutbildning och har i hög utsträckning någon form av arbetslivserfarenhet. Det är, enligt utredarna, välanpassade, arbetsvilliga ungdomar som snabbt anpassar sig till arbetsplatserna där de snabbt får en viktig funktion.

Efterfrågan på ungdomar till ungdomslag är stor. I uppbyggnadsskedet placerades enligt göteborgsstudien ungdomar i ungdomslag relativt lättvindigt. En viss förändring tycks dock gradvis ha skett, vilket bl. a. tar sig uttryck i att allt fler ungdomar har placerats i ordinarie arbeten av arbetsförmedlingen med hjälp av rekryteringsstöd. När det gäller arbetsförmedlingens ansvar för uppföljning av ungdomarna i ungdomslag är det en vanlig åsikt speciellt från kommunala handläggare att uppföljningen har eftersatts. Tecken finns dock på att rutiner för uppföljningsarbetet nu håller på att byggas upp.

Ungdomarnas arbete i ungdomslag uppskattas vanligtvis mycket högt av arbetsledarna. Därför kan reaktionen ibland bli blandad när ungdomarna slutar. Även om man uppskattar att de får ett fast arbete uppstår "brist på personal". Det är vidare vanligt att ungdomarnas rörlighet anses vara mycket hög, speciellt i jämförelse med beredskapsarbetarnas, som ofta stannade hela den möjliga perioden. Den höga rörligheten medför planeringssvårigheter. Samtidigt kan ungdomarna uppfatta sin situation som pressande när många rycker i dem från olika håll. Den stora rörligheten dokumenteras inte i full utsträckning i statistiken eftersom en del ungdomar visserligen är placerade i ungdomslag men inte arbetar i lagen utan har skilda former av vikariat eller tillfälliga arbeten.

Sammanfattningsvis har ungdomslagen tagits emot övervägande positivt av företrädare för kommuner och landsting samt av arbetsförmedlare och arbetsledare. Omdömena är betydligt mer positiva än dem forskarna vid Göteborgs universitet mött vid studier av andra åtgärder för ungdomar. I jämförelse med beredskapsarbeten bedöms ungdomslagen ha en mycket lägre tendens till "inlåsning". Vissa kritiska synpunkter framförs också. I huvudsak gäller det arbetstiden och den därtill knutna ersättningen.

Som en avslutning av rapporten föreslås följande förändringar i ungdomslagen. Under de första tre–fyra månaderna bör ungdomslagen gälla i enlighet med nuvarande system. Efter denna period erbjuds ungdomar möjlighet till ungdomslagsarbete på heltid. I denna heltid skall schemalagd tid avsättas för eventuell kompletteringsutbildning och arbetsökning. För ungdomarna skall gälla individuella uppföljningsprogram med individuell vägledning.

2.3 SINOVA - Ungdomslagens inverkan på utslussningen av ungdomar till den öppna marknaden

SINOVA:s rapport bygger huvudsakligen på intervjuer utförda under tiden mars – maj 1984.

SINOVA:s preliminära slutsats är att lagen om ungdomslag fördröjer utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden. Skälen till detta anges i huvudsak vara fyra.

För det första menar man att anvisning till ungdomslag i många fall sker som en första åtgärd från arbetsförmedlingens sida. För det andra framhåller SINOVA att ungdomslagen ger förhållandevis små möjligheter att gå över till ordinarie jobb eftersom huvuddelen av ungdomar i ungdomslag finns i den offentliga sektorn.

Vidare menar SINOVA att ungdomarnas egen sökandeaktivitet minskar när de har blivit placerade i ungdomslag samt att arbete inom ungdomslagens ram ersätter arbeten på den öppna marknaden.

Som grund för dessa slutsatser förs följande resonemang:

Mot bakgrund av den förbättring som skett av arbetsmarknadsläget under år 1984 borde antalet 18–19-åringar som är arbetslösa eller i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha minskat. I stället har det skett en ökning i denna grupp under första halvåret 1984. Vidare har omkring två av tre av ungdomarna i ungdomslag varit i laget tre månader eller mer. Denna siffra jämförs i rapporten med att endast 20–25% av ungdomarna var arbetslösa tre månader eller mer under motsvarande tid 1983. Vidare har under de sju första månaderna knappt 15% av ungdomarna varit i ungdomslag sex månader eller mer. Av detta dras slutsatsen att ungdomslagen har förlängt den tid ungdomarna kvarstannar utanför den öppna marknaden. En reservation lämnas dock mot bakgrund av att det av statistiken inte framgår om ungdomarna lämnar ungdomslagen för kortare vikariat.

Enligt rapporten ersätter ungdomslagen ordinarie arbeten i vissa fall. Det kan vara som ersättare för ordinarie personal vid tillfällig sjuk- och annan frånvaro samt feriarbeten. Dessutom menar man i rapporten att den förstärkning som ungdomar i ungdomslagen kan vara efterhand innebär att de räknas in i den ordinarie arbetsstyrkan. När det gäller frågan om anvisning till ungdomslagen skett snarare som första än sista åtgärd pekas i rapporten på exempel där ungdomar på beredskapsarbeten omedelbart fått anvisning till ungdomslag, ofta på samma arbetsplats. Detsamma gäller ungdomar på ungdomsplatser som direkt hänvisas till ungdomslag. I flera fall har detta skett utan att den unge besökt arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens uppföljning av ungdomar i ungdomslag varierar, men är enligt rapporten bristfällig.

Ungdomslagets inriktning på den offentliga sektorn innebär enligt SINOVA att ungdomarna visserligen får arbetslivserfarenhet men inte relevant sådan. Samtidigt har den offentliga arbetsmarknaden mindre möjligheter att erbjuda arbete än den privata. Enligt rapporten kan detta belysas av att ungdomar som haft privat ungdomsplats sällan går in i ungdomslag när de fyller 18 år. Den privata arbetsmarknaden är dock, enligt SINOVA, det andningshål som 16–17-åringarna har. Detta andningshål för 16–17-åringarna bör, enligt uppföljningsansvariga i kommunerna, inte utnyttjas för äldre ungdomar om uppföljningsansvaret skall kunna uppfyllas.

Enligt SINOVA:s rapport söker ungdomar i ungdomslag arbete mindre aktivt än ungdomar som är arbetslösa. Att söka arbete mindre aktivt har ett visst samband med om man har heltids- eller halvtidsarbete i ungdomslaget.

Sammanfattningsvis menas i rapporten att vissa förhållanden som har redovisats som bristfälliga kan förbättras genom ett annorlunda arbete med ungdomarna i ungdomslag. Dit hör anvisnings- och uppföljningsfrågor. Det finns dock vissa grundläggande problem som är svårare att komma till rätta med. Det gäller frågor om att ungdomslagen är knuten till den offentliga sektorn och ungdomarnas minskade sökaktivitet. Vidare gäller det ungdomslagets tvingande karaktär vilket gör det omöjligt för arbetsförmedlingen att göra individuella bedömningar av ungdomarnas behov och i vissa fall avstå från att erbjuda ungdomarna arbete i ungdomslag. Detta resonemang utmynnar i att följande frågor, enligt SINOVA, bör övervägas:

För det första gäller det anvisningstidens längd. Om längre tid får förflyta innan ungdomarna anvisas en plats i ungdomslag får arbetsförmedlingen större möjligheter att arbeta med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ungdomarna får också starkare incitament att söka arbete på den öppna arbetsmarknaden.

För det andra menar SINOVA att man bör överväga att begränsa tiden i ungdomslagen till kortare tid än två år.

För det tredje pekar man på möjligheten att ha en individuell prövning

hos arbetsförmedlingen av de enskilda ungdomarnas rätt att få en anvisning till ungdomslag. På så sätt skulle ungdomslagen kunna förbehållas ungdomar med särskilt stora problem på arbetsmarknaden, t. ex. ofta återkommande eller långvarig arbetslöshet.

Som nämndes i inledningen till denna redogörelse har chefen för arbetsmarknadsdepartementet haft uppföljande kontakter med de ungdomar som deltog i de s. k. Harpsundsdiskussionerna i anslutning till beredningen av lagen om ungdomslag. Endast två av ungdomarna har svarat på den förfrågan som har gått ut. En av dessa har på grund av studier ingen egen erfarenhet av lagen. Den andre – som är en av de ungdomar som var mest kritisk till ungdomslagen på Harpsund – säger nu bl. a. följande om verksamheten:

”...På Harpsund i höstas var jag väldigt skeptisk till att tvångsplacera och splittra ungdomar genom att införa ungdomslagen. Denna splittring av ungdomsgrupper som jag befarade har dessbättre *inte* inträffat och om det är en tvångslag kan diskuteras. Vissa tycker att ungdomslagsarbetet är arbete under tvång och jag är benägen att hålla med dem till viss del, men jag tycker ändå att fördelarna att få tillträde till arbetsmarknaden överväger detta tvång.

Den isolering som bl. a. de borgerliga partierna hyste farhågor för vid ungdomslagets start har uteblivit. Här i Örebro kommun har ca 20% av ungdomarna gått vidare till utbildning, längre vikariat eller i bästa fall ett fast arbete.

Kanske kan den här genomströmningen bero på att ungdomarna genom ungdomslag fått den arbetslivserfarenhet som är så nödvändig vid inträde till den ordinarie arbetsmarknaden.

Om jag slutligen ska summera detta brev så blir det att trots den knappa tiden vid start så har ungdomslagen fungerat tillfredsställande. Det finns fortfarande brister men då jag ser det första halvåret som en försöksperiod så finns chansen att arbeta vidare och göra lagen ännu bättre i höst.

Men jag tycker fortfarande att ungdomslagen *aldrig* får ses som något permanent, den måste ses som en nödlösning vid sidan av de övriga åtgärderna...”

3 Särskilda frågor

3.1 Arbetstiden

I riksdagens beslut om lagen om ungdomslag togs bl. a. frågan om arbetstidens längd upp. Denna fråga har berörts i samtliga studier.

I Göteborgs universitets studie menar man att det normalt sett på arbetsmarknaden är betydligt vanligare att arbeta heltid än fyra timmar per dag. Invändningen mot att öka arbetstiden är att det kan minska ungdomarnas sökaktivitet. I rapporten framhålls dock att skillnaderna i arbetstid mellan

dem som har rätt till åtta timmar och dem som inte har det uppfattas som orättvisa. Med en systematisk uppläggning av ungdomslagen borde dock också en systematisk utslussning till den öppna marknaden kunna ske.

Av AMS redovisning framgår att huvuddelen av ungdomarna i ungdomslag arbetar fyra timmar per dag. 14% eller 4 200 ungdomar av de 30 400 som i slutet av maj fanns i ungdomslag arbetade heltid.

AMS menar vidare att i stort sett alla nämnder har uppgett att ungdomarna i ungdomslag visat ganska eller mycket stort intresse för annat arbete. Så många som 18 nämnder har dock lämnat vissa förbehåll. Av dessa anför en tredjedel att ungdomar som har heltidsarbeten är mindre intresserade att söka arbeten än andra. Ett par har konstaterat en motvilja från ungdomarna att söka interlokalt.

Någon länsarbetsnämnd påpekar att motivationen att söka andra jobb minskar ju längre tid ungdomarna är i ungdomslaget. Det kan i detta sammanhang nämnas att totalt 175 återkallanden har skett under den studerade perioden på grund av att ungdomarna avvisat annat erbjudet arbete eller erbjudande om arbetsmarknadsutbildning. Detta motsvarar 0,4% av antalet anvisningar. AMS slutsatser är att benägenheten att aktivt söka arbete *kan* sammanhånga med ungdomarnas arbetstider i ungdomslaget.

Enligt SINOVA:s rapport blir ungdomarna i ungdomslag mindre aktiva i att söka jobb än de tidigare varit. Detta beteende är särskilt markant hos de ungdomar som arbetar i ungdomslaget på heltid. Å andra sidan hävdar Göteborgs universitet att sökaktiviteten är betydligt större än vid andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

3.2 Kretsen av arbetsgivare

Som har framgått av redovisningen är den absoluta majoriteten av ungdomarna i ungdomslag placerade hos kommunerna (70%). Resterande ungdomar finns på den statliga och landstingskommunala sektorn samt en mindre del inom privat eller ideell verksamhet. Skälen till detta har berörts i Göteborgsstudien. Enligt denna använde arbetsförmedlingen oftast i första hand kommunens platser. Eftersom platsanskaffningen i kommunerna varit mycket framgångrik kom ofta i stort sett alla ungdomar i kommunen att placeras på kommunens platser. Länsarbetsnämnderna har i den enkät som AMS skickat ut redovisat att det då fanns ett överskott på platser i ca hälften av länen och i samtliga län görs bedömningen att det finns möjlighet att ta fram flera platser. Hälften av länsarbetsnämnderna bedömer dock att dessa ytterligare platser måste tas fram i huvudsak inom stat och landsting.

Av Göteborgsstudien framgår vidare att kommunerna i stort sett lyckats ta fram meningsfulla och värdefulla arbeten med inriktning mot konsumenterna. Där hör rent sysselsättningsstyrda uppgifter till undantagen. Där emot ligger arbetena för ungdomslagen inom den statliga sektorn närmare

en sysselsättningsstyrd modell där målet är att ge ungdomar arbeten, oavsett om de är värdefulla och meningsfulla eller ej. När det gäller landstingen har arbetena en klart konsumentstyrd inriktning med verksamhet som är direkt orienterad mot patienterna.

Placeringen av ungdomar inom enskilda företag förekommer som redovisats i mycket liten omfattning. AMS gick i våras ut med föreskrifter på detta område som innebär att sådana placeringar kunde ske om kommunerna saknade platser för ungdomarna eller om det med hänsyn till ungdomens behov, tidigare erfarenheter o. d. borde ske en placering på ett område som inte kan tillgodoses inom den offentliga förvaltningen.

SINOVA har i sin rapport tagit upp frågan om placering i offentlig respektive privat sektor utifrån perspektivet kommunens uppföljningsansvar för 16–17-åringarna. Man menar då att tillkomsten och utformningen av ungdomslagen har gjort konkurrensen hårdare för 16–17-åringar. Konkurrensen har bl. a. lett till att det har blivit svårare att erhålla ungdomsplatser inom den offentliga förvaltningen samtidigt som många ungdomsplatser omvandlats till arbete i ungdomslag när ungdomarna passerar 18-årsgränsen. Därvid är den privata marknaden det andningshål som 16–17-åringarna fortfarande har. Uppföljningsansvariga i kommunen är eniga om att det blir svårt att fullfölja åtagandena mot 16–17-åringarna om ungdomarna i ungdomslag i större utsträckning placeras inom den privata sektorn.

Detta bekräftas av Göteborgsstudien. Enligt den är det nästan total enighet om att kretsen av arbetsgivare huvudsakligen bör återfinnas inom den offentliga sektorn. Det bör däremot inte vara totalstopp för placering i den privata sektorn. Det anses emellertid att en placering i den privata sektorn endast kan motiveras med utgångspunkt från vad som är mest lämpligt för den arbetslösa individen. Denna uppfattning är lika utbredd bland företrädare för kommun och landsting som bland arbetsförmedlare.

Underbilaga 1

1984-09-07

Skolöverstyrelsen dnr 507/84: 641

Arbetsmarknadsstyrelsen dnr AV 2.82-80A/84

Till utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen

Enligt regeringens uppdrag (regeringsbeslut 1984-02-16, Utbdep. Dnr 1307/83 samt A-dep Dnr A515/84) skall AMS och SÖ gemensamt redovisa hur ungdomarnas övergång från det kommunala uppföljningsansvaret till arbetsmarknadsmyndigheternas ansvarsområde sker samt hur samordningen av de båda myndigheternas administrativa rutiner inklusive informationsinsatser görs på lokal nivå.

I denna skrivelse kommenteras vissa resultat från de undersökningar som verken låtit göra inom sina respektive ansvarsområden. Undersökningarna i sin helhet redovisas i de bilagda rapporterna. I AMS undersökning om verksamheten med ungdomslag har bl. a. ingått frågor om övergången från skolans uppföljningsansvar till arbetsförmedlingens ansvarsområde. SÖ har förutom egna undersökningar anlitat organisationsbolaget Sinova för att särskilt studera övergången från skolans till arbetsmarknadsverkets ansvarsområde.

När det gäller övergången mellan kommunernas uppföljningsansvar och arbetsmarknadsmyndigheternas ansvarsområde och då särskilt ungdomsplatser i förhållande till ungdomslag vill verken inledningsvis konstatera att dessa åtgärder fungerat en förhållandevis kort tid varför de erfarenheter som nu kan redovisas är relativt begränsade. De nya reglerna för statsbidrag till de olika åtgärderna inom kommunernas uppföljningsansvar trädde i kraft den 1 juli 1983, och ungdomslagen tillkom i januari 1984.

Allmänt kan konstateras att ungdomsplatserna och ungdomslagen förefaller att fungera bra. Bristande praktisk erfarenhet av arbetslivet utgör ofta det största hindret för ungdomarna att komma ut på arbetsmarknaden. Ungdomsplatserna och arbete i ungdomslag erbjuder ungdomarna möjligheter att få pröva på olika yrkesområden under en period då de eljest skulle gå sysslolösa. En tid i praktiskt arbete har stor betydelse för att stärka ungdomarnas självförtroende och ge insikt i vad arbetslivet kräver.

Men det finns också problem förknippade med de båda åtgärderna. Problemen hör bl. a. samman med att ungdomsplatserna som är baserade på ett avtal mellan parterna, och ungdomslagen som regleras av en lag, innebär separata lösningar för de båda åldersgrupperna med olika arbetstidsomfång och olika ekonomisk ersättning till ungdomarna och arbetsgivarna. Ett system som inte minst ungdomarna finner märkligt. Bilden kompliceras ytterligare av att ansvaret för ackvisition av platserna numera är delat.

Verken menar därför att det behövs en översyn av åtgärderna i syfte att åstadkomma en samordnad lösning för de båda åldersgrupperna. Verken är dock för närvarande ej beredda att föreslå hur förändringar i den riktningen skall utformas.

Skälen till detta är bl. a. att åtgärderna varit i funktion relativt kort tid och att formerna för skolans respektive arbetsförmedlingens uppföljning av ungdomarna är under utveckling. Det är också angeläget att undvika alltför stor ryckighet i de bestämmelser som reglerar åtgärderna för arbetslös ungdom. Den kommunala uppföljningsverksamheten t. ex. har under senare år varit föremål för täta förändringar som orsakat en del svårigheter för dem som är verksamma på fältet.

Ett annat skäl att avvakta med en förändring är de nya intagningsreglerna till gymnasieskolan med prioritering av 16–17-åringarna och den effekt detta kan ha på omfattningen av och inriktningen av åtgärderna inom uppföljningsansvaret.

Den förestående reformeringen av gymnasieskolan är ytterligare ett skäl. I regeringens proposition 1983/84: 116 Gymnasieskola i utveckling sägs att gymnasieutbildningen under ett inledningsskede bör kunna erbjudas i form av varvad utbildning för dem som ej kan tänka sig en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan och som därför omfattas av kommunernas uppföljningsansvar.

I det försöksprogram i gymnasieskolan som SÖ överlämnat till regering- en framhåller SÖ att det är viktigt att möjlighet till varvad utbildning i första hand skapas för att stödja elever, som inför svårigheter att följa en reguljär studiegång tvingas avbryta sina studier eller aldrig ens vågar påbörja dem. Det påpekas att en tid då studier och yrkeskontakter varvas kan innebära hjälp till ökad mognad och självinsikt för dessa ungdomar. SÖ avser därför att pröva olika modeller för att förstärka ungdomarnas möjligheter till utbildning. I SÖ:s anslagsframställning för 1985/86 framhålls att förändringar av organisation, innehåll och arbetssätt också är nödvändiga om gymnasieskolan skall kunna bli en skola för alla.

Enligt länsarbetsnämndernas bedömning är det ganska vanligt att ungdomar övergår från ungdomsplats till ungdomslag, och att ungdomsplats hos offentlig arbetsgivare inte sällan omvandlas till plats i ungdomslag.

Ett 10-tal länsarbetsnämnder har redovisat ett överskott på ungdomslagsplatser under våren och flera nämnder bedömer det möjligt att utöka verksamheten inom den statliga och landstingskommunala sektorn. Dessutom kan i viss mån beredskapsarbetsplatser omvandlas till platser för ungdomslag.

Vår bedömning är att behovet av såväl ungdomsplatser som ungdomslagsplatser kommer att öka i början av hösten. De ungdomar som slutade grundskola eller gymnasieskola i våras och som inte går till fortsatta studier eller får reguljärt arbete skall beredas plats. I några län förutses emellertid att situationen kan bli ansträngd inför ett ökat behov av platser.

Utvecklingen i fråga om ackquisition av ungdomslagsplatser liksom ungdomsplatser kräver således stor uppmärksamhet i fortsättningen.

I den bilagda rapporten från organisationsbolaget Sinova pekas på stora och övergripande frågor som bör bli föremål för ytterligare undersökningar och överväganden inför en eventuell framtida förändring av åtgärdssystemet för ungdomarna. I Sinovas rapport pekas särskilt på sex punkter där man anser sig ha kunnat konstatera missförhållanden eller problem – om än inte preciserat i vilken utsträckning – i sina studier i 10 kommuner.

I det material som framkommit genom svaren på AMS enkät till samtliga länsarbetsnämnder i maj 1984, och som bygger på uppgifter direkt från arbetsförmedlingskontoren, nyanseras bilden av förhållandena beträffande samverkan mellan kommunerna och arbetsförmedlingen rörande de olika ungdomsgrupperna. AMS rapport behandlar dessa frågor på sid 13–14. I kommentarerna till enkätsvaren påpekar nämnderna dessutom att många av ungdomarna som deltar i åtgärder inom skolans uppföljningsansvar samtidigt finns anmälda som sökande hos förmedlingen. Enligt arbetsökandestatistiken för 1:a halvåret 1984 hade arbetsförmedlingen i genomsnitt per månad 35 500 aktuella arbetsökande under 20 år, varav 6 600 i åldrarna 16–17 år.

Att samverkan mellan skola och arbetsförmedling av många länsarbetsnämnder bedömts som god hindrar inte att det finns brister på åtskilliga håll och att Sinovas förslag till överväganden/fortsatt uppföljning är relevanta. För sin del ämnar SÖ och AMS noga följa utvecklingen inom respektive ansvarsområde och samordningen dem emellan. Beträffande skolans uppföljningsansvar bör särskilt observeras i vilken utsträckning åtgärderna mera kan förskjutas mot utbildning än ungdomsplatser i samband med prioriteringen av 16–17-åringar till gymnasieskolan. Gemensamt behöver SÖ och AMS studera och initiera former för hur de individuella handlingsplaner som skolan och ungdomarna tillsammans gjort upp ska kunna fullföljas efter 18-årsdagen. AMS kommer att följa upp arbetsförmedlingens insatser för ungdomar i ungdomslag och uppmärksamma i vad mån ungdomslagen påverkar tillgången på reguljära arbeten samt praktikplatser, som det under senare år blivit svårare att skaffa fram. Också verksamheten enligt Örebro-modellen innebär en ingående utvärdering. Under år 1986 bör det vara möjligt att dra mera definitiva slutsatser beträffande en samordnad lösning när det gäller åtgärderna för de olika ungdomsgrupperna.

Viss forskning pågår vid olika universitet om ungdomarnas situation efter genomgångna åtgärder. Dessa forskningsresultat bör tas tillvara. Mer systematiska undersökningar, som över tid studerar vad som händer ungdomar efter genomgångna åtgärder erfordras dock.

Verksamheten med ungdomslag under första halvåret 1984

Redovisning av AMS augusti 1984

Referenter: Görel Alm, Annikki Aittaniemi

Sammanfattning

Under första halvåret 1984 gjordes 44 000 placeringar av ungdomar i ungdomslag. 40 procent eller ca 17 000 av ungdomarna slutade i ungdomslagen under samma period. Av dem gick drygt 8 400 eller 48 procent direkt till arbete på öppna marknaden. Ytterligare drygt 14 procent avaktualiserades av andra orsaker som sökande hos förmedlingen. Nära 1 100–6 procent – började i annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd – AMI, AMU eller beredskapsarbete. 31 procent slutligen återgick till att söka arbete hos förmedlingen – i gruppen ingår bl. a. ungdomar som lämnat ungdomslagen då de fyllt 20 år. Bland dem som gick tillbaka till arbetsförmedlingen återfinns ett okänt antal, som senare erhållit arbete eller avaktualiserats av andra skäl.

Flickorna utgjorde 57 procent av ungdomarna i ungdomslag under första halvåret. De lämnade ungdomslagen i nära nog samma utsträckning som pojkarna, men färre av dem (44 procent) än av pojkarna (54 procent) fick arbete på öppna marknaden. I stället återkom en avsevärt större del av flickorna som aktuella sökanden vid förmedlingen efter att ha lämnat ungdomslagen.

Arbetshandikappade och utländska medborgare avviker också från medeltalen i olika avseenden. Båda grupperna fick i mindre utsträckning än samtliga arbete på öppna marknaden efter arbete i ungdomslag. Dessa grupper har däremot i högre grad än genomsnittligt gått till AMI respektive AMU.

Av drygt 30 000 ungdomar som var i ungdomslag den 15 maj 1984 arbetade ca 4 000 (14 procent) heltid. 70 procent var anställda av kommunerna, 16 procent inom den statliga sektorn och 13 procent hos landstingen. Endast 5 procent deltog i studier vid sidan av arbetet i ungdomslag i de 22 län, som kunnat redovisa utbildningsfrekvensen.

Enligt enkätsvar från länsarbetsnämnderna har kommuner och arbetsförmedling utvecklat olika samarbetsformer beträffande ungdomarna i åldersgruppen 16–17 år. Beträffande överföringen av ungdomarna från skolans uppföljningsansvar till arbetsförmedlingen uppger hälften av nämnderna att alla eller nästan alla kommuner kontaktar förmedlingen innan ungdomarna fyller 18 år. Därtill redovisar 17 nämnder att förmedlingen i olika utsträckning genomfört kollektiv information i avgångsklasserna och/eller inom skolans uppföljningsprogram.

Beträffande ungdomarna i ungdomslag visar nämndernas enkätsvar att förmedlingen har stora ambitioner att arbeta vidare med dessa ungdomar för att få dem i arbete på öppna marknaden eller i annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det sker genom regelbundna kontakter med ungdomarna individuellt eller i grupp, bevakning av lediga arbeten för ungdomarnas räkning, jobbsökardagar, företagsbesök m. m. De relativt få kontor som av nämnderna uppgetts inte ha haft uppföljning av ungdomarna planerar att genomföra sådan till hösten.

Samtliga länsarbetsnämnder bedömer att det finns möjligheter att bereda flera ungdomar än hittills arbete i ungdomslag, dock inte utan problem inom några län.

Lagen om arbete i ungdomslag

I december 1983 antog riksdagen "lag om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare", som trädde i kraft den 1 januari 1984.¹⁻² Genom denna garanteras ungdomar i åldrarna 18–19 år, dvs. i åldersgruppen närmast över den som omfattas av skolans uppföljningsansvar (16–17-åringarna) tillfälligt arbete i avvaktan på utbildning eller reguljärt arbete på öppna marknaden. I fråga om ungdomar med förståndshandikapp, som är eller varit inskrivna vid omsorgsstyrelsen, gäller lagen också för åldersgruppen 20–24 år. Lagen ger ungdomar rätt till arbete i genomsnitt 4 tim. per dag 5 dagar i veckan med avtalsenlig lön (ca 30 kr. per timme enligt träffade avtal). Ungdomar som uppfyller arbets- och medlemvillkoren för ersättning från erkänd arbetslöshetskassa får i stället välja att arbeta på heltid. Genom lagändring i juni 1984³ behöver nu endast arbetsvillkoret vara uppfyllt före anvisning till arbete i ungdomslag – villkoret om medlemstid kan uppfyllas genom arbete i ungdomslag. Kontant arbetsmarknadsstöd eller kassaersättning kan inte utgå jämsides med arbete i ungdomslag, inte heller till den som avvisar plats i ungdomslag.

I förordning om statsbidrag till verksamhet med ungdomslag m. m.⁴ uppdrogs åt arbetsmarknadsstyrelsen att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen och lagen om arbete i ungdomslag. Handläggningsföreskrifter meddelades av AMS redan i december 1983. Det har dock fortlöpande framkommit behov av ytterligare anvisningar, och föreskrifter har utfärdats i flera olika omgångar, regelmässigt efter samråd med arbetsgivare och fackliga organisationer på den

¹ SFS 1983: 1070.

² De offentliga arbetsgivare som avses i lagen är statliga myndigheter och verk (ej bolag), landsting, kommuner, församlingar och kyrkliga samfundigheter. Kommun har möjlighet att på vissa villkor placera ungdomar i ungdomslag hos enskilda arbetsgivare, samt ideella föreningar.

³ SFS 1984: 521.

⁴ SFS 1983: 1070.

offentliga sektorn. Därutöver har Statens arbetsgivarverk, landstings- och kommunförbunden utgett cirkulär om avtal m. m. till respektive myndigheter och uppdragsgivare.

Utgångspunkt och underlag för rapporten

Regeringen har uppdragit åt arbetsmarknadsstyrelsen att i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1985/86 redovisa erfarenheter av verksamheten med ungdomslag. Styrelsen har också fått i uppdrag att i samarbete med SÖ studera samordningen av åtgärdssystemen för ungdomar i åldern 16–17 respektive 18–19 år.

Som underlag för denna redovisning ligger dels den månatliga arbetsökandestatistiken för främst perioden januari t. o. m. juni 1984, dels svaren på en skriftlig enkät som styrelsen bad länsarbetsnämnderna besvara under maj–juni, i det följande kallad nämndenkäten. Flera nämnder har förutom sina egna svar insänt också svaren från samtliga förmedlingskontor i respektive län. Förutom genom denna enkät har uppgifter inhämtats genom besök i några län (Malmöhus, Örebro och Västernorrlands län) och samtal där med företrädare för länsarbetsnämnder och förmedlingskontor.

Sammanställningar av sökandestatistiken redovisas i bif. tabellbilaga, enkätformuläret i bilaga 2.

Placeringar i ungdomslag och fördelning på olika sektorer

I slutet av december 1983 fanns vid arbetsförmedlingen över 22 000 kvarstående arbetssökande i åldern 18–19 år – varav 60 procent flickor – som var utan arbete och aktuella för omedelbar placering. Av dem var drygt 9 000 eller – 40% inskrivna som sökande sedan mer än 3 månader. Då lagen trädde i kraft fanns således på förmedlingen anmälda ett stort antal ungdomar som väntade på arbete. I januari placerades 14 000 ungdomar i ungdomslag, i februari 12 000. Av tabell 1 framgår hur antalet placeringar därefter minskat månad för månad. Totalt har under perioden gjorts mer än 44 000 placeringar i ungdomslag (tabell 2). Av ungdomarna som placerats är 57 procent flickor. En större andel av flickorna (78 procent) än av pojkarna (69 procent) placerades under början av perioden (jan. – mars):

Tabell 1 visar också i vilken takt antalet kvarstående arbetssökande 18–19-åringar anmälda hos förmedlingen mer än en månad och ej placerade i ungdomslag har sjunkit från januari fram till slutet av maj, då denna kategori utgjorde 1 500 personer. I gruppen ingår personer som varit svåra att placera i ungdomslag inom de normalt tre veckor som lagen föreskriver, som varit mycket nära 20-årsgränsen eller väntat på att annan åtgärd inom kort ska påbörjas. Vidare också ungdomar som har anmält sig hos förmed-

lingen i samband med avslutning av längre studier, i vilka fall tiden för anvisning till ungdomslag är upp till 3 månader. Ökningen av gruppen i slutet av juni kan förklaras både av att 19 000 ungdomar i åldern 18–19 år hade slutat beredskapsarbete i maj och av viss tillströmning av arbetssökande som avslutat längre studier.

I enkätsvaren har länsarbetsnämnderna redovisat hur många ungdomar som den 15 maj 1984 arbetade heltid i ungdomslag (huvudsakligen kassa-berättigade) samt ungdomslagets fördelning på olika sektorer vid samma tidpunkt⁵. Uppgifterna finns sammanställda länsvis i tabell 5. Av de nära 30 400 ungdomar som då hade ungdomslagsplats arbetade ca 4 200 eller 13,8 procent heltid. Fördelningen på olika sektorer var följande:

	Antal	% av samtliga
Statliga sektorn	4 924	16,2
Landsting	4 032	13,3
Kommuner	21 440	70,5
Därav plac hos enskilda arbetsgiv.	215	0,7
ideella föreningar	1 508	5,0
Samtliga	30 396	100,0

Det är hos kommunerna som majoriteten av ungdomarna, 70%, har placerats i ungdomslag, medan statliga sektorn och landstingen tagit emot ungefär varsin hälft av resterande placeringar enligt fördelningen den 15 maj. I alla län utom Örebro och Kristianstads län använde sig kommunerna av möjligheten till placeringar i ideella föreningar – speciellt i Norrbottens, Gävleborgs, Malmöhus och Kopparbergs län. Placering hos enskilda företag förekom i ett fåtal fall, i Örebro och Kronobergs län inte alls. Sammanlagt 10 länsarbetsnämnder har dock meddelat önskemål om eller uttryckt avsikten att utnyttja möjligheten till placering hos enskilda företag i större utsträckning, bl. a. för att kunna erbjuda ungdomarna mera varierande arbetsuppgifter.

Hur hanteringen av platserna organiserats och placeringen genomförts framgår inte av nämndenkäten. Genom de särskilda intervjuer som gjorts i några län kan ett par exempel ges. I Örebro kommun har arbetsförmedlingen varje plats i ungdomslag beskriven i en platsbank, och det är förmedlingen som tillsammans med aktuell sökande väljer ut och anvisar till jobb. Ungdomar med svåra sociala problem kan dock anvisas till något av kommunens två orienteringslag, och får därigenom pröva sig fram på olika jobb. I Helsingborg får varje ungdom uppge tre alternativa önskemål om arbetsplacering, och förmedlingen anvisar till varje enskilt jobb inom stat och landsting (i Helsingborg nästan hälften av alla ungdomsplatserna) men beträffande kommunen endast till placering efter ungdomarnas önskemål. I Trelleborg har förmedlingen anvisat till varje plats inom kommunen, men

⁵ Uppgifter därom saknas i den löpande statistiken.

troligen kommer kommunen att få överta det ansvaret – kommunen sköter redan omplaceringar inom de kommunala ungdomslagen.

I nämndenkäten har några frågor (4.4–4.5) ställts om placeringar i ungdomslag av ungdomar som kommer från ungdomsplats. På frågan i vilken utsträckning ungdomarna som haft ungdomsplatser efter förmedlingens prövning placeras "direkt" i ungdomslag, visar nämndernas svar att detta är ganska vanligt. På frågan om hur vanligt det är att ungdomslagsplatser omvandlas till plats i ungdomslag hos samma arbetsgivare, har i flertalet län (17) majoriteten förmedlingskontor till nämnderna uppgett att det är ovanligt. I övriga län har flertalet svarat "ganska vanligt."

Arbetshandikappades placeringsmöjligheter i ungdomslag

Av samtliga ca 44 000 ungdomar som börjat i ungdomslag t. o. m. juni 1984 har 1 189 varit ungdomar med arbetshandikapp. 272 av dem hade förståndshandikapp, varav 202 var äldre än 20 år.

Beträffande ungdomar med arbetshandikapp har under första halvåret antalet placeringar i ungdomslag varje månad understigit antalet kvarstående sökande vid månadens slut (se tabell 1). Detta kan tyda på att arbetsförmedlingen har haft större svårigheter att placera ungdomar ur denna grupp än övriga ungdomar. Att det varit så bekräftas delvis av svaren på nämndenkäten, fråga 5.2: "Hur bedömer ni ungdomslagets möjligheter att bereda lämplig sysselsättning för handikappade ungdomar?" En tredjedel av nämnderna menar att det är för tidigt att bedöma – flera av dessa säger att hittills alla har kunnat placeras. Tio nämnder uppger att det funnits vissa svårigheter att placera ungdomar ur grupperna förståndshandikappade, socialt och psykiskt handikappade. Två nämnder pekar på att det kan vara svårt att hitta lämpliga handledare för arbetshandikappade i ungdomslag. Tio nämnder menar dock att det hittills gått mycket bra att placera ungdomar med handikapp, men flera påpekar att det inneburit extra förarbete och även noggrann uppföljning från förmedlingens sida.

Rörlighet från ungdomslagen

17 600⁶ eller nära 40 procent av ungdomarna som börjat i ungdomslag under första halvåret lämnade också ungdomslagen under perioden (tabell 3). Tre fjärdedelar av avgångarna skedde under andra kvartalet. Rörlighe-

⁶ Siffran är inte exakt. En person kan ha lämnat ungdomslag mer än en gång under perioden. Vidare har förekommit ett fel i sökandestatistiken över ungdomar i ungdomslag under januari t. o. m. juli. Felet, som rättats till fr. o. m. augusti, har gällt antalet personer som slutat ungdomslag men fortfarande är aktuella vid af. Detta antal liksom det totala antal som slutat, har fått korrigeras i efterhand.

ten har varierat mellan länen, men avgångsfrekvensen ligger i flertalet län ganska nära riksgenomsnittet (tabell 4).

I slutet av juli månad fanns 25 900 ungdomar kvar i ungdomslag. Av dem hade drygt 6 200 eller 24 procent varit i ungdomslag i 6 månader, dvs. sedan i januari. Det tyder på att majoriteten (7 800 eller 56 procent) av de 14 000 ungdomar som i januari började i ungdomslag har lämnat ungdomslagen inom loppet av 6 månader.

Av dem som i juli hade varit 6 månader i ungdomslag utgjorde flickorna 63 procent (jämfört med 57 procent av samtliga som började i ungdomslag under första halvåret). Fast flickorna har lämnat ungdomslagen i nästan samma omfattning som pojkarna har alltså en större andel av flickorna än av pojkarna blivit kvar i ungdomslagen längre tid. Det kan sammanhänga med att flickorna i större utsträckning än pojkarna placerades i ungdomslagen i början av året.

Statistiken ger dock inte en fullständig bild av rörligheten från arbete i ungdomslagen. Enligt AMS anvisningar behöver ungdomar som erbjuds kortare vikariat (upp till fyra veckor) inte formellt lämna ungdomslagen — de kan återgå till samma ungdomslagplats efter vikariatet. Deras avbrott i ungdomslagsarbetet registreras därmed inte i sökandestatistiken.

Av de ca 17 600 ungdomar som under första halvåret slutade sina platser i ungdomslag gick 8 454 eller ca 48 procent till arbete på öppna marknaden (tabell 3).⁷ 1 115 (6 procent) blev placerade i annan åtgärd. Nästan hälften av dessa placerades i beredskapsarbete. Då det rör sig om ungdomar som nått 20-årsgränsen innebär det fortsatt arbete inom offentliga sektorn, ev. genom att ungdomslagsplats omvandlats till beredskapsarbete. 441 ungdomar påbörjade arbetsmarknadsutbildning (2,5 procent) och ett mindre antal, 95 personer, gick till utredning i arbetsmarknadsinstitut. Av de övriga nära 8 000 ungdomarna (ca 45 procent) slutade 1 820 av annan, av förmedlingen känd orsak, som kan vara värnplikt, flyttning, sjukdom, annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning m. m. Drygt 700 slutade av orsak som förmedlingen inte fått kännedom om. Ca 5 400 slutade i ungdomslag men kom tillbaka som aktuella sökande hos förmedlingen. I den gruppen ingår bl. a. ungdomar som fått sluta i ungdomslag p. g. a. att de fyllt 20 år.

I förhållande till de genomsnittssiffror som här angetts finns tydliga skillnader inom ungdomsgruppen. Som nämnts har *flickorna* haft ungefär samma rörlighet från ungdomslagen som pojkarna, men en mindre andel av flickorna (44 procent) än av pojkarna (54 procent) har fått arbete på öppna marknaden. Färre flickor än pojkar har påbörjat AMU. Bland pojkarna har en större del (18 procent) än av flickorna (12 procent) avaktualiserats av

⁷ Enligt nämndenkäten har många förmedlingar utnyttjat rekryteringsbidrag för att kunna placera ut ungdomar från ungdomslag på öppna marknaden. Totalt fick ca 5 200 18–19 åringar arbete med stöd av rekryteringsbidrag under första halvåret 1984.

annan känd orsak" eller för att kontakten upphört. Flickorna återfinns i betydligt större utsträckning (38 procent) än pojkarna (21 procent) som aktuella sökande vid förmedlingen efter att ha lämnat ungdomslagen.

De utländska medborgare som varit i ungdomslag under perioden har lämnat sina ungdomslagsplatser i samma utsträckning som övriga. *Ungdomar med arbetshandikapp* har gjort det i lägre grad. För båda grupperna, som i någon utsträckning kan omfatta samma personer, gäller att betydligt färre har fått arbete (40 resp. 23 procent) än av samtliga som slutat (48 procent).

Däremot har de oftare placerats i annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd – nära en femtedel av ungdomarna med arbetshandikapp har börjat AMU, skrivits in på AMI eller fått beredskapsarbete. Både ifråga om utländska medborgare och arbetshandikappade har dock över en fjärdedel – jämfört med 14 procent av samtliga – lämnat ungdomslagen och avaktualiserats hos förmedlingen "av annan känd orsak" eller därför att "kontakten upphört" med förmedlingen.

I nämndenkäten frågades om det redan (i maj månad) fanns några intryck att redovisa om *benägenheten hos ungdomarna i ungdomslag att ta annat arbete*, t. ex. kortare vikariat. Samtliga nämnder har svarat, vissa naturligtvis med reservation för svårigheten att ge omdömen så kort tid efter verksamhetens start. Alla nämnder utom en uppger att ungdomarna visat ganska eller mycket stort intresse för annat arbete – 18 nämnder dock med vissa förbehåll. 6 nämnder anför att ungdomar som har heltidsarbete i ungdomslag tycks bli mindre motiverade att söka andra arbeten. Två nämnder konstaterar en viss motvilja hos ungdomarna att söka interlokalt. En nämnd pekar på att motivationen att söka andra jobb minskar ju längre tid ungdomarna är i ungdomslag, och att flickorna är kvar längre tid än pojkarna. Därtill redovisar 12 av dessa 18 nämnder olika förbehåll från enstaka kontor inom sina län. Några kontor har konstaterat en allmänt ökad ovillighet att ta annat arbete, andra kontor har funnit att ungdomarna inte gärna tar kortare vikariat, i varje fall inte hos annan arbetsgivare. Ytterligare några kontor att ungdomarna inte gärna tar längre vikariat eller heltidsvikariat under sommaren.

Nämndernas uppgifter om hur ungdomarna i ungdomslag förhåller sig till annat arbete är alltså inte entydiga. Svaren tyder på att benägenheten att *aktivt söka arbete* bl. a. kan sammanhånga med ungdomarnas arbetstider i ungdomslag. Detta strider inte, trots reservationer från enstaka kontor, mot nämndernas bedömning att ungdomarna i allmänhet är intresserade av att *ta andra jobb, då sådana kan erbjudas*. På detta tyder också uppgifterna från nämnderna om antalet återkallanden av anvisningar till ungdomslagsplats enligt lagen 12 § (enkätfråga 3.3). Enligt svaren hade sammanlagt ca 175 återkallanden skett p.g.a. att ungdomar avvisat annat erbjudet arbete eller erbjudande om arbetsmarknadsutbildning. Högsta antalet förekom i Malmöhus län, medan i två län inget återkallande förekommit.

Utbildning vid sidan av arbete i ungdomslag

Enligt förordningen om statsbidrag till verksamheten i ungdomslag m. m. lämnas statsbidrag med 20 kr. per dag och ungdom till kommuner som ordnar utbildning för ungdomarna vid sidan om arbetet i ungdomslag.

Kommunförbundet genomförde i februari månad en enkät, som besvarades av 282 kommuner. Den visade att i mitten av februari hade 45 kommuner hunnit komma igång med utbildning för ca 600 ungdomar. Omkring 100 kommuner hade fattat beslut om stimulansbidrag för utbildning: 30 av dem skulle ge ungdomarna stimulansbidrag (oftast 20 kr. per dag), de övriga inte.

I nämndenkenäten har nämndera tillfrågats om hur många ungdomar som den 15 maj 1984 deltog i utbildning vid sidan av ungdomslag, och hur många av dessa som arbetade i ungdomslag inom stat eller landsting. Vidare i vilken utsträckning kommunerna i respektive län kan erbjuda ytterligare utbildningsplatser. (Frågorna 2.1–2.2 i enkäten.) Svaren redovisas i tabell 5.

Två nämnder, varav ett storstadslän, har inte kunnat ange någon siffra på antalet ungdomar i utbildning vid sidan av ungdomslag. Endast fyra nämnder redovisar mer än 100 ungdomar i utbildning inom resp. län – av dem har Örebro län det markant högsta antalet: över 400 ungdomar i utbildning av totalt 1 426 ungdomar i ungdomslag inom länet. I detta län har Örebro kommun gett varje ungdom, som deltar i utbildning 50 kr. per utbildningsdag.

I de 22 län där utbildning kunnat redovisas deltog i studier totalt ca 1 450 eller knappt 5,5 procent av ungdomarna som var i ungdomslag i dessa län den 15 maj. 201 av dem var anställda av stat eller landsting, motsvarande 2,3 procent av ungdomarna hos dessa huvudmän i de 22 länen. Exempel på studier som anordnats är kurser om data, maskinskrivning, verkstads- och bilmekanik, maskinröjning, trädgårdsarbete, matlagning, sömnad, teater, turism, körkortsteori, energibesparing, näringslivsinformation, arbetsmiljöfrågor, hur man söker jobb, hur man startar eget. I Stockholms län har invandrare fått läsa svenska hos Komvux och ungdomar med dåliga grundkunskaper har gått utbildning inom Grundvux och Komvux.

Att inte flera ungdomar gick utbildning vid sidan av arbetet i ungdomslag förklarar 16 nämnder med att kommunerna ännu inte hunnit organisera utbildning i respektive län – i 14 av dessa län planeras (mera) utbildning till hösten. 7 nämnder säger att utbildning kan ordnas om det finns behov. 8 nämnder menar dock att ungdomarna inte är så intresserade, vilket visat sig av intresseinventeringar som en del kommuner genomfört och av lågt kursdeltagande i utbildning som anordnats. "Ungdomarna har redan någon form av gymnasieutbildning" påpekar en av dem, och ersättningen till ungdomarna är otillräcklig menar ett par andra nämnder. Genomströmningen i ungdomslag försvårar också planeringen, i varje fall av längre

kurser, liksom långa resvägar och svårigheter att i glesbygder få tillräckligt stora grupper i olika ämnen. Länsarbetsnämnden i Västerbottens län påpekar dock att det inom länet med ett undantag är de små kommunerna som lyckats bäst att få ungdomar i utbildning, trots mindre underlag.

Sammanfattningsvis visar flertalet svar att kommunerna vill engagera betydligt fler ungdomar i utbildning vid sidan av arbete i ungdomslag men att det kan vara svårt p. g. a. en del praktiska hinder och viss utbildningsrötthet hos ungdomarna själva.

Hur förmedlingen arbetar med ungdomar

Samarbete med skolan om ungdomar i det kommunala uppföljningsansvaret

I nämndenkäten har ställts frågor om arbetsförmedlingens insatser och samverkan med skolan beträffande ungdomar som inte uppnått 18-årsgränsen (frågorna 4.1–4.3). Sökandestatistiken visar att per månad i genomsnitt 6 600 ungdomar under 18 år var aktuella hos förmedlingen under 1:a halvåret 1984; av dem var i medeltal 2 400 nyanmälda per månad. En hel del ungdomar är således aktuella hos arbetsförmedlingen i 16–17-årsåldern. I nämndenkäten påpekar också några nämnder att en del av ungdomarna inom skolans uppföljningsansvar, även då de har ungdomsplats, finns inskrivna som sökande på förmedlingen och är väl kända där innan de fyller 18 år.

I svar om *samarbetsformer* mellan kommuner och arbetsförmedling ifråga om 16–17-åringarna påminner nämnderna om SSA-råden och det informationsutbyte och planeringsarbete, som där sker. Det praktiska arbetet med ungdomarna sker i andra former: genom samarbete med ungdomscenter/ungdomsenheter eller i särskild samarbetsgrupp, med SYO-konsulenter, yrkesvals lärare eller "på handläggarnivå i enskilda ärenden".

Både omfattning och uppläggning av samarbetet varierar mellan och inom länen. Således uppger nämnden i Uppsala län att det "i samtliga kommuner förekommer regelbundna kontakter mellan AF och SYO-konsulenter, ungdomsuppföljning eller andra kommunala kontaktpersoner. I några fall finns arbetsgrupper, där förmedlingspersonal ingår. AF medverkar även vid kollektiv information i skolans uppföljningsprogram". I Stockholms län har 15 av 21 kontor regelbundet samarbete med ungdomscenter – i t. ex. Järfälla får ungdomar på ungdomscenter platsförmedlings-service varannan månad. AF i Kista och Vällingby har regelbundet gruppinformation för ungdomarna på respektive center, AF-Norrmalm har besök av ungdomar från centret en eftermiddag i veckan. I Jönköping träffas samarbetsgruppen mellan AF, skola och socialförvaltning var 6:e vecka, och en dag i veckan finns personal från uppföljningsenheten på arbetsför-

medlingen. I Malmö kommun "ingår" AF och socialförvaltningen i respektive ungdomsenheter och på alla förmedlingskontor finns socialsekreterare och SYO-konsulenter tillgängliga för ungdomar viss tid per vecka. I Gotlands län besöker AF avgångsklasserna i årskurs 9 - "i första hand stöttas ungdomarna att söka till gymnasiet". De 16-17-åringar som efter sommaren skriver in sig hos AF får gruppinformation om den service AF kan erbjuda, då även personal från ungdomscentrum informerar om skolans uppföljningsprogram. Sammanlagt 17 nämnder har sålunda redovisat att förmedlingen i olika utsträckning genomför *kollektiv information till avgångsklasserna och/eller inom skolans uppföljningsprogram*. En nämnd påpekar att förmedlingen beträffande ungdomar som har eller haft ungdomsplats informerar respektive arbetsgivare om möjligheterna till rekryteringsstöd för fortsatt anställning efter 18-årsgränsen.

Vad gäller *överföringen av enskilda ungdomar* från uppföljningsansvaret till arbetsförmedlingen redovisar hälften av nämnderna att alla eller nästan alla kommuner kontaktar arbetsförmedlingen och anmäler ungdomarna - i vanligaste fall 1 månad eller "i god tid" före 18-årsdagen, om de inte redan är inskrivna där. Ytterligare tre nämnder uppger att kommunerna kontaktar ungdomarna, som uppmanas att själva boka tid hos förmedlingen. I övriga län växlar rutiner mellan olika kommuner - i de små kommunerna har ofta arbetsförmedlingen och skolan nära "informella kontakter" beträffande varje enskild ungdom. Fyra nämnder uppger att flertalet kommuner/förmedlingar saknar strikta rutiner för överföringen av ungdomar, men en av dessa menar att det ersätts av ett löpande intimt samarbete i enskilda ärenden.

Ett tiotal nämnder har särskilt markerat att samarbetet mellan skola och arbetsförmedling beträffande 16-17-åringarna överlag fungerar mycket bra. Enkätsvaren i stort ger även intrycket att ett flertal kommuner och förmedlingar har funnit samarbetsmodeller för att fånga upp ungdomarna i skarven mellan de olika ansvarsområdena. Men det framgår också att det på en del orter ännu finns brister i detta avseende, liksom att det i viss mån kan förekomma dubbelarbete ifråga om informationsinsatser från kommun respektive arbetsförmedling.

Arbete med ungdomar placerade i ungdomslag

Enligt AMS handledning angående ungdomslagen skall tiden i ungdomslag användas för att arbeta vidare med ungdomarna genom förmedlings- och vägledningsinsatser, enskilt eller i grupp.

I nämndenkäten (frågorna 3.1-3.2) redovisar nämnderna, ofta kontor för kontor hur arbetet med ungdomarna i ungdomslagen bedrivs. Svaren visar otvetydigt att förmedlingen har stora ambitioner att arbeta vidare med ungdomarna efter placering i ungdomslag. Det sker genom regelbundna kontakter med ungdomarna individuellt eller i grupp, bevakning av

lediga arbeten mellan kontakterna för ungdomarnas räkning, jobbsökardagar, företagsbesök m. m.

Sålledes redovisar alla nämnder att ungdomarna kallas till, erbjuds eller uppmanas till besök hos förmedlingen. Ett flertal kontor har som regel att kalla till *individuella återbesök* med olika intervall från 2–8 veckor – vanligast är var 4:e vecka, som för övriga arbetssökande. På andra kontor ligger tyngdpunkten på kollektiv information. I t. ex. Östergötlands län sker individuella återbesök varje månad vid de mindre kontoren medan de större kontoren ordnar gruppinformation, studiebesök och jobbsökar-kurser. i Kronobergs län är återbesök var 4:e vecka den vanligaste modellen men i Växjö följer ungdomsförmedlarna upp ungdomarna direkt ute på arbetsplatserna; arbetsvägledning på förmedlingen erbjuds "efter behov". Flera andra varianter beskrivs, t. ex.: planmässig växling mellan återbesök och kollektiv information, gruppinformation för kommunanställda ungdomar, återbesök för övriga, en kväll per vecka för både tidsbokade och spontana besök av ungdomar i ungdomslagen. Flera kontor har påpekat att spontanbesök av ungdomarna är vanligt, enligt ett kontor betydligt vanligare bland ungdomar i ungdomslag än bland ungdomar i beredskapsarbete.⁸

Utöver eller som alternativ till individuella besök har ett mycket stort antal kontor anordnat skilda slag av *gruppaktiviteter*, ofta regelbundet återkommande. En del av dem omfattar allmän information om arbetsmarknaden, feriearbeten, utbildning, medlemskap i facket och – från ungdomarna – synpunkter på deras arbeten i ungdomslagen. Andra aktiviteter är mera inriktade på jobbsökarmetoder eller vägledning. På flera orter har AMI anlåtits för att leda jobbsökaraktiviteter och uppföljning av dem. I Sölvesborg har förmedlingen ordnat gruppinformation om bl. a. utbildning då det varit dags att söka till högskolorna. Arbetsförmedlingen i Eslöv har haft 2 grupper à 10 deltagande ungdomar som under 1 1/2 dag fått jobbsökarkunskap, utbildningsinformation, enskilda samtal och studiebesök på AMU-center. I Mora har ungdomarnas utbildningsbakgrund och arbetsönskemål inventerats – utifrån det har anordnats söka-jobbdagar, studiebesök på AMU-center och folkhögskola samt företagsbesök i Stockholm, elektronikcentret i Kista, där flera ungdomar fick anställning.

Trots den mycket systematiska aktivitet, som ett stort antal kontor har bedrivit anser flera nämnder att förmedlingens insatser för ungdomarna behöver ökas.

De relativt få kontor som av nämnderna uppgetts inte ha haft någon form av uppföljning av ungdomarna i ungdomslag planerar att starta med det till hösten. Ytterligare andra kontor planerar mera arbetsvägledningsinsatser än hittills. Olika kontor planerar riktade insatser för ungdomar med enbart grundskola, för invandrare med dåliga svensk-kunskaper och för *ungdomar*

⁸ Intervju med arbetsvägledare i Helsingborg.

som närmar sig 20-årsgränsen. Den sistnämnda gruppen ungdomar har redan tidigare bevakats särskilt av många kontor. Det har skett genom tätare återbesök och intensifierad platsförmedling, kontakt med tidigare arbetsgivare angående ev. fortsatt anställning, jobbsökardagar, planering för utbildning etc. Men flera kontor tänker alltså öka insatserna för denna grupp – "obligatoriska vägledningssamtal före 20- och 25-årsgränserna", nämner ett kontor, riktade AMI-aktiviteter uppger andra.

Hur nämnderna bedömer möjligheterna att utöka ungdomslagen

Länsarbetsnämnderna har slutligen i enkäten ombetts bedöma om den offentliga sektorn i respektive län kan ta emot ytterligare ungdomar i ungdomslag. 11 av nämnderna svarar att det i mitten av maj fanns ett överskott på ungdomslagsplatser. Samtliga nämnder bedömer att det finns möjligheter att bereda flera ungdomar arbete i ungdomslag, dock inte utan problem inom några län. Fem nämnder aviserar att placering i enskilda sektorn kan komma att behöva utnyttjas mer. Ytterligare fyra nämnder förutser att svårigheter kan uppstå i vissa distrikt. Nämnden i Värmlands län bedömer att det i första hand blir kommunerna som får försöka skapa arbetstillfällen eftersom stat och landsting redan är hårt utnyttjade. Hälften av nämnderna ser i stället stat och landsting och den kyrkliga sektorn som möjliga expansionsområden för ungdomslagen. Ett par räknar också med att platser som använts för beredskapsarbeten kan omvandlas till ungdomslagsplatser.

Tabellbilaga

Tabell 1 Ungdomar 18–19 år i ungdomslag och beredskapsarbete samt kvarstående som arbetssökande utan arbete, aktuella för omedelbar placering. Jan–juni 1984

	Samtliga 18–19 år					Därav med arbets- handikapp, 18–19 år	
	Påbörjat ungdomslag under mån.	I ungdoms- lag vid mån. slut	I ber. arb. vid mån. slut	Kvarst. vid mån. slut	varav mer än 1 mån.	Påbörjat ungdomslag under mån.	Kvarst. vid mån. slut
Januari	14 031	13 803	26 279	12 170	8 119	233	583
Februari	12 018	24 588	25 974	5 294	2 912	290	442
Mars	6 824	28 554	24 227	5 443	1 849	168	371
April	4 879	30 371	21 994	3 881	1 872	103	395
Maj	3 774	29 232	2 389	4 164	1 500	93	410
Juni	2 793	26 736	1 300	11 943	2 597	78	490

Tabell 2 Samtliga personer som varit i ungdomslag någon gång under januari–juni 1984

	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni
Samtliga i ungdomslag under mån. ¹	14 031	25 800	31 400	33 400	34 100	32 000
Påbörjat ungdomslag under mån.	14 031	12 018	6 824	4 879	3 774	2 793
Därav kvinnor	8 785	7 313	3 881	2 208	1 921	1 368
Slutat ungdomslag under mån. ¹	228	1 200	2 900	3 100	4 900	5 300
Därav avaktualiserade:	174	942	1 680	1 906	3 028	3 315
Fått arbete hos annan arbgiv.	128	713	1 253	1 448	2 316	2 242
Fått arbete hos samma arbgiv.	—	29	35	43	90	112
Fått arbete med lönebidrag	—	2	10	8	13	12
Fått arbete hos Samhällsföretag	—	0	0	1	2	1
p. g. a. annan känd orsak	—	145	277	279	419	700
p. g. a. att kontakten upphört	—	53	105	127	188	248
Därav placerade i andra åtgärder	29	194	278	211	303	100
AMI	—	23	19	13	36	4
AMU	—	97	124	75	103	42
Beredskapsarbete	—	74	135	123	164	53
Övriga som slutat ungdomslag fortfarande aktuella vid af ²	—	100	900	900	1 600	1 900
I ungdomslag vid månadens slut	13 803	24 588	28 554	30 371	29 232	26 736
Därav tid i ungdomslag	—	—	—	—	—	—
– 3 mån.	13 803	24 588	28 554	21 564	12 659	8 889
– 3–6 mån.	—	—	—	8 807	16 573	17 847
– 6–12 mån.	—	—	—	—	—	—

¹ P g a tekniskt fel i sökandestatistiken under januari–juni är detta skattade siffror² Uppgift saknas för januari månad

Tabell 3 Samtliga personer som varit i ungdomslag någon (några) gång(er) under 1:a halvåret 1984¹

	Män	Kvinnor	Samtliga	Utländska medborgare	Arbetshandi- kappade
Påbörjat ungdomslag	18 843	25 476	44 319	1 351	1 189
Slutat ungdomslag ³	7 600	10 000	17 600	500	300
Därav avaktualiserade	5 451	5 594	11 045	336	153
Fått arbete hos annan arbgiv.	3 914	4 186	8 100	190	64
Fått arbete hos samma arbgiv.	134	175	309	4	2
Fått arbete med lönebidrag	23	22	45	4	4
Fått arbete hos Samhälls- företag	2	2	4	0	0
p. g. a. annan känd orsak	981	839	1 820	81	51
p. g. a. att kontakten upphört	383	338	721	57	30
Därav placerade i andra åtgärder	531	584	1 115	52	60
AMI	35	60	95	4	20
AMU	250	191	441	34	21
Beredskapsarbete	232	317	549	14	18
Övriga som slutat, fortfarande aktuella vid af ²	1 600	3 800	5 400	100	70
Andel som slutat av dem som påbör- jat, %	40,3	39,2	39,7	37,0	25,2
1 % av dem som slutat:					
– fått arbete hos annan arbgiv.	51,5	41,9	46,0	38,0	21,3
– fått arbete hos samma arbgiv.	1,8	1,7	1,7	0,8	0,7
– fått arbete med lönebidrag	0,3	0,2	0,2	0,8	1,3
– fått beredskapsarbete	3,0	3,2	3,1	2,8	6,0
– inskrivits på AMI	0,5	0,6	0,5	0,8	6,7
– börjat AMU	3,3	1,9	2,5	6,8	7,0
Avaktualiserade av annan känd orsak	12,9	8,4	10,3	16,2	17,0
Avaktualiserade, kontakten upphört	17,9	11,8	14,4	27,6	27,0
Övriga som slutat, fortfarande aktuella vi af	5,0	3,4	4,1	11,4	10,0
	21,0	38,0	30,6	20,0	23,3

¹ En person kan ha placerats i ungdomslag mer än en gång under perioden. Uppgifterna avser därför egentligen antalet "placeringar" respektive "avgångar" från ungdomslagen.

² Dessa uppgifter avser endast februari–juni – motsvarande uppgifter saknas för januari.

³ P. g. a. tekniskt fel i sökandestatistiken för perioden är detta skattade siffror.

Tabell 4 Ungdomar 18–19 år som påbörjat ungdomslag resp. slutat ungdomslag under 1:a halvåret 1984. Fördelning efter län

	Påbörjat ungdomslag jan–jun	Slutat ungdomslag jan–jun	%
Stockholms	3 423	1 255	36,7
Uppsala	1 315	502	38,2
Södermanlands	1 868	745	39,9
Östergötlands	1 893	677	35,8
Jönköpings	1 226	535	43,6
Kronobergs	813	321	39,5
Kalmar	1 392	665	47,8
Gotlands	365	194	53,1
Blekinge	1 182	586	49,8
Kristianstads	1 504	658	43,7
Malmöhus	4 190	1 569	37,4
Hallands	1 119	475	42,4
Göteborgs o Bohus	2 151	849	39,5
Älvsborgs	1 786	683	38,2
Skaraborgs	1 662	708	42,6
Värmlands	2 374	881	37,1
Örebro	1 984	644	32,4
Västmanlands	2 080	719	34,6
Kopparbergs	2 274	871	38,3
Gävleborgs	2 847	1 123	39,4
Västernorrlands	1 739	609	35,0
Jämtlands	904	434	48,0
Västerbottens	1 735	900	51,9
Norrbottens	2 492	979	39,3
Hela riket	44 318	17 582	39,7

Tabell 5 15 maj 1984: Ungdomar placerade i ungdomslag samt ej placerade i ungdomslag men med rätt till ersättning 100 kr/dag från kommunen (källa. Enkät svar från länsarbetsnämnderna)

	Statliga sektorn	Lands-ting	Kom-mun	därav hos ideella ensk. arb.- givare	därav hos ideella fören.	Totalt	därav hade hel-utb. tidsarb.	deltog i sidan av arb. i ungd. lag	Ej plac. i ungd. lag men med rätt till ersättn. 100 kr/dag från kommunen
Stockholms	466	179	1710	6	37	2355	117	- ¹	30
Uppsala	205	244	537	5	45	986	110	133	13
Södermanlands	100	140	890	18	60	1130	190	15	25
Östergötlands	215	43	1046	11	98	1304	136	71	12
Jönköpings	79	113	544	4	36	736	62	50	6
Kronobergs	60	131	356	0	16	547	49	47	0
Kalmar	150	131	649	19	35	930	122	61	11
Gotlands	46	0	185	8	18	231	55	1	1
Blekinge	79	148	468	5	31	695	96	0	0
Kristianstads	149	79	999	10	0	1127	189	38	4
Malmöhus	461	336	1744	3	152	2541	270	100	109
Hallands	134	76	471	9	22	681	81	43	0
Göteborgs och Bohus	278	110	1393	4	66	1781	264	111	131
Älvsborgs	169	164	877	3	58	1210	208	39	7
Skaraborgs	138	192	729	10	42	1059	146	41	2
Värmlands	257	353	957	47	78	1567	241	67	15
Örebro	149	145	1132	0	0	1426	226	416	6
Västmanlands	85	33	1201	6	58	1319	126	- ¹	21
Kopparbergs	204	184	1241	8	132	1629	212	92	1
Gävleborgs	271	290	1522	10	166	2083	324	23	4
Västernorrlands	430	340	480	6	70	1250	160	25	70
Jämtlands	104	140	422	8	25	666	142	31	5
Västerbottens	308	162	730	5	59	1200	243	59	0
Norrbottnens	387	299	1157	10	204	1843	438	4	53
Totalt	4924	4032	21440	215	1508	30396	4207	1467²	526

¹ Uppgift saknas

² Siffran ej tillförlitlig, uppgift saknas från två län, ytterligare någon har angett en skattad siffra

SINOVA
Organisationsbolaget

1984-06-27

Ungdomslagens inverkan på det kommunala uppföljningsansvaret

Bo Erixson, Bo Winander

1. Uppdraget

Sinova AB fick i april månad 1984 i uppdrag av Skolöverstyrelsen att studera hur åtgärdssystemet för arbetslös ungdom under 18 år (uppföljningsverksamheten) samordnas med och – i förekommande fall – påverkas av ungdomslagen för arbetslösa ungdomar i åldern 18–19 år.

Parallellt med detta uppdrag har Sinova AB också genomfört ett uppdrag åt EFA/arbetsmarknadsdepartementet med inriktning på att utvärdera hur ungdomslagen påverkar utslussningen av ungdomar på den ordinarie arbetsmarknaden.

Kunskaper och erfarenheter som erhållits vid genomförandet av uppdraget för EFA/arbetsmarknadsdepartementet har kommit till användning vid genomförandet av uppdraget för Skolöverstyrelsen och viceversa.

I föreliggande rapport redovisar Sinova AB sitt uppdrag till SÖ.

2. Uppläggning och genomförande

Uppdraget har genomförts i form av platsbesök i Uppsala, Östersund, Kristinehamn, Helsingborg och Oskarshamn. Valet av dessa kommuner har skett med utgångspunkt från att de representerar olika delar av landet samt har en varierad arbetsmarknadsstruktur.

I varje kommun har ett stort antal intervjuer genomförts med personal inom skolans uppföljningsverksamhet, arbetsförmedlingen och ungdomar som funnits inom uppföljningsverksamheten och som fyllt 18 år i slutet av 1983 eller under 1984 (mellan 5 och 10 ungdomar per kommun).

I förekommande fall har också skett en genomgång av tillgänglig dokumentation.

Inom ramen för Sinova AB's utvärdering av ungdomslagens inverkan på utslussningen av ungdomar till den öppna arbetsmarknaden har också ett stort antal intervjuer genomförts i ytterligare fem kommuner i olika delar av landet. (Eskilstuna, Linköping, Kramfors, Skellefteå och Växjö.) Frågeställningarna har till en del sammanfallit.

Till grund för intervjuerna med personal på arbetsförmedlingen och

inom uppföljningsverksamheten har legat en frågeguide som återges i en bilaga 1 till denna rapport.

Övergripande frågeställningar har varit bl. a.:

- Hur har arbetet med ungdomslagen samordnats med uppföljningsverksamheten?
- Hur har tillgången på ungdomsplatser påverkats av införandet av ungdomslag?
- Hur har konkurrenssituationen för ungdomar i uppföljningsverksamheten påverkats av ungdomslagens införande vad gäller möjligheterna till arbete på den öppna arbetsmarknaden?
- I vilken utsträckning har ungdomar från uppföljningsverksamheten kommit att gå från detta stödsystem till ett annat (ungdomslagen)?

Arbetet har i huvudsak genomförts under maj månad 1984. Detta är således enbart 2.5 månad efter det att ungdomslagen "sjösattes". Mot den bakgrunden vill vi poängtera att tiden således varit för knapp för att svar skall kunna ges på vissa frågeställningar. Därför bör ett fortsatt utredningsarbete genomföras under hösten 1984. I ett avslutande kapitel diskuteras vilka frågor som bör behandlas mer ingående när en längre tid förflutit från introduktionen av ungdomslagen.

3. Åtgärdssystem som lagrats ovanpå varandra

I detta kapitel behandlas några viktigare åtgärdssystem som är avsedda att stödja ungdomarnas utträde på arbetsmarknaden. Innehållet bygger på den mångfald sakuppgifter och reflektioner som framkommit i arbetet vid sidan om vårt egentliga uppdrag.

Utgångspunkten för denna redovisning har varit att det är värdefullt att kunna bedöma de långsiktiga verkningarna av ungdomslagen mot bakgrund av de lärdomar man kan dra av andra arbetsmarknadspolitiska medel som varit i användning under en längre tid. Man kan således studera effekterna av dessa medel i förhållande till de mål som angivits samt i förhållande till varandra. En viktig aspekt i en sådan studie är att bedöma de arbetsmarknadspolitiska medlens inverkan på arbetsmarknadens normala sökprocesser.

Styrande för verksamheten har varit målsättningen att avskaffa arbetslösheten bland ungdomar. Över tiden har detta lett till att de offentliga myndigheterna tillsammans med en mångfald olika åtgärdssystem utformade vid olika tidpunkter och hanterade av olika verkställande organ med syftet att begränsa arbetslösheten för ungdomar. Utan att på något sätt ge sken av att vara fullständig redovisas här några av de viktigaste åtgärdssystemen för arbetslös ungdom.

Redan i grundskolan introduceras obligatoriska inslag av *praktikarbeten* för eleverna på olika arbetsplatser. För denna verksamhet ansvarar de

olika skolförvaltningarnas SYO-konsulenter. Vid själva anskaffandet av praktikplatserna medverkar emellertid de lokala arbetsförmedlingarna. Denna medverkan är naturlig mot bakgrund av arbetsförmedlingarnas breda kontaktyta med lokala arbetsgivare.

För de ungdomar som lämnar grundskolan utan att gå vidare till gymnasieskolan och de som av olika skäl lämnar gymnasieskolan före 18 års ålder – med eller utan fullständig gymnasiekompetens – har skolan genom riksdagsbeslutet tilldelats ett s. k. uppföljningsansvar för 16–17-åringarna. Det viktigaste instrumentet inom ramen för detta uppföljningsansvar är *ungdomsplatserna*.

Enligt riksdagsbeslutet skall ungdomsplatser kunna erbjudas den arbetslösa 16–17-åringen såväl inom privat som offentlig verksamhet. En relativt stor andel av platserna är förlagda till näringslivet. Systemet med ett kommunalt ansvar för 16–17-åringarna innebär att kommunen sköter platsförmedlingen för denna ungdomsgrupp.

Vid 18 års ålder är det formellt arbetsförmedlingen som skall sköta platsförmedlingen för ungdomarna. Före den första januari 1984 bestod förmedlingarnas huvudsakliga insatser – förutom vanlig platsförmedling i händelse av tillgång på lediga platser – av anvisning till beredskapsarbete eller arbetsmarknadsinstitut/arbetsmarknadsutbildning.

Från 1984 är de huvudsakliga instrumenten för arbetet med 18- och 19-åringar *rekryteringsstöd* på den privata arbetsmarknaden och *ungdomslag* på den offentliga arbetsmarknaden.

Genom riksdagsbeslut hösten 1983 gavs således primärkommunerna det yttersta ansvaret för att ge arbetslösa 18–19-åringar arbete inom offentlig förvaltning. Därmed svarar kommunerna för platsförmedlingen även för denna grupp ungdomar *men* inom ramen för en annan organisation än skolförvaltningen (med få undantag).

Vid sidan av ungdomslagen förfogar arbetsmarknadsmyndigheterna över det s. k. rekryteringsstödet som kan användas för bl. a. ungdomar som erbjuds anställning i det privata näringslivet.

Från 20 års ålder är det åter igen arbetsförmedlingen som skall svara för platsförmedlingen. För arbetslösa 20–24-åringar finns emellertid möjligheten att genomgå *arbetsmarknadsutbildning/arbetsmarknadsinstitut* eller få ett *beredskapsarbete*.

I vissa kommuner finns en särskild beredskapsenhet. Den organisationen är ofta fristående från den som arbetar med ungdomar 16–17 år och 18–19 år.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en mångfald olika åtgärdssystem har vuxit fram över tiden för att hantera ungdomsarbetslösheten. Åtgärdssystemet har delat arbetslösa ungdomar i tre grupper 16–17, 18–19 och 20–24 år med separata lösningar för varje grupp.

Organisatoriskt har systemens framväxt också inneburit förändringar i ansvarstagandet för ungdomarna. Från att ursprungligen ha legat hos ar-

betsförmedlingen har ansvaret allt mer blivit en primärkommunal angelägenhet.

Vid sidan av den rent organisatoriska splittringen har föreskrifter och instruktioner tagits fram av departement, verk och myndigheter i syfte att styra verksamheten i kommuner runt om i landet på ett sätt som medför en likartad hantering i kommuner/arbetsförmedling etc. Eftersom instruktioner och föreskrifter aldrig kan göras heltäckande kommer de administrativa lösningarna alltid att färgas av personer och deras sätt att fungera.

4. Effekter av ungdomslagen

I detta kapitel redovisas effekterna av introduktionen av ungdomslag på den kommunala uppföljningsverksamheten. *Redovisningen bygger helt och hållet på analyser av ett omfattande intervjumaterial från ansvariga och handläggande tjänstemän hos kommuner och arbetsförmedlingar samt ungdomar som lämnat det kommunala uppföljningsansvaret under senaste halvårsperioden.*

Kapitlet innehåller två huvudavsnitt. I det första avsnittet behandlas effekter av åtgärdssystemens/instrumentens organisatoriska utformning. Redovisningen tar sin utgångspunkt i lagstiftningen och belyser effekterna av den utformning som riksdagen fastställt för respektive instrument – ungdomsplats och ungdomslag. Det andra avsnittet behandlar effekterna av de administrativa rutinernas t.ex. styrning, ledning, samordning etc. eller brister/avsaknaden av föreskrifter, instruktioner etc.

4.1 Effekter av åtgärdssystemens organisatoriska utformning

Tyngdpunkten i detta avsnitt ligger som tidigare konstaterats på en redovisning av de effekter som blir följden av att det finns flera olika åtgärdssystem för att bemästra ungdomsarbetslösheten. I avsnittet belyses *enbart sådana effekter som blir följden av att åtgärdssystemen är relaterade till varandra.* Den fortsatta redovisningen av dessa effekter sker i punktform med en kortfattad kommentar.

Utvecklingen av åtgärdssystemet för ungdomar

Den successiva framväxten av åtgärdssystem för att hantera ungdomsarbetslösheten har lett till att arbetsgivarna för en liten eller obefintlig egen kostnad fått en allt större grupp ungdomar att välja mellan. Resultatet har blivit att kraven på arbetskraften har höjts. Ungdomar i olika åldersgrupper konkurrerar med varandra om arbetstillfällen på en allt "tuffare" marknad. Arbetsgivarna kan optimera de företagsekonomiska aspekterna och "spela" med ungdomar i olika åtgärdssystem och olika kompetens och subventioneringsgrad. Tendenser finns att arbetsgivarnas "normala" sätt att rekrytera viss arbetskraft blir allt mer "onormalt".

16-17-åringarnas konkurrensmöjligheter minskar

Införandet av ungdomslagen har lett till att 16-17-åringarnas konkurrensmöjligheter har minskat på den offentliga arbetsmarknaden. Detta beror på att antalet ungdomar med för arbetsgivaren låg eller obefintlig lönekostnad har ökat samtidigt som den nytillkommande gruppen 18-19-åringar är billigare och ofta bättre utbildad. 16-17-åringar saknar också körkort och har mer sällan någon arbetslivserfarenhet etc. Vidare är de minderåriga och kan därför ej anställas för vissa arbetsuppgifter och ej heller arbeta på obekvämt arbetstid i samma utsträckning som 18-19-åringar.

Kommunerna övertar successivt ansvaret för ungdomsarbetslösheten från arbetsförmedlingen

Innan uppföljningsverksamheten fick sin nuvarande form medverkade arbetsförmedlingen aktivt vid anskaffningen av ungdomsplatser. I och med att riksdagen fattade beslut om att ge skolan ansvaret för uppföljningsverksamheten har arbetsförmedlingarna mer eller mindre "abdikerat" från sin roll att lotsa 16-17-åringar ut på arbetsmarknaden.

På motsvarande sätt har ungdomslagens tillkomst inneburit att ansvaret för 18-19-åringarnas sysselsättning förskjutits från arbetsförmedlingen till kommunen. Organisatoriskt har emellertid ansvaret lagts på olika delar av den kommunala förvaltningen vilket lett till samordningsproblem och re-vertänkande (se vidare 4.2). Resultatet har blivit att styrning och ledning av resp. verksamhet har skett från olika kommunala förvaltningar.

Åtgärdssystemen täcker olika marknader

Ungdomsplatserna är utformade för att subventionera arbetsinsatser som genomförs av ungdomar 16-17 år inom såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn. En stor andel av platserna finns inom näringslivet.

Ungdomslagen är primärt inriktad på subventionerade insatser inom den offentliga sektorn med tyngdpunkt på kommunerna.

Tillkomsten och utformningen av ungdomslagen har gjort konkurrensen hårdare för 16-17-åringar. Denna konkurrens har bl. a. lett till att det blivit svårare att erhålla ungdomsplatser inom offentlig förvaltning samtidigt som *många ungdomsplatser omvandlats till ungdomslagsplatser* när ungdomarna passerar 18-årsgränsen.

Den privata marknaden är det andningshål som 16-17-åringarna fortfarande har. Uppföljningsansvariga i kommunerna är cniga om att detta monopol för 16-17-åringarna inte får brytas om uppföljningsansvaret skall kunna fullföljas.

Olikheter i arbetets omfattning och den ekonomiska ersättningen för ungdomarna

Ungdomsplatserna omfattar 8 timmars arbete till en lön av 85 kr./dag. På samma arbetsplats kan finnas 18- och 19-åringar som för 4 timmars arbete erhåller 120 kronor.

Huvuddelen av de intervjuade ungdomarna upplevde detta som en stor orättvisa.

4.2 Effekter av den administrativa hanteringen

I föregående avsnitt redovisades de effekter som kan härledas ur den organisatoriska strukturen. Följande avsnitt kommer att fokusera på sådana effekter som uppstått p. g. a. den administrativa hanteringen av åtgärdssystemen. På motsvarande sätt som i föregående avsnitt sker redovisningen i punktform med korta kommentarer.

Konflikter och revirtänkande

Olika organisationer hanterar åtgärdssystem för samma målgrupp. Detta har lett till att var och en av organisationerna har en egen platsförmedling med reserver av "lediga platser". *Erfarenheterna från kommunbesöken pekar på att samordningen mellan organisationerna i stort sett saknas och att det idag förekommer konflikter och revirtänkande beträffande platshanteringen.*

Vidare har styrningen av och rutinerna kring verksamheten på många håll lett till att samma arbetsgivare kan tillfrågas om ungdomsplatser, ungdomslag och beredskapsarbeten – möta önskemål från minst tre håll – arbetsförmedling, skolans uppföljningsorganisation samt kommunens organisation för ungdomslag. Personal hos *arbetsgivaren* – förvaltningschefer, institutionsföreståndare etc. *har svårigheter att skilja på åtgärdssystemen.*

Färre ungdomsplatser i offentlig förvaltning

Klara tendenser finns redan till att de olika åtgärdssystemen starkt påverkar varandras "marknader". Med tillkomsten av ungdomslagen kan man räkna med att utrymmet för ungdomsplatser och beredskapsarbete hos offentliga arbetsgivare minskar. Det finns redan idag klara indikationer från kommunbesöken som tyder dels på *att kommunerna prioriterar platser till ungdomslag* dels *att allt fler ungdomsplatser i offentlig förvaltning omvandlas till ungdomslagsplatser.* Dessa platser försvinner därmed ur platsbanken för 16–17-åringarna.

Dessa tendenser understryker vikten av *att ungdomslagen inte utvidgas till att omfatta även den privata sektorn.*

Bristande information

Den organisatoriska splittringen har på många håll i kommunerna lett till revirtänkande. Resultatet har blivit att informationen mellan de kommunalt ansvariga för ungdomsplatser och ungdomslag ofta saknas eller är bristfällig. På vissa håll har man försökt att organisatoriskt överbygga detta genom att skapa en sammanhållande ungdomsenhet.

På motsvarande sätt är informationen mellan kommun och arbetsförmedling när ungdomsplatser arbetare fyller 18 år och lämnar uppföljningsverksamheten otillfredsställande i flera av de kommuner vi studerat. I vissa fall sköter ungdomarna själva alla kontakter med arbetsförmedlingen. Men vi har också mött exempel på fall där informationsutbytet mellan kommun och förmedling är omfattande.

När det gäller arbetsförmedlingen och uppföljningen/kontakter med ungdomar kan generellt konstateras att aktiviteten är låg. Många representanter för arbetsförmedlingar menar att när ungdomarna finns på ungdomsplatser eller i ungdomslag är ansvaret lagt på kommunerna: "vi har nog med jobb ändå med att klara andra grupper i samhället".

Ungdomar som arbetar i ungdomslag efter att tidigare ha funnits inom uppföljningsverksamheten ägnas inte större uppmärksamhet än andra, vilket ibland borde vara motiverat av deras ofta dåliga utbildningsbakgrund.

Chanserna att få tillfälliga vikariat har minskat

Våra kommunbesök tyder på att chanserna att få såväl vikariatsplatser som praktikplatser har minskat genom tillskapandet av ungdomslagen. Detta drabbar bl. a. ungdomar på ungdomsplats, som härigenom möter än större svårigheter att gå från ungdomsplats till ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Från ett stödsystem till ett annat

Entydiga erfarenheter från våra kommunbesök visar att den ungdom som haft ungdomsplats inom stat, kommun eller landsting får ungdomsplatsen omvandlad till ungdomslag när han eller hon fyller 18 år. Därigenom sker en mer eller mindre automatisk överflyttning från ett stödsystem till ett annat. Eftersom det är sällsynt med övergångar från ungdomslag till anställning hos samma (offentliga) arbetsgivare finns en risk att ungdomslagsarbetet fortsätter med beredskapsarbete efter fyllda 20 år.

För den som inte fortsätter studera efter grundskolan eller avslutar/avbryter studierna före 18 års ålder kan på detta sätt samhällets olika arbetsmarknadspolitiska stödsystem under en lång följd av år bli alternativet till arbete på den öppna arbetsmarknaden. Detta har med säkerhet långsiktiga negativa verkningar – vid övergången från skola till arbetsliv blir arbete på den öppna arbetsmarknaden onormalt medan olika skapade sysselsättningar blir det normala.

5. Övervägande och förslag till fortsatta studier

I föregående kapitel redovisades resultaten från genomförda kommunbesök. Bestämda slutsatser är svåra att dra eftersom ungdomslagen varit i kraft så kort tid. Trots detta kan vissa överväganden göras redan nu när det gäller utformningen av stödsystemen för arbetslösa ungdomar. Nedan redovisas kort vad som bör bli föremål för ytterligare prövning och ges förslag till fortsatta studier.

5.1 Överväganden

Ett grundläggande ställningstagande gäller hur åtgärdssystemet skall utformas med hänsyn till hela gruppen 16–24 år. Bör *de olika åtgärdssystemen omprövas med hänsyn till helheten hos ungdomar 16–24 år* eller skall man fortsätta att komplettera och bygga ut nu befintligt system med den segmentering som gjorts i grupper av ungdomar 16–17, 18–19 och 20–24 år.

Förutsatt att de olika arbetsmarknadspolitiska stödsystemen består i sina huvuddrag vill vi peka på följande punkter, som gäller utformningen och hanteringen av dem:

- utformningen av subventionsgraden i systemen med hänsyn till ungdomars ålder och kompetens/erfarenhet
- åtgärdssystemens marknader dvs. privata och offentliga arbetsgivare för olika system. En huvudfråga är: Skall den privata marknaden i större utsträckning öppnas för ungdomslagsarbete? Denna fråga bör prövas utifrån en helhetssyn på hela gruppen ungdomar 16–24 år.
- arbetsförmedlingens tendenser att successivt "abdikera" till förmån för ett kommunalt helhetsansvar för ungdomsarbetslösheten. Skall kommunen i framtiden sköta platsförmedlingen för hela gruppen 16–24-åringar? Skall arbetsförmedlingen åter arbeta aktivt med platsförmedling för 16–17-åringar?
- den organisatoriska lösningen med ansvarsfördelning mellan flera kommunala enheter när det gäller ungdomsarbetslösheten – skolan för 16–17-åringarna och sysselsättningsenheten eller liknande för 18–19-åringarna
- arbetstider och lönesättning för ungdomar yngre än eller fyllda 18 år – 85 kronor för 8 timmar i 16–17 års ålder och 120 kronor för 4 timmar i 18–19 års ålder
- informationsutbytet mellan kommunen och arbetsförmedlingen beträffande ungdomar som lämnar uppföljningsverksamheten efter att ha fyllt 18 år.

5.2 Fortsatta studier

Ungdomslagen är i skrivande stund föremål för flera utvärderingar. Sinova granskar i detta sammanhang ungdomslagens inverkan på utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden.

I en separat rapport som lämnas till EFA/arbetsmarknadsdepartementet i augusti redovisas vilka effekter som kunnat konstateras under det första halvår verksamheten i ungdomslag pågått. I rapporten anges också vilka frågeställningar som bör bli föremål för vidare studier.

När vi i denna rapport vill peka på behovet av ytterligare studier avser de därför endast frågeställningar som har relevans för de ungdomar som deltar eller deltagit i skolans uppföljningsverksamhet. Vi urskiljer särskilt tre frågeställningar som det under våren 1984 inte varit möjligt att få klara svar på:

- I vilken utsträckning påverkar ungdomslagen tillgången på ungdomsplatser hos offentliga arbetsgivare?

Vi har redan kunnat konstatera vissa effekter under vintern/våren 1984 men dessa är marginella. I början på höstterminen förutses emellertid ett starkt ökat behov både av ungdomsplatser och platser för ungdomslag. I det senare fallet därför att en ny årskull kommer ut på arbetsmarknaden och en del av de ungdomar som funnits i ungdomslag under första halvåret 1984 återkommer efter eventuella sommarjobb.

Offentliga arbetsgivare ställs således i augusti och september inför starkt ökade krav på ungdomsplatser och platser för ungdomslag. Hur denna konkurrenssituation påverkar tillgången på ungdomsplatser och vilka överväganden som styr olika offentliga arbetsgivare bör bli föremål för vidare studier under hösten 1984.

- I vilken utsträckning och under hur lång tid stannar ungdomar från uppföljningsverksamheten kvar i arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystem efter att ha fyllt 18 år?

Vi har redan konstaterat att det är ett vanligt förhållande att ungdomar som haft ungdomsplats hos offentliga arbetsgivare får denna omvandlad till ungdomslag när de fyller 18 år. Ofta sker detta mer eller mindre automatiskt utan en mer ingående prövning av ungdomens möjligheter att komma ut på öppna marknaden.

Risken finns att detta kvarstannande i åtgärdssystem blir långvarigt särskilt för ungdomar från uppföljningsverksamheten med ofta dålig utbildning. Fortsatta studier bör därför inriktas på att följa dessa ungdomar över en längre period för att man skall kunna se i vilken utsträckning detta kvarstannande förekommer.

- I vilken utsträckning påverkas "uppföljningsungdomarnas" möjligheter att få extraarbeten, vikariat o. dyl. genom tillkomsten av ungdomslagen?

Ungdomslagen har medfört att en stor grupp 18- och 19-åringar med ofta god utbildning, innehav av körkort och över den åldersgräns, under

vilken gäller olika restriktioner för arbetsgivaren i utnyttjandet av den anställda för vissa arbetsuppgifter och under vissa tider etc. nu är verksamheten hos stat, kommuner och landsting. Därigenom blir de kända och uppskattade i den mån de utför goda prestationer. Risken finns att den relativa fördel "uppföljningsungdomarna" tidigare haft att vara kända på arbetsplatsen efterhand försvinner.

Därigenom minskar möjligheten för dessa ungdomar att komma i åtnjutande av vikariat och andra tillfälliga arbeten (t. ex. feriearbeten) som i sin tur kan leda vidare till mer stadigvarande arbeten på den öppna arbetsmarknaden.

Fortsatta studier bör bl. a. avse i vilken utsträckning dessa effekter uppträder när uppföljningsverksamheten och ungdomslagsverksamheten funnits sida vid sida under en längre tid.

Underbilaga 2

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Sociologiska institutionen

Ungdomslagen i nio kommuner

Marianne Blomsterberg, Sven Paulson

September 1984

Sammanfattning

Ungdomslag har studerats i nio kommuner med avseende på planeringsprocessen, organisation, arbetsuppgifter och rekrytering. Undersökningsmaterialet har huvudsakligen insamlats genom intervjuer.

Huvudresultaten är:

Uppbyggandet av ungdomslag genomfördes snabbt och med ett stort antal platser i kommunerna och i allmänhet också i landstingen. Den statliga uppbyggnaden var däremot i allmänhet långsammare. Detta medförde att de kommuner vi studerat kunde bereda plats för ungdomarna i slutet av januari, då arbetsförmedlingarna började placera ut ungdomarna i ungdomslag. Även flera landsting var beredda att mottaga ungdomar vid denna tidpunkt. Emellertid placerades så många ungdomar i kommunerna att landstingen ofta fick mottaga många färre än man väntat.

Reaktionerna var till en början ganska negativa till uppbyggnaden av ungdomslag, men åtminstone i kommuner och landsting vände stämningarna snart och man fick fram betydligt fler platser än man väntat sig.

Det har uppstått stor efterfrågan på ungdomar både i kommuner och landsting. När någon slutat vill man ofta ha en annan. Arbetsförmedlingarna har haft svårt att "tillfredsställa efterfrågan", speciellt till landstingen.

Två huvudtyper av organisationsuppbyggnad kan urskiljas, i relationen till det kommunala uppföljningsansvaret för 16- och 17-åringar:

A. Uppföljningsansvaret för 16–17-åringarna ligger hos skolstyrelsen/skolförvaltningen.

Ungdomslagen ligger direkt under kommunstyrelsen och kommunens personalansvarige.

B. Uppföljningsansvaret ligger under skolstyrelsen/skolförvaltningen tillsammans med ungdomslagen och kommunala beredskapsarbeten.

Endast en av de studerade kommunerna har följt den senare modellen. Den vanligaste modellen för arbetsutformning är att ungdomarna ges konsumentinriktade arbeten inom befintlig verksamhet, som biträde eller medhjälpare till fast anställd personal, ofta inplacerade en och en eller tillsam-

mans med ytterligare ett par ungdomar, ofta i arbetslag, dock inte så ofta renodlade "ungdomslag". Ett typexempel är inplacering i vårdlagen inom landstingen, ett annat är medhjälpare i olika kommunala förvaltningar. En annan modell, som inte är lika vanlig, är att ungdomarna ges konsumentinriktade arbetsuppgifter, inom ny verksamhet med nya arbetsuppgifter, som de utför relativt självständigt (arbetsledare skall dock alltid förekomma), ofta i lag tillsammans med flera andra ungdomar.

Det förefaller vara ganska ovanligt att man utvecklar arbetsuppgifter enbart för att ge ungdomarna sysselsättning. Det förekommer dock sådana exempel. Det stora flertalet arbetsuppgifter förefaller både meningsfulla och värdefulla.

Ungdomslagen har bemötts övervägande positivt av de intervjuade. Åtgärden har uppfattats som bra för att den ger arbetsmöjligheter och erfarenhet för alla arbetslösa ungdomar och inte bara vissa. I allmänhet anses ungdomarna vara betydligt mer aktiva än som var fallet med ungdomar i beredskapsarbete. Inläsningseffekten förefaller alltså mindre än i tidigare åtgärd.

Den komponent i åtgärden som rönt mest kritik är begränsningen till fyra timmars arbetsdag.

I de avslutande kapitlen diskuteras åtgärden från några mer principiella utgångspunkter och förslag till fortsatt forskning skisseras.

1. Inledning

Sedan slutet av 70-talet har vi, vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, studerat ungdomsarbetslöshet och åtgärder mot denna arbetslöshet. De första studierna avsåg åtgärder inom ramen för Göteborgs kommunala "ungdomsgaranti" främst kortkurser och beredskapsarbeten. Åren kring 1980 följdes i sju kommuner det s.k. KUB-försöket, dvs. individuellt avpassade kombinationer av kortkurser och beredskapsarbeten. 1979 startade vi med medel från Skolöverstyrelsen en uppföljning av hur skolans uppföljningsansvar formades i nio kommuner. Undersökningen varade i fem år och kom därigenom att omfatta en serie av åtgärder initierad av olika regeringar, SA-kurser, kortkurser, beredskapsarbeten, introduktionsprogram, yrkesintroduktion, lärlingsutbildningar, ungdomsplatser, individuella uppföljningsprogram.

Utöver dessa studier har vi bedrivit internationellt jämförande studier.

Det är mot denna kunskaps- och erfarenhetsbakgrund denna studie lagts upp. Den knyter direkt an till projektet om skolans uppföljningsansvar (GARANTI-projektet). Samma kommuner omfattas av de båda studierna.

Studierna utgår från en projekttid från oss presenterad för arbetsmarknadsdepartementet hösten 1983. I februari 1984 beviljade departementet medel för studien. EFA har haft departementets uppdrag att vara kontaktorgan mellan oss och anslagsgivande myndighet.

Undersökningen har genomförts av Marianne Blomsterberg och Sven Paulson i nära samarbete med Per Sjöstrand, som fungerat som projektledare.

2. Bakgrund

Arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet blev ett av de stora problemen på arbetsmarknaden i hela den industrialiserade världen på 70-talet och arbetslöshetsproblematiken har fortsatt in på 80-talet. Relativt sett ökade arbetslösheten mest bland ungdomar. Man observerade det bl. a. genom att man börjat urskilja ungdomar som en särskild grupp i arbetskrafts- och arbetsmarknadsundersökningarna. Ungdomsarbetslösheten är likaväl som övrig arbetslöshet konjunkturbetingad, dvs. den minskar i omfattning vid konjunkturuppgång. Vad som emellertid har skiljt ungdomsarbetslösheten från den totala är att den vid varje konjunkturuppgång tenderar att kvarstå på en högre nivå.

I de nordiska länderna har man sökt motverka ungdomsarbetslösheten på likartade vägar. Man har försökt att stimulera efterfrågesidan genom att stimulera den inhemska ekonomin för att därigenom öka antalet arbetstillfällen inom framförallt näringslivet. Man har också genom riktade statliga subventioner försökt påverka rekryteringen av ungdomar. På utbudssidan har man satt in resurser för att stärka ungdomarnas konkurrenskraft genom utbildning.

Från politiskt ansvarigt håll har man haft en hög grad av medvetenhet om faran med ungdomsarbetslöshet och ansett att arbetslöshet förutom att den är förödande för individen också får allvarliga konsekvenser för samhället som helhet.

Resumé över de svenska åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet

I början av 70-talet ökade kraven på att arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska åtgärder i högre utsträckning borde samordnas och regeringen beslutade 1974 att tillsätta en sysselsättningsutredning. En av huvuduppgifterna för utredningen blev att överväga hur ungdomars svårigheter i övergången mellan skola och arbetsliv skulle kunna underlättas.

Det var också under tidigt 70-tal som beteckning "ungdomsgaranti" lanserades första gången i en folkpartimotion (1974/75: 399). I den motionen krävdes att alla ungdomar upp till 25 år skulle utlovas erbjudande om meningsfullt arbete eller utbildning. Kraven sammanfattades i en term: "utbildnings- och sysselsättningsgaranti". Motionen avslogs men riksdagen stödde ändå tanken på att ungdomarna skulle erbjudas utbildning, arbete eller praktik. Riksdagen ville emellertid invänta sysselsättningsutredningens förslag. Såväl centerpartiet som moderata samlingspartiet framförde liknande tankegångar i ett antal motioner.

Hösten 1975 kom sysselsättningsutredningen med sitt betänkande "Arbete åt alla". Man betonade då vikten av samarbete mellan skola, arbetsliv och arbetsmarknadsmyndigheter. Man poängterade också att alla ungdomar skulle ha rätt till grundläggande yrkesutbildning efter avslutad grundskola. Under slutet av 70-talet genomfördes också olika försöksverksamheter med personalförstärkningar på Arbetsförmedlingarna och villkoren för statsbidrag till beredskapsarbeten förbättrades.

1975 presenterades också utredningen om "Skolans inre arbete". Den utredningen föreslog att

"skolan åläggs uppgiften att följa upp samtliga elever efter grundskolans slut under en viss tidsperiod. Förslagsvis skulle denna period omfatta två år. Därefter bör, om det befins behövt, ansvaret övertas av annan myndighet, framförallt arbetsmarknadsmyndigheten. Ansvaret bör åläggas skolstyrelsen i varje kommun."

Med anledning av SIA-utredningen ställde sedan regeringen proposition, den s. k. SIA-propositionen (1975/76: 39) och riksdagen beslutade våren 1976 att skolan tillsammans med Arbetsförmedlingen hade ansvar för att följa upp alla ungdomar som slutar grundskolan under två år. Den uppföljande verksamheten skulle ha till syfte att ge stöd åt elever som av olika skäl kunde ha svårt för att genomföra en utbildning eller komma in på arbetsmarknaden efter skolan. Man skulle också inrätta lokala planeringsråd, SSA-råd, i varje kommun (med kommun avsågs primärkommun). SSA-råden skulle bl. a. ansvara för planering av åtgärder inom det kommunala uppföljningsansvaret.

I och med dessa beslut hade kommunernas ansvar för 16-17-åringarnas utbildning och sysselsättning klarlagts.

Hösten 1977 presenterade Sysselsättningsutredningen sitt förslag till hur man skall underlätta ungdomars övergång från skola till arbete. I den regeringsproposition (1977/78: 164) som följde på förslaget förde man fram flera av förslagen bl. a. lokala åtgärdsprogram, inrättande av särskilda lag på AF och försök med varvad utbildning. De förstärkta åtgärderna syftade till att garantera alla ungdomar utbildning, praktik eller arbete, och för att motverka ungdomsarbetslösheten borde samhällets insatser i stor utsträckning utgå från samverkan mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitik.

Under åren 1978 och 1979 diskuterades ungdomsfrågorna vid ett flertal tillfällen i riksdagen. Diskussionerna kom därvid att förskjutas mot att åtgärder inom utbildningsväsendet kom att spela en allt större roll.

I propositionen om ny läroplan för grundskolan (1978/79: 180) Lgr 80 utvidgades så kommunernas ansvar för ungdomarna till att omfatta alla ungdomar under 18 år, alltså även dem som fått arbete.

I början av 1979 skrev AMS och SÖ i en gemensam skrivelse till regeringen att de hittills vidtagna åtgärderna huvudsakligen haft arbets-

marknadspolitiskt innehåll men att samhället istället borde prioritera utbildningspolitiska åtgärder för att detta på längre sikt torde utgöra det bästa alternativet. Skrivelsen resulterade i något utökade resurser till gymnasieskolan.

Den 28 maj 1980 antog riksdagen med en rösts övervikt den s. k. Ungdomspropositionen (1979/80: 145) eller som den officiellt benämndes "Åtgärder för att främja ungdomars utbildning i gymnasieskolan m. m.". De nya åtgärderna skulle gälla från den 1 juli 1980, varför planeringstiden blev mycket kort. Beslutet innebar en ytterligare förskjutning mot utbildningsåtgärder. Skolans ansvar för ungdomarna accentuerades därmed ytterligare och AF:s möjligheter att bidra till sysselsättningen beskars eftersom deras resurser inte fick utnyttjas förrän alla andra möjligheter var uttömda.

I propositionen föreslogs olika åtgärder för att alla berörda 16- och 17-åringar skulle kunna få utbildning inom gymnasieskolan. I första hand skedde detta genom en utökning av antalet platser på gymnasieskolans reguljära yrkesinriktade linjer och specialkurser.

Som ett komplement till detta inrättades på försök introduktionsprogram och yrkesintroduktion. Syftet med introduktionsprogrammen var att skapa intresse för utbildning och ge kunskap om olika utbildningsalternativ medan yrkesintroduktionen sades syfta till att ge meriter för anställning och skulle också innehålla utbildningsmoment för ett yrke.

I och med att dessa möjligheter till utbildning och sysselsättning skapades för alla 16–17-åringar tog man också bort beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning för den åldersgruppen.

Man ansåg att bristen på yrkesutbildning var en av de grundläggande orsakerna till ungdomsarbetslösheten. Åtgärderna blev därför av utbildningspolitisk karaktär.

AF:s insatser för åldersgruppen kom därmed i fortsättningen att vara inriktade på platsförmedling. "Att hjälpa de arbetssökande till ett arbete på den öppna marknaden är arbetsförmedlingens primära uppgift oberoende av den sökandes ålder" (Ungdomspropositionen sid 18). Kommunernas och skolans ansvar för ungdomarna hade därmed ytterligare betonats. Ytterligare två funktioner kvarstod emellertid för AF: att medverka i de lokala planeringsråden och att medverka med arbetsmarknadsinformation.

Som ett övergripande mål för åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet har under de senaste åren gällt att minst 85% av en årskull 16-åringar skall gå igenom gymnasieskolan. Detta har man också lyckats med och gymnasieskolan har efterhand som problemen ökat i omfattning fått förstärkning så att kapaciteten för landets alla gymnasieskolor för läsåret 1981/82 hade en intagningskapacitet på 100%. Den planerade kapaciteten ökar därefter och inrymmer 85/86 även 7000 platser för äldresökande. Samtidigt som antalet 16-åringar minskar kraftigt i de flesta län planerar man alltså inte för motsvarande minskning av antalet platser i gymnasieskolan. Man bedömer att platskapaciteten kommer att behövas för att bereda plats för ett antal

äldresökande och man har nu satt som mål att gymnasieskolutbildning skall kunna erbjudas alla 16-18-åringar.

De flesta ungdomar går alltså vidare direkt till gymnasieskolan. På grund av de stora svårigheterna på arbetsmarknaden räckte emellertid antalet arbetstillfällen inte till heller för dem som trots dessa förstärkta utbildningsinriktade åtgärder återfanns i arbetskraften. Kraven på insatser från samhällets sida för den gruppen ökade. Det framstod som nödvändigt att ha någon form av rent arbetsknuten åtgärd och i december 1981 kompengades borttagandet av beredskapsarbeten med ungdomsplatser. Dessa inrättades genom en central överenskommelse mellan LO, PTK och SAF. Avtal träffades senare även inom de statliga och kommunala områdena varför ungdomsplatser alltså finns inom såväl privat som offentlig sektor. Syftet var att ge ungdomarna värdefull arbetslivserfarenhet så att därigenom anställning skulle kunna underlättas eller ett val av utbildning kunde motiveras. AMS fick huvudansvaret och platserna anskaffades och förmedlades på lokal nivå via AF. Fr. o. m. 1 juli 1982 övergick emellertid också ansvaret för dessa platser till skolan. Det skedde sedan SÖ och AMS i gemensam skrivelse till regeringen påtalat att det är skolan som bör ha ansvaret för ungdomarna. På så vis kom skolan att få ansvar för inte bara rena utbildningsåtgärder utan även åtgärder av arbetsmarknadsinriktning.

I den budgetproposition som den nya socialdemokratiska regeringen presenterade för bå 1983/84 föreslogs på nytt ett antal förändringar. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och så blev det åter nya förutsättningar för uppföljningsansvaret fr. o. m. 1983-07-01. Förändringarna innebar kortfattat att

Introduktionsprogram och yrkesintroduktion upphörde

Ungdomsplatserna skulle finnas kvar men kompletteras med utbildningsinslag

Åtgärderna inom uppföljningsansvaret skulle hållas samman av individuella planer för varje individ som inte genomgår reguljär utbildning eller har fast arbete. Planerna skulle omfatta tiden fram till 18 år.

Syftet med denna utformning skulle vara att hjälpa ungdomarna att så snart som möjligt övergå till reguljär utbildning eller stadigvarande arbete.

Sedan uppföljningsansvaret först infördes i och med Sysselsättningsutredningens förslag, SIA-propositionen och påföljande riksdagsbeslut har det kontinuerligt utvidgats och betonats. Sedan 1984-01-01 gäller nu också att staten/kommunen tar ansvar för sysselsättningen av alla ungdomar upp till 20-årsdagen. Det är lagen om ungdomslag, som har trätt i kraft.

Ungdomslagen

Förslaget om ungdomslag presenterades först i riksdagens proposition 1983/84: 26 "om särskilda sysselsättningsåtgärder för budgetåret 1983/84" i början av oktober 1983.

I bakgrundsbeskrivningen till åtgärderna skriver arbetsmarknadsministern beträffande de åtgärder som riktar sig till ungdomarna att de "måste vara effektiva". Arbetslöshetens utveckling har under senare år varit sådan att arbetslösheten i åldersgruppen över 18 år ökat kraftigt.

Under andra kvartalet 1983 låg arbetslösheten för åldersgruppen 18–19 år på 10%. För flickorna i gruppen över 10%. Under senare år har också arbetslöshetstiderna förlängts.

Två huvudutgångspunkter hade regeringen nu i det åtgärdsförslag som presenterades i propositionen. För det första skulle alla ungdomar under 20 år få meningsfull sysselsättning. För det andra skulle näringslivets rekrytering stödjas.

För 18–19-åringarna innebar detta

a) införandet av rekryteringsstödet

Rekryteringsstödet är visserligen inte knutet till den arbetssökandes ålder men avsikten är att underlätta placeringen av unga och långtidsarbetslösa. Med införandet av rekryteringsstöd föreslogs också i propositionen att enskilda beredskapsarbeten skulle försvinna. För rekryteringsstödet gäller inte beredskapsarbetenas villkor om arbetsuppgifter utanför den ordinarie produktionen.

b) införandet av ungdomslag

Den stora satsningen för åldersgruppen var förslaget om ungdomslag. Ungdomslagen föreslogs mot bakgrund av att såväl föräldrar som ungdomarna själva inte ansåg det vara bra att "möta vuxenvärlden med 'pengar på fickan' utan krav på egna arbetsinsatser". Därmed förordades en kommunal skyldighet att ordna arbeten för 18–19-åringarna. Ungdomslagen skulle utgöra en åtgärd som Af kunde sätta in när andra arbetsmarknadspolitiska insatser har prövats.

I anmälan till propositionen skriver arbetsmarknadsministern:

"För att underlätta för kommunerna att uppfylla skyldigheten att sörja för 18–19-åringarnas sysselsättning bör arbetsförmedlingen först pröva att anordna ungdomslag hos stat och landstingskommun."

vidare

"Förslaget om ungdomslag innebär att 'arbetslinjen' genomförs fullt ut. Ingen ungdom i den aktuella gruppen skall erhålla ekonomiskt stöd från samhället utan att göra en arbetsinsats. . . . Genom ungdomslagen kommer KAS för 18- och 19-åringar inte att behöva utnyttjas."

Förutsättningarna för ungdomslag skulle också innebära att ungdomarna var registrerade som arbetssökande hos AF och AF skulle kontinuerligt arbeta på att finna lämplig utbildning eller anställning på den reguljära arbetsmarknaden, t. ex. med hjälp av rekryteringsstödet.

Varje ungdomslag borde enligt intentionerna omfatta 10–25 ungdomar (men borde anpassas till vad som är lämpligt i det enskilda fallet). I normalfallet bör ungdomar som har KAS eller som inte är berättigade till någon ersättning alls sysselsättas i 4 timmar per dag. För att utnyttja resten av sin tid till utbildning bör kommunerna ta initiativ till att erbjuda ungdomarna plats inom Komvux.

Genom införandet av ungdomslag skulle såväl statliga som kommunala beredskapsarbeten för åldersgruppen avskaffas.

Förslaget till ungdomslag mottogs till största delen positivt i riksdagen.

Den 20 oktober presenterades så i proposition 1983/84: 46 förslag till Lag om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare. Lagförslaget ändrades emellertid på vissa väsentliga punkter efter debatter och beredningar sedan det återremitterats till arbetsmarknadsutskottet.

Ändringarna gällde främst

A) *kretsen av arbetsgivare*

Utvidgades till att omfatta kommuner och landsting som bedriver verksamhet i ekonomisk förening, stiftelse eller annan särskild företagsform

B) *Af:s arbetssätt*

Förmedlingen anvisar arbete efter samråd med den unge

C) *arbetstidens längd*

kunde utsträckas till 8 timmar "när den unge är underhållsskyldig gentemot annan eller det annars finns starka personliga skäl eller när det finns praktiska hinder mot avbrott i arbetet eller andra liknande skäl".

D) *anvisningstidens längd*

ändrades i utskottets förslag till 7 veckor från 3 månader i fall då ungdomslagsplatsen upphört enligt § 11 eller 12 i lagförslaget.

Lagen om arbete i ungdomslag antogs så av riksdagen i december 1983. Lagen skulle börja gälla den 1 jan. 1984 och de första ungdomarna skulle alltså anvisas 3 veckor in på det nya året.

Därmed hade man byggt upp ett skyddsnät motsvarande uppföljningsansvaret för 16–17-åringarna även för 18–19-åringarna. Med lagen om ungdomslag har sysselsättningsutredningens förslag från 1975 om att vid behov utvidga ansvaret för "nästa" åldersgrupp förverkligats. För den gruppen gäller emellertid att åtgärderna förläggas till arbetsmarknaden och kommunens ansvar kopplas till Af, allt enligt det ursprungliga förslaget.

Genom en lagändring har fr. o. m. den 1 juli 1984 ett par väsentliga ändringar gjorts i lagen om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare. Det gäller ändringar i kretsen arbetsgivare och det gäller arbetstidens längd.

Sammanfattning och slutsatser

Vid en analys av åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet kan vi se vissa linjer i åtgärdernas utveckling.

Då SIA-propositionen antogs av riksdagen på våren 1976 och man beslutade att skolan tillsammans med AF skulle ta ansvaret för ungdomarna hade ungdomsarbetslöshet ännu inte explicit definierats som ett problem övervägande beroende på för dålig eller ingen utbildning. Det var snarare fråga om att hitta rätt samarbetsformer och rätt kontakter för att lösa de akuta problemen, trodde man.

Allteftersom arbetslöshetsciffrorna ökade försköts diskussionerna i riksdagen mot att bli alltmer inriktade på utbildningsåtgärder. Man tenderade att mer och mer förlägga orsakerna till arbetslösheten hos arbetskraften i stället för i brist på jobb i produktionen. Åtgärderna försköts till administrativa apparater som huvudsakligen av tradition har sina åtgärder inriktade på utbildning. I och med att SÖ och AMS i gemensam skrivelse 1979 till regeringen begärt en prioritering av utbildningsinriktade åtgärder för de yngsta arbetslösa hade definitionen av ungdomsarbetslöshet som ett utbildningsproblem förtydligats.

För 16-17-åringarna har det inneburit en kraftig satsning på gymnasieskolan, framförallt på utbyggnad av två-åriga linjer. Av elever i årskurs 9 har det också under de senaste åren varit mellan 85 och 90 % som har gått direkt från grundskolan till gymnasiet. För övriga finns det två-åriga uppföljningsansvaret med dels ungdomsplatser, som finns inom såväl offentlig som privat sektor, dels de individuella planerna. Här finns också uttalat att "målet för samhällets insatser för ungdomar under 18 år måste vara att ge dem en avslutad utbildning som leder till meningsfull sysselsättning".

Organisatoriskt har åtgärderna mot arbetslöshet för den yngsta gruppen hela tiden knutits till utbildningsvärlden, till skolstyrelsen och skolan. Den organisatoriska kopplingen till Af har försvagats allteftersom åtgärderna alltmer knutits till utbildning. Från GARANTIprojektets undersökningar vet vi också att ungdomar som före 18-årsdagen uppsöker Af för att söka arbete visserligen registreras som arbetssökande, men sedan hänvisas till kommunens uppföljningsverksamhet. Ibland kan uppföljningsorganisationen ha någon syo-konsulent placerad på Af någon dag per vecka för att kunna "fånga upp" dem under 18 år och snabbt slussa över dem till den uppföljande verksamheten. Det är egentligen bara en månad innan 18-årsdagen som formell kontakt tas mellan den unge och Af, oftast förmedlat via uppföljningen då man påbörjar förberedelserna för att föra över ansvaret från kommunen/skolstyrelsen till Af.

Men den öppna arbetslösheten som kunde så gott som elimineras för de yngsta har fortsatt att öka för 18- och 19-åringarna. Utbildningsinsatsen var inte tillräcklig som åtgärd. I kraftiga strukturförändringar, sviktande konjunkturen med en stagnerande offentlig sektor har det inte funnits

möjlighet att bereda arbetstillfällen för de stora ungdomskullarna från början och mitten av 60-talet, då de lämnat utbildningssystemet. Arbetslöshetstalen har stigit även för de relativt välutbildade och det blev nödvändigt att fullfölja Sysselsättningsutredningens förslag om att garantera sysselsättning även för nästa åldersgrupp.

Nu försökte man emellertid knyta "garantin" till staten och landstinget med Af som huvudansvarig administratör och i sista hand till kommunerna. Åtgärden skulle nu ha till huvudsyfte att ge arbetslivserfarenhet, att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och den var ett mycket viktigt led i satsningen på arbetslinjen i stället för kontantlinjen.

Under den ganska långa period som förflutit sedan Sysselsättningsutredningen lade sina förslag har Af alltmer fråntagits traditionella ansvarsområden och arbetsuppgifter då det gäller ungdomar. I och med införandet av ungdomslagen lades arbetsuppgifter åter på Af vilka i stor utsträckning påminner om dem som åvilar uppföljningsansvaret för 16-17-åringarna. Af skulle nu inte bara placera ut ungdomarna i arbetslivet, de skulle också bedriva kontinuerlig uppföljning av dem och söka finna lämplig utbildning eller anställning i det privata näringslivet.

3. Syfte och problemställningar

Undersökningens huvudsyfte är att beskriva hur åtgärden *ungdomslag* planeras och genomförs i nio kommuner. De kommuner som vi valt ut har vi följt sedan slutet av 1970-talet med avscende på hur man förverkligar kommunens och skolans uppföljningsansvar. Med denna bakgrund har det också varit möjligt för oss att sätta in ungdomslagen i ett längre perspektiv såväl då det gäller att värdera åtgärden som den lokala utformningen. I de utvalda kommunerna har vi försökt beskriva

1. Planeringsprocessen

Vilka direktiv som formuleras. Vem som gör vad och när. Vilka beslut som fattas. Hur verksamheten organiseras och varför den blir på ett visst sätt.

2. De centrala huvudaktörerna

Kommun, länsarbetsnämnd och arbetsförmedling. Hur man arbetar med åtgärden. Vilka ambitioner man har. Hur man värderar åtgärden.

3. Arbetsplatserna

Vilka arbetsuppgifter ungdomarna får och hur arbetsuppgifterna har tagits fram. Vilken relation det finns mellan dessa uppgifter och de uppgifter som ges/givits till beredskapsarbetare samt de ordinarie arbetsuppgifterna. Hur arbetet organiseras. Hur ungdomarna rekryteras. Hur man värderar åtgärden.

I den här undersökningen har vi inte hunnit med att tala med ungdomar ute på arbetsplatserna. För att i någon mån komplettera låter vi "En

ungdomslagsberättelse" följa med som bilaga. Den är avsedd att vara en illustration till vår beskrivning och våra kommentarer. Berättelsen har skrivits av en flicka som är personligt bekant till oss.

4. Metod

Undersökningen har gjorts under en mycket kort period på ett tidigt stadium i ungdomslagens historia. Dess karaktär får därför anses vara utforskerande, och även om vi inte reserverar oss särskilt ofta i den löpande texten måste resultaten betraktas som preliminära. Nya tendenser kan visa sig när uppbyggnadsskedet är över och en viss rutinisering inträder. Man tror att resultaten är ganska typiska för uppbyggnadsperioden och undersökningen är säkert representativ för situationen även i andra delar av landet än där vår undersökning har genomförts.

Kommunalval

Undersökningen har genomförts i nio kommuner: Dessa är: Södertälje, Jönköping, Simrishamn, Tomelilla, Ystad, Sotenäs, Hagfors, Arvidsjaur, och Piteå.

Dessa orter har valts eftersom vi hade kännedom om dem genom undersökning som bl. a. Marianne Blomsterberg genomfört i dessa kommuner för Skolöverstyrelsens räkning. Denna studie avsåg det kommunala uppföljningssvarets uppbyggnad och utveckling.

Kommunerna valdes med tanke på olika

- struktur i näringslivet
- utbildningsmöjligheter
- geografiskt läge
- befolkningsfördelning

Genom att välja dessa kommuner hoppades vi att lättare kunna tränga in i hur ungdomslagen fungerade, genom att utnyttja personkontakter och erfarenheter, som "Garantiprojektet" givit. Detta var desto viktigare eftersom mycket kort tid förelåg för studiens genomförande.

Upplägning och genomförande

Studien har grundats på intervjuer med nyckelpersoner. Vi har i varje kommun sökt intervjua kommunens ansvariga arbetsförmedlare, kommunalråd, handledare på arbetsplatser, ansvariga inom landstinget och i några fall ansvariga på Länsarbetsnämnder. Vi har däremot inte intervjuat ungdomar eller fackliga företrädare. I vissa fall har vi samtalat med handläggare som samtidigt varit fackliga förtroendemän. Vi har då speciellt gått in på fackliga synpunkter på ungdomslagen. Vi har också studerat skriftligt material som berör ungdomslagen.

Vid intervjuerna har vi utgått från ett antal teman som vi trängt in i mer eller mindre djupt beroende på vilken roll den intervjuade haft.

Dessa områden har varit följande:

Planeringsprocessen, tid-organisation

Antal platser

Kvalifikationskrav

Rekryteringsprocessen

De rekryterade ungdomarnas bakgrund

Arbetsuppgifternas utformning och förhållande till andra arbetsuppgifter och anställda

Utbytbarhet och konkurrens mellan olika stöd och praktikgrupper

Substitutionsproblemet och arbetsuppgifternas relation till andra arbetsuppgifter i organisationen

Arbetet och ungdomarnas fortsatta karriär

Sortering och rekrytering till ordinarie arbetsstyrka

Allmän värdering av verksamheten

Fackliga diskussioner och överläggningar kring verksamheten

Fackligt stöd – motstånd

Relationen till övrig arbetsmarknadspolitik

- friktion
- utbildning
- inlåsningsseffekt

Datainsamlingen ägde huvudsakligen rum under maj, juni och september.

5. Uppbyggnad av ungdomslag

Beredskap

Lagen om ungdomslag antogs alltså endast några veckor innan den trädde i kraft. De första reaktionerna var därför ganska negativa hos de tänkta arbetsgivarna.

Reformen hade dock aviserats i början av oktober genom den sysselsättningsproposition som regeringen då lade. Huvuddragen i den väntade reformen preciserades också i den ett par veckor senare lagda propositionen om ungdomslag. Kontakter hade också förekommit med regerings- och riksdagsledamöter. Såväl Kommunförbundet som Landstingsförbundet och länsarbetsnämnderna gick också ut med information. Många företrädare för landsting och statliga arbetsgivare ansåg dock att informationen kommit alltför sent. Handläggarna var emellertid inte helt oförberedda när lagen antogs av riksdagen i december. Det rådde dock in i det sista oklarhet på några punkter, bl. a. om ungdomar skulle kunna placeras inom privat sektor eller ej.

Genomförande

Kommunernas uppbyggnad av ungdomslagen

Denna oklarhet medförde emellertid inga stora hinder för den kommunala planeringen. Man började i allmänhet att förbereda ungdomslagen oberoende av om det skulle bli fyra eller åttatimmarsdag och om privat sektor skulle deltaga eller ej. Hur dessa frågor än skulle komma att lösas räknade man med att kommunerna skulle få huvudansvaret för åtgärdens genomförande, eftersom de hade skyldighet att placera ungdomarna, medan övriga berörda arbetsgivare endast uppmanades att ta emot ungdomar inom ramen för ungdomslagen.

Vanligen började kommunerna under oktober eller november månad att planera för att ta emot ungdomarna. Sålunda initierade de kommunala ledningarna under hösten åtgärder för att få fram arbetsplatser till ungdomslagen. Antingen sammankallade man tjänstemän för de olika kommunala förvaltningarna och begärde att de skulle inventera möjligheterna att bereda ungdomarna plats i ungdomslag eller också gick man ut med skrivelser i samma syfte.

Vanligen tillsattes en speciell arbetsgrupp vars uppgift skulle vara att inventera de kommunala förvaltningarnas möjligheter att bereda arbeten till ungdomslag. I de två största kommunerna lades uppgiften på speciella ledningsgrupper för ekonomi och sysselsättningsfrågor, införda för att planera den långsiktiga ekonomiska politiken i kommunerna.

Där det inte redan fanns en lämplig etablerad organisation byggde kommunerna ofta upp speciella organ för att hantera ungdomslagen. Endast i den minsta kommunen ansåg man det onödigt att skapa en organisation enbart för att ungdomslagen tillkommit. Orsaken härtill var att antalet ungdomar som kunde komma ifråga för placering i ungdomslag var så litet att man utan större ansträngning skulle kunna placera dem utan att inrätta speciella organ.

Även andra kommuner inrättade speciella tjänster för att hantera ungdomslagen. En mer utförlig beskrivning av de organisationer som byggts upp kring ungdomslagen ges i kapitlet Organisation.

Behovet av platser grundade man på arbetsförmedlingens arbetslöshetsstatistik. Man försökte sålunda skapa ett så stort antal platser att merparten av ungdomarna skulle kunna placeras i de kommunala förvaltningarna.

Oftast fick man fram fler platser än man "behövde". Detta berodde dels på att antalet "sökande" till ungdomslagen blev färre än arbetsförmedlingarna vanligen räknat med, dels på att förvaltningarna erbjöd fler arbeten än väntat. Detta har kommit att medföra att antalet platser i de flesta kommunerna har varit större än antalet ungdomar som har beretts plats i ungdomslagen. I en av de större kommunerna hade man sålunda tillgång till 500 platser. I april månad hade man som högst haft 280 ungdomar placerade i ungdomslag.

Uppbyggnaden av ungdomslag inom kommunerna har enligt samstämmig uppgift från kommunföreträdare gått mycket bättre än man hade kunnat föreställa sig. Trots att man till att börja med uppfattade handläggningstiden som alldeles för kort och dessutom hade att ta hänsyn till andra åtgärdsgrupper än 18- och 19-åringarna lyckades man klara uppbyggnaden i tid och utan att man bedömer att det har drabbat andra grupper i någon större utsträckning. Ett kommunalråd uttrycker saken sålunda: "Det har gått väldigt smärtfritt. Det har varit ett kolossalt intresse från förvaltningarna."

Det är kanske det mest positiva omdömet om uppbyggnadsfasen som givits. I några kommuner knorrade förvaltningarna till att börja med, men i huvudsak har uppbyggnaden genomförts med mycket mindre problem än väntat.

Kommunerna har alltså byggt upp ungdomslagsplatser med hjälp av den egna organisationen utan att i någon större utsträckning ha haft kontakter med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Dessa organ har i huvudsak endast sänt ungdomar för placering hos kommunerna.

Landstingens uppbyggnad av ungdomslag

Landstingen informerades under hösten av länsarbetsnämnderna. Landstingsförbundet gav också information under november månad. Frågan behandlades även i sjukvårdsstyrelserna.

Landstingen har sedan länge haft personer placerade inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Man har därför personal som från början kunde samordna uppbyggandet av ungdomslag.

Eftersom landstingen inte har tvingande skyldighet att inrätta platser för ungdomslag, ingicks överenskommelser mellan länsarbetsnämnderna och landstingen om hur stort antal ungdomar som landstingen skulle åta sig att placera i ungdomslag. Dessa överenskommelser var klara i god tid utom i ett av landstingen, varunder två av kommunerna sorterar. Detta landsting ingick inte någon överenskommelse med LAN förrän under våren.

Överenskommelserna med länsarbetsnämnderna hade föregåtts av inventeringar liknande dem som kommunerna genomfört.

I de flesta fall hade landstingen sina platser klara när arbetsförmedlingarna började att placera ungdomar i slutet av januari.

Trots att lagtexten säger att landsting och stat i första hand skall tilldelas ungdomslag kom det i flera orter att dröja innan placering på landstingens platser kunde ske. Detta är att hänföra till åtminstone två förhållanden:

– Arbetsförmedlingarna använde sig oftast i första hand av kommunens platser. Eftersom platsanskaffningen i kommunerna varit mycket framgångsrik kom ofta i stort sett alla ungdomarna i kommunen att placeras på kommunens platser. Det blev alltså inga, eller mycket få, ungdomar kvar för placering på landstingens platser.

– I två landsting var uppbyggnaden av ungdomslagsplatser klar på ett tidigt stadium. Emellertid önskade man ta sig an ungdomar på ungdomslagsplatser successivt, i takt med att beredskapsarbetena i åldersgruppen trappades ned. Detta medförde också att det var få ungdomar som kunde placeras på dessa platser. I april hade man sålunda knappast kommit upp till hälften av det prognosticerade antalet.

Dessutom har också många landsting varit mycket framgångsrika i sina försök att skapa platser, så framgångsrika att några intervjuade uttryckt en viss förvåning. På ett sjukhus väntade sig handläggaren av ungdomslag att man skulle kunna få fram ett tiotal nya arbeten som lämpade sig för ungdomslag. I själva verket kunde man upplåta 70 platser.

Det väckte också en viss förvåning, understundom stegrad till irritation, när betydligt färre ungdomar än man hade väntat sig blev placerade på landstingens platser.

Efterhand har man i flera kommuner börjat överföra ungdomar från de kommunala platserna till landstingsplatserna.

Kommunerna och landstingen har alltså relativt självständigt utvecklat platser i ungdomslag, genom att centrala organ har kunnat samordna och leda verksamheten. Detta förefaller emellertid inte ha varit fallet inom den statliga sektorn.

Statliga arbetsgivares uppbyggnad av ungdomslag

Länsarbetsnämnderna har varit den instans som sökt att ackvirera ungdomslagsplatser i de statliga förvaltningarna och företagen, ibland med assistans av arbetsförmedlingarna.

Länsarbetsnämnderna sammankallade sålunda representanter för de statliga organen för information om ungdomslagen under hösten. Emellertid var de i allmänhet ganska ointresserade och negativa till att inrätta platser för ungdomslag. De ville avvakta direktiv "ovanfrån", och menade ofta att de inte kunde erbjuda arbetsuppgifter som var lämpliga för ungdomar i ungdomslag. Vidare framhöll man att det fanns sekretessbestämmelsen som lade hinder i vägen. Man tenderade att se ungdomslagen som en påлага.

Medan kommunerna och landstingen ofta lyckats få fram fler platser än man hade räknat med, synes detta sällan ha varit fallet inom den statliga sektorn.

Detta medförde att platserna inom den statliga sektorn i allmänhet kom sent och åtminstone till en början var färre än i kommunala landsting och kommuner.

Problem i initialfasen

Även om man lyckades inrätta ungdomslagsplatser i en sådan utsträckning att arbetsförmedlingarna kunde börja anvisa ungdomar i slutet av januari – arbetsförmedlingarna hade alltså rätt att avvakta tre veckors placeringstid efter lagens ikraftträdande den första januari – medförde den korta handläggningstiden vissa problem.

Dessa hade främst att göra med att det rådde oklarhet om vissa regler för ungdomslagen. Ett sådant exempel är att det inte var klart hur man skulle tolka tolv månadersvillkoret för åttatimmarsarbete.

Detta medförde att en del arbetsförmedlare lovade vissa ungdomar åtta timmars arbetstid, vilket man sedan fick ändra.

Ett annat exempel är att man på vissa ställen där inga platser fanns att tillgå i landsting eller stat, hade ett begränsat urval av platser att erbjuda ungdomarna. Detta medförde att det var svårt att tillfredsställa vissa ungdomars önskemål om placering, speciellt i de fall där ungdomarna ville arbeta inom landstinget. Man fick också till en början en anhopning av önskemål från ungdomar, som efter någon vecka ville byta arbetsplats på grund av att de inte trivdes på den de tilldelats. Med hjälp av omplaceringar inom kommunen och med överföringar från kommun till landsting, när dessa platser fanns tillgängliga, löstes problemet och har när verksamheten kommit igång varit tämligen litet.

Förklaringar till kommunernas snabba uppbyggnad av ungdomslag

Inrättandet av ungdomslagsplatser gick alltså, kvantitativt sett, mycket effektivt i landstingen och speciellt i kommunerna. Däremot var det trögt inom den statliga sektorn.

Flera faktorer bidrog till att kommunerna var så framgångsrika:

- Kommunerna har skyldighet att ta emot de ungdomar som inte kan placeras på annat sätt. Enligt en intervjuad medförde detta att man var kritisk till att börja med, men "alla fick eld under fötterna".
- Kommunledningarna engagerade sig starkt för ungdomslagen. Åtgärden sågs mycket positivt oberoende av partipolitisk tillhörighet. De politiska skiljaktigheter som föregick lagens införande på riksplanet har knappast haft någon motsvarighet på det lokala planet. Istället har politisk enighet förelegat om vikten av att söka motarbeta ungdomsarbetslösheten med hjälp av ungdomslagen. Det är också vanligt att man anser att den kommunala nivån är den lämpligaste för bekämpande av arbetslösheten.
- Man utnyttjade redan etablerade, tunga kommunala organ, eller byggde upp speciella tjänster för att inventera möjligheterna att få fram arbetsuppgifter.
- Man kunde utnyttja det kontaktnät, som hade byggts upp under arbetet med tidigare arbetsmarknadsåtgärder, t. ex. beredskapsarbeten.

- Ungdomslagen ger möjligheter att på ett relativt billigt sätt bygga ut den kommunala servicen. Man kom att se dem som en resurs.
- Det är lätt att entusiasmera för insatser mot ungdomsarbetslösheten, speciellt på den kommunala nivån. "Det är ju våra egna barn det gäller". Ungdomslagen uppfattades som en rejäl åtgärd, som tog ett ordentligt grepp på problemet.

Flera av dessa punkter äger tillämplighet, speciellt på landsting, men också på statliga arbetsgivare.

Emellertid saknar båda det extra tryck som det innebär att ha den yttersta skyldigheten att genomföra åtgärden.

6. Organisationen

Bakomliggande resonemang vid organisationsstudien

För att uppnå en god förståelse för organisationers utformning och arbetssätt är det viktigt att sätta in den organisatoriska framväxten i den samhälleliga utvecklingen. I det här fallet har det bakomliggande skeendet – åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet och idéerna bakom dem – beskrivits i kapitel 2 Bakgrund. I det här kapitlet gör vi nu också en kort uppsummering av uppföljningsansvarets mer precisa organisation och framväxt.

Det är också viktigt att veta att en organisationsutformning styrs av olika bakomliggande faktorer. Det är dels de centrala direktiven – i det här fallet de regelsystem som blev följden av beslutet om ungdomslagens införande – dels faktorer som kan sägas styra mer på lokal/ kommunal nivå såsom de resurser som finns i form av människor, lokaler, näringsliv, utbildningsutbud osv. och det är dessutom problemets – ungdomsarbetslöshetens – omfattning i varje speciell kommun som blir styrande för vad som är en optimal organisationsutformning.

Ett centralt direktiv leder alltså inte till samma organisationsutformning utan organisationen anpassar sig till de förutsättningar som råder. Organisationsutformningen blir då inte heller någon slutlig lösning utan måste ses som den för ögonblicket bästa lösningen. En organisation kan ses som en process. Vår studie av organisationen för ungdomslag är därför en beskrivning av hur bakomliggande faktorer påverkade organisationsutformningen då ungdomslagen infördes. Men först till uppsummeringen av uppföljningsansvarets organisation.

Uppföljningsansvarets organisation

Alltsedan sin tillkomst har uppföljningsverksamheten organisatoriskt knutits till utbildningssystemet, på lokal nivå till skolstyrelsen och gymnasieskolan. Åtgärderna mot arbetslöshet för den yngsta gruppen hade länge

karaktären av försöksverksamhet. Detta fick vissa konsekvenser då det gällde tillsättandet av tjänster och utformningen av organisationen. Att verksamheten från centralt håll definierades som försöksverksamhet ledde till att personalen på lokal nivå förordnades som projekt- och visstidsanställda. Detta kunde i sin tur påverka såväl vem som anställdes som motivation och engagemang hos de anställda. Beredskapsarbetare har ofta använts inom uppföljningsverksamheten som resursförstärkning.

Fr. o. m. 1983 har emellertid uppföljningsansvaret permanentats och det har också medfört att kommunerna har satsat mer helhjärtat på en fast organisation för den uppföljande verksamheten. "Ungdomscentrum" eller "Ungdomsenhet" för de ungdomar som inte går i reguljär utbildning är en vanlig benämning på den kommunala organisationen. Där finns anställd personal av olika kategorier samlade: syo-konsulenter, lärare, kurator, fritidsassistenter. Där utvecklas de individuella planerna efter varje ungdoms intresse och behov, där bedrivs utbildning, uppföljningsprogram genomförs, administrationen av ungdomsplatser sköts och här ordnas flödet till och från gymnasieskolan i samarbete med gymnasiets elevvårdsteam och syo-konsulenter. Oftast ligger ungdomscentrum lokalmässigt skilt från gymnasiet för att markera att uppföljningsverksamheten inte är detsamma som skola. Detta är framförallt avsett som stöd för de icke studiemotiverade eleverna.

Genom den utformning som uppföljningen får vänjs nu ungdomarna vid ett mera långsiktigt planerande. De individuella planerna skall omprövas kontinuerligt, minst var tionde vecka. Detta förutsätter att ungdomarna har kontakt med sin syo-konsulent även då de är ute på ungdomsplatser. Prövningen skall innebära att möjligheterna till reguljär utbildning eller stadigvarande arbete fortlöpande undersöks.

Ungdomsplatserna som utgör uppföljningsverksamhetens primära åtgärd för sysselsättning vid sidan av studier i gymnasiet eller Komvux skall enligt SÖ:s föreskrifter anskaffas genom att de lokala arbetsmarknadsparterna gemensamt inventerar möjligheterna att inrätta ungdomsplatser och träffar överenskommelser. Det sker således helt utan Arbetsförmedlingens medverkan.

I praktiken anskaffas ungdomsplatserna enligt våra erfarenheter genom att personalen i uppföljningsorganisationen kontakter arbetsgivare i kommunen. I dagsläget sköts alltså såväl utbildnings- som arbetsmarknadsinriktade åtgärder mot arbetslöshet för 16-17-åringarna av organisationen för det kommunala uppföljningsansvaret.

Enligt våra undersökningar arbetar man ofta selektivt med ungdomsplatserna. Inom uppföljningsverksamheten finns förstås många olika undergrupper av ungdomar. Här finns ungdomar som kommer direkt från grundskolan, avhoppare från gymnasiet och ungdomar som väntar på att komma in på en utbildning, t. ex. vårterminsintagning till vårdlinjen, ungdomar som vill kvalificera sig för att komma in på en önskad utbildning osv. Här

finns också ungdomar som varit ute i arbetslivet och sedan blivit arbetslösa av en eller annan anledning.

Bland alla dessa grupper finns en kategori ungdomar som brukar vara klart urskiljbar: de som är helt omotiverade för fortsatta studier. Ofta gör man så att dessa ungdomar placeras på ungdomsplatser i privat sektor. Dessa fungerar mycket likt de enskilda beredskapsarbetena, dvs. de leder i hög utsträckning till anställning och till kontakter med det enskilda näringslivet, vilka i sin tur kan leda till anställningar. De ger också nyttig praktik och de ger möjligheter till referenser från arbetsgivare.

De studiemotiverade ungdomarna och de som man räknar med att kunna motivera till studier placeras på ungdomsplatser inom offentlig sektor och slussas efterhand vidare till eller tillbaka till utbildningssystemet. Denna "metod" måste inte gå och går inte stick i stäv med intentionen att placering på ungdomsplatser skall ske efter ungdomarnas egna önskemål. Tvärtom sammanfaller de båda intentionerna väl. I allmänhet är flickor lättare att studiemotivera än pojkar och deras önskemål om ungdomsplatser finns ofta just inom den offentliga sektorns vård och barnomsorg. Pojkarnas önskemål gäller ofta industriarbete och arbete i verkstäder, alltså i privat sektor.

Detta selekterande arbetssätt har inverkan på vem som så småningom hamnar i ungdomslag, som vi senare skall visa under avsnitt Förväntningar på ungdomarna i kapitlet PLACERING AV UNGDOMARNA.

Då ungdomslagen infördes fanns således etablerade organisationer med tämligen lång erfarenhet av arbete med och för arbetslösa ungdomar i de flesta kommuner.

Organisationsmodeller för ungdomslag – några exempel

De centrala direktiven tolkades mycket lika i kommunerna. Information till förvaltningschefer och inventeringen av platser initierades alltså i god tid innan lagen antogs i samtliga kommuner utom en av de minsta. I den kommunen var emellertid antalet ungdomar så få att de kunde placeras ut utan olägenhet tack vare personliga kontakter och personkännedom om respektive ungdom inom föreskriven tid.

Genom beslut i kommunfullmäktige i de olika kommunerna hade man också i stort sett fastställt en första organisationsutformning att gälla från den 1 januari 1984. Denna första organisationsutformning fick stora likheter med uppföljningsverksamhetens första fas. Det var mycket vanligt att man använde sig av beredskapsarbetare för att sköta administrationen av ungdomarna som skulle placeras ut i kommunala ungdomslag. (På liknande sätt använde och använder man sig av beredskapsarbetare och ungdomslagare på arbetsförmedlingarna för att sköta administrationen där.)

- Organisatoriskt knöts verksamheten för ungdomslag i kommunerna till
- a) politiskt ansvariga för kommunens sysselsättnings- och näringslivsfrågor
 - b) kommunens personalansvarig inklusive kommunala beredskapsarbeten

Endast i en kommun, Södertälje, har vi sett en organisationsutformning som direkt kopplar samman uppföljningsansvar och ungdomslag på det stadium då vi gjorde vår datainsamling.

Södertälje

I Södertälje har under flera år pågått utveckling och omorganisation av åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet. Södertälje är den kommun i Stockholms län som har den högsta arbetslösheten. Näringslivet är knutet till storindustri med typiskt manliga arbeten. Arbetslösheten är högre bland kvinnor/flickor än bland män. Även om arbetslösheten sett med Norrlandsögon procentuellt inte är hög är ändå antalet ungdomar som går utan sysselsättning stort. Detta har medfört stora och dyrbara satsningar för kommunen i ansträngningarna att hålla arbetslösheten nere. Södertälje har också typiska storstadsproblem med många ungdomar i riskzonen vilket i sin tur medfört att man satsat mycket på speciella projekt för arbetslös ungdom.

Då ungdomslagen trädde i kraft fanns redan organisationen för uppföljningsansvar och organisationen för kommunala beredskapsarbeten samlade på ett ställe, den s. k. Centrifugen. Där sköts såväl administration som en stor del av den praktiska verksamheten med utbildnings- och sysselsättningsåtgärder. En arbetsgrupp hade också under våren -83 i samverkan med kommunens arbetslöshetskommission påbörjat arbetet med att utreda vilka insatser som kunde behöva göras för ungdomar över 18 år. "Åtgärder för den gruppen var på gång när beslutet kom" sade ansvarigt kommunalråd vid vårt besök i kommunen. Detta medförde att en organisation som är heltäckande för hela ungdomsgruppen snabbt kunde byggas upp. Organisatoriskt placerades organisationen under skolstyrelsen. Organisationen fick namnet Ungdomscentrum och följande utseende:

Ledning

Avd-chef
 Bitr avd-chef

Expedition

1 Kamrersassistent
 1 Kanslist
 1 Kontorist

Elevvård och undervisn

0,25 Skolläkare
 1 Skolsköterska
 1 Kurator
 1 Utb-samordnare

Sektion för uppföljningsansvaret

Sekt-ch: Avd-chefen
 4 Syo-konsulenter
 3 Personalassistenter
 4 Handledare/instruk

Sektion för beredskapsarb och ungdomslag

Sekt-ch: Bitr avd-chef
 6 personalass, tillsvidare
 3 Personalassistenter,
 projektanställda

Verksamheten vid Ungdomscentrum bedrivs inom två sektioner:

1. sektionen för uppföljningsansvaret (för ungdomar under 18 år);
2. sektionen för beredskapsarbeten och ungdomslag (för ungdomar över 18 år);

Avdelningschefen för Ungdomscentrum är också chef för sektionen för uppföljningsansvaret.

Därmed hade man skapat en organisation där ungdomar kunde slussas över från uppföljningsverksamheten till ungdomslagsverksamheten. Man kunde bygga vidare på de individuella planerna, fortsätta utrednings- och motivationsarbetet för en eventuell utbildning och man kunde hålla kontroll över ungdomsplatser och ungdomslagsplatser så att konkurrens i möjligaste mån kan undvikas.

En klar ansvarsfördelning när det gäller de ekonomiska frågorna föreligger emellertid mellan skolstyrelsen och ledningsgruppen för sysselsättningsfrågor.

Ystad

Liknande tankegångar om organisation fanns i flera kommuner bl. a. Ystad. I Ystad har utvecklingen på arbetsmarknaden varit mer ogynnsam än för länet i dess helhet. Redan den sista oktober 84 hade man i kommunen under ledning av SSA-sekreteraren som är administrativt ansvarig för Ungdomsenheten med anledning bl. a. av regeringsproposition om ungdomslag utarbetat förslag till "Inrättande av ungdomscentrum i Ystad för ungdomar i åldern 16-19 år". SSA-sekreteraren anför där bl. a. beträffande 18-19-åringarna:

”Innan de berörda ungdomarna kan slussas ut i kommunala arbeten måste åtgärder liknande Uppföljningsprogrammen för 16–17-åringarna till. Många är i riskzonen och har kanske genom sina misslyckade försök att finna arbete helt tappat självförtroendet.

Arbetsförmedlingarnas omorganisation (PLOG) innebär bl. a. att Af-numera har små möjligheter att ge studie- och yrkesvägledning. Det reguljära skolväsendet å sin sida är endast skyldiga/ har endast möjlighet att hjälpa de egna eleverna med studie- och yrkesvägledning. En stor grupp 18–19-åringar saknar därigenom kontaktmöjligheter för sin långsiktiga studie- och yrkesplanering. Studie- och yrkesvalet är en långvarig process som påbörjats långt ned i grundskolan och som för dessa ungdomar lett fram till en viss yrkesutbildning i gymnasieskolan – som i sin tur visat sig leda till arbetslöshet. Ungdomarna har akut behov av nya syo-insatser, men står utanför befintliga organisationer. Utbildningssamhället blir alltmer komplicerat för den enskilde att överblicka. För en del av ungdomarna gäller det kanske att komplettera sin utbildning med längre eller kortare kurser, för att bli attraktivare på arbetsmarknaden, – kombinerat med möjlighet till arbete med dess viktiga sociala betydelse.”

En ungdomsgaranti för 16–19-åringar bör skapas i Ystad skriver man i förslaget. Nuvarande organisation (den för 16–17-åringarna) bör ses som etapp 1. Etapp 2 som nu föreslås inrättad skall omfatta 18–19-åringar och inrättandet av ett Ungdomscentrum föreslås:

”Med ett Ungdomscentrum kan kommunen koncentrera de resurser som idag är spridda på olika förvaltningar. Förhoppningsvis skapas på detta sätt en organisation som kan förverkliga intentionerna med ungdomsgarantin. Inom Ungdomscentret kan det praktiska arbetet brytas ner i små grupper, där ungdomarna känner trygghet och där olika vuxna arbetar som förebilder.

För ungdomarna i åldern 16–17 år fortsätter arbetet som i nuvarande Ungdomsenheten.

För ungdomarna i åldern 18–19 år som inte kunnat erhålla reguljärt arbete erbjuds fortsatt studie- och yrkesvägledning ev. i särskilda vägledningsgrupper för intensifierad vägledning, kompletterande utbildning och/eller arbete i Ungdomslag.

Ungdomscentret vänder sig i första hand till åldersgruppen 16–19 år. Dvs. den grupp som omfattas av ungdomsgarantin.

Ungdomscentret bör ha som målsättning att fortlöpande hålla kontakt med företag, fackliga organisationer och myndigheter för att på så sätt tillvarata möjligheterna att få fram så många ungdomsplatser som möjligt. I samarbete med arbetsförmedlingen bör också eftersträvas en uppsökande verksamhet på arbetsplatserna för att tillskapa nya arbetstillfällen etc. inför 20-årsdagen när det nya skyddsnetet dras undan.”

Enligt förslaget bör Ungdomscentret placeras under en näringslivs- och sysselsättningsdelegation såsom föreslagits i en socialdemokratisk motion. Ledningen skulle utgöras av en styrgrupp med representanter från skolstyrelsen, socialnämnden och kommunstyrelsen.

Men vid telefonkontakt i september får vi veta att ”inget har hänt”.

Ungdomslagen är en politiskt "het potatis". Kommunstyrelsen anser att ungdomslagsverksamheten faller inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde. Där skall uppföljning och vägledning ske för åldersgruppen och kommunens ansvar för dem inskränker sig till de ungdomar som finns placerade på kommunala ungdomslagsplatser.

Sotenäs

Sotenäs är en av de minsta av våra kommuner. Även om arbetslösheten i kommunen upplevs som allvarlig inte minst för ungdomarna som individer är den förstås numerärt överblickbar. Det finns en god lokal- och personkännedom i kommunen. Skolpersonalen känner eleverna. Arbetsförmedlingens personal känner såväl de arbetssökande ungdomarna som företagen – deras behov av arbetskraft och deras konjunkturbetingade problem – och man känner också personligen människorna i de kommunala förvaltningarna. Kommunen har ingen egen gymnasieskola utan eleverna får antingen resa fram och tillbaka till grannkommunens gymnasieskola varje dag eller också vara inneboende. Detta medför en något lägre studiefrekvens än i kommuner med eget gymnasium, speciellt för flickornas vidkommande, enligt våra undersökningar.

Den 9 januari hölls ett sammanträde i kommunen med representanter för kommunstyrelsen, skolstyrelsen, Arbetsförmedlingen och kommunens personalansvariga med anledning av den nya lagen om arbete i ungdomslag.

Vid mötet diskuterades möjligheterna för kommunen att sysselsätta ungdomslagare inom befintlig organisation för kommunala beredskapsarbeten. Arbetsförmedlingens representant befarade vid mötet att antalet ungdomslagare snabbt skulle stiga utöver de för dagen aktuella genom att de privata företagen skulle ta emot färre ungdomar genom sänkningen av statsbidraget till 50 % för rekryteringsplatser och enskilda beredskapsarbeten. Till mötet hade personalsekreteraren i kommunen utarbetat en PM angående kommunens skyldigheter gentemot arbetslös ungdom: uppföljningsansvar, beredskapsarbeten och ungdomslag. I denna PM kommer man fram till att mycket talar för en sammanslagning av de tre verksamheterna till ett ungdomscenter eller liknande:

- a) "Ungdomarna kan följas av samma personal från 16 år och i fortsättningen. Detta bör leda till bättre insatser för varje individ.
- b) Inget konkurrensförhållande uppstår om disponeringen av befintliga platser inom de kommunala förvaltningarna.
- c) Genom att koncentrera arbetsuppgifterna till en eller ett fåtal personer kan bättre överblick och djupare kunskap nås. Kontakterna med Arbetsförmedlingen kan koncentreras.
- d) Utbildningsinslag kommer att kopplas till alla tre verksamheterna varför ett intimt samarbete med KomVux kommer att krävas.
- e) Arbetsmarknadsutskottet har i samband med att uppföljning av verksamheten med ungdomslag skall ske, sagt att "Regeringen bör ev föreslå

nödvändiga åtgärder för en bättre samordning av ungdomsplatserna inom skolans uppföljningsansvar och ungdomslagen' 'ett samlat ansvar bör tas för hela ungdomsgruppen under 21 år'."

Men man uppmärksammar också problem och frågeställningar vid en eventuell samordning av verksamheten:

Vem skall fungera som huvudman för verksamheten: Skolstyrelsen eller Kommunstyrelsen:

Ska man bilda ett politiskt samverkansorgan bestående av politiker från skola och Ks som får det samlade ansvaret för kommunens arbetslöshetsfrågor?

Ungdomscenter – vilken personalbemanning krävs?

Vid mötet beslutades att sysselsättning enligt ungdomslagen t. v. skulle skapas inom befintlig organisation som biträden åt ordinarie personal samt att man under våren skulle ta ställning till en eventuell sammanslagning av verksamheterna sedan man sett utvecklingen av ungdomslagen.

Under våren gjorde personalsekreteraren en sammanställning över organisationen i grannkommunerna. Denna sammanställning visar följande

<i>Kommun</i>	<i>Organisation</i>
Strömstad	Ungdomscentrum bildat i februari 1984 för alla kommunala insatser från 16 år. Kommunstyrelsen ansvarig med särskildavdelning under kommunkansliet = kanslichefen
Tanum	Ungdomscentrum har bildats för att sköta uppföljningsansvar och ungdomslag. Ungdomscentrum ligger administrativt under skolledningen. Beredskapsarbetena sorterar under kommunstyrelsen och sköts av personalavdelningen. Politiskt samordnas arbetslöshetsfrågorna i ett politiskt samverkansorgan.
Munkedal	Ungdomscentrum har bildats för 16–19-åringarna Skolstyrelsen huvudman. Beredskapsarbeten ligger på kommunstyrelsen och sköts av personalavdelningen.
Lysekil	Skolans uppföljning ligger på skolstyrelsen. Beredskapsarbeten och ungdomslag ligger under kommunstyrelsen och sköts av personalkontoret

Utifrån denna sammanställning ställde så personalsekreteraren upp olika alternativ till organisation för kommunen.

- A) Ungdomscentrum där all verksamhet har samordnats (dvs. skolans uppföljning, ungdomslag, beredskapsarbeten samt speciella sommarinsatser m. m.).
- B) Skolans uppföljningsansvar sköts av skolförvaltningen, resterande delar, inom Ks-området, sköts via personalavdelningen.
- C) Skolans uppföljningsansvar samt ungdomslagen sköts av skolförvaltningen. Beredskapsverksamheten sköts av personalavdelningen.

Vid vårt besök i kommunen i mitten av augusti har organisationen fastställt. Kommunfullmäktige har beslutat att:

”det lagstadgade uppföljningsarbetet för 16–17-åringar handhas fortsättningsvis liksom tidigare av skolförvaltningen med skolstyrelsen som politiskt ansvarig och för närvarande med projektanställd personal 0,5 tjänst som SYO-konsulent och 0,25 tjänst som kanslist,

kommunala insatser för arbetslösa skolungdomar i årskurs 8 och 9 under sommaren handhas av skolförvaltningen på motsvarande sätt som sker idag.

resterande sysselsättningsbefrämjande åtgärder dvs. beredskapsverksamheten och de nya reglerna om ungdomslag handhas administrativt av kommunkontorets personalavdelning med kommunstyrelsen i egenskap av arbetslösnämnd som politisk ansvarig.”

Med anledning av den fastställda organisationen har en person projektanställts på heltid t. o. m. 85-12-31 som ungdomsassistent för att sköta administrationen av ungdomslagarna. I inledningsskedet sköttes detta av en beredskapsarbetare.

Tomelilla

Tomelilla är en av fem kommuner i en organisation kallad SÖSK – Sydöstra Skånes Samarbetskommitté. I samarbetet ingår även våra undersökningskommuner Ystad och Simrishamn. Kommittén skall bl. a. utveckla och samordna regionens näringsliv, utbildning och kommunikationer. Beträffande utbildning bedrivs samordning och gemensamt resursutnyttjande inom gymnasieskolan och inom uppföljningsarbetet.

Tomelilla kommun har under senare år fått vidkännas betydande arbetsmarknadsproblem p. g. a. rationaliseringen inom jordbruket och inom livsmedelsindustrin. Säsongsarbete i form av bl. a. fruktlockning ger en ryckig arbetsmarknad speciellt för ungdomar. Under hösten ökar antalet arbetstillfällen kortsiktigt vilket bl. a. kan medföra att ungdomar avbryter studier eller avvaktar med att påbörja studier, vilket senare på hösten leder till ökande arbetslöshet.

Vid vårt besök i kommunen i våras hade en arbetsmarknadssekreterare nyligen påbörjat sin anställning. Kommunen vill satsa på jobbskapande projekt och man vill ge ungdomar från 16–25 år möjlighet till jobb. Ett förslag till modell hade utarbetats av sekreteraren och personalchefen och presenterats för kommunstyrelsen i maj.

Förslaget kallas ”Jobbskapande projekt” och beskrivs som ett slags idéforum

”där man kan arbeta med arbetslösa på ett samlat sätt – ’allt under en hatt’: stärka självförtroendet och initiativförmågan hos de arbetslösa, fylla i utbildningsluckor, ta fram och utveckla idéer – både vad avser industriell tillverkning och service, tillhandahålla fritidsaktiviteter, ge stöd och rådgivning.

Samarbete med alla berörda myndigheter och organisationer, såsom arbetsförmedlingen, skolan (gymnasieskolan, KomVux, folkhögskolan), studieförbunden, fackliga organisationer, näringslivet, banker, fritidsnämnd, socialförvaltning m. fl.

Målsättning: att förkorta arbetslöshetsperioderna
att använda dessa perioder till något vettigt, som ökar chanserna på arbetsmarknaden,
att skapa jobb, så fasta som möjligt

Arbetslösa ska i form av beredskapsarbete eller arbete i ungdomslag engageras i projektet. Detta blir ett komplement till de traditionella beredskapsarbetena.

I praktiken innebär detta att vi behöver tillgång till lokaler:

- en industrilokal för det praktiska arbetet
- samlings-/kontorslokaler i nära anslutning till industrilokalen för utbildnings-, rådgivnings- och liknande verksamhet.”

Man var mycket entusiastisk inför den här verksamheten vid våra intervjuer. 5 personer hade under vårvintern gått en s. k. Kresam-kurs och återvänt hem fulla av idéer och inspiration.

Vid telefonkontakt i september informerades vi om att ”Jobbskapande projekt” nu kommit igång. Man disponerade lokaler, såväl kontors- och utbildningslokaler som verkstadslokal. Två personer hade projektanställts för att tillsammans med arbetsmarknadssekreteraren sköta verksamheten. Modell för verksamheten är att varva arbete med kortare kurser – etablerat samarbete finns med folkhögskola. Man hade hittills inte haft kontakt med SÖSK däremot med ”Projekt Österlen” som också är verksam i Simrishamn. Den kontakten består i att man söker utveckla regionala näringar och produkter. Som exempel nämndes att man vill satsa på produktion och lokal användning av giftfritt odlade grönsaker. I dagsläget skickas tomater och gurka till Mäster Grön i Helsingborg och återkommer sedan ”plastade” för försäljning i butikerna i kommunen.

Ungdomar som finns inom ”Jobbskapande projekt” har hänvisats till kommunen för arbete i ungdomslag. F. n. finns 18 ungdomslagare och två beredskapsarbetare där. Förberedelser i form av kontakter med uppföljningsverksamheten pågår också för att kunna ta emot ungdomar därifrån till den här verksamheten. Från kommunen rapporteras vissa svårigheter med att klara gränsdragningen mellan Arbetsförmedlingens ansvar/arbets sätt för och med ungdomarna och kommunens. Detta kan ta sig sådana uttryck som att ungdomar som av kommunen placerats i projekt med kombinationen arbete–utbildning kan ”kallas” till arbete t. ex. frukt-plockning av Arbetsförmedlingen. De riskerar annars avstängning en månad för arbetsvägran.

Den direkta organisationen för ungdomslagen som byggdes upp i kommunen i januari knöts till kommunens personalchef. En beredskapsarbetare anställdes som personalassistent med uppgift att ta emot ungdomarna från Af och fördela dem till kommunala platser. Efter beredskapsarbetets

avslutning ändrades anställningen till objektsanställning, t. o. m. 85-06-30 men kommer nu förmodligen, efter påstötning från facket, att ändras till fast anställning.

Sammanfattning och slutsatser

Med dessa organisationsbeskrivningar har vi velat illustrera hur bakomliggande centrala direktiv och kommunala resurser blir avgörande för vilken organisation som kommer till stånd.

De centrala direktiven och den osäkerhet som rådde innan beslutet om ungdomslagen fattades i riksdagen ledde till likartade organisationsutformningar i initialskedet. Man kan nu avläsa hur anställningsförhållanden för dem som arbetar med ungdomslagen ganska snabbt förändras från beredskapsarbeten till fasta arbeten via projektanställningar. Denna utveckling kommer förmodligen att gå snabbare än den gjort för motsvarande organisationsutbyggnad för uppföljningsansvaret, då ungdomslagen inte har samma karaktär av försöksverksamhet.

Endast fyra av de nio undersökningskommunerna finns med i den detaljerade beskrivningen av kommunens organisationsmodeller. Vi anser nämligen att de kommunerna representerar de huvudtyper av organisationsmodeller och de överväganden som ligger bakom varje modell som vi funnit i vår undersökning.

Två huvudtyper kan alltså preciseras:

- A. Uppföljningsansvaret för 16–17-åringarna ligger (enligt lag) hos skolstyrelsen/skolförvaltningen
Ungdomslagen ligger direkt under kommunstyrelsen och kommunens personalansvarige
- B. Uppföljningsansvaret ligger under skolstyrelsen/skolförvaltningen tillsammans med ungdomslagen och kommunala beredskapsarbeten.

Enligt denna grova organisationsprincip är det endast Södertälje som har organisation B. Övriga har organisation A med vissa modifieringar. Men genom att återvända till de bakgrundsfaktorer som beskrevs som styrande i inledningen till detta kapitel kan vi nu se hur en vid ett ytligt betraktande likformig organisation har fått sin utformning utifrån olika bevekelsegrunder.

Södertälje

Södertäljes udda organisation har växt fram ur behov och erfarenheter som grundas i många års arbete mot om inte den procentuellt så ändå antalsmässigt högsta ungdomsarbetslösheten i vårt material. Kommunen har också den högsta andelen invandrare och därav följande vanliga problem i form av lägre studerandefrekvens och högre arbetslöshet för vissa grupper. Man har också måst tillgripa åtgärder som ofta blir följden av

storstadsproblematiken. Här finns en större anonymitet än i mindre kommuner, ungdomarna hamnar lättare i riskzon. Därför blir det nödvändigt med individinriktade och personalintensiva åtgärder. Under en period fanns i kommunen försöksverksamhet med varvad utbildning och kortkurser, det s. k. 200-försöket och här finns också andra projekt för speciellt svårplacerad ungdom. Detta har ställt ökande krav på insatser i form av personal, lokaler, speciella utbildningar och kursutbud osv. samt på samordning av de olika verksamheterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden har ökat kraven på åtgärdernas omfattning. Inom kommunen finns dessutom en bred politisk vilja till ett samlat grepp mot ungdomsarbetslöshet och en vilja att profilera sig och klara av problemet på kommunal nivå utan "inblandning" av statliga föreskrifter. Detta har sammantaget fått motivera den stora satsningen på centraliserad modell för alla åtgärder mot ungdomsarbetslöshet.

Ystad-Sotenäs

Dessa två kommuner får tjäna som illustration till hur en organisationsutformning kan se likadan ut men av olika bevekelsegrunder. I båda kommunerna finns ambitioner såväl från politiker som från enskilda tjänstemän om en utbyggd verksamhet och en utökad samordning av åtgärderna för arbetslös ungdom.

I Ystad som har en mycket besvärlig arbetsmarknad men ett väl utbyggt skolsystem har man ännu inte tagit slutlig ställning till hur organisationen skall se ut (enligt information vid telefonsamtal i mitten av september). Främsta anledningen till det anges vara att man inte vill ta på sig alltför stora kommunala åtaganden då ungdomslagsverksamheten mer anses vara Arbetsförmedlingens angelägenhet och skyldighet. Utbildningssystemet är dessutom hårt belastat och det är svårt att få SÖ och Länskkolenämnden att komma med ytterligare resurser.

I Sotenäs har kommunfullmäktige beslutat sig för att den modell som fanns för uppföljningsverksamheten fortsättningsvis skall ligga kvar och att ungdomslagen skall sortera under personalavdelningen. Man anser att antalet ungdomar som berörs av de olika åtgärderna är såpass få att det inte motiverar en ändring eller utbyggnad av organisationen. En liknande situation har Arvidsjaur.

Piteå och Jönköping är två av de största kommunerna och de har också båda satsat på den modell där uppföljningsverksamhet och ungdomslagsverksamhet ligger åtskilda. För båda kommunerna tycks gälla att man vill satsa mer på arbetsmarknadsinriktning än på utbildningsinriktning för de här ungdomarna. Södertäljes speciella problem finns inte här i samma utsträckning. Jönköping har ett mer småindustribetonat näringsliv och Piteå har understrukit den mångåriga goda kontakten med arbetsmarknadsmyndigheterna såväl lokal Arbetsförmedling som LAN. Inte heller i Hagfors har man från kommunen sett behov av utökad samarbete med det kommunala uppföljningsarbetet för 16-17-åringarna.

Tomelilla

Tomelilla får stå som exempel för organisationslösning enligt modell A men med en utökad satsning på nya jobb i kommunen.

Här försöker man utveckla de kommunala och regionala specialiteterna i näringslivet och man skickar också kommunens egna tjänstemän på kurser i kreativitet och företagsstartande. Motsvarande satsning finns i Simrishamn som man har ett regionalt samarbete med.

Skåne-kommunerna hade inplanerat ett sammanträde i SÖSK angående en samordning av ungdomslagsverksamheten, men det sammanträdet låg efter den här undersökningens rapportering.

7. Arbetsuppgifter

En av de stora frågorna vid uppbyggnaden av ungdomslagen var, vilken karaktär de olika arbetsuppgifterna skulle ha.

Det viktigaste problemet var hur man skulle finna ett stort antal arbetsuppgifter, som inte kunde anses vara "reguljära".

Frågan om arbetsuppgifternas art är inte ny. Problemet har funnits länge i samband med inrättandet av arbetsuppgifter för beredskapsarbetare. Dessa arbetsuppgifter får inte göra intrång på ordinarie arbete.

Arbetsuppgifternas art specificeras inte särskilt ingående i lagtexten. Det enda som berör frågan är definitionen av ungdomslag som alltså är: "Ett ungdomslag är en grupp ungdomar som *deltar som biträden* i arbete som utförs åt arbetsgivaren och *uträttar andra nyttiga sysslor som annars inte skulle blivit uträttade.*" (våra understrykningar)

Även om problemet alltså inte är nytt accentuerades det när ungdomslagen skulle inrättas, då man räknade med att det skulle komma att krävas ett betydande tillskott av arbeten.

Problemet har lösts från två utgångspunkter. Dels har man bestämt att det skall röra sig om arbetsuppgifter som ligger "utanför ordinarie budget", dvs. arbeten, som inte annars skulle blivit utförda. Dels har ett avgörande kriterium varit hurvida den berörda fackliga organisationen godkänt inrättandet av arbetet.

I kommunerna har förhandlingarna med de fackliga organisationerna enligt samstämmiga uppgifter gått smidigt.¹ De fackliga företrädarna har stött reformen och synes ha accepterat "arbetsuppgifter utanför ordinarie budget" som en rimlig utgångspunkt. Huvudsakligen har man sökt bevaka att ingen direkt substitution blivit följden, dvs. att inte ordinarie arbeten överförts till ungdomslag. Det har även förekommit att fackliga företrädare

¹ Uppgifterna om de fackliga ståndpunkterna bygger på intervjuer med handläggare av ungdomslagen. Av tidsskäl har inga speciella intervjuer ägt rum med fackliga företrädare. Däremot har flera av de intervjuade varit fackligt aktiva. Med dessa har vi speciellt sökt belysa frågor med facklig relevans.

irriterats över att personalneddragningar gjorts inom ett verksamhetsområde samtidigt som man velat anställa ungdomar i ungdomslag, inom ett annat verksamhetsområde, som bedömdes som mindre väsentligt. Det har förekommit att man accepterat införandet av ungdomslag endast om sådana neddragningar inte gjorts. I dessa fall har det emellertid inte handlat om substitution.

I stort sett synes de fackliga representanterna ha accepterat de föreslagna arbetena i kommunerna. "Det har inte varit något problem med facket" är ett uttryckssätt som många av de intervjuade använder sig av.

Även inom landsting och stat har de fackliga organisationerna i huvudsak accepterat de föreslagna arbetena, även om förhandlingarna i landstingen synes ha varit hårdare och "dragit ut på tiden" i högre grad än i kommunerna. I några fall har de ansetts vara en orsak till att vissa landsting kunde börja inrätta ungdomslag på ett senare stadium än kommunerna.

Med utgångspunkterna att de inrättade ungdomslagsplatserna skall hänföra sig till "arbete utanför ordinarie budget" och vara godkända av berörd facklig organisation, har utformningen av arbetsuppgifterna gjorts på olika sätt.

Vi skall ta följande utgångspunkter för beskrivningen av arbetsuppgifternas inriktning.

Planeringsöverväganden

- sysselsättningsstyrd inriktning av arbetsuppgifterna
- konsumentstyrd inriktning av arbetsuppgifterna

Institutionell organisation

- befintlig verksamhet
- ny verksamhet

Relation till arbetsfördelningen

- nya uppgifter
- medhjälpare
- ersättare

Arbetsgrupp

- lag
- enskilt

Planeringsöverväganden

Utgångspunkten för den arbetsmarknadspolitiska åtgärden ungdomslag är primärt att alltför många ungdomar har haft svårigheter att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Åtgärderna är sålunda föranledda av sysselsättningspolitiska, ej av konsumentpolitiska skäl.

När de tilltänkta arbetsgivarna ställdes inför ungdomslagen var alltså

problemet inte bara att plocka fram arbetsuppgifter åt ungdomarna utan också att ställa arbetena i relation till arbetsgivarens övriga verksamhet, utöver att det alltså skulle röra sig om "arbete utanför ordinarie budget".

Arbetsuppgifterna kan beskrivas med utgångspunkt från en tänkt skala med ändpunkterna konsumentstyrd—sysselsättningsstyrd inriktning.

En renodlat sysselsättningsstyrd inriktning innebär att man endast ser till målet att ge ungdomarna arbeten, oavsett om de är värdefulla och meningsfulla eller ej. En renodlat konsumentstyrd inriktning innebär att endast arbetsuppgifter som är motiverade från konsumentens synpunkt inrättas.

Ingen av inriktningarna har renodlats i de undersökta kommunerna. Det föreligger dock vissa skillnader mellan olika arbetsgivares position på skalan.

Det är inte oväntat så att vi finner de starkaste uttrycken för den konsumentstyrda inriktningen i norrlandskommunerna, där arbetslösheten ständigt varit ett gissel och man tvingats att på bästa sätt utnyttja de resurser som de arbetsmarknadspolitiska medlen ger.

Detta innebär att man i norrlandskommunerna inriktat sig på att skapa nya arbeten, som annars inte skulle bli utförda med uttalad målsättning att höja den kommunala standarden.

En intervjuad uttrycker inriktningen på följande sätt: "Målet var att bibehålla de gamla åtgärderna och dessutom införa nya. Därför måste vi satsa på nya arbeten där konsumenternas behov är vägledande, inte ungdomarnas."

Denna konsumentstyrda orientering synes dock vara mycket tydligare på idéplanet än i praktiken. Det är svårt att finna arbetsuppgifter som innebär etablerande av verkligt nya servicefrämjande åtgärder, som på ett markant sätt höjer kommuninnevånarnas standard.

Det är emellertid viktigt att erinra om att vi endast studerat startskedet av processen. Möjligen kommer den konsumentstyrda orienteringen att bli tydligare när ungdomslagen har etablerats.

Det finns emellertid exempel på uppgifter, som både är konsumentorienterade och som tidigare inte utförts. I flera fall kan man dock fråga sig hur varaktiga de blir.

Man finner sålunda i Arvidsjaur t. ex. arbetsuppgifter som "reparation av cyklar, böcker, möbler m. m., tillverkning av spel och leksaker för kommunens interna behov". Dessa arbetsuppgifter utförs av ett speciellt fixarlag. Vidare sköter ett par ungdomar trafikinformation vid skolorna och gör trafikundersökningar. Ett annat exempel är "inventering av campingplatser, bad, motion etc."

I Piteå finner man bl. a. ungdomar som arbetar med "daghem för deltidsarbetande", en service som inte förekommit tidigare. Också där finns en "verkstad för reparation av kommunens materiel".

Men även på andra orter förekommer arbetsuppgifter som är konsu-

mentorierade och som tidigare inte utförts. I Ystad har en grupp sysselsatts med inventering av handikappanpassade lokaler med syfte att sammanställa en handikappguide. Ett sista exempel utgör en projektgrupp som inventerar hur olika familjer ordnat sin barnpassning.

Denna typ av "extraordinära arbetsuppgifter" är emellertid inte de vanligaste, ens där en uttalad konsumentinriktning föreligger. Det vanligaste är istället att ungdomarna får arbete som medhjälpare eller biträde i olika "reguljära" kommunala arbetsuppgifter.

Exempel på denna typ av arbetsuppgifter är "hjälp med allmänna kontorsgöromål", "vaktmästarbiträde", "medhjälp vid städning", "extra hjälp för tillsyn och aktivering av barnen" (barnstuga), "medhjälp vid byggnadsritning".

I en del kommunala förvaltningar, t. ex. energiverk och gatukontor, förekommer det att ungdomarna placeras som medhjälpare i reguljära arbetslag och då oftast utför samma arbetsuppgifter som de fast anställda.

I de fall ungdomarna kommer in som biträden och medhjälpare är det alltså inte fråga om nya arbetsuppgifter. Vanligen betecknar man ungdomarnas insatser som "standardhöjande", därför att man när det tillkommer ytterligare personer som medhjälpare, kan utföra vissa arbetsuppgifter som det annars är svårt att hinna med. Sannolikt innebär det också att de fast anställda ibland kan "ta det litet lugnare".

Även om de flesta arbetsuppgifterna hos de kommunala arbetsgivarna inte medfört ny service för kommuninnevånarna, förefaller det ändå som om man lyckas skapa meningsfulla och värdefulla arbeten med viss inriktning mot konsumenterna. Renodlat sysselsättningsstyrda uppgifter torde höra till undantagen.

Landstingen har i mycket stor utsträckning erbjudit arbetsuppgifter med konsumentstyrd inriktning. Det innebär att man "söker tillgodose omvårdnadsbehov med hjälp av ungdomslagen, behov som den nuvarande personalen inte har tillräckligt med tid att utföra". Det är alltså fråga om verksamhet som är direkt orienterad mot patienterna. Det är emellertid inte frågan om "nya" arbeten. Ungdomarna sätts ofta in i vårdlag, med schemalagd arbetstid.

De statliga arbetsgivarna ställde sig, som vi tidigare noterat, i allmänhet mer kallsinniga till att inrätta ungdomslag än kommuner och landsting. De arbetsuppgifter som utförs inom ramen för de statligt placerade ungdomslagen ligger ofta närmare den sysselsättningsstyrda modellen än vad som är fallet inom kommuner och landsting. Utformningen av arbetsuppgifterna kan t. ex. ha gjorts på så sätt att man tagit ut vissa aspekter av ett redan förekommande arbete och endast låter ungdomarna arbeta med dem. Detta förfarande verkar vara vanligast inom den del av den statliga sektorn, som inte bedriver kommersiell varu- eller tjänsteproduktion, t. ex. skattemyndigheter, länsstyrelser etc.

Inom den varu- och tjänsteproducerande, kommersiellt inriktade delen

av den statliga sektorn, exempelvis Televerket, Statens järnvägar och Postverket, förefaller inslagen av arbeten grundade på konsumentstyrda överväganden vara större.

Institutionell organisation

Det absolut vanligaste är att ungdomslagsarbetena direkt knyter till befintlig verksamhet även om det alltså förekommer att man utvecklat "ny" verksamhet. När detta har skett, har det huvudsakligen ägt rum hos kommunala arbetsgivare.

En speciell aspekt av "ny" verksamhet är den möjlighet som inom ramen för ungdomslagslagstiftningen finns att stödja ungdomar, som vill "starta eget". Sådana försök har gjorts i några kommuner men berör ett mycket litet antal personer.

Ungdomslagen måste ses i åtgärdshistoriskt perspektiv, dvs. den är en i en lång rad av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som vänder sig till ungdomar. När ungdomslagen skulle införas fanns det således redan ett antal arbeten; som beredskapsarbeten, ungdomsplatser m. m. Det fanns alltså redan en utvecklad arbetsorganisation för arbetsmarknadspolitiska betingade arbeten, i synnerhet inom landsting och kommun, som länge har haft personer placerade hos sig inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Samtidigt som ungdomslagen infördes upphörde möjligheten att placera ungdomar under 20 år i beredskapsarbeten. De ungdomar som hade ett beredskapsarbete fick emellertid behålla det under den tidslängd som varit gängse oavsett när de hade erhållit det. Detta medförde att beredskapsarbetena i ungdomsgruppen trappades ned under en övergångsperiod.

Arbetsgivarna stod därför inför valet att överföra de arbetsuppgifter, som utförts av beredskapsarbetare under 20 år till ungdomslag eller söka bevara dessa arbetsuppgifter inom ramen för beredskapsarbetena och ge dem till arbetslösa över 20 år, och enbart utveckla nya arbetsuppgifter för ungdomslagen.

Båda modellerna förekommer. Vissa kommuner har direkt överfört beredskapsarbetenas uppgifter till ungdomslagen.

Likadant har fallet varit i landstingen. För landstingens vidkommande kanske det hellre bör uttryckas så att beredskapsarbetena och ungdomslagsplatserna har bedömts som likvärdiga och man har inrättat likadana arbetsuppgifter för ungdomslagen som beredskapsarbetarna hade, bara i större utsträckning.

I kommunerna har tendensen varit den att ju svårare arbetslöshetssituationen varit, desto mindre benägen har man varit att överföra arbetsuppgifter från beredskapsarbetsorganisationen till ungdomslagen.

Sålunda är det en princip i de båda norrlandskommunerna att beredskapsarbeten inte får ersätta "vanliga" jobb, och att ungdomslagsarbeten inte får ersätta beredskapsarbeten.

I kommunerna i södra Sverige, där arbetslöshetssituationen inte varit lika svår, har man inte sökt förhindra att beredskapsarbetsuppgifter överförs till ungdomslag. Istället har man ofta medvetet gjort det. Men på grund av att man i många kommuner var så lyckosam i försöken att vaska fram arbetsuppgifter för ungdomslagen har det inte alltid bedömts som nödvändigt. Det har således sällan uppstått någon konkurrens mellan beredskapsarbetena och ungdomslagsplatserna. Ofta förekommer det däremot att man tilldelat ungdomarna i ungdomslag likadana arbetsuppgifter som beredskapsarbetarna.

Ibland händer det att beredskapsarbetare och ungdomar placerade i ungdomslag arbetar sida vid sida med samma arbetsuppgifter. Den enda skillnaden är att beredskapsarbetaren har dubbelt så lång arbetstid och därför också betydligt högre lön än sin i ungdomslag placerade arbetskamrat.

Relation till arbetsfördelningen

Den allra vanligaste lösningen är alltså att ungdomarna kommer in som medhjälpare. Detta förhållande gäller såväl i kommuner som i landsting och stat.

När det gäller frågan om ersättare för sjuka, personer med semester eller annan ledighet, är principen genomgående den att ungdomarna i ungdomslag kan inträda i detta arbete, men i så fall skall de ges vikariat och sålunda temporärt utgå ur ungdomslaget. Detta utesluter inte att det kan förekomma att ungdomarna i sådana fall kan komma att få utföra detta arbete. Speciellt svårt är det att dra gränser i de fall ungdomarna ingår i reguljära arbetslag, som ofta är fallet inom vårdområdet och i vissa kommunala förvaltningar.

Arbetsgrupp

Det är ganska ovanligt att man tolkat begreppet ungdomslag som ett lag bestående av enbart ungdomar (med arbetsledare). Det är däremot inte ovanligt att ungdomarna ingår i lag tillsammans med andra anställda vid arbetsplatsen. Den vanligaste lösningen är emellertid att ungdomarna, en och en, placeras in i befintliga arbetsorganisationer, med egna arbetsuppgifter, som är klart relaterade till det övriga arbetet inom verksamhetsområdet.

Det hindrar inte att man nästan överallt har något eller några "ungdomslag" i den bokstavliga meningen. Ett exempel utgör den grupp ungdomar som gavs till uppgift att "snygga upp" Jönköping inför det förestående 700-årsjubileet, som ägde rum under sommaren 1984. Ett annat exempel finner vi i Ystad, där man inrättade ett speciellt ungdomslag med uppgiften att rensa stränderna inför sommarsäsongen.

Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den vanligaste modellen för arbetsutformning är att ungdomarna ges konsumentinriktade arbeten inom befintlig verksamhet, som biträde eller medhjälpare till den fast anställda personalen, oftast inplacerade en och en eller tillsammans med ytterligare ett par ungdomar, ofta i arbetslag, dock inte så ofta renodlade "ungdomslag".

Ett typexempel är inplacering i vårdlagen inom landstingen, ett annat är medhjälp i olika kommunala förvaltningar.

En annan modell, som inte är lika vanlig, är att ungdomarna ges konsumentinriktade arbetsuppgifter, inom ny verksamhet med nya arbetsuppgifter, som de utför relativt självständigt (arbetsledare skall dock alltid förekomma), ofta i lag tillsammans med flera andra ungdomar.

Det förefaller vara ganska ovanligt att man utvecklar arbetsuppgifter enbart för att ge ungdomarna sysselsättning. Det förekommer dock sådana exempel. Vid en lokal skattemyndighet kunde man endast erbjuda arbete som omfattade några få moment av granskningen av deklARATIONERNA. Det finns flera exempel på att statliga arbetsgivare inte velat ta emot ungdomar eftersom de inte ansett sig kunna erbjuda dem meningsfullt arbete.

Även om det är vedertaget att arbetena är acceptabla om de utgör arbetsuppgifter som ligger "utanför ordinarie budget" och om de godkänts av berörd facklig organisation, uppfattar många handläggare det som problematiskt att ta djärva grepp. De håller sig ofta till arbetsuppgifter som var godkända som beredskapsarbeten, och har ibland dåligt samvete när de utvecklar arbetsuppgifter som är lika de "reguljära". Den situation som nu råder hämmar säkert en utveckling mot arbetsuppgifter som både ger ungdomarna arbetserfarenheter och tillför medborgarna ny service.

8. Placering av ungdomarna

Initialfasens speciella förutsättningar

Även om ungdomslagen kunde införas från årsskiftet avvaktade arbetsförmedlingarna, som har ansvaret för placeringen av de arbetssökande, tre veckor innan de gav någon plats i ungdomslag. De första placeringarna skedde alltså den 23 januari.

Detta dröjsmål möjliggjordes av den lagbestämmelse som stadgar att ungdomarna skall erhålla placering i ungdomslag efter högst tre veckors anmälningsstid vid arbetsförmedlingen. Under denna tid skall arbetsförmedlingarna undersöka vilka möjligheter som föreligger att placera den arbetssökande på den öppna marknaden. Lyckas arbetsförmedlaren inte finna något sådant arbete kan den arbetssökande placeras i ungdomslag.

Nu var situationen knappast sådan att arbetsförmedlingarna i initialske-

det behövde tre veckors tid för att undersöka de arbetssökandes möjligheter att finna arbete på öppna marknaden. Det överväldigande flertalet av ungdomarna hade nämligen arbetsförmedlingarna kontakt med före ungdomslagets införande. De fanns alltså redan hos arbetsförmedlingen som väl kände deras möjligheter.

Anledningen till dröjsmålet med placeringen var snarare att denna tid behövdes för att bygga upp verksamheten med ungdomslag. Emellertid kunde man i slutet av januari placera nästan alla de ungdomar som var aktuella för ungdomslag. Vi har redan konstaterat att det nästan genomgående var fråga om placering på de kommunala platserna.

Detta innebar att en mängd ungdomar, som förmedlingarna förgäves sökt placera på öppna marknaden nu fick ett arbete i "ungdomslag".

Förväntningar på ungdomarna

På sina håll väntade man sig att många ungdomar skulle ställa sig mycket negativa till placering i ungdomslag. Detta berodde dels på att man befara-
de att det skulle uppfattas som arbetstvång (tar man inte arbete inom ungdomslag om inget annat arbete kan erbjudas får man heller inte kontantstöd), dels trodde man att många skulle reagera starkt negativt till den korta arbetstiden, i synnerhet de som haft beredskapsarbete med åttatimmarsdag och nu överfördes till fyratimmarsdag med åtföljande sänkning av inkomsten.

Sådana negativa reaktioner har nästan helt uteblivit. Istället anser man allmänt att ungdomarna varit mycket positiva till ungdomslagen.

Några intervjuade har ansett ungdomarna alltför positiva till arbete i ungdomslagen. Det är dock sällsynt att arbetsförmedlarna "tvingar" ungdomarna att ta ett arbete på öppna marknaden – i allmänhet finns det ganska många arbetslösa i andra åldrar – men det förekommer som framgått på sidan 33.

Någon intervjuad har tagit upp problemet från motsatt utgångspunkt, nämligen att detta är ett tragiskt uttryck för att ungdomarna har så låga krav att de finner sig i att de ges arbete under endast fyra timmar/dag, och att de när som helst kan flyttas till ett annat arbete.

På arbetsplatserna hade man vissa föreställningar om ungdomarna då utplaceringarna skulle börja. Man föreställde sig ofta en skara långtidsarbetslösa ungdomar utan arbetslivserfarenhet, ungdomar som behövde mycket stöd, uppmuntran och träning i en arbetssituation.

Men föreställningarna har inte riktigt stämt överens med verkligheten. Initialt var det visserligen ungdomar som gått arbetslösa någon period och det var i stor utsträckning ungdomar som varit arbetslösa någon gång. Men det är mycket sällsynt att ungdomar i den här åldern går arbetslösa längre perioder. I stället var det och är i ökande grad ungdomar med fullgjord gymnasieutbildning som kom ut till arbetsplatserna. Ungdomar som i hög

utsträckning har någon form av arbetslivserfarenhet – det kan vara praktik, sommarjobb, heljobb osv. Vi vet ju att arbetsfrekvensen bland gymnasiestuderande ungdomar ligger runt 30% under terminerna och vi vet också att man i utbildningssystemet satsat på alltfler arbetslivspraktikperioder.

Det var i mindre utsträckning än väntat ungdomar som kom direkt från ungdomsplatser. Detta är en följd av den selektiva metod som används vid placering på ungdomsplatser och som beskrivs under avsnitt "Uppföljningsansvarets organisation" i kapitlet "Organisation". Till ungdomslagen kommer därför ungdomar som har genomgått gymnasiet, ungdomar som har fått lära sig att vägen till arbete går via utbildning och arbetslösheten är ett utbildningsproblem. Det är fler flickor än pojkar som kommer till ungdomslagen och det är flickor som gått icke yrkesinriktade utbildningar såsom social linje, samhällsvetenskaplig linje osv. Det är välanpassade, arbetsvilliga ungdomar som snabbt anpassar sig till arbetsplatsen, där de snabbt kommer att få en viktig funktion, som kommer till ungdomslagen.

Arbetsförmedlingens arbetssätt

Arbetsförmedlingarna hade nu fått ett arbetsmarknadspolitiskt medel till sitt förfogande som innebar att de snabbt kunde ge arbete åt en stor grupp arbetslösa ungdomar på ett jämförelsevis enkelt sätt.

De flesta kommuner hade en mängd arbetsuppgifter att erbjuda, landstingen likaså. När den första gruppen hade placerats, var fortfarande många platser lediga. Landstingen, som etappvis var beredda att ta emot ungdomar, upptäckte att det kom färre ungdomar än de hade räknat med. Eftersom landstingens planering gick ut på att använda många ungdomar som medhjälpare i vårdlagen, med schemalagd arbetstid, uppstod det problem när det inte kom tillräckligt med ungdomar. Landstingen utsatte arbetsförmedlingarna för tryck att få fler ungdomar. Efterfrågan på ungdomar i ungdomslag var stor.

Ungefär på detta sätt såg situationen ut för många arbetsförmedlare under vårens uppbyggnadsfas. De hade svårt att "tillfredsställa efterfrågan" på ungdomar till landsting men också i någon mån till kommunala förvaltningar. När ungdomar slutade sitt arbete där ville man ofta snabbt ersätta dessa med andra.

Detta medförde att det uppstod en konflikt mellan de regler som gällde för placering av ungdomar i ungdomslag och den verklighet arbetsförmedlarna ställdes inför.

Arbetsförmedlarna har att, under de tre veckors anvisningstid som i normalfallet står till förfogande, i första hand pröva alla andra möjligheter till placering av ungdomarna än ungdomslag. Denna väg skall tillgripas som en sista möjlighet sedan alla andra visat sig utsiktslösa.

Eftersom efterfrågan var så stor på ungdomar till ungdomslag, har man

under uppbyggnadsskedet kommit att placera ungdomar i ungdomslag relativt lättvindigt. Många ungdomar var också intresserade av arbete inom ungdomslag, t. ex. inom vården och för att få praktik för vidareutbildning, vilket ytterligare ökade trycket på arbetsförmedlarna att placera ungdomar i ungdomslag.

En viss förändring synes gradvis ha ägt rum, vilket bl. a. tar sig uttryck i att alltfler ungdomar kommit att erhålla arbete i privata sektorn med hjälp av rekryteringsstöd.

Arbetsförmedlingarna ålades också ett uppföljningsansvar för de ungdomar som hade placerats i ungdomslag. Det är en vanlig åsikt, speciellt från kommunala handläggare, att denna uppföljning har eftersatts från arbetsförmedlingarnas sida.

Detta "uppföljningsansvar" innebär en ny roll för arbetsförmedlarna. I allt väsentligt har arbetsförmedlingarnas arbete varit inriktat mot att lösa akuta placeringsproblem, inte på långsiktigt uppföljningsarbete. Detta har också försvårats av att antalet yrkesvägledare vid arbetsförmedlingarna har minskats. Det innebär att arbetsförmedlarna har haft svårt att inta den nya roll som ungdomslagen kräver.

Emellertid har ett par arbetsförmedlare i samtal under hösten, spontant tagit upp detta problem, och framfört att de nu söker bygga upp rutiner för att kunna utföra uppföljningsarbete på ett effektivt sätt.

På många orter synes vårens arbete med placering ha medfört att arbetsförmedlingarna har haft svårt att få en klar bild över situationen. För att ungdomslagen skall fungera tillfredsställande, krävs mer systematiserade rutiner. Sådana bygger man alltså upp på vissa orter nu. Hur utbredd det är har vi emellertid ingen möjlighet att uttala oss om.

Ytterligare ett förhållande som möjligen bidragit till att göra uppföljningsarbetet svårt för arbetsförmedlarna är att kommunerna, när de tagit emot ungdomarna själva sköter omplaceringar inom kommunen, utan medverkan av arbetsförmedlingarna. I ett fall sköter även kommunen placeringar och omplaceringar i landstinget.

Ofta har detta medfört att kommunens handläggare har lärt känna ungdomarna väl och utvecklat goda relationer till dem. De vänder sig ofta hellre till denna än till arbetsförmedlarna för att få råd och stöd. Detta kan vara en bidragande orsak till att många ungdomar, enligt vad ett par arbetsförmedlare uppger, ofta uteblir även om de har blivit kallade till uppföljningssamtal.

Ungdomarnas rörlighet

När ungdomarna väl har fått plats i ungdomslag uppskattas deras arbetsinsats i allmänhet mycket högt av arbetsledarna. De har fått en extra resurs, som kan sättas in för att utjämna toppar och utföra arbetsuppgifter, som inte är högprioriterade, men som behöver utföras. Ungdomarna kom-

mer snart att ingå som en naturlig och uppskattad del av arbetsorganisationen.

Därför blir reaktionen blandad, när de slutar sitt arbete för att börja ett nytt. Även om man tycker att det är bra att de får ett fast arbete medför det att det "uppstår brist på arbetskraft".

Det är mycket vanligt att ungdomarnas rörlighet anses vara mycket hög, speciellt i jämförelse med beredskapsarbetarnas, som ofta stannade hela den möjliga tidsperioden.

Den höga rörligheten medför planeringssvårigheter. Ett exempel utgör situationen i landstingen, där ungdomarna alltså ofta placeras i vårdlag med schemalagd arbetstid. Det är viktigt att vårdlaget är någorlunda stabilt, varför det blir speciellt stora problem vid hög omsättning.

Ungdomarna kan uppfatta sin situation som pressande. Många tycker att man rycker i dem från alla håll. Å ena sidan trivs de med sitt arbete i ungdomslag, å andra sidan känner de från arbetsförmedlingen ett tryck att de bör söka sig ett annat arbete så snart som möjligt. Ungdomslaget ger också en viss trygghet. När ungdomarna därför erbjuds ett vikariat på ett arbete är det vanligt att de vill ha garantier för att de skall återfå samma arbete när de kommer tillbaka. I allmänhet lovar man detta om vikariatet understiger tre månader.

Det finns alltså flera faktorer, som motverkar ungdomarnas rörlighet. Trots det är det en nästan total enighet om att ungdomarna i ungdomslag har en betydligt högre rörlighet än beredskapsarbetarna i samma åldersgrupp hade.

Denna stora rörlighet dokumenteras inte i full utsträckning i statistiken över personer placerade i ungdomslag. Redovisningen missar att en del ungdomar visserligen är placerade i ungdomslag, men inte arbetar i dem. Om de har vikariat är det inte säkert att det rapporteras och slutar de är situationen densamma.

Det är mycket svårt att ange hur stor denna statistiska övervärdering är, men den är troligen ganska hög. Ett belysande exempel härpå är att när en arbetsförmedlare kallade nittio ungdomar till information, uppgav tio av dem att de inte längre arbetade i ungdomslag.

Ett par arbetsförmedlare har vid samtal under hösten sagt att de under sommarmånaderna, med dess mycket stora omsättning, i viss mån tappat kontrollen över vilka personer som befinner sig i ungdomslag. Man kan alltså befara att felen kommer att vara speciellt stora i den statistik som presenteras under de första höstmånaderna.

Sammanfattningsvis

- Ungdomarna placerades ut från och med den 23 januari, 3 veckor efter lagens ikraftträdande
- De ungdomar som var aktuella för placering var i allmänhet väl kända av förmedlingarna och hade tidigare utsatts för gängse förmedlingsverksamhet

- De flesta ungdomarna hade gymnasieutbildning och tidigare arbetslivserfarenhet
- På arbetsplatserna kom de att uppfattas som normala arbetsvilliga ungdomar utan särskilda problem
- Det uppföljningsansvar som genom reformen ålades arbetsförmedlingarna var för dem en ny roll, för vilken de saknade beprövade rutiner. Verksamheten kom därför att halta.
- Det arbete som ungdomarna kom att utföra uppskattades i allmänhet högt. När de slutar uppstår en kännbar brist.
- Man upplevde att denna grupp av ungdomar hade betydligt högre rörlighet än de man tidigare haft som beredskapsarbetare
- Genom att många ungdomar går ut och in i ungdomslagsarbete ger den statistiska redovisningen en överdriven bild av hur många ungdomar som faktiskt arbetar i ungdomslag

9. Synpunkter på ungdomslagen

Det torde ha framgått att ungdomslagen har bemötts övervägande positivt av företrädare för kommuner och landsting samt av arbetsförmedlare och arbetsledare.

Denna värdering görs i förhållande till tidigare åtgärdssystem, främst beredskapsarbetena och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), vilka ersatts av ungdomslagen.

Några viktiga punkter som ofta framhålls är att det är bra att man satsat på arbetslinjen, både därför att "det inte är bra för ungdomarna att gå sysslolösa" och därför att ungdomslagen, i motsats till KAS, ger ungdomarna arbetserfarenheter och därmed ökad konkurrenskraft. De får också en bättre samhällsställning och större självförtroende än med enbart kontantstöd.

En annan viktig sida, som ofta betonas, är att ungdomslagen står öppen för alla ungdomar, som inte lyckas erhålla ett arbete på öppna marknaden. I jämförelse med beredskapsarbetena bedöms åtgärden ha en mycket lägre tendens till "inlåsning". Det är mycket vanligt att de ungdomar som har placerats i ungdomslag anses vara mycket mer aktiva att söka arbete än beredskapsarbetarna i samma åldersgrupp var. Det är t. o. m. vanligt att arbetsledare anser att ungdomarna har för hög omsättning. Några arbetsförmedlare har dock ansett ungdomslagsplaceringen så attraktiv, att den ger inlåsningseffekter.

Även om inställningen till ungdomslag är övervägande positiv, framförs en del kritiska synpunkter. Sålunda är det mycket vanligt att man anser arbetstidens längd, som för det stora flertalet uppgår till fyra timmar, vara alldeles för kort. Dels innebär denna korta arbetstid en särbehandling av ungdomarna i förhållande till andra grupper på arbetsmarknaden, dels

innebär det att ungdomarna ges en felaktig föreställning om arbetslivets villkor.

Det innebär också, vilket inte är det minst viktiga, att ungdomarna inte tjänar tillräckligt mycket pengar för att kunna klara sig själva. De har speciellt svårt att klara av hyran för en lägenhet. Följden blir en "inlåsningsseffekt" – i föräldrahemmet.

Ett problem, som inte är en direkt följd av ungdomslagen, men som accentueras av den, är att man på arbetsplatserna får allt svårare att skilja på de olika åtgärder som förekommer för ungdomar och många efterlyser därför ett mer enhetligt åtgärdssystem.

Vi har alltså huvudsakligen mött positiva omdömen om ungdomslagen. De är betydligt mer positiva än de vi mött vid studiet av andra åtgärder.

Den förvånansvärt snabba uppbyggnaden av platser för ungdomslag antyder också detta. Det är dock viktigt att hålla i minnet att det varit stor efterfrågan på ungdomar. Kommunen och landstingen har ofta behövt denna arbetskraft.

Även om man använder två typer av legitimeringar för vilket slags arbete som kan anses vara acceptabelt, dvs "arbetsuppgifter utanför ordinarie budget" och den fackliga organisationens godkännande, uppfattar många handläggare ett dilemma. Vi skulle kunna knyta an till den tidigare införda dimensionen "konsumentstyrd – sysselsättningsstyrd inriktning". Dilemmat rör frågan i vilken utsträckning man bör bygga ut servicen i en medveten satsning på nya områden eller ej. Denna inriktning markeras tydligt endast på några orter, men är mer en politisk viljeyttring än praktik. Därför efterlyser flera kommunalråd klarare regler, som både tar hänsyn till olika lokala förutsättningar och ger större klarhet om vilka områden som skall prioriteras.

På en punkt råder det nästan total enighet. Det är att kretsen av arbetsgivare huvudsakligen bör återfinnas inom den offentliga sektorn. Det bör däremot inte vara totalstopp för placering i den privata sektorn. Man anser emellertid att en placering i privat sektor endast kan motiveras med utgångspunkt från vad som är mest lämpligt för den arbetslösa individen.

Denna uppfattning är lika utbredd bland företrädare för kommun och landsting, som eventuellt skulle kunna komma i konkurrens med privata sektorn om ungdomarna, som den är bland arbetsförmedlare. Dessa menar oftast att den är det inte säkert att de vill ha det. Flera ungdomar blir ganska bekymrade över den osäkerhet de upplever på en nitiska arbetsförmedlare som till varje pris vill ha ungdomarna till korta vikariat. Problemet är i grunden likartat i fråga om beredskapsarbetena, men oftast gör inte arbetsförmedlarna lika stora ansträngningar att placera ungdomar som erhållit beredskapsarbete på andra arbeten under beredskapsperioden. Från många arbetsgivare finns det å andra sidan uppenbara behov av arbetskraft, vilket innebär att upprepade byten av ungdomar medför stora problem. En följd av detta kan bli att man i längden endast kommer att

inrätta arbetsuppgifter som är mindre väsentliga för arbetsgivaren, med risk att arbetena blir mindre meningsfulla och värdefulla. Detta skulle vara olyckligt eftersom tidigare studier visat att *beredskapsarbeten* fungerar bäst för ungdomar ju mer lika de är vanliga arbeten.¹ Det finns knappast någon anledning att tro att arbete i ungdomslag i detta avseende skulle skilja sig från beredskapsarbete.

En eventuell inläsning i ungdomslag måste ses mot bakgrund av effekten av satsning på arbetslinjen i förhållande till kontantlinjen. Väljer man arbetslinjen medför detta mer eller mindre automatiskt en viss "inläsnings-effekt" och delvis måste detta också vara avsikten. Ungdomarna skall ju skaffa sig vissa erfarenheter och detta måste ta en viss tid i anspråk. Det är inte säkert att de arbetserfarenheter, som korta vikariat eller säsongsarbeten ger är bättre än de som kan erhållas inom ramen för ungdomslagen. Kontantlinjen innebär att de arbetslösa ungdomarna i början är aktiva i arbetssökandet. Efter en tids låfångt sökande tappar de lusten och deras självförtroende minskar och deras sökaktivitet avtar nästan helt. På längre sikt leder det troligen också till social och psykologisk nedbrytning. "Inläsningseffekten" i ungdomslagen måste vägas mot de negativa långsiktiga effekterna av kontantlinjen.

Ett val av arbetslinjen medför därför att man bör ställa frågan om man inte medvetet bör utveckla meningsfulla arbeten med konsumentinriktning. Detta skulle innebära att man ser ungdomslagen i ett längre perspektiv och i vissa avseenden gör dem mer lika uppföljningsansvaret för 16-17-åringarna.

Valet av arbetslinjen innebär också att frågan om arbetstidens längd måste diskuteras. Det är betydligt vanligare i arbetslivet att arbetstiden är 8 tim/dag än 4. Den sida av ungdomslagen som kritiserats kraftigast är att så få har rätt till 8 timmar. En av de invändningar som anförts mot att öka arbetstidens längd är att det skulle minska ungdomarnas sökaktivitet. I så fall måste samma invändning gälla mot att man kan kvalificera sig till 8 timmars arbete genom tidigare arbete som nu är fallet. Dessa skillnader i arbetstid kan uppfattas som orättvisa och något godtyckliga. Med en systematisk uppläggning av ungdomslagen och långsiktig inriktning i uppföljningsarbetet borde en systematisk utslussning till den öppna arbetsmarknaden kunna ske.

Arbetsgivarekretsen

Ungdomslagen fick från början en inskränkning i kretsen av arbetsgivare i förhållande till både beredskapsarbeten och ungdomsplatser där arbete inom såväl offentlig som privat sektor förekommer med samma åtgärd.

¹ Se Margareta Hart *Arbetslösa ungdomar i beredskapsarbete*. Monograph from the department of Sociology, University of Gothenburg No. 31, Göteborg 1984.

Med kombinationen rekryteringsstöd – ungdomslag skulle man nu kunna placera ut ungdomar i privat sektor först och därefter överväga placering i ungdomslag om det inte gick. Det skulle också vara möjligt att efterhand gå över från en åtgärd till en annan, från ungdomslag till anställning med rekryteringsstöd.

Den här modellen har också tillämpats så vitt vi kunnat finna även om rekryteringsstödet kanske inte fått den omedelbara omfattning som man väntat. Men en god rörlighet har ju rapporterats. I viss utsträckning kommer förstås ungdomarna tillbaka till ungdomslagen efter besök i privat sektor via rekryteringsstöd eller annan anställningsform, men de har då ändå fått en praktikperiod, insyn och kontakter i det privata näringslivet.

Vi har ännu så länge sett mycket svaga tendenser till utplacering i privat sektor av ungdomslagslagare sedan lagen ändrades den 1 juli. I vår intervjuundersökning mötte vi också ringa intresse för den möjligheten från såväl arbetsförmedlare som kommunföreträdare.

Ungdomsplats – ungdomslag – beredskapsarbete

Bland de farhågor som fanns då ungdomslagen infördes var den om en eventuell konkurrens mellan ungdomsplatser och ungdomslagsplatser. Man befarade att ungdomarna i stor utsträckning skulle fortsätta sin ungdomsplats som ungdomslagsplats och att det därmed så småningom skulle bli ont om ungdomsplatser. Vi har emellertid inte kunnat se att så har blivit fallet i någon stor utsträckning. Dels är det inte så stor överströmning från ungdomsplatserna till ungdomslagsplatserna dels tillkom nya platser i tillräcklig omfattning.

Vid våra intervjuer har det framkommit att kopplingen ungdomslagsplats-beredskapsarbete skiljer sig åt mellan kommunerna. I Norrlandskommunerna tycks det vara så att man är speciellt angelägen om att beredskapsarbetsplatserna inte får försvinna i samma utsträckning som ungdomslagsplatser tillkommer. I sammanhanget kan det också vara värt att nämna att de kommunala "sommarjobben" som sedan länge finns i de flesta kommuner inte har fått stå tillbaka för ungdomslagsplatser. De har i stor utsträckning tillfallit ungdomar som kom från gymnasiet vid vårterminens slut och då fallit för tre-månaderskarensen för ungdomslag.

Så en reflektion med anledning av ungdomslag kontra beredskapsarbete. Vi har konstaterat en förvånansvärt stor rörlighet i ungdomslagen. Enligt statistik från AMS för perioden januari – juni har 40% av dem som påbörjat plats i ungdomslag slutat. Av dem har 46% fått arbete hos annan arbetsgivare. Endast 100 st har placerats i andra åtgärder: AMI 4 personer, AMU 42 personer och beredskapsarbete 53 personer. Dessa tendenser stämmer väl överens med uppgifter från våra kommuner.

Ungdomslagsplats har ett par viktiga exklusiva funktioner. De ger individen *frihet* och *trygghet*. Genom att åtgärden är en "total åtgärd som

gäller för alla i en viss åldersgrupp blir den "icke-stämplande" på ett helt annat sätt än andra åtgärder, t. ex. KAS och beredskapsarbeten. Med den praxis som har utvecklats på många arbetsförmedlingar att ungdomarna kan få ha kvar "sin" ungdomslagsplats i upp till tre månader om de får en annan anställning – det kan vara t. ex. ett vikariat eller det kan vara ett sommarjobb – ges de möjlighet att ta erbjudanden om arbeten som inte är så långvariga med bibehållen *trygghet* i form av det kontinuerliga ungdomslagsarbetet och vetskapen om att de har det arbetet och den sysselsättningen att komma tillbaka till. På så vis får de också en annan *frihet* att söka sig ut till arbetsmarknaden än vad som är fallet vid de kommunala beredskapsarbetena. Till dessa överväganden kommer också att en period med rörlighet mellan olika arbetsplatser skall kunna ses som en positiv sökperiod för unga människor.

Utbildningsinslag

I förutsättningarna för ungdomslag enligt proposition 1984/85:26 ingår att den tid som "blir över" efter 4-timmarspassen "skall kunna utnyttjas till utbildning". Kommunerna bör också "ta initiativ till att erbjuda ungdomarna plats inom den kommunala vuxenutbildningen".

I våra kommuner har vi sett exempel på kombinationen 4 timmars arbete + utbildning i mycket ringa omfattning. Undantagen är den rena arbetsplatsutbildningen som förekommer speciellt på de landstingskommunala platserna.

Ett par troliga förklaringar till den ringa omfattningen kan vara på sin plats. För det första var åtgärden så pass ny då vi gjorde vår datainsamling att man förmodligen inte hunnit med att planera in speciella utbildningsinslag i kombination med de kommunala platserna.

För det andra var det, också till följd av tidpunkten – våren – inte aktuellt att starta utbildningsinslag i form av kurser.

För det tredje, och det är förmodligen den viktigaste förklaringen om vi ser till tidigare slutsatser beträffande vem som finns i ungdomslag, är ungdomarna så pass välutbildade att ytterligare utbildning inte är speciellt lätt att motivera till omedelbart.

En fjärde orsak torde kunna vara den relativt stora rörligheten i gruppen.

Beträffande utbildning gäller troligen ett omvänt förhållande för den här gruppen sett i relation till åtgärderna för 16–17-åringarna. De åtgärderna har en tendens till vad vi brukar kalla "förskolning". Med det menar vi att definitionen av problemet *ungdomsarbetslöshet* blir utbildningsorienterat eftersom det är skolan/skolstyrelsen och skolmänniskor som är handhavare av ungdomarna och åtgärderna. För 18–19-åringarna har verksamheten så gott som helt frikopplats från utbildnings- och skolsystemet.

Studie- och yrkesvägledning

Med lagen om ungdomslag infördes ett nytt moment i Arbetsförmedlingens arbetsformer. Nu ställdes krav på uppföljningen av arbetslös ungdom. Arbetsförmedlingen skulle kontinuerligt arbeta på att kunna placera ungdomarna inte bara på reguljär arbetsmarknad utan också i lämplig utbildning. Detta förutsatte att ungdomarna har regelbunden kontakt med sin Af och att de kan få studie- och yrkesvägledning.

Förutsättningarna för Af:s uppföljningsarbete med ungdomslagen blev mycket snarlika de kommunala som gäller för uppföljningen av 16–17-åringarna. Emellertid har vi sett hur Af över tid har fråntagits arbetsuppgifter med de yngsta arbetssökande. Allteftersom åtgärderna mot ungdomsarbetslöshet förlades till kommunalt ansvar och till utbildningssystemet och definitionen av arbetslösheten som ett utbildningsproblem förtydligades har Af:s arbetsuppgifter renodlats till att innebära platsförmedling och registrering.

I uppföljningsverksamheten för 16–17-åringarna utanför reguljär utbildning finns planering för perioden minst fram till 18-årsdagen. Den ombesörjs av syo-konsulenter. För de ungdomar som går i gymnasiet finns också syo inlagd under hela utbildningsperioden. Denna syo startar i själva verket redan i grundskolan och skall enligt intentionerna ses som en viktig process i ungdomars utveckling. Alla ungdomar är ju emellertid inte klara med sin inriktning i och med 18-årsdagen och det är därför viktigt att planering och vägledning kan fortsätta.

Med den utformning som ungdomslagen nu har med den klara arbetsmarknadsinriktningen framför utbildningsinriktningen kan denna funktion mycket väl ligga på Af. Af bör därför få utökade resurser till såväl studie- som yrkesvägledning. En anledning till att uppföljning och vägledning skall ligga på Af för den här gruppen är också att man på Af har en bredare kontaktyta med näringslivet än vad kommunen/skolan har. Den inskränker sig inte till kommunens arbetsmarknad och arbetsplatser utan man har där en bild av arbetsmarknaden i ett större regionalt och nationellt perspektiv. Ungdomarnas motivation till rörlighet såväl geografiskt som utbildningsmässigt borde därför bättre kunna påverkas med den konstruktionen.

Ungdomarna och arbetsplatserna

Som vi har beskrivit i tidigare avsnitt fick man alltså med förvånansvärd snabbhet fram mer än tillräckligt med platser för ungdomslagen. Här skall vi nu göra ett par reflektioner kring detta.

Initialt fanns vissa föreställningar om ungdomsgruppen. De föreställningarna ledde ute på arbetsplatserna till en "hjälp-inställning": vi måste hjälpa "de stackars ungdomarna". En sådan lokalt förankrad inställning – "det handlar om våra ungdomar" – kan ta udden av fackliga farhågor om

att de reguljära jobben hotas. Till detta kommer också *plikten* – kommunen hade skyldighet och ansvar för de här ungdomarnas sysselsättning. På ett tidigt stadium, ofta långt innan lagen slutligt fastställts till att börja gälla från den 1 januari, hade man alltså informerat förvaltningarna om vad som skulle komma, inventerat tillgängliga platser och arbetsuppgifter och man hade inlett förhandlingar med facket.

Men vi har också mött förvåning och t. o. m. irritation över att ungdomarna inte har kommit ut på arbetsplatserna i samma utsträckning som förespeglades från Af och från kommunens personalavdelningar. När det visade sig att "de stackars ungdomarna" var helt vanliga människor, arbetsvilliga och ofta med erfarenheter från tidigare anställningar har det skett en förskjutning i synsättet. Man räknar med ungdomarna i de reguljära arbetslagen och vid planering av sin verksamhet. Ofta finns det ett uppdämt behov av arbetskraft inom förvaltningar och inom såväl kommunal som landstingskommunal vårdsektor. Men dels har det inte kommit så många som man hade trott (hoppats?) dels är det stor rörlighet i gruppen. De ungdomar som får jobb utanför offentlig sektor – det kan vara kortare vikariat eller fasta jobb – har ingen uppsägningstid från sin ungdomslagsplats. De kan alltså försvinna snabbt. Det byggs upp en motsättning i detta. Dels vill förstås alla att ungdomarna skall få jobb och komma in på den reguljära arbetsmarknaden, dels blir det besvärligt när ungdomarna försvinner.

Det sker alltså en glidning i förhållningssättet till ungdomslagen och ungdomarna från det sociala hjälp-tänkandet till det mer ekonomiskt styrda resurstänkandet.

Förslag

Vi föreslår att man överväger en modifiering av ungdomslagen enligt följande. Under de första 3–4 månaderna av en arbetslöshetsperiod gäller ungdomslag enligt i stort nuvarande regler. Efter denna period erbjuds den "arbetslöse" möjlighet till ungdomslagsarbete på heltid. I denna heltid skall *schemalagd tid* avsättas för dels eventuell kompletteringsutbildning dels arbetssökning. För ungdomarna skall gälla individuella "uppföljningsprogram" med individuell vägledning.

11. Fortsatt forskning och utvärdering

Den fortsatta utvärderingen av ungdomslag bör framförallt behandla tre problemområden:

1. Hur modifieras tillämpningen av åtgärden som en följd av gjorda erfarenheter.
2. Vilken inlåsning, rundgång mellan olika åtgärder, utslussning och rörlig-

het följer av åtgärden och hela åtgärdssystemet mot ungdomsarbetslöshet.

3. Vilka blir de mer långsiktiga makroeffekterna av den omfattande satsningen på åtgärder mot ungdomsarbetslöshet. Effekter inom sysselsättningspolitikens, regionalpolitikens och kommunalpolitikens domäner.

För att belysa det första problemområdet bör en ny studie av den typ som här redovisats utföras. Förslagsvis under våren – början av hösten 1985, dvs. ett år efter denna studie.

Det råder en skriande brist på uppföljningsstudier av ungdomar i och utanför åtgärder. Vi föreslår att man följer en representativ ungdomsgrupp under ett flertal år, kanske på sikt under en 10-årsperiod, och belyser deras karriärvägar utanför, innanför och mellan olika åtgärder. Endast genom en sådan studie kan olika åtgärders effekter på utslussning och inläsning av ungdom bli belyst.

För att analysera makroeffekterna på samhällets funktionssätt behövs en integrerad, tvärvetenskaplig ansats.

En ungdomslagsberättelse

När ungdomslagen beslutades av riksdagen hade jag inga tankar på att det kunde bli något positivt med ett sådant "jobb" med sådana villkor. Jobba fyra timmar och bara göra sådant som den ordinarie personalen inte hinner med.

Mina farhågor besannades till en början av min nu 7 månader långa erfarenhet av arbete i ungdomslag. Jag kom till Arbetsförmedlingen den 30 januari 1984. Då fick vi information i grupp om vad detta innebar. Men någon vidare information blev det inte. För ingen i personalen hade ju hunnit att sätta sig in i detta. En del av mina jämnåriga hade dock redan tilldelats platser. Vi som inga fått fick följa med vår förmedlare och se vad som kommit in under morgonen. Jag blev då erbjuden två olika jobb: städa vagnar på SJ, vilket jag inte var speciellt intresserad av och ett "kontorsarbete" på Länsstyrelsens planenhet. Jag valde då Länsstyrelsen. Jag fick namn och telefonnummer till en kontaktperson på min nya arbetsplats och gick så dit den 31 januari efter ett samtal med en överenskommelse.

Jag kom dit, fick information och fick skriva på tystnadsplikt. Jag blev hänvisad till min nya arbetsplats. Men tyvärr, den person som skulle bli min handledare var tyvärr inte där. Vilken planering! Vi kom därför överens om att jag skulle återkomma och börja mitt arbete måndagen därpå, den 6 februari.

Måndagen kom och jag infann mig. Min handledare hade nu återkommit från sin utflykt och jag blev satt i arbete. . . . Att kolla 1000 och åter 1000 stadsplanekartor (en del över hundra år gamla). Och när jag ändå hade dom uppe kunde jag ju skriva på vilken kommun de avbildade. Detta "jobb"

var ju verkligen något som inte den ordinarie personalen hann med. Men varför skall man sätta ordinarie personal på i stort sett meningslösa jobb som är påhittade i all hast (eller i brist på fantasi kanske)? Jag fortsatte mitt arbete på Länsstyrelsen men tog kontakt med Arbetsförmedlingen igen efter några dagar, eftersom jag hade fått reda på att det fanns möjligheter till ett ungdomslagsarbete på Landstingets informationsavdelning. Och eftersom det låg i linje med vad jag vill syssla med så ville jag naturligtvis börja där. Jag fick det så småningom och efter 2 veckor på Länsstyrelsen började jag på Landstingets informationsavdelning. Nämnas kan väl också att jag var på en "anställningsintervju" innan jag fick börja.

Alltså måndagen den 20 februari kom jag till min nya arbetsplats och blev väl omhändertagen. Jag blev bl. a. insatt i ett introduktionsprogram och fick veta hur arbetet går till. Mina arbetsuppgifter var enkla i början, men blev så småningom större och mer ansvarsfyllda efterhand som jag kom in i jobbet. Tiden gick och så småningom fick jag fasta uppgifter (vilket man ju inte har i ett sådant arbete?). Mitt arbete på Landstinget skiljer sig mycket från det jag hade på Länsstyrelsen men jag kan ju inte förneka att man blir lite särbehandlad som ungdomslagare speciellt som man bara jobbar fyra timmar om dagen. Efterhand som jag fick mer riktiga och ansvarsfyllda arbetsuppgifter hann jag inte vara med på avdelningsmöten och speciella aktiviteter för de andra på avdelningen. Under sommaren hade jag semester och hade då ett sommarjobb, som jag också hade haft förra sommaren direkt efter gymnasiet. Jag hade kunnat jobba in ganska mycket extra tid eftersom det var så mycket att göra på Landstinget också. Dagen då jag skulle fylla 20 närmade sig allt hastigare och jag sökte upp Arbetsförmedlingen igen för att förhöra mig om att omvandla mitt ungdomslagsarbete till beredskapsarbete som jag hade diskuterat med min chef. Dom ville inte ha någon ny ungdomslagsarbetare eftersom jag var insatt i jobbet nu.

Till min stora förvåning upptäckte jag på Arbetsförmedlingen att i min akt stod det att jag fortfarande var på Länsstyrelsen. Det hade då gått över ett halvt år sedan jag slutade där! Ingen gång har jag kallats till Arbetsförmedlingen under tiden. Omvandlingen av mitt arbete till beredskapsarbete gick inte Arbetsförmedlingen med på heller trots att Landstinget också hade kontakt med arbetsförmedlingen. Dom motiverade det med: "Du måste gå arbetslös först i minst 6 månader innan du kan få något beredskapsarbete". Jag tycker det är märkvärdigt att en människa som har att göra skall sluta sitt arbete för att en annan skall få arbeta någon annans stans eller också komma och ta det arbetet när den personen inte alls kan det arbetet eller de rutinerna. Men så är det bestämt och då är det bara så. Och förresten är ju inte ungdomslagsarbete något riktigt arbete så egentligen var jag ju redan arbetslös. Det var ju bara så att jag gjorde skäl för mina pengar som jag fick från staten.

Men det blev som sagt var inget beredskapsarbete. Så då gjordes min

tjänst om till en heltidstjänst oktober ut. Och det är möjligt att det kan bli november också. Det skulle behövas en person till på den avdelningen där jag är, men tyvärr är det anställningsstopp och det finns inga pengar till en lön till.

Sammanfattningsvis kan jag säga så här: Det är nog både för- och nackdelar med ungdomslag. Det beror nog väldigt mycket på var man hamnar, hur pass mycket det finns att göra. Och det skall ju vara arbetsuppgifter som känns meningsfulla för arbetstagaren men ändå inte vara något riktigt. Det kan bli svårt men det går ju bara det är riktigt genomtänkt innan man sätter någon på en sådan tjänst det har jag ju fått bevisat för mig.

Men en sak undrar jag

varför tog alla andra 18- och 19-åringar i ungdomslaget vägen?

och

varför gör dom inte riktiga jobb när det behövs och staten ändå betalar?

SINOVA

Organisationsbolaget

1984-08-31

Ungdomslagens inverkan på utslussningen av ungdomar till den öppna marknaden

Bo Erixon, Bo Winander

1. Bakgrund

Genom riksdagsbeslut i december 1983 infördes från 1 januari 1984 ungdomslag i syfte att ge arbetslösa 18- och 19-åringar arbete. Ungdomslagen innebär en skyldighet för primärkommunerna och en möjlighet för landsting och lokala statliga myndigheter och verk att erbjuda ungdomar arbete i ungdomslag.

För ungdomarnas del innebär ungdomslagen en rätt att inom tre veckor från anmälan om arbetslöshet erbjudas arbete i ungdomslag.

Arbetsförmedlingarna skall enligt riksdagsbeslutet anvisa plats i ungdomslag först när andra åtgärder prövats för den arbetslöse.

Vanligtvis motsvarar arbetet i ungdomslag en halvtidstjänst men i vissa fall – i första hand när den arbetslöse annars skulle haft rätt till ersättning från arbetslöshetskassa – utförs arbetet på heltid.

Ungdomslagen fick snabbt stor omfattning, framför allt i primärkommunerna, och omfattade som mest under våren 1984 drygt 30 000 ungdomar. Under sommaren har antalet ungdomar i ungdomslag minskat och uppgick vid månadsskiftet juli – augusti till knappt 26 000.

Riksdagsbeslutet öppnade vissa möjligheter för primärkommunerna att låta ungdomar som anställts i ungdomslag arbeta i privat verksamhet. Den möjligheten har utnyttjats endast i ett fåtal fall.

2. Utvärdering

I riksdagsbeslutet förutsattes att ungdomslagsverksamheten skulle utvärderas. Riksdagen pekade särskilt på ungdomslagets konstruktion med i huvudsak halvtidsarbeten samt lagens inriktning på 18–19-åringar och utelämnande av de något äldre arbetslösa ungdomarna.

I februari 1984 beslutade regeringen om flera utvärderingar av ungdomslagen. Åt arbetsmarknadsstyrelsen uppdrogs att visa bl. a. ungdomslagens omfattning och fördelning av ungdomar på bl. a. heltids- och halvtidsarbeten, arbetsgivare och typ av sysselsättning samt flödet av ungdomar in i och ut ur ungdomslagen.

EFA – delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning inom arbetsmarknadsdepartementet – har uppdragit åt sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet att studera hur beslutet om ungdomslag har hante-rats i den kommunala planeringsprocessen.

SINOVA har av EFA fått i uppdrag att studera huruvida ungdomslagen påverkar ungdomarnas utträde på den öppna arbetsmarknaden, dvs. den arbetsmarknad som erbjuder ordinarie jobb hos privata och offentliga arbetsgivare.

3. Genomförande

SINOVA har under arbetets genomförande tagit del av statistik från arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån och i vissa fall även lokal statistik från kommuner och arbetsförmedlingar.

SINOVA har också besökt kommunerna Eskilstuna, Växjö, Skellefteå, Linköping och Kramfors för att studera ungdomslagen på lokal nivå. I varje kommun har gjorts intervjuer med personal på arbetsförmedlingarna, med handläggare av ungdomslagen i primärkommuner och i vissa fall också andra offentliga arbetsgivare. Vid kommunbesöken har även gjorts personliga intervjuer med ungdomar i ungdomslag.

I ett delvis parallellt löpande uppdrag från skolöverstyrelsen har SINOVA också studerat hur åtgärdssystemet för arbetslös ungdom under 18 år (uppföljningsverksamheten) samordnas med och – i förekommande fall – påverkas av ungdomslagen för arbetslösa ungdomar i åldern 18–19 år.

Inom ramen för detta SÖ-uppdrag, som rapporterats separat ("Ungdomslagets inverkan på det kommunala uppföljningsansvaret" 1984-06-27), har besök gjorts i ytterligare kommuner nämligen: Uppsala, Östersund, Kristinehamn, Helsingborg och Oskarshamn. På dessa platser har intervjuer gjorts med personal på arbetsförmedlingarna, uppföljningsansvariga i kommunerna och ungdomar som funnits i uppföljningsverksamheten men fyllt 18 år under senare delen av 1983 eller efter årsskiftet 1983/84.

Kommunbesöken har i de bägge uppdragen genomförts under tiden februari till maj 1984. Frågeställningarna har till vissa delar sammanfallit varför kunskapsunderlaget för denna rapport är bredare än det skulle varit vid ett genomförande endast av detta uppdrag. Sammanlagt har intervjuer gjorts med omkring ett hundra ungdomar. Frågeguider som använts återges i bilaga.

4. Rapporten

I denna rapport redovisas resultatet av SINOVAS arbete. Syftet är att ge ett svar på frågeställningen huruvida ungdomslagen påverkar ungdomarnas utslussning på den öppna arbetsmarknaden.

För att begränsa rapporten till sådant som är direkt relevant för denna frågeställning avstår vi från varje redovisning av ungdomslagens totala omfattning och fördelning på arbetsgivare, sysselsättning m. m. Information av detta slag får då sökas i rapporten från AMS. Denna rapport bör läsas med den typen av bakgrundsinformation tillgänglig.

5. Huvudresultat

SINOVAS arbete har genomförts under tiden februari-augusti 1984. Verksamheten i ungdomslag igångsattes i januari 1984 och befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Det är därför svårt att redan nu dra bestämda slutsatser utifrån vår frågeställning om ungdomslagen påverkat utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden.

Likafullt har vår analys av tillgänglig statistik och intervjuarbetet i besökta kommuner lett oss fram till *den preliminära slutsatsen att ungdomslagen fördröjer utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden*. Därigenom kan ungdomslagen sägas ha en "inlåsande" effekt för ungdomarnas del.

Denna fördröjande effekt kan hänföras till i huvudsak fyra förhållanden.

- Anvisningen till ungdomslag sker inte alltid som sista – utan i många fall snarare som första åtgärd från arbetsförmedlingens sida. Anvisningen tar dessutom ingen hänsyn till ungdomarnas varierande förmåga att skaffa arbete själva. Ungdomslagens generella och tvingande karaktär är härvidlag ett problem. Intervjuerna med ungdomar visar också att det på flera håll brustit i arbetsförmedlingarnas uppföljning av ungdomar i ungdomslag.
- Ungdomslagen gäller i praktiken enbart offentlig verksamhet, där man har förhållandevis små möjligheter att gå från ungdomslag till ordinarie arbeten. Av de ungdomar som lämnat ungdomslag därför att de fått fast anställning har också ett mycket litet antal fått sådan anställning hos samma arbetsgivare.
- Ungdomarnas egen sökaktivitet minskar när de är placerade i ungdomslag. Detta är särskilt allvarligt då andra undersökningar har visat att det finns ett tydligt samband mellan ungdomars egen sökaktivitet och möjligheterna att få arbete på den öppna arbetsmarknaden¹.

¹ Harkman, A. Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Ungdomarnas söksätt, Stockholm, 1983.

– Ungdomslagen – liksom flera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder av sysselsättningsskapande karaktär – ersätter arbeten på den öppna arbetsmarknaden. Effekterna är ibland kortsiktiga men framför allt handlar det om en långsiktig tillvänjning hos offentliga arbetsgivare.

Det är troligt att arbetsförmedlingarna efterhand som arbetet med anvisning av ungdomar och uppföljning av ungdomar i ungdomslag fortskrider, minskar ungdomslagets "inlåsnings" effekt. Enligt vår bedömning är det dock inte troligt att en bättre "hantering" av ungdomslagsverksamheten fullt ut kan kompensera "inlåsnings" effekterna". *Som vi ser det måste man räkna med att ungdomslagen genom sin utformning fördröjer utslussningen på den öppna arbetsmarknaden även om verksamheten hanteras på ett mer effektivt sätt.*

6. Några statistiska data

En utvärdering av ungdomslagets effekter skall i det ideala fallet ge svar på frågan vad som skulle gällt beträffande 18- och 19-åringars utslussning på arbetsmarknaden om ungdomslagen inte införts.

Det säger sig självt att en sådan ideal utvärdering är svår att utföra. Vi tvingas i själva verket göra mer eller mindre grova antaganden om att tidigare förhållanden skulle fortsatt att gälla om inte ungdomslagen hade införts. Dessa kan avse t.ex. antal ungdomar som är arbetslösa eller i åtgärder eller arbetslöshetsperioders längd. En granskning av ungdomslagets inverkan på utslussningen av ungdomar på arbetsmarknaden måste emellertid också ta hänsyn till andra förändringar som inträffat samtidigt.

Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att ta hänsyn till samtidigt genomförda förändringar i det arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemet och förändringar i arbetsmarknadens efterfrågan på och utbud av arbetskraft och då särskilt ungdomar i de åldrar som omfattas av ungdomslagen.

Beträffande åtgärdssystemet infördes samtidigt med ungdomslagen det s.k. rekryteringsstödet som är avsett att stödja anställningar på den privata arbetsmarknaden av arbetssökande som förmedlas av arbetsförmedlingarna. Rekryteringsstödet har i stort sett ersatt enskilda beredskapsarbeten men har ett vidare tillämpningsområde såtillvida att det gäller ordinarie anställningar.

Under den tid ungdomslagen fungerat har också arbetsmarknadsläget i allmänhet förändrats till det bättre. Jämfört med 1983 har antalet lediga platser ökat och även om flertalet av dessa till arbetsförmedlingarna anmälda lediga platser gäller arbeten för vilka krävs yrkeserfarenhet är det troligt att också tillgången på andra arbeten är större än tidigare även om detta bara delvis återspeglas i statistiken över lediga platser.

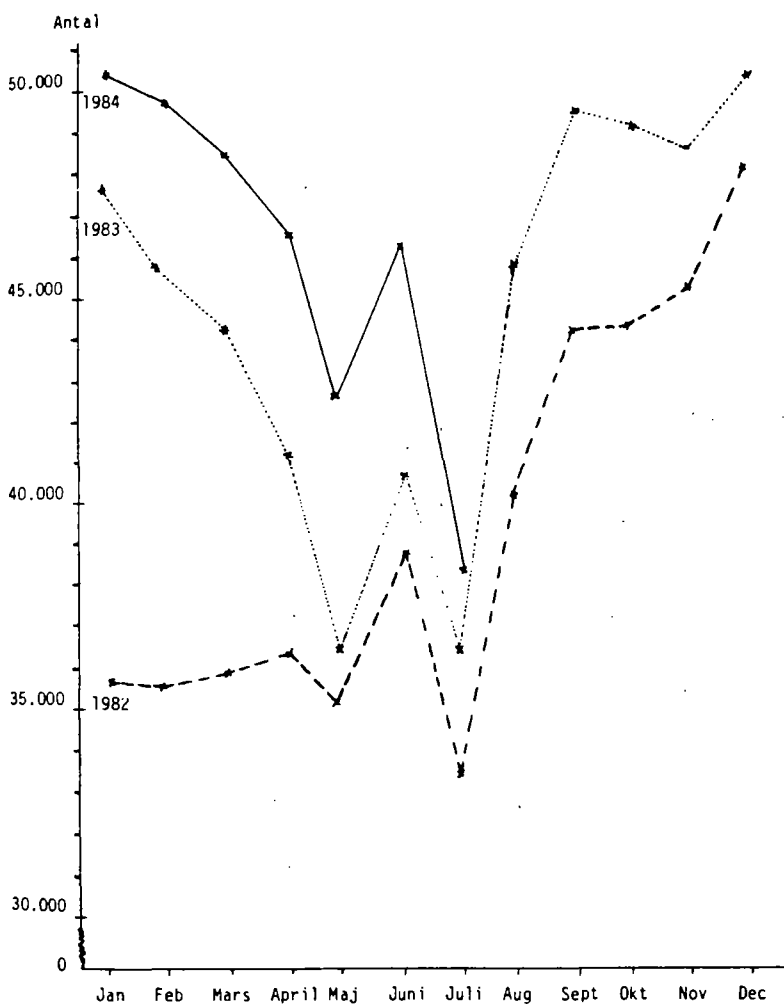
6.1 Fler 18–19-åringar arbetslösa och i åtgärder

Med den förbättring av arbetsmarknadsläget som skett under 1984 borde antalet 18–19-åringar som är arbetslösa eller i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha minskat. Under den del av 1984 som vi hittills kunnat studera har trots detta skett en ökning.

Antalet 18–19-åringar som är öppett arbetslösa och i beredskapsarbeten minskade starkt i samband med ungdomslagens införande. Samtidigt har emellertid ungdomslagen fått en så stor omfattning att den tillsammans med rekryteringsstödet mer än kompenserat för denna minskning.

Utvecklingen åskådliggörs av nedanstående diagram och återges i tabellform i bilaga 1.

Diagram 1 Antalet ungdomar 18 och 19 år som är arbetslösa eller i åtgärder 1982, 1983 och 1984.



Anm. "I åtgärder" avser för 1982 och 1983 beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning och för 1984 dessutom rekryteringsstöd och ungdomslag.

Diagrammet förtjänar kommentarer på ett par punkter.

Det kan exempelvis diskuteras om det är rimligt att ta med ungdomar på rekryteringsplatser i en jämförelse av detta slag. Rekryteringsstödet avser ju arbeten på den öppna arbetsmarknaden och återspeglar således att ungdomar i samma utsträckning fått arbete.

Samtidigt gäller emellertid att enskilda beredskapsarbeten som rekryteringsstödet i stort sett ersatt i praktiken ibland också fungerade på detta sätt. En stor andel av enskilda beredskapsarbetare fick tidigare fortsatt anställning hos samma arbetsgivare när beredskapsarbetet upphört. Beredskapsarbetet fungerade sålunda som en slags introduktion på den öppna arbetsmarknaden. Om våra jämförelser sålunda exkluderade både rekryteringsstöd och enskilda beredskapsarbeten skulle vi haft kvar den ökning av 18- och 19-åringar i arbetslöshet eller åtgärder som diagrammet avser att illustrera.

En ytterligare kommentar måste göras beträffande 18- och 19-åringar i arbetskraften. Om dessa blivit fler under den tid ungdomslagen varit i verksamhet är det rimligt att räkna med en ökning av antalet ungdomar som är arbetslösa eller i åtgärder.

Arbetskraftsundersökningar (AKU) ger uppgifter om antalet 16–19-åringar i arbetskraften. Av dessa utgörs flertalet av 18–19-åringar. Enligt AKU har antalet 16–19-åringar i arbetskraften varit i stort sett oförändrat eller minskat något 1984 jämfört med motsvarande tid 1983, vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 1 Antal 16–19-åringar i arbetskraften de båda första kvartalen 1982, 1983 och 1984 i 1000-tal.

	1 kv	2 kv
1982	203	225
1983	203	221
1984	196	198

Källa. Statistiska centralbyrån, arbetskraftsundersökningarna

Vi kan inte vara säkra på att ökningen av antalet 18- och 19-åringar som är arbetslösa eller i åtgärder är ett resultat av ungdomslagens införande. Vi har dock svårt att finna någon annan rimlig förklaring till huvuddelen av denna ökning.

6.2 Ungdomar i ungdomslag längre tid än i öppen arbetslöshet

Av ungdomar i ungdomslag har omkring två av tre varit i ungdomslag under tre månader eller mer. Åtskilliga av dessa ungdomar har dessförinnan varit i beredskapsarbete varför den sammanlagda tiden i åtgärder kan vara längre.

Varaktighet i ungdomslag kan jämföras med tidigare statistiska uppgifter

om varaktighet i öppen arbetslöshet. Under senare år har den tid under vilken ungdomar är arbetslösa ökat. Ännu motsvarande tid 1983 var emellertid endast 20–25 % av ungdomarna arbetslösa tre månader eller mer.

Ungdomar i ungdomslag tenderar således att vara i ungdomslag längre tid än ungdomar i öppen arbetslöshet tidigare kvarstannade i arbetslöshet. Av detta bör därför också kunna dras slutsatsen att ungdomslagen har förlängt den tid ungdomar kvarstannat utanför den öppna arbetsmarknaden.

En jämförelse av detta slag är naturligtvis vanskelig att göra. I viss utsträckning förekommer det sannolikt att arbetsförmedlingar accepterar att ungdomar kvarstannat i ungdomslagsstatistiken även om de under kortare tid uppstår ett vikariat. Varaktigheten i ungdomslag kan därigenom vara överdriven, men vi har ingen uppfattning om hur betydande denna effekt kan vara.

Samtidigt gäller sannolikt att tidigare arbetslösa ungdomar i viss utsträckning kvarstannade i arbetslöshetsstatistiken när de hade kortare arbeten, som kanske inte kom till arbetsförmedlingens kännedom. Varaktigheten i arbetslöshet kan därför ha varit överdriven.

En viktig fråga är i vilken utsträckning tidigare jämförelsevis korta tider i arbetslöshet berodde på tätt återkommande vandringar från arbetslöshet till sysselsättning och tvärtom. Ju fler sådana "vandringar" desto kortare genomsnittliga arbetslöshetsperioder.

Arbetskraftsundersökningarna ger en viss uppfattning om storleken av sådana förändringar. Mellan 80 och 90 % av arbetslösa 16–19-åringar har endast en arbetslöshetsperiod under året. (Källa. SCB. Årssysselsättningen 1980 och 1982. Tillägsfrågor till AKU i februari. Refererat i "Arbetsmarknadspolitik under omprövning – Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA)" kapitlet om Ungdomars arbetsmarknadssituation och åtgärder mot ungdomsarbetslöshet av Persson-Tanimura).

Samma undersökningar visar också att endast drygt en tiondel av samtliga arbetslösa 16–19-åringar haft en sammanlagd arbetslöshetsperiod på mer än sex månader under året.

Här är den statistiska informationen om varaktighet i ungdomslag sex månader eller mer mycket knapphändig och inskränker sig i skrivande stund till julistatistiken. Av de som den sista juli kvarstod i ungdomslag hade 24 % varit i ungdomslag sex månader eller mer.

En mer relevant jämförelse bör emellertid avse ungdomar som är kvar i eller varit i ungdomslag någon gång under året. Om en sådan jämförelse görs visar det sig att när sju av årets 12 månader förflutit har knappt 15 % av dessa ungdomar varit i ungdomslag sex månader eller mer. Helårseffekten är svår att förutse.

Trots svårigheten att göra statistiska jämförelser av detta slag förefaller det enligt vår mening finnas tydliga tecken på att ungdomslagen inneburit

att 18–19-åringar kvarstannar i ungdomslag längre tid än de annars troligtvis skulle kvarstannat i öppen arbetslöshet.

Detta är då ytterligare en indikation på att ungdomslagen försenar utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden.

7. Intryck från kommunbesök

I arbetet har ingått besök i Eskilstuna, Växjö, Skellefteå, Linköping och Kramfors. Dessa kommuner representerar varierande storlek och olika delar av landet. De är också kommuner i vilka den lokala arbetsmarknaden har varierande utseende. Vissa kommuner har långvariga och djupgående arbetsmarknadsproblem medan andra har mer kortvariga och mindre omfattande problem. Vissa kommuner har utpräglad industrikaraktär medan andra har en tyngdpunkt i offentlig verksamhet.

I varje kommun har vi haft diskussioner med personal på arbetsförmedlingen på orten och likaså med de handläggare inom kommunen som i praktiken arbetat med ungdomslagen. Vi har också på vissa orter haft kontakt med motsvarande handläggare inom landstingsverksamheten. Huvuddelen av vår tid har dock ägnats åt personliga intervjuer med ungdomar i ungdomslag verksamma på en mångfald olika arbetsställen inom kommun och landsting. På detta sätt har vi haft möjlighet att diskutera deras bakgrund ifråga om utbildning och arbetslivserfarenhet liksom också erfarenhet av arbetslöshet och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder före ungdomslagens tillkomst.

Vi har ägnat särskild uppmärksamhet åt ungdomarnas eget sökande efter arbete av mer fast eller tillfällig natur liksom även den hjälp de fått av arbetsförmedling, föräldrar och kamrater m. fl.

En viktig fråga har varit omständigheterna kring anvisningen till ungdomslag, i vilken utsträckning andra åtgärder prövats före en sådan anvisning liksom också den vidare uppföljningen från arbetsförmedlingens sida.

Vi har med ungdomarna också berört sådana frågor som i vilken utsträckning arbetet i ungdomslag kombinerats med extraarbeten vid sidan om, hur man ser på halvtids- resp. heltidsarbeten, i vilken grad arbetet i ungdomslag är meningsfullt och eventuellt lämpligt som praktik med tanke på den vidare yrkesinriktning ungdomarna har.

Ungdomarnas fortsatta sökande efter ordinarie arbete under tiden i ungdomslag liksom deras framtidsplaner och eventuella möjligheter att gå från ungdomslag till ordinarie arbete inom samma arbetsplats eller arbetsfält har varit andra viktiga diskussionspunkter.

Vi har på detta sätt genom diskussioner med arbetsförmedlare, kommunal och landstingspersonal som handlägger frågor kring ungdomslagen och diskussioner med ungdomar i ungdomslag samlat intryck och erfarenheter som i en del fall mycket konkret berör ungdomslagen, i andra fall har mer perifer anknytning just till detta arbetsmarknadspolitiska medel.

I detta avsnitt redovisar vi fortsättningsvis de erfarenheter som vi anser har betydelse för frågeställningen: Hur påverkar ungdomslagen utslussningen till den ordinarie arbetsmarknaden?

Till grund för framställningen i detta avsnitt ligger inte enbart arbetet i de ovannämnda kommunerna utan också ett delvis parallellt utfört arbete i ett antal andra kommuner Uppsala, Östersund, Kristinehamn, Helsingborg och Oskarshamn.

I dessa senare nämnda kommuner har vi på uppdrag av Skolöverstyrelsen undersökt hur ungdomslagen påverkat skolans arbete med uppföljningen av 16- och 17-åringar som inte går i utbildning eller har arbete och vad som händer dessa ungdomar när de fyller 18 år och följaktligen kan bli aktuella för arbete i ungdomslag.

Också här har arbetet innefattat diskussioner med arbetsförmedlingar, handläggare inom skolväsendet samt ungdomar som deltagit i uppföljningsverksamheten men fyllt 18 år under senare delen av 1983 eller 1984, även om frågeställningarna i huvudsak varit andra än de som gällt i vår utvärdering av ungdomslagen har vi på dessa orter naturligtvis också fått information om ungdomslagen och dess verkningar.

Uppdraget från Skolöverstyrelsen har redovisats i särskild rapport.

Den redovisning som följer fortsättningsvis baserar sig följaktligen på erfarenheter i ett begränsat antal kommuner under begränsad tid. Det är därför möjligt att våra slutsatser kan vara svåra att generalisera till landet i dess helhet. Vår ambition har emellertid varit att i detta sammanhang endast ta med sådant som enligt vår erfarenhet är genomgående intryck från flera kommuner och från diskussioner med olika personer. Vi tror därför att våra slutsatser är giltiga också utanför de kommuner vi studerat även om slutsatserna kan ha varierande betydelse på olika håll i landet.

7.1 Ungdomslagen ersätter vanliga jobb

Ungdomslagsarbeten skall i likhet med beredskapsarbeten vara sådana arbeten som normalt inte utförs. Vad beträffar ungdomslagen är detta enligt våra erfarenheter i allmänhet också fallet. Samtidigt står det klart att ungdomslagen i en hel del fall under kortare eller längre tid ersätter ordinarie arbeten.

Vi har många exempel på detta, bl. a. följande:

- I en kommun har gällt att medan kommunens ambulansförare under fem månader deltar i vidareutbildning ersätts de helt eller delvis av beredskapsarbetare och ungdomslagsarbetare som dessförinnan gått en kortare sjukvårdskurs
- En kommun använder ungdomslagsanslaget till att täcka mellanskillnaden mellan 30 kr/tim och den anställdes avtalsenliga lön
- I en kommun arbetar en flicka i ungdomslag med att introducera och lära upp en beredskapsarbetare i arbetet att fungera som samordnare

och arbetsledare för närmare trettio andra beredskapsarbetare. Detta kvalificerade arbetsledande arbete har tidigare utförts av flickan som nu är i ungdomslag.

- I en kommun fungerar särskilt handplockade ungdomar med goda personliga kvalifikationer som någon form av kringresande ombudsmän för kommunens ungdomslagsanställda.

Det sista exemplet visar på hur diffust förhållandet mellan ett ungdomslagsarbete och ett ordinarie arbete kan vara. I frånvaro av dessa ungdomar är det inte säkert att kommunen anställt ordinarie personal för att utföra arbetet men det är samtidigt troligt att man tvingats lösa arbetsuppgifterna på något sätt med anställd personal.

Som aktivitet för ungdomarna är det naturligtvis en utomordentligt viktig och meningsfull uppgift att ha dessa kontakter med andra ungdomar i ungdomslag.

När vi hävdar att ungdomslagen ersätter ordinarie arbeten vill vi peka på att detta förefaller ske framför allt på tre olika sätt. Under kortare tid används ungdomslagsanställda ibland som *ersättare för ordinarie personal vid tillfällig sjuk- och annan frånvaro*. I sådana fall tränger man undan andra som annars haft möjlighet till ordinarie arbete som korttidsvikarier.

Också en del av de återkommande *feriearbetena* ersätts med ungdomslagsanställda.

Den allvarligaste effekten är emellertid den *långsiktiga tillvänjning* som sker hos arbetsgivare och på arbetsplatser som under lång tid – i många fall flera år – har särskild personal i andra än vanliga anställningsförhållanden. När man som ett mer eller mindre permanent inslag i arbetsstyrkan kan räkna med ett varierande antal beredskapsarbetare, ungdomsplatsanställda eller ungdomslagsanställda räknas dessa efterhand in i den vanliga arbetsstyrkan. Arbetsställets möjligheter att klara ytterligare arbetsbelastning eller frånvarotoppar ökar väsentligt om man utöver den ordinarie personalen också har hjälp av annan personal.

Dessa verkningar är långsiktiga till sin karaktär och ofta svåra att klart urskilja. Det är i allmänhet inte möjligt att peka ut någon särskild tjänst eller enskild person som ersätts av en anställd i ungdomslag – eller i beredskapsarbete på ungdomsplats. Våra egna intryck och information från arbetsförmedlare och andra som följt utvecklingen under lång tid är emellertid entydiga på denna punkt. Ungdomslagen ersätter vanliga jobb.

Detta inverkar på utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden genom att "deras" arbetsmarknad (ordinarie arbeten) blir mindre än den annars skulle varit.

Vid en utvärdering av ungdomslagen är det särskilt viktigt att ta fasta på vad som hänt för 16–17-åringarna i skolans uppföljningsansvar. Enligt uppgifter från både arbetsförmedlare och handläggare inom kommunerna fanns ännu för några år sedan möjlighet för dessa ungdomar att få vanliga arbeten på den privata arbetsmarknaden eller inom offentlig verksamhet.

Idag förekommer knappast att ungdomar i dessa åldrar har arbete på annat sätt än genom ungdomsplatsanställning.

Enligt vår bedömning är risken stor att ungdomslagen för 18- och 19-åringarnas del leder till en liknande effekt inom offentlig verksamhet. Efterhand kan i så fall 18- och 19-åringar få allt svårare att få vanligt arbete hos stat, kommuner och landsting.

7.2 Anvisning till ungdomslag – första åtgärden snarare än den sista

Enligt regeringens och riksdagens intentioner beträffande ungdomslagen skulle en anvisning till ungdomslag vara en sista möjlighet som användes först när arbetsförmedlingen prövat andra alternativ. För att ge tid till en sådan prövning av alternativ – i första hand anvisning till arbete på den ordinarie arbetsmarknaden skrevs in i lagen att anvisning till ungdomslagen kunde få dröja upp till tre veckor – under sommarmånaderna tre månader.

Vår erfarenhet är att anvisningen till ungdomslag nästan genomgående skett som första åtgärd och utan att alternativ prövats på det sätt som statsmakterna avsett med lagen.

När arbetsförmedlingarna i starten av ungdomslagsverksamheten under kort tid behövde placera ett stort antal arbetslösa 18- och 19-åringar är ett sådant handlingssätt förståeligt mot bakgrund av begränsade resurser hos arbetsförmedlingarna.

Vi har emellertid under vårt arbete mött många ungdomar i ungdomslag som inte tillhört denna ursprungliga "stock" av arbetslösa ungdomar utan kommit in i verksamheten senare under vintern och våren. Vi har inget intryck av att anvisningen i deras fall skett efter längre tid eller med mer omsorgsfull prövning av alternativa åtgärder.

I själva verket är anvisningen till ungdomslag också i dessa senare fall något som sker omedelbart efter anmälan på arbetsförmedlingen.

- Ungdomar som avslutat beredskapsarbeten har i många fall omedelbart fått anvisning till ungdomslag – ofta på samma arbetsplats och med samma arbetsuppgifter som förut
- Ungdomar som haft ungdomsplats i offentlig verksamhet hänvisas som det förefaller oss omgående till ungdomslag när ungdomsplatsen måste lämnas. Också här fortsätter man då vanligtvis på samma arbetsställe med samma arbetsuppgifter
- I flera fall sker dessa omvandlingar till ungdomslag utan att den berörda ungdomen överhuvud taget besöker arbetsförmedlingen.

Delvis som en följd av den snabba anvisningen till ungdomslag hamnar i ungdomslagen också många ungdomar med till synes goda förutsättningar att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden. Vi har i våra intervjuer träffat många ungdomar med god utbildning i kombination med aktuella arbetserfarenheter eller goda kontakter med arbetsgivare som rimligtvis haft möjligheter att efter någon tid få åtminstone tillfälliga arbeten.

Deras erfarenheter har då i allmänhet legat inom privat serviceverksamhet eller offentlig vård.

I flera fall har vi mött ungdomar som klargjort att de med säkerhet eller stor sannolikhet skulle haft arbete av tämligen stor omfattning om de inte nu befunnit sig i ungdomslag. När de för respektive arbetsförmedlare redovisat sina erfarenheter och kontakter och uttryckt önskemål om arbete t. ex. inom handeln har de mötts av hänvisningar till ungdomslagen som tillämplig i deras fall.

Enligt uppgifter från arbetsförmedlare är den korta anvisningstiden ett särskilt problem då alternativet för den berörda ungdomen är någon form av mer begränsad timanställning i t. ex. handeln eller vården. På dessa områden är nämligen timanställningar ett naturligt sätt att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden. Dock tar det viss tid innan timanställningen får en sådan omfattning att man närmar sig heltid för att så småningom eventuellt övergå i ett mer fast anställningsförhållande.

Anvisning till ungdomslag inom tre veckor gör att ungdomarna i sådana situationer inte hinner kvalificera sig för mer omfattande arbete. Ungdomslagen kommer in i förtid och hejdar en utveckling som kunnat leda till mer omfattande ordinarie arbete.

7.3 Bristande uppföljning

Enligt ungdomslagens intentioner skall arbetsförmedlingen under tiden som ungdomen är anvisad i ungdomslag fortsätta söka arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

Omfattningen av detta uppföljande arbete varierar och begränsas naturligtvis av tillgången på resurser hos arbetsförmedlingen. Av intervjuer med ungdomar i ungdomslag att döma förekommer en viss men begränsad uppföljande verksamhet. När ungdomarna anvisas till ungdomslag förutskickas återkommande besök. En del ungdomar, men långtifrån alla vi mött har också vid tidpunkten för vårt intervjuarbete haft sådana återbesök hos arbetsförmedlingen. I allmänhet har dessa enligt ungdomarnas mening varit av ett mer pliktskyldigt slag.

7.4 Ungdomslag = offentlig verksamhet – för många felaktig arbetslivserfarenhet

Ungdomslagen fick sin slutliga utformning i riksdagsbehandlingen under senhösten 1983. I lagen ges en möjlighet för ungdomar att via anställning i ungdomslag hos kommunen "lånas ut" till privata arbetsgivare.

Denna möjlighet liksom också viss starta eget-verksamhet som förutsättes kunna ske via ungdomslagen har en helt marginell omfattning.

I allt väsentligt måste vi därför konstatera att ungdomslagen är inriktad på offentlig verksamhet.

Tyngdpunkten i verksamheten ligger också där huvuddelen av de offentliga resurserna satsas nämligen i vård och omsorg i vid mening liksom även skolan. Mer tekniska verksamheter som kommunala fastighets- och gatuförvaltningar har engagerat ett begränsat antal ungdomar i ungdomslag.

Denna renodlade inriktning på offentlig verksamhet fördröjer på olika sätt ungdomarnas utträde på den ordinarie arbetsmarknaden.

Särskilt allvarig är situationen för de *många ungdomar som har både utbildning och intresse av att arbeta inom näringslivet*. Många av dessa har också mer eller mindre omfattande erfarenhet av sommarjobb o dyl inom den privata arbetsmarknaden liksom även arbeten vid sidan om studier.

Trots denna bakgrund har de i många fall anvisats till ungdomslag. Sådana arbeten i ungdomslag innebär att de visserligen får arbetslivserfarenhet i allmänhet men knappast relevant arbetslivserfarenhet. Inom ungdomslagens ram har i allmänhet inte funnits möjligheter att erbjuda sysselsättningar som liknat arbeten i näringslivet. Oftast har man placerat ungdomar med inriktning på arbete i industri – dvs. i allmänhet pojkar – i någon kommunal teknisk förvaltning eller inom transportverksamhet. Ungdomar med inriktning på handel och annan privat service – oftast flickor – har haft ännu större svårigheter att finna relevanta uppgifter inom ramen för ungdomslag.

För pojkarnas del blir placeringen i ungdomslag ibland en aktivitet som pågår fram till värnplikstjänstgöringen. Relevant arbetslivserfarenhet kan man då räkna med först efter avslutad värnpliktsutbildning vilket i många fall betyder att skolkunskapen ligger långt bakåt i tiden. Det är viktigt att en yrkesutbildning kommer till snabb användning för att inte kunskaperna skall glömmas bort eller utbildningen få ett lågt meritvärde vid en eventuell anställningsprövning.

Ungdomslagets inriktning på offentlig verksamhet motiverades bland annat av det samtidiga införandet av ett annat arbetsmarknadspolitiskt medel avsett för rekrytering på den privata arbetsmarknaden – rekryteringsstödet.

För 18–19-åringarnas del har ungdomslagen fått en många gånger större omfattning än rekryteringsstödet trots att arbetsförmedlingen haft tillgång till bägge dessa arbetsmarknadspolitiska instrument.

Förklaringen till detta förhållande är att många arbetsförmedlingar vid introduktionen av dessa nya arbetsmarknadspolitiska medel medvetet satte rekryteringsstödet i andra hand vad beträffar 18–19-åringar. Anvisning till ungdomslag var en åtgärd som kunde vidtas omedelbart varefter man hade möjlighet att arbeta vidare med andra åtgärder.

Arbetsförmedlingar har också i en del fall prioriterat långtidsarbetslösa före ungdomar vad beträffar rekryteringsstödet. Till detta kommer att de båda instrumenten fungerar på väsentligt olika sätt på olika delar av arbetsmarknaden. Medan ungdomslagen förutsätter en tvångsmässighet –

kommuner skall erbjuda arbeten och ungdomar är skyldiga att ta arbete inom ungdomslag om de inte skall förlora rätten till ekonomisk ersättning – förutsätter användning av rekryteringsstödet att arbetsgivaren och arbetsförmedlingen är överens om rekryteringsstödet användning i ett visst individuellt fall. Här krävs således information, argumentering och förhandlingar som inte är nödvändiga beträffande ungdomslagen.

Möjligheten att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden är i hög grad beroende av i vilken ursträckning ungdomarna via egna kontakter och arbetslivserfarenheter får möjligheter att pröva arbeten och samtidigt också möjliggör för arbetsgivare att pröva arbetsförmåga och intresse hos ungdomarna. I bästa fall leder detta vidare till en mer fast anställning. Mot den bakgrunden är ungdomslagets inriktning på offentlig verksamhet problematisk:

Den offentliga verksamheten är visserligen stor men omfattar ändå bara en tredjedel av arbetsmarknaden. Den större privata arbetsmarknaden står följaktligen utanför den marknad 18- och 19-åringarna har möjlighet att komma i kontakt med genom ungdomslagen. Därigenom minskar också möjligheterna till utslussning på den öppna arbetsmarknaden.

Problemet är störst för heltidsarbetande inom ungdomslagen eftersom halvtidsarbete som flertalet omfattas av ger större möjligheter till kompletterande extraarbeten vid sidan om arbetet i ungdomslag. Många ungdomar har också sådana extraarbeten.

Den offentliga arbetsmarknaden är inte endast en delmarknad inom den större helheten utan dessutom en delarbetsmarknad som förutsätts ha väsentligt mycket mindre möjligheter än tidigare att erbjuda arbete. Expansionskraften är bruten jämfört med utvecklingen under 1960- och 1970-talet.

Ambitionen i den ekonomiska politiken är i stället att näringslivet och där särskilt industrin skall expandera. Möjligheten att komma vidare från ungdomslag till ordinarie arbete i offentlig verksamhet är redan av det skälet liten.

Därtill kommer att *anställning i den offentliga sektorn sker genom en mer formell prövning av utbildning och arbetsfarenheter än vad som vanligtvis är fallet i näringslivet. Där har man i stället större möjligheter att se på enskilda personers förmåga och intresse av att utföra ett visst arbete snarare än formella meriter.*

Ungdomar i 18- och 19-årsåldern kan i stort sett aldrig konkurrera vid tillsättande av offentliga tjänster. De har i allmänhet varken tillräcklig utbildning eller erfarenhet. Med besparingsaktiviteter av olika slag under senare år har också uppstått en LAS-kö av människor som har företrädesrätt när offentliga arbetsgivare rekryterar personal till gamla eller nya tjänster.

Det är ett belysande faktum att ungdomar som haft privat ungdomsplats sällan går in i ungdomslag när de fyller 18 år. Däremot är den allmänna

iakttagelsen att ungdomar som haft ungdomsplats i offentlig tjänst fortsätter i ungdomslag.

Ett visst undantag från denna allmänna svårighet att från ungdomslag komma vidare till ordinarie arbete i offentlig verksamhet är landstingssektorn där vårdverksamheten förefaller ha en stor rekryteringspotential.

I en del av våra intervjuer med arbetsförmedlare har också pekats på hur skapandet av arbeten i offentlig tjänst (ungdomslag, beredskapsarbeten) hos en del ungdomar tenderar att konservera attityder beträffande yrkesval som lämpligen borde brytas. Man exemplifierar med många flickors inriktning på kontors- och daghemsarbete. Den ordinarie arbetsmarknaden anses inte ha långsiktiga möjligheter att erbjuda arbete åt alla som har denna inriktning. Ungdomslagen (och andra liknande aktiviteter) skjuter då upp en kanske nödvändig omprövning av yrkesvalet.

7.5 Ungdomar i ungdomslag söker ordinarie arbete mindre aktivt

Olika undersökningar visar klart det positiva samband som råder mellan den aktivitet en arbetssökande visar ifråga om att söka arbete och möjligheterna att få arbete (se Harkman, A. Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Ungdomarnas söksätt, Stockholm, 1983). Därför är det av största vikt att ungdomslagen inte fungerar så att ungdomarna hindras eller påverkas att bli mindre aktiva sökande gentemot den ordinarie arbetsmarknaden.

I bakgrundsskrivningarna till lagen förutsätts att ungdomarna i ungdomslag skall stå till arbetsmarknadens förfogande och vara beredda att ta även tillfälliga arbeten utanför ungdomslagets ram.

Anvisningar av detta slag har ett värde i de fall arbetsförmedlingen har möjlighet att anvisa ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden eller ungdomen själv lyckats få ett erbjudande om sådant arbete.

– Arbetsförmedlare i en kommun rapporterar hur ungdomar i ungdomslag, som kallats till besök på arbetsförmedlingen för att erbjudas lediga industriarbeten inte dykt upp. Problemet är känt sedan tidigare beträffande beredskapsarbetare.

Den som inte tar vara på en sådan chans att få arbete på den öppna marknaden är rimligtvis inte särskilt aktiv i övrigt.

Det förekommer i en hel del fall att ungdomar tillfälligtvis kliver av arbetet i ungdomslagen för att ta tillfälliga arbeten. Som vi kan bedöma sker detta för det mesta utan problem men i en del fall möts sådana avhopp av ovilja från den berörda arbetsledning. Man kommer inte ifrån det förhållandet att ingen verksamhet mår väl av alltför täta och oplanerade personalbyten – särskilt inte barnomsorg och andra vårdande verksamheter.

I någon av de kommuner vi besökt har man infört den regeln att ungdomen som tar ett tillfälligt arbete utanför ungdomslagets ram inte får komma tillbaka till samma arbetsplats om han/hon varit borta minst fyra veckor.

Irritation hos den närmaste arbetsledningen och arbetskamrater kan i en del fall göra att ungdomar i ungdomslag avstår från att ta tillfälliga arbeten som de annars haft möjlighet till. Därtill kommer att en del ungdomar kan vara oinformerade om den möjlighet de har att kliva av ungdomslaget för att senare återvända.

Den viktigaste "inlåsnings" effekten som ungdomslagen har är emellertid knuten till den minskade aktivitet många ungdomar visar ifråga om att aktivt söka arbete via utannonserade lediga platser eller mer direkt gentemot olika arbetsplatser.

För många ungdomar innebär ungdomslagen ett välkommet arbete som man trivs med och kanske för framtiden är inriktad på. Vi har mött många ungdomar som öppet medger att de nu är mindre aktiva i sitt sökande efter arbete än förut eller helt upphört med sådant sökande.

Beteendet förefaller vara särskilt vanligt hos ungdomar som genom sin personliga läggning och en viss blygsamhet mer än andra behöver drivas på.

Att bli mindre aktiv sökande har ett visst samband med huruvida man har heltids- eller halvtidsarbete i ungdomslag. Den halvtidsarbetande har genom den lägre inkomsten naturligt nog större anledning att söka annat arbete.

Man kan dock inte bortse från att även halvtidsinkomsten i ungdomslag (120 kronor/arbetsdag) för många är en kraftig förbättring jämfört med förhållandena som rådde innan man började arbeta i ungdomslag. Flertalet ungdomar förefaller dessutom bo kvar hos föräldrarna vilket givetvis ökar möjligheterna att klara sig på den lägre inkomsten.

En stor grupp ungdomar går in i ungdomslagen utan att ha haft KAS-ersättning dessförinnan eftersom kvalifikationstiden för KAS är längre än de tre veckor en anvisning till ungdomslagen högst får ta.

Efterhand som ungdomslagen fortsätter att verka måste man dessutom räkna med att antalet heltidsarbetande ökar. Ganska snabbt sprider sig kunskapen att rätt till heltidsarbete i ungdomslag förutsätter att man uppfyller arbets- eller medlemskravet i villkoren för arbetslöshetsersättning. Man har därför på en del håll redan märkt ett större intresse än förut av att tidigt komma med i facket – särskilt tydligt hos ungdomar på ungdomsplatser.

Det finns skäl att särskilt framhålla det förhållandet att ungdomar på ungdomsplatser i offentlig verksamhet vanligtvis fortsätter i ungdomslag när de passerat 18-årsgränsen. I den mån de då är berättigade till arbetslöshetsersättning, vilket många är, får de således heltidsplacering i ungdomslag som i en del fall kan sträcka sig upp till tjugo års ålder. Den sammanlagda tiden i arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir i sådana fall omkring tre år redan vid denna låga ålder.

De som arbetar med ungdomslagen har den självklara ambitionen att skapa sådana arbetstillfällen som ungdomarna trivs med och uppfattar som

meningsfulla. Ungdomslagen ger stor handlingsfrihet i det avseendet. Detta kan emellertid få den olyckliga effekten att ungdomarna stannar kvar längre i ungdomslag än de annars skulle gjort.

- En flicka arbetar som fritidsassistent och är schemalagd som annan personal på fritidsgården. Hon kan inte extraarbeta så mycket som hon har möjlighet till p g a schemaläggningstiderna och att hon dessutom har ett ansvar för verksamheten.
- Några ungdomar i ett teaterprojekt är sysselsatta med att utforma och sedan spela upp en pjäs – under den tid projektet pågår är hon helt passiv som sökande på arbetsmarknaden.
- Hunddagis finns nu i flera kommuner och sysselsätter företrädesvis djurintresserade flickor.

Många handläggare av ungdomslag, arbetsförmedlare och ungdomar har pekat på det förhållandet att ungdomarna tar ett sådant ansvar för det de håller på med att de blir passiva gentemot den ordinarie arbetsmarknaden. För arbetsförmedlarna är problemet känt också från beredskapsarbeten.

Problemet tycks vara särskilt förknippat med olika typer av projekt som skapas inom ramen för ungdomslag – t. ex. på kulturområdet.

Att vara aktiv arbetssökande förutsätter ibland en beredvillighet att flytta från orten för att ta arbete någon annanstans. I de fall ungdomarna har eget boende – och särskilt om de är sammanboende – har de mindre intresse än annars av att flytta från orten. Arbetet i ungdomslag kan i sådana fall bli ytterligare en bindning till hemorten när flyttning kanske kan ge arbete på den öppna arbetsmarknaden.

7.6 Sammanfattning

Vissa av de förhållanden vi redovisat i detta avsnitt och som sammantagna fördröjer utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden kan förändras genom ett mer aktivt och delvis annorlunda arbete med ungdomar i ungdomslag.

Dit hör naturligtvis hur arbetsförmedlingarna sköter anvisningen av ungdomar till ungdomslag – i vilken utsträckning man utnyttjar den anvisningstid som finns och prövar alternativ etc. Dit hör också hur arbetsförmedlingarna arbetar med uppföljningen av ungdomar i ungdomslag.

Enligt vår uppfattning kommer dock flera grundläggande problem att kvarstå med den utformning ungdomslagen nu har.

Ungdomslagen har en generell och för primärkommunerna tvingande karaktär vilket gör det omöjligt för arbetsförmedlingarna att göra individuella bedömningar av ungdomarnas behov och i vissa fall avstå från att erbjuda ungdomar ungdomslagsarbete. Offentliga arbetsgivare har ett grundläggande intresse av att utföra de arbeten som ungdomar nu utför inom ramen för ungdomslag och när staten svarar för finansieringen är det för arbetsgivarna i statliga myndigheter och verk, kommuner och landsting inget problem att ungdomarnas utträde på den öppna arbetsmarknaden fördröjs.

Ungdomslagen är i praktiken knutna till den offentliga sektorn med de mindre möjligheter till övergångar till ordinarie arbete som då erbjuds ungdomarna.

Som vi har visat minskar ungdomarnas egen sökaktivitet när de befinner sig i ungdomslag. Det är sannolikt att aktivare arbetsförmedlingsinsatser endast marginellt kan ändra detta beteende.

För att komma tillrätta med dessa förhållanden krävs följaktligen förändringar i utformningen av ungdomslagen.

8. Samhällsekonomiska konsekvenser

Enligt våra preliminära bedömningar finns tecken som tyder på att ungdomarnas utträde på den öppna arbetsmarknaden har fördröjts genom införandet av ungdomslagen.

I den utsträckning de arbeten som i frånvaro av ungdomslagen annars skulle ha blivit besatta av 18–19-åringar inte besätts av andra arbetslösa uppstår en samhällsekonomisk förlust.

Denna förlust är i princip lika med bortfallet av den produktion som i annat fall skulle åstadkommit.

På grundval av våra begränsade studier är det inte möjligt att göra någon säker beräkning av storleken av den samhällsekonomiska förlusten.

Av mer pedagogiska skäl redovisar vi emellertid ett räkneexempel som syftar till att visa grundelementen i en samhällsekonomisk kalkyl av ungdomslagens verkningar.

Vi tvingas då göra antaganden beträffande bl. a. antalet personer som ej utfört arbete på den öppna marknaden och storleken av det genomsnittliga värdet av den förlorade arbetsinsatsen.

Om produktionsvärdet sätts lika med lönen $\times 1.5$ för att ta hänsyn till sociala avgifter och vi antar en lön på 5 000 kronor uppstår ett årligt produktionsvärde på 90 000 kronor/individ.

Detta är sannolikt en underskattning med hänsyn tagen till att den arbetande också ger ett bidrag till kapitalersättningen. Å andra sidan är det en överskattning med hänsyn tagen till att ungdomslagen utgörs av en blandning av heltids- och halvtidsarbetande.

Med antagandet att den samhällsekonomiska förlusten av varje individ som "frånträds" ett arbete på den öppna marknaden är 90 000 kronor blir den årliga uppoffringen 90 miljoner kronor per 1000-tal.

Om vi vidare antar att antalet personer som "frånträds" arbetsmarknaden under 1984 är lika med den ökning av 18–19-åringar i åtgärder som vi redovisat i tidigare avsnitt skulle den årliga samhällsekonomiska uppoffringen bli omkring 90 miljoner kronor = 450 miljoner kronor.

Vidare studier av ungdomslagens verkningar bör kunna ge större säkerhet på flera av de punkter som nu är mycket osäkra. Så småningom bör det

därför vara möjligt att göra en bedömning av storleken av den samhälls-ekonomiska förlust som uppstår om ungdomarnas utslusning på den öppna marknaden fördröjs och omvänt den vinst som uppstår om utslusningen påskyndas.

9. Åtgärdssystem som lagrats ovanpå varandra²

Innan vi redovisar våra överväganden och ger förslag till fortsatta studier, beträffande ungdomslagen, behandlar vi i detta avsnitt några viktigare åtgärdssystem som är avsedda att stödja ungdomarnas utträde på arbetsmarknaden. Innehållet bygger på den mångfald sakuppgifter och reflektioner som framkommit i arbetet vid sidan om vårt egentliga uppdrag.

Utgångspunkten för denna redovisning har varit att det är värdefullt att kunna bedöma de långsiktiga verkningarna av ungdomslagen mot bakgrund av de lärdomar man kan dra av andra arbetsmarknadspolitiska medel som varit i användning under en längre tid. Man kan således studera effekterna av dessa medel i förhållande till de mål som angivits samt i förhållande till varandra. En viktig aspekt i en sådan studie är att bedöma de arbetsmarknadspolitiska medlens inverkan på arbetsmarknadens normala sökprocesser.

Styrande för verksamheten har varit målsättningen att avskaffa arbetslösheten bland ungdomar. Över tiden har detta lett till att de offentliga myndigheterna tillskapat en mångfald olika åtgärdssystem utformade vid olika tidpunkter och hanterade av olika verkställande organ med syftet att begränsa arbetslösheten för ungdomar. Utan att på något sätt ge sken av att vara fullständig redovisas här några av de viktigaste åtgärdssystemen.

Redan i grundskolan introduceras obligatoriska inslag av *praktikarbeten* för eleverna på olika arbetsplatser. För denna verksamhet ansvarar de olika skolförvaltningarnas SYO-konsulenter. Vid själva anskaffandet av praktikplatserna medverkar emellertid de lokala arbetsförmedlingarna. Denna medverkan är naturlig mot bakgrund av arbetsförmedlingarnas breda kontaktyta med lokala arbetsgivare.

För de ungdomar som lämnar grundskolan utan att gå vidare till gymnasieskolan och de som av olika skäl lämnar gymnasieskolan före 18 års ålder – med eller utan fullständig gymnasiekompetens – har skolan genom riksdagsbeslutet tilldelats ett s. k. uppföljningsansvar för 16–17-åringarna. Det viktigaste instrumentet inom ramen för detta uppföljningsansvar är *ungdomsplatserna*.

Enligt riksdagsbeslutet skall ungdomsplatser kunna erbjudas den arbetslösa 16–17-åringen såväl inom privat som offentlig verksamhet. En relativt

² Detta avsnitt har i något annorlunda form också återgivits i Sinovas rapport till Skolöverstyrelsen angående ungdomslagens inverkan på skolans uppföljningsansvar för 16- och 17-åringar, som saknar arbete och ej studerar.

stor andel av platserna är förlagda till näringslivet. Systemet med ett kommunalt ansvar för 16–17-åringarna innebär att kommunen sköter platsförmedlingen för denna ungdomsgrupp.

Vid 18 års ålder är det formellt arbetsförmedlingen som skall sköta platsförmedlingen för ungdomarna. Före den första januari 1984 bestod förmedlingarnas huvudsakliga insatser – förutom vanlig platsförmedling – av anvisning till beredskapsarbete eller arbetsmarknadsinstitut/arbetsmarknadsutbildning.

Från 1984 har för arbetet med 18- och 19-åringar tillkommit *rekryteringsstöd* på den privata arbetsmarknaden och *ungdomslag* på den offentliga arbetsmarknaden.

Genom riksdagsbeslut hösten 1983 gavs således primärkommunerna det yttersta ansvaret för att ge arbetslösa 18–19-åringar arbete inom offentlig förvaltning. Därmed svarar kommunerna för platsförmedlingen även för denna grupp ungdomar *men* inom ramen för en annan organisation än skolförvaltningen (med få undantag).

Vid sidan av ungdomslagen förfogar arbetsmarknadsmyndigheterna över det s. k. rekryteringsstödet som kan användas för bl. a. ungdomar som erbjuds anställning i det privata näringslivet.

Från 20 års ålder är det åter igen arbetsförmedlingen som skall svara för platsförmedlingen. För arbetslösa 20–24-åringar finns emellertid möjligheten att genomgå *arbetsmarknadsutbildning/arbetsmarknadsinstitut* eller få ett *beredskapsarbete*.

I vissa kommuner finns en särskild beredskapsenhet. Den organisationen är ofta fristående från den som arbetar med ungdomar 16–17 år och 18–19 år.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en mångfald olika åtgärdssystem har vuxit fram över tiden för att hantera ungdomsarbetslösheten. Åtgärdssystemet har delat arbetslösa ungdomar i tre grupper 16–17, 18–19 och 20–24 år med separata lösningar för varje grupp.

Den successiva framväxten av åtgärdssystem för att hantera ungdomsarbetslösheten har lett till att arbetsgivarna för en liten eller obefintlig egen kostnad fått en allt större grupp ungdomar att välja mellan. Resultatet har blivit att kraven på arbetskraften har höjts. Ungdomar i olika åldersgrupper konkurrerar med varandra om arbetstillfällen på en allt "tuffare" marknad. Arbetsgivarna kan optimera de företagsekonomiska aspekterna och "spela" med ungdomar i olika åtgärdssystem och olika kompetens- och subventioneringsgrad. Tendenser finns att arbetsgivarnas "normala" sätt att rekrytera viss arbetskraft blir allt mer "onormalt".

Införandet av ungdomslagen har lett till att 16–17-åringarnas konkurrensmöjligheter har minskat på den offentliga arbetsmarknaden. Detta beror på att antalet ungdomar med för arbetsgivaren låg eller obefintlig lönekostnad har ökat samtidigt som den nytillkommande gruppen 18–19-åringar är billigare och ofta bättre utbildad. 16–17-åringar saknar också

körkort och har mer sällan någon arbetslivserfarenhet etc. Vidare är de minderåriga och kan därför ej anställas för vissa arbetsuppgifter och ej heller arbeta på obekvämt arbetstid i samma utsträckning som 18-19-åringar.

Ungdomsplatserna är utformade för att subventionera arbetsinsatser som genomförs av ungdomar 16-17 år inom såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn. En stor andel av platserna finns inom näringslivet.

Ungdomslagen är primärt inriktad på subventionerade insatser inom den offentliga sektorn med tyngdpunkt på kommunerna.

Tillkomsten och utformningen av ungdomslagen har gjort konkurrensen hårdare för 16-17-åringar. Denna konkurrens har bl. a. lett till att det blivit svårare att erhålla ungdomsplatser inom offentlig förvaltning samtidigt som *många ungdomsplatser omvandlats till ungdomslagsplatser*. När ungdomarna passerar 18-årsgränsen.

Den privata marknaden är det undningshål som 16-17-åringarna fortfarande har. Uppföljningsansvariga i kommunerna är eniga om att detta monopol för 16-17-åringarna inte får brytas om uppföljningsansvaret skall kunna fullföljas.

Organisatoriskt har systemets framväxt också inneburit förändringar i ansvarstagandet för ungdomarna. Från att ursprungligen ha legat hos arbetsförmedlingen har ansvaret allt mer blivit en primärkommunal angelägenhet.

Innan uppföljningsverksamheten fick sin nuvarande form medverkade arbetsförmedlingen aktivt vid anskaffningen av ungdomsplatser. I och med att riksdagen fattade beslut om att ge skolan ansvaret för uppföljningsverksamheten har arbetsförmedlingarna mer eller mindre "abdikerat" från sin roll att lotsa 16-17-åringar ut på arbetsmarknaden.

På motsvarande sätt har ungdomslagens tillkomst inneburit att ansvaret för 18-19-åringarnas sysselsättning förskjutits från arbetsförmedlingen till kommunen. Organisatoriskt har emellertid ansvaret lagts på olika delar av den kommunala förvaltningen vilket lett till samordningsproblem och revirtänkande. Resultatet har blivit att styrning och ledning av resp. verksamhet har skett från olika kommunala förvaltningar.

Olika organisationer hanterar åtgärdssystem för samma målgrupp. Detta har lett till att var och en av organisationerna har en egen platsförmedling med reserver av "lediga platser". *Erfarenheterna från kommunbesöken pekar på att samordningen mellan organisationerna i stort sett saknas* och att det idag förekommer konflikter och revirtänkande beträffande platshanteringen.

Vidare har styrningen av och rutinerna kring verksamheten på många håll lett till att samma arbetsgivare kan tillfrågas om ungdomsplatser, ungdomslag och beredskapsarbeten - möta önskemål från minst tre håll - arbetsförmedling, skolans uppföljningsorganisation samt kommunens or-

ganisation för ungdomslag. Personal hos *arbetsgivaren* – förvaltningschefer, institutionsföreståndare etc. *har svårigheter att skilja på åtgärdsystemen:*

Klara tendenser finns redan till att de olika åtgärdssystemen starkt påverkar varandras "marknader". Med tillkomsten av ungdomslagen kan man räkna med att utrymmet för ungdomsplatser och beredskapsarbete hos offentliga arbetsgivare minskar. Det finns redan idag klara indikationer från kommunbesöken som tyder dels på *att kommunerna prioriterar platser till ungdomslag* dels *att allt fler ungdomsplatser i offentlig förvaltning omvandlas till ungdomslagsplatser*. Dessa platser försvinner därmed ur platsbanken för 16–17-åringarna.

Dessa tendenser understryker vikten av *att ungdomslagen inte utvidgas till att omfatta även den privata sektorn*.

Entydiga erfarenheter från våra kommunbesök visar att den ungdom som haft ungdomsplats inom stat, kommun eller landsting får ungdomsplatsen omvandlad till ungdomslag när han eller hon fyller 18 år. Därigenom sker en mer eller mindre automatisk överflyttning från ett stödsystem till ett annat. Eftersom det är sällsynt med övergångar från ungdomslag till anställning hos samma (offentliga) arbetsgivare finns en risk att ungdomslagsarbetet fortsätter med beredskapsarbete efter fyllda 20 år.

För den som inte fortsätter studera efter grundskolan eller avslutar/avbryter studierna före 18 års ålder kan på detta sätt samhällets olika arbetsmarknadspolitiska stödsystem under en lång följd av år bli alternativet till arbete på den öppna arbetsmarknaden. Detta har med säkerhet långsiktiga negativa verkningar – vid övergången från skola till arbetsliv blir arbete på den öppna arbetsmarknaden onormalt medan olika skapade sysselsättningar blir det normala.

10. Överväganden

Enligt vår mening behöver ytterligare tid förflyta innan ungdomslagen – eller andra åtgärdssystem för ungdomar – eventuellt ändras. Fortsatta studier bör kunna ge ett mer definitivt svar på frågan om ungdomslagen påverkar utslussningen av ungdomar på den öppna marknaden. De överväganden vi tar upp i denna rapport bör därför betraktas som frågor att närmare analysera och åtgärder som kan bli aktuella längre fram.

Ett grundläggande ställningstagande gäller hur det arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemet skall utformas med hänsyn till hela gruppen 16–24 år. Bör *de olika åtgärdssystemen omprövas med hänsyn till helheten hos ungdomar 16–24 år* eller skall man fortsätta att komplettera och bygga ut nu befintligt system med den segmentering som gjorts i grupper av ungdomar 16–17, 18–19 och 20–24 år.

Förutsatt att de olika arbetsmarknadspolitiska stödsystemen består i

sina huvuddrag vill vi peka på följande punkter, som gäller utformningen och hanteringen av dem:

- utformningen av subventionsgraden i systemen med hänsyn till ungdomars ålder och kompetens/erfarenhet
- åtgärdssystemens marknader dvs. privata och offentliga arbetsgivare för olika system. En huvudfråga är: Skall den privata marknaden i större utsträckning öppnas för ungdomslagsarbete? Denna fråga bör prövas utifrån en helhetssyn på hela gruppen ungdomar 16–24 år
- arbetsförmedlingens tendenser att successivt "abdikera" till förmån för ett kommunalt helhetsansvar för ungdomsarbetslösheten. Skall kommunen i framtiden sköta platsförmedlingen för hela gruppen 16–24-åringar? Skall arbetsförmedlingen åter arbeta aktivt med platsförmedling för 16–17-åringar?
- den organisatoriska lösningen med ansvarsfördelning mellan flera kommunala enheter när det gäller ungdomsarbetslösheten – skolan för 16–17-åringarna och sysselsättningsenheten eller liknande för 18–19-åringarna
- arbetstider och lönesättning för ungdomar yngre än eller fyllda 18 år – 85 kronor för 8 timmar i 16–17 års ålder och 120 kronor för 4 timmar i 18–19 års ålder
- informationsutbytet mellan kommunen och arbetsförmedlingen beträffande ungdomar som lämnar uppföljningsverksamheten efter att ha fyllt 18 år.

Med inriktning särskilt på ungdomslagen kan överväganden göras beträffande t. ex.:

- anvisningstidens längd. Om längre tid får/måste förflyta innan plats anvisas i ungdomslag ges arbetsförmedlingen större möjligheter att arbeta med andra arbetsmarknadspolitiska medel. Ungdomarna får då också starkare incitament att söka arbete på den öppna arbetsmarknaden.
- begränsad tid i ungdomslag (dvs. kortare tid än till fyllda 20 år). En sådan ändring av ungdomslagen ger starkare incitament för arbetsförmedling och ungdomar att söka arbete på den öppna arbetsmarknaden.
- individuell prövning hos arbetsförmedlingen av enskilda ungdomars rätt att få en anvisning till ungdomslag. Därigenom skulle ungdomslagen kunna förbehållas ungdomar med särskilt stora problem på arbetsmarknaden t. ex. ofta återkommande eller långvarig arbetslöshet.

Vi är medvetna om att en sådan regeländring innebär ett brott mot ungdomslagens grundtanke att alla ungdomar skall ha rätt till arbete i ungdomslag.

11. Fortsatta studier

För att kunna ge ett mer definitivt svar på frågan huruvida ungdomslagen påverkar utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden krävs fortsatta studier av hur ungdomslagen fungerar. Några av de frågor som är särskilt viktiga att studera vidare är följande:

– Hur sköter arbetsförmedlingarna anvisningen av ungdomar till ungdomslag och uppföljningen av ungdomar i ungdomslag? I vilken utsträckning blir den fortsatta hanteringen mer i linje med riksdagens intentioner att en anvisning till ungdomslag skall vara den sista åtgärden när andra medel redan är prövade?

Efter sommaren kan man räkna med att en ny grupp ungdomar som lämnade skolan i juni anmäler sig som sökande. Därtill kommer sannolikt andra ungdomar som under sommaren tillfälligtvis lämnat ungdomslagsarbeten de haft tidigare.

Arbetsförmedlingarna får därför en ökad arbetsbelastning de första höst-månaderna 1984.

– Ungdomarnas egen sökaktivitet – hur påverkas den av arbetet i ungdomslag? Vi har redovisat tendenser till minskad sökaktivitet. Hur påverkas sökaktiviteten av den tid man befinner sig i ungdomslag, arbetets omfattning, egen ekonomi osv?

– Blir arbete i ungdomslag fortsättningsvis mer aktuellt på den privata arbetsmarknaden och vilka konsekvenser får i så fall det ifråga om framför allt konkurrens mellan olika ungdomsgrupper och arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystem?

– I vilken utsträckning ersätter ungdomslagsarbete ordinarie arbeten av tillfällig eller fast karaktär?

– Har ungdomslagen ökat möjligheterna för andra arbetslösa än 18–19-åringar att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden?

De metoder som kan vara lämpliga i samband med fortsatta studier bör enligt vår mening förutom fortsatta statistiska analyser innefatta fortsatta intervjuer på lokal nivå med i första hand arbetsförmedlare, handläggare i kommuner och hos andra offentliga arbetsgivare samt ungdomar.

Vad beträffar ungdomarna kan det finnas anledning att överväga en bredare kvantitativ undersökning i syfte att få fram generaliserbara slutsatser beträffande bl. a. kontakter med arbetsförmedling och egna sökaktiviteter.

För att på ett riktigt sätt kunna bedöma huruvida ungdomslagen påverkar utslussningen av ungdomar på den öppna arbetsmarknaden är det också angeläget att få ytterligare kunskap om de "inlussningsjobb" eller introduktionsjobb som är aktuella för ungdomar.

Arbetsmarknaden kan sägas bestå dels av en dominerande formell arbetsmarknad dels av en informell marknad. Den formella arbetsmarknaden består av fasta tjänster eller tjänster som har sådan varaktighet att de i

praktiken kan betraktas som fasta. När arbeten på denna del av arbetsmarknaden blir lediga söker man i allmänhet ersättare genom att anmäla lediga platser till förmedlingen och via annonser och på andra sätt söka ny personal.

För att kunna konkurrera om jobben på denna arbetsmarknad krävs ofta goda formella meriter och förmåga att tala för sig. Det betyder att nytillträdande på arbetsmarknaden i den mån de är ungdomar med dåliga eller halvbra betyg eller med utbildning i "fel" ämnen har mycket svårt att konkurrera. Särskilt svårt är det att konkurrera med andra på den offentliga sektorn där formella meriter väger tyngre än på den privata sidan.

För att ungdomar skall komma ifråga på denna del av arbetsmarknaden krävs i praktiken övrefterfrågan på arbetskraft – något som inte förekommit under senare år och knappast är aktuell framöver.

Den informella arbetsmarknaden består av mer eller mindre tillfälliga jobb. Ibland får dessa jobb en officiell prägel och utannonseras som lediga platser av vikariatstyp. Ofta syns de emellertid inte via sådana kanaler eller andra officiella kanaler. Ibland uppstår jobb på den informella arbetsmarknaden i mötet mellan en arbetsgivare och en arbetssökande eller någon som står den arbetssökande nära. Arbetsgivaren har en diffus uppfattning om att man för tillfället kanske skulle kunna sysselsätta ytterligare någon person. Vid mötet finner man lämplig person för den tillfälliga sysselsättningen som senare eventuellt förlängs och i bästa fall övergår till fast anställning.

Rekryteringen till jobb på den informella arbetsmarknaden går i hög grad via kontakter med arbetssökande eller föräldrar/släktingar/ kamrater till arbetssökande. Mer sällan utnyttjas arbetsförmedlingen eller andra kanaler. Det beror bl. a. på att jobbet egentligen inte finns utan skapas i en viss situation.

Denna informella arbetsmarknad är sannolikt en liten del av den totala arbetsmarknaden men för nytillträdande – som i hög grad är just ungdomar – är den av stor betydelse. Det är i huvudsak via denna arbetsmarknad man skaffar sig arbetslivserfarenheter och kontakter som så småningom leder vidare till den formella arbetsmarknaden.

Studier av denna informella arbetsmarknad bör belysa storleken av den, i vilken grad den förekommer inom olika näringsgrenar, privata och offentlig sektor, säsongsfaktorer, konjunkturberoende, rekryteringsmönster.

Resultatet av sådana studier kan bli kunskap av betydelse för bl. a. arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning på olika typer av åtgärder samt arbetsförmedlingens sätt att arbeta.

Underbilaga 3:1

Antal 18-19-åringar som är arbetslösa eller i åtgärder 1982, 1983, 1984

	Arbetslösa	Beredskaps-AMU arbete	Rekryteringsstöd	Ungdomslag	Total	
1982						
jan	17 600	14 700	3 300		35 600	
febr	14 500	17 500	3 500		35 500	
mars	12 400	20 100	3 200		35 700	
april	11 700	21 400	3 200		36 300	
maj	11 400	21 100	2 700		35 200	
juni	22 100	14 900	1 800		38 800	
juli	25 500	6 700	1 500		33 700	
aug	33 600	4 600	2 000		40 200	
sept	28 000	13 600	2 500		44 100	
okt	21 500	20 000	2 900		44 400	
nov	18 300	23 900	3 100		45 300	
dec	20 800	24 800	2 600		48 200	
1983						
jan	19 500	25 200	2 900		47 600	
febr	17 800	24 800	3 200		45 800	
mars	18 400	22 700	3 100		44 200	
april	17 300	20 800	3 100		41 200	
maj	16 200	17 700	2 500		36 400	
juni	28 000	11 300	1 500		40 800	
juli	31 100	4 200	1 100		36 400	
aug	36 600	7 400	1 900		45 900	
sept	30 800	16 500	2 300		49 600	
okt	24 500	21 600	3 000		49 100	
nov	21 300	24 300	3 200		48 800	
dec	22 700	24 500	3 300		50 500	
1984						
jan	12 200	20 300	3 600	400	13 800	50 300
febr	5 300	15 100	3 600	1 200	24 600	49 800
mars	5 400	9 700	3 200	1 300	28 600	48 200
april	3 900	6 200	3 000	3 200	30 400	46 700
maj	4 200	2 400	2 500	4 400	29 200	42 700
juni	11 900	1 300	1 500	4 900	26 700	46 300
juli	6 500	300	700	5 000	25 900	38 400
aug						
sept						
okt						
nov						
dec						

Källa: AMS

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmaste hundratal. Uppgifterna om rekryteringsstöd är preliminära

Underbilaga 4

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET

Statsrådet

1984-06-07

Ingela Svensson
Enebygård
590 40 KISA

Till Er som var med på Harpsund

Ungdomslagen har nu varit i kraft i närmare ett halvt år.

Som Ni kanske minns från tiden strax för jul innebar riksdagsbeslutet om ungdomslagen att verksamheten skulle utvärderas och en redovisning presenteras för riksdagen hösten 1984.

Uppdrag att göra utvärderingar har lagts ut dels på AMS och SÖ, på konsultföretaget SINOVA och på Göteborgs universitet.

Arbetet med att sammanställa resultaten av de olika utvärderingarna skall fullföljas i departementet under början av hösten.

Det vore av värde om jag inför den slutliga redovisningen till riksdagen också kunde få ta del av Era synpunkter i frågan.

Jag vore därför tacksam om Ni, antingen gemensamt eller enskilt, i brev till mig vill framföra hur Ni ser på denna fråga.

Med vänlig hälsning

Anna-Greta Leijon

Likalydande till

Anna Blomgren, Malmö
Björn Thiele, Tranås
Michael Östlund, Växjö
Terje Johansson, Mölndal
Mia Lindh, Moholm
Marlene Barazi, Norsborg
Per Ågren, Karlskoga
Kjell Strömberg, Örebro
Göran Wikerdahl, Köping
Pamela Warren, Ockelbo
Ticki Johansson, Eskilstuna

Lars Åström, Alnö
Bengt Olof Forsberg, Vilhelmina
Eva Isaksson, Pitcå