

Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie

av

Martin Lundin *

1999-09-13

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala, E-post: martin.lundin@ifau.uu.se, Tel: 018 – 471 70 95, Fax: 018 – 471 70 71. Ett stort tack riktas till de ledamöter i arbetsförmedlingsnämnderna som besvarat IFAU:s enkät, samt till Agneta Sandqvist och SCB i Örebro som hjälpt IFAU med genomförandet av enkäten. Vidare skall personal på Näringsdepartementet och inom AMV:s organisation tackas för den information man bistått med. Avslutningsvis riktas ett särskilt tack till dem som kommenterat olika delar av rapporten: Susanne Ackum Agell, Per Skedinger, Kristian Persson (IFAU); Lars Behrenz (CAFO i Växjö); Håkan Hellstrand, Vivi Libietis och Åsa Person (Svenska Kommunförbundet); Lars Jönsson (SIF) och deltagarna vid IFAU:s workshop den 16:e juni 1999 och presentationen för IFAU:s styrelse och Näringsdepartementet den 9:e augusti 1999.

INNEHÅLL

1.	INLEDNING	3
1.1	Introduktion	3
1.2	Uppdraget och frågeställningen	6
1.3	Metod och disposition	7
1.3.1	Enkätundersökningen	8
1.4	Tidigare uppföljningar av arbetsförmedlingsnämnderna	9
2.	DECENTRALISERING OCH IMPLEMENTERING	11
2.1	Decentralisering	11
2.1.1	Motiven bakom ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna	13
2.2	Implementering	15
3.	ORGANISATION	16
3.1	Nämndernas sammansättning	16
3.1.1	Nämndstorlek	16
3.1.2	Representation	18
3.1.3	Majoritetsförhållanden	21
3.2	Arbetsuppgifter	21
3.2.1	Arbetsplan och budget	23
3.2.2	Organisation av arbetsförmedlingar och lokala policyfrågor	23
3.2.3	Otraditionella medel	24
3.2.4	EU mål 3	25
3.2.5	Övriga konkreta arbetsuppgifter	27
3.2.6	Vilka beslutsuppgifter upplever ledamöterna som viktigast?	27
3.3	Sammanfattade slutsatser om sammansättning och arbetsuppgifter	28
4.	IMPLEMENTERINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR	29
4.1	Styrningen	30
4.1.1	Styrningens tydlighet	31
4.1.2	Utbildningen av ledamöterna	32
4.2	Förmågan	35
4.2.1	Organisationsform och kompetens	35
4.2.2	Uppgifter och befogenheter	37
4.2.3	De ekonomiska resurserna	40
4.2.4	Nämndernas möjlighet att påverka den lokala arbetsmarknaden	41
4.3	Incitamenten	43
4.3.1	Målkonflikter i arbetet	45
4.3.2	Syften med arbetsförmedlingsnämnderna	48
4.3.3	Attityder till den kommunala majoriteten	50
4.4	Andra enkätfrågor om arbetets funktion	53
4.4.1	Arbetets funktion	53

4.4.2	Effektueringen av beslut fattade i arbetsförmedlingsnämnderna	56
5.	AVSLUTNING	58
5.1	Sammanfattande svar på departementets frågor	58
5.2	Avslutande bedömningar och kommentarer	60
	REFERENSER	63
APPENDIX A	IFAU:s uppdrag att utvärdera arbetsförmedlingsnämnderna	67
APPENDIX B	Enkätundersökningen	71
APPENDIX C	IFAU:s enkät till ledamöter i arbetsförmedlingsnämnderna	75
APPENDIX D	Utdrag ur några LAN:s beslutsordningar för 1999	85

1. INLEDNING

1.1 Introduktion

Under 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken decentraliserats i flera viktiga avseenden. Bland annat har det politiska ansvaret för ungdomar överförs från stat till kommun. Ett ytterligare exempel utgör den försöksverksamhet med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i fem län¹ som inrättades 1998. Syftet med reformerna är att politiken skall anpassas bättre till de krav som det lokala arbetslivet och enskilda individer ställer. På längre sikt är förhoppningen att åtgärderna leder till en lägre arbetslöshet.

En komponent i den decentraliserade arbetsmarknadspolitiken står att finna i de s.k. arbetsförmedlingsnämnderna (AFN). Dessa nämnder på kommunal nivå har till uppgift att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån förutsättningar och behov som finns lokalt. Samarbete mellan olika lokala aktörer är inte någon nyhet. Redan 1977 lanserades på försök ett samarbetsorgan benämnt distriktsarbetsnämnder. Nämnderna var rådgivande och här kunde företrädare för arbetsförmedlingarna, arbetsmarknadens parter och kommunerna mötas för att diskutera arbetsmarknadsfrågor. Två och ett halvt år senare övergick försöksverksamheten till att bli permanent. Från många inblandade aktörer framfördes emellertid ganska snart kritik mot distriktsarbetsnämnderna. Man menade bl.a. att arbetsformerna var oklara, att resurser saknades samt att man inte hade någon möjlighet att fatta beslut i principiellt viktiga ärenden. Det hela mynnade ut i att distriktsarbetsnämnderna avskaffades vid årsskiftet 1986/1987 till förmån för AFN. AFN gavs ett större inflytande än distriktsarbetsnämnderna, men man poängterade att uppgiften inte var att ta ställning i individärenden. Man fick bara engagera sig i övergripande- och principiella frågor.²

I mitten av 1990-talet framhölls från regeringen behovet av att öka samverkan inom det arbetsmarknadspolitiska området.³ Med anledning av detta initierades en försöksverksamhet den första juli 1996 där AFN utgjorde navet. Ett antal kommuner, s.k. fri-

¹ Fem län (Skåne, Dalarna, Värmland, Gävleborg och Jämtland) utgör försöksområden där man friare fått använda delar av de arbetsmarknadspolitiska medlen (A2) och arbetslöshetsersättningen. För en närmare analys av försökslänen se Persson & Regnér (1999).

² Prop. 1985/86:138 och AMS (1989a), 1ff

³ Se t.ex. Prop. 1994/95:218 och Prop. 1995/96:25

kommuner, tecknade avtal med staten om att AFN skulle få beslutanderätt över ekonomiska medel som avsatts för försöksverksamheten.⁴ Inga nya resurser tillkom, men resurserna inom försöksverksamheten fick i sin helhet användas otraditionellt, d.v.s. utan vissa begränsningar som det ordinarie regelverket kring arbetsmarknadspolitiska åtgärder stipulerar.⁵ Det som rent organisatoriskt var nytt för AFN i försökskommunerna var att ordförandeskapet flyttades från länsarbetsnämnderna (LAN) till kommunerna, samt att kommunerna även fick rätt att nominera majoriteten av ledamöterna i nämnden. Redan tre månader senare infördes dock dessa två organisatoriska förändringar i landets samtliga AFN.⁶

Figur 1.1: Kronologisk översikt över utvecklingen från distriktsarbetsnämnder till arbetsförmedlingsnämnder.

<i>Datum</i>	<i>Förändring</i>
1977-01-01	Distriktsarbetsnämnder införs på försök
1979-07-01	Distriktsarbetsnämnderna permanenteras
1987-01-01	AFN ersätter Distriktsarbetsnämnderna – blir del av LAN:s organisation
1996-07-01	Omorganiserade AFN del av försöksverksamhet med frikommuner
1996-10-01	Omorganiserade AFN i alla kommuner

Det var alltså hösten 1996 som nämnderna fick det utseende de har idag. Genom den nya organisationen har kommunernas inflytande över arbetsmarknadspolitiken förstärkts. Författningsregleringen av AFN är emellertid mycket sparsam, emedan det ansetts viktigt att uppgifter och arbetsmetoder skall få utformas efter lokala förutsättningar. Regeringen föreskriver att LAN i respektive region *bör* inrätta en AFN i varje kommun.⁷ Det finns alltså inget krav på att varje kommun skall ha en AFN, även om detta som regel gäller. Vidare regleras nämnderna i två paragrafer i Förordningen (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket:

⁴ Försöksverksamheten med lokal samverkan mot arbetslöshet (frikommunförsöket) föreslogs i Prop. 1995/96:148. För beskrivningar och utvärderingar av projektet se RRV 1997:26, RRV 1997:58, Behrenz m.fl. (1998) och Behrenz m.fl. (1999). Försöksverksamheten pågår även i dagsläget, men då i mindre omfattning.

⁵ RRV listar de i praktiken förekommande otraditionella inslagen i verksamheten. Dessa är; (1) längre perioder i åtgärder, (2) kombinationer av reguljära åtgärder, (3) kvalitetsförstärkningar av reguljära åtgärder, (4) utformning och nivå på ersättning till deltagare och (5) grupper som normalt sätt inte är berättigade till vissa åtgärder eller ersättningar får del av dessa (se RRV 1997:58, 38f).

⁶ Prop. 1995/96:222

⁷ 30§ Förordningen (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket

34 §

En arbetsförmedlingsnämnd är ett samarbetsorgan för att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden skall överlåta åt arbetsförmedlingsnämnden att besluta i frågor som arbetsförmedlingsnämnden lämpligen bör pröva. En sådan överlåtelse skall framförallt avse frågor där ett utökat ansvar för arbetsförmedlingsnämnden påtagligt ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten.

35 §

Nämnden består av ordförande och det antal ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. I nämnden skall det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, för arbetsförmedlingen, för den eller de kommuner som berörs, för det lokala näringslivet och för lokala arbetstagarorganisationer.

En majoritet av ledamöterna i nämnden, däribland ordföranden, skall utses på förslag av den eller de kommuner som berörs. Representanter för lokala arbetstagarorganisationer skall utses av berörda organisationer.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

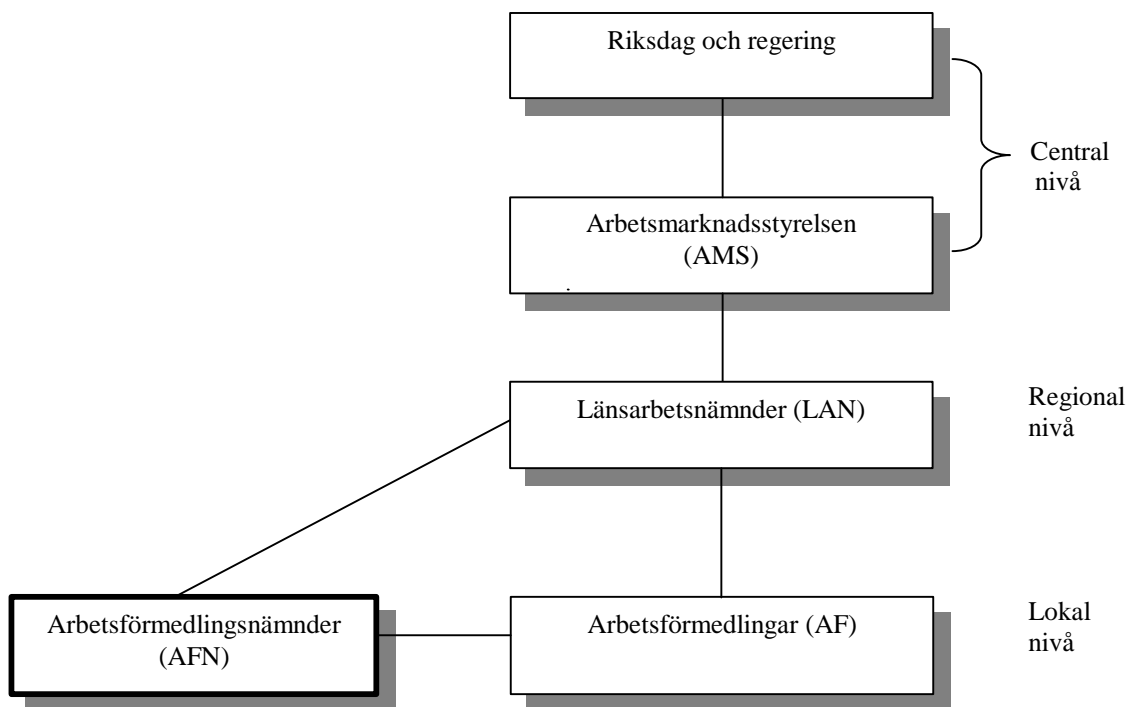
AFN är statliga nämnder inom LAN:s organisation. Det är viktigt att påpeka att nämndernas uppgifter kan skilja sig åt mellan länen. Det är således upp till LAN att besluta om vilket ansvar länets nämnder skall ha.

Representanter för de organisationer och myndigheter som finns företrädde i AFN utses av berörd part. Förordningen anger att länsarbetsnämnd, arbetsförmedling, kommun, näringsliv och arbetstagarorganisationer skall representeras i AFN.⁸ Figuren nedan visar den position AFN har i Arbetsmarknadsverkets organisation:⁹

⁸ AFN kan, genom sin iblandning av intresseorganisationer, således betraktas som ett korporativt organ, där besluten skall kännetecknas av kompromiss mellan berörda parter. Med korporatism avses ”en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten eller ett handlande av motsvarande slag, som organisationerna utför på statsmakternas vägnar” (Lewin (1992), 57).

⁹ I AMV:s eget organisationsschema på Internet (www.ams.se) placeras AFN mellan LAN och arbetsförmedlingarna (AF). Eftersom alla AF:s göromål inte passerar AFN kan en sådan bild emellertid lätt misstolkas.

Figur 1.2: Arbetsmarknadsverkets organisation



1.2 Uppdraget och frågeställningen

IFAU har fått i uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet (idag Näringsdepartementet) att analysera och utvärdera det arbete som bedrivs i AFN.¹⁰ Ingen omfattande undersökning, som inkluderar alla deltagande parter, har tidigare genomförts angående ”de nya” nämnderna, d.v.s. med ett utökat kommunalt inflytande. Därför finns ett behov av att förbättra kunskaperna om samverkansorganet.

I uppdraget anges att IFAU skall utvärdera effekterna av ”de nya” AFN. Vidare skall undersökas om aktörerna upplever att de kan påverka arbetslösheten, inriktningen av åtgärderna och fördelningen av ekonomiska medel. Dessutom skall undersökningen spegla om nämndens sammansättning har betydelse för arbetets funktion, i vilken omfattning AFN berörs av strukturfondsarbetet och i vilken utsträckning nämndernas beslut blir effektuerade.

¹⁰ Regeringsbeslut 1998-12-10, Dnr. A98/3542/A, se Appendix A

Föreliggande rapport utgör en delrapport av projektet och här kommer inga resultat gällande effekter på arbetsmarknaden presenteras. Istället är syftet med delrapporten att undersöka implementeringen av ”de nya” AFN. I och med detta kommer bl.a. de attitydfrågor som departementet söker svar på utredas. Det är nödvändigt att först skapa en bild över hur decentraliseringen gått till för att man därefter skall kunna utvärdera projektet. Delrapporten behandlar följande övergripande frågeställningar:

- (a) *Hur har de olika LAN valt att organisera arbetet i AFN?* Här undersöks hur man från LAN:s sida valt att realisera ramlagstiftningen med avseende på nämndsammansättning och delegering av arbetsuppgifter.

- (b) *Finns det förutsättningar för att intentionerna bakom AFN skall kunna uppnås?* Här granskas implementeringsprocessen.

1.3 Metod och disposition

I kapitel två presenteras de teoretiska utgångspunkterna för denna rapport. I kapitlet diskuteras begreppen decentralisering och implementering. ”De nya” AFN är ett uttryck för decentraliserad arbetsmarknadspolitik och det är därför naturligt att inleda med att kort gå igenom decentraliseringens för- och nackdelar. Vidare introduceras begreppet ”implementeringsproblem”. Det är ett välkänt faktum att även om idéerna bakom ett beslut är goda riskerar man att misslyckas om inte förutsättningar för en effektiv implementering existerar.

I kapitel tre och fyra presenteras resultaten från den enkät som IFAU genomfört. Först undersöks hur arbetet i AFN organiserats (kapitel tre). Vilka uppgifter har nämnderna tilldelats i de olika länen och hur ser sammansättningen ut i praktiken? Eftersom regleringen av AFN är av ramlagskaraktär är det väsentligt att undersöka hur LAN valt att tillämpa lagstiftningen. För att utföra denna beskrivande analys granskas nämndernas sammansättning. Vidare analyseras de beslutsordningar, med avseende på den information som gäller AFN, som olika LAN utarbetat. Telefonsamtal med personer på LAN som är involverade i arbetet och vissa enkätfrågor kompletterar kartläggningen. I kapitel fyra undersöks om förutsättningar för en framgångsrik implementering föreligger. I ka-

pitel fem sammanfattas resultaten på de frågor departementet önskade belysta. Dessutom görs några avslutande bedömningar och kommentarer.

1.3.1 Enkätundersökningen¹¹

En enkät, distribuerad till ett urval av AFN-ledamöter under våren 1999, utgör det centrala underlaget i denna rapport. Statistiska centralbyrån i Örebro har bistått IFAU i genomförandet av enkäten. Analys och bearbetning av materialet står dock IFAU själv för.

Av landets 283 AFN har 83 st slumpmässigt valts ut genom ett stratifierat urval. I dessa nämnder har samtliga ordinarie ledamöter med rösträtt erhållit enkäten. Detta innebär att 977 ledamöter av ungefär 3 500 st fått enkäten. Stratifieringen har gjorts för att reducera urvalsfelet och för att förbättra kvalitén i skattningar för olika redovisningsgrupper. Följande variabler har legat till grund för stratifieringen:

- i) Försöksområde eller ej försöksområde¹²
- ii) Kommunstorlek (liten, mellan och stor¹³)
- iii) Nämndstorlek (liten, mellan och stor¹⁴)

SCB har ansvarat för urval och datainsamling. Totalt svarade 768 personer (78,6%). SCB har även beräknat de vikter som utnyttjas för uppräkningsavvikelsen av enkätsvaren. Skälen för viktningen är två: För det första leder stratifieringen till att olika individer har olika sannolikhet att komma med i urvalet. Detta bör man ta hänsyn till när skattningar görs för populationen eller för undergrupper till denna. För det andra bör man kompensera för bortfallet vid enkätundersökningen. I de enkätsvar som redovisas i delrapporten publiceras *den skattade andelen i populationen* (eller i undergrupper) och alltså *inte* andelen av de tillfrågade som angivit ett visst svarsalternativ.

¹¹ För mer detaljerade beskrivningar av enkätundersökningen se Appendix B och Appendix C samt SCB (1999).

¹² Vi har alltså *inte* stratifierat på försökskommun.

¹³ I denna undersökning betraktas små kommuner som de kommuner med mindre än 20 000 invånare, mellanstora utgörs av kommuner med ett invånarantal på mellan 20 000 och 100 000 och i de stora kommunerna bor över 100 000 individer.

¹⁴ Små nämnder har 7-9 ledamöter, mellanstora har 10-13 ledamöter och stora 14-16 ledamöter. Uppdelningen bygger på *antalet ordinarie ledamöter* i nämnden mars 1999. Det är alltså inte antalet tilltänkta *platser* som avses vid denna uppdelning. Vidare inkluderas ej heller adjungerade ledamöter eller reserver.

När man bedömer säkerheten i undersökningsresultaten är det viktigt att komma ihåg att vissa fel kan finnas i materialet. På grund av att skattningarna bygger på ett urval och inte på en totalundersökning vet vi att slumpfel förekommer. Osäkerheten varierar beroende på storleken på de skattade proportionerna (ju mindre skillnader, desto större osäkerhet) och urvalets storlek för gruppen skattningen avser (ju mindre redovisningsgrupper, desto större osäkerhet).¹⁵ De resultat som redovisas för hela populationen måste emellertid bedömas som ganska säkra.

Precis som i alla undersökningar kan även andra fel uppstå, t.ex. mätfel. Man bör även ha i åtanke att de svarande medvetet eller omedvetet kan lämna vinklade svar och att de kan misstolka frågor. En del enkätfrågor kan möjligen betraktas som mer känsliga i detta avseende. På de ställen i rapporten där detta är mest bekymmersamt kommer resonemang att föras kring problemen. Ett annat faktum som kan påverka resultaten är att det finns ledamöter som är relativt nya i AFN. Dessa aktörer har bara deltagit i AFN ett fåtal gånger och uttalar sig därmed om något som de ännu bara hunnit skaffa sig liten kännedom om. Vidare kan det finnas selektionseffekter. Bland annat kan man tänka sig att de individer som är mest kritiska till AFN inte har accepterat uppdraget eller slutat i förtid. Det skall också påpekas att inga regressionsanalyser genomförs i denna delrapport. Materialet presenteras istället i enkla tabeller för att visa en övergripande bild av situationen. *Man skall slå fast att enkätundersökningen kan förmedla en aspekt av arbetet i AFN, men att en heltäckande bild av hur arbetet i realiteten fungerat och vilka effekterna blivit inte kan fastställas genom enbart aktörernas egna bedömningar.* Djupare analyser kommer att genomföras i IFAU:s fortsatta arbete med AFN.

1.4 Tidigare uppföljningar av arbetsförmedlingsnämnderna

Innan vi går vidare är det lämpligt att kort presentera vissa resultat från tidigare studier på området. ”De gamla” AFN, d.v.s. utan det ökade kommunala inflytandet, följdes upp av AMS i juni 1989. Rapporten byggde i huvudsak på en enkätundersökning till ett

¹⁵ Om vi exempelvis skulle redovisa resultaten för SACO-ledamöter blir osäkerheten för denna enskilda, relativt lilla grupp betydligt större än för populationen ledamöter som helhet. Om vi vidare antar att det enbart fanns två svarsalternativ, t.ex. ja och nej, blir osäkerheten i skattningarna större om ungefär lika många ledamöter svarat ja som nej. Om vi istället har stora skillnader (t.ex. 80% ja-svar och 20% nej-svar) blir konfidensintervallen mindre och därmed säkerheten större.

slumpmässigt urval av nämndledamöter. Slutsatserna var att AFN på det hela taget var något positivt och att arbetet fungerat förhållandevis bra. I vissa hänseenden ville ledamöterna dock se förbättringar: Framförallt önskades en tydligare styrning, bättre utbildning för uppdraget samt fler uppgifter av konkret karaktär. Det framhölls också önskemål om vissa förändringar av organisationsformen, t.ex. att AFN skulle ha fler möten per år än de fyra som var standard.¹⁶

Några mer omfattande uppföljningar eller utvärderingar av verksamheten i ”de nya” AFN har inte genomförts. De utvärderingar som gjorts av frikommunerna¹⁷ berör nämnderna, men fokus ligger inte på AFN. Vidare gjorde AMS en avstämning av arbetet i AFN i juli 1997, alltså mindre än ett år efter införandet av kommunal majoritet. I avstämningen tittade man på kostnaderna för AFN¹⁸, man bad om synpunkter från LAN samt genomförde en studie av mötesprotokoll. Resultaten från protokollstudierna indikerade att beslutsfattande och initiativtagande var begränsat. Den större delen av arbetet verkade handla om informationsutbyte. Från LAN påpekades att man sett tiden fram till avstämningen som en inkörsperiod. De problem som kunnat urskiljas var bl.a. att nämndledamöterna kände sig centralt styrda och att flexibilitet saknades. Samtidigt verkade det emellanåt vara svårt för AFN-ledamöterna att veta sin roll. En annan synpunkt som framkom var att fler näringslivsrepresentanter efterlystes.¹⁹

Svenska Kommunförbundet, har i en enkät som besvarats i kommunerna, granskat arbetet i AFN ur en kommunal synvinkel. Kommunförbundets huvudslutsats är att AFN fungerar ganska bra. De svarande ansåg att kommunerna genom AFN kunde påverka arbetsmarknadspolitiken. Flertalet kommuner önskade dock en annan nämndsammansättning (t.ex. mindre nämnder eller deltagande från försäkringskassan), enklare regler och en utvidgad delegation från LAN. Resursfrågan tycktes dock inte vara särskilt viktig. Naturligt nog menade också merparten (tre av fyra) av kommunerna att det är viktigt med kommunal majoritet i AFN.²⁰

De resultat som framkommit i ovanstående studier kommer delvis jämföras med resultaten i IFAU:s enkätundersökning.

¹⁶ AMS (1989a) och AMS (1989b)

¹⁷ RRV 1997:26, RRV 1997:58, Behrenz m.fl. (1998) och Behrenz m.fl. (1999)

¹⁸ AMS beräknar att kostnaderna för AFN år 1997 uppgick till drygt 13 miljoner kronor (se AMS (1997), 20).

¹⁹ AMS (1997)

²⁰ Svenska Kommunförbundet (1999)

2. DECENTRALISERING OCH IMPLEMENTERING

2.1 Decentralisering

Det finns en stark tilltro till decentraliserade lösningar av offentliga förehavanden i hela västvärlden. Det har visat sig att en centraliserad stat p.g.a. den ökade arbetsbelastningen inte har förmågan att lösa samhällsproblem på egen hand. Ett större inslag av decentralisering har därför kunnat ses inom alla sektorer och begreppet är ett honnörssord för alla svenska riksdagspartier. Att tänka sig en modern välfärdsstat med total centralisering är därmed inte rimligt.²¹

Innan vi går vidare behöver begreppet decentralisering redas ut. Lennart Lundquist²² menar att det finns fyra olika tänkbara innebörder av decentralisering; (1) *utlokalisering* av verksamhet från huvudstad till provins, (2) *delegering* av kompetens inom en och samma organisation, (3) *dekoncentrering* av kompetens inom en organisation till enheter som har mindre geografiskt verksamhetsområde än hela organisationen och (4) *kommunalisering* av kompetens från staten till kommunerna. Inom bl.a. statsvetenskapen är det vanligt att sätta likhetstecken mellan decentralisering och kommunalisering. Ingen av ovanstående definitioner passar perfekt på AFN, även om kanske kommunalisering ligger närmast till hands. När man talar om kommunalisering brukar man emellertid mena att politikområdet byter huvudman från stat till kommun (som t.ex. skett med skolan). Så är inte fallet här. De korporativa inslagen i AFN är dock något som historiskt sett varit ett kännetecken för hela det svenska förvaltningssystemet.

Att ha kommunal majoritet i en nämnd som sysslar med vad som ytterst måste betraktas som ett statligt ansvarsområde är emellertid sällsynt. Man kan dock finna åtminstone ett organ i den svenska förvaltningsstrukturen som har en liknande uppbyggnad. I länsstyrelsernas styrelser sitter, förutom landshövdingen, nämligen landstingspolitiker. Länsstyrelserna är statliga myndigheter på regional nivå, medan landstingspolitikerna erhåller sitt mandat från väljarna i länet.²³ Länsstyrelserna är därmed, så som Petersson

²¹ Selle (1991)

²² Lundquist (1992), 114

²³ 11§ Förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion; 1§ Lag (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse och Gustafsson (1992), 16ff

& Söderlind uttrycker det, ”en märklig hybrid av statligt och kommunalt organ.”²⁴ Man har konstaterat att många ledamöter i dessa förtroendemannastyrelser är osäkra på vad de företräder och att de dessutom saknar huvudansvar mot staten.²⁵

Förhoppningen med decentralisering är att detta skall leda till bättre lösningar och resursutnyttjande, vilket i sin tur innebär en högre effektivitet. Genom att anpassa verksamheten till lokala förhållanden tillåts mer flexibilitet och man kan därmed snabbare rätta sig efter nya omvärldsförhållanden. Dessutom kan den kunskap som finns på kommunal nivå om lokala förhållanden utnyttjas bättre. Det går också att finna legitimitets- och demokratiargument som talar för decentralisering. Besluten fattas närmare medborgarna och kommuninvånarna får därmed en större möjlighet att påverka den verksamhet som bedrivs inom den lokala enhetens gränser. Förhoppningen är dessutom att engagemanget ökar. Genom medverkan av kommunalpolitiker, som är förtroendevalda, får invånarna i kommunen indirekt ett större inflytande över verksamheten. På detta vis kan besluten rättfärdigas, d.v.s. en ökad legitimitet uppnås.²⁶

Decentraliseringsförespråkarna får emellertid inte stå oemotsagda. Det går nämligen att hävda att en decentralisering leder till sämre samordning, att ojämlikheter mellan kommuner eller regioner ökar samt att man även riskerar att lokala särintressen stärks inom kommunerna. Jämlikhetstanken brukar ofta ställas mot ett ökat kommunalt inflytande.²⁷ Vidare skall man slå fast att decentralisering *inte* är liktydigt med demokratisering. Den parlamentariska regionkommittén skriver bl.a. att ”ett argument mot att decentralisera ansvaret för en viss uppgift är exempelvis att *en lokal eller regional majoritet inte skall ha rätt att blockera en politik som en majoritet av medborgarna i landet finner angelägen*. Ett annat demokratiargument för att behålla ett centralt ansvar, är att det enbart är staten centralt som kan utjämna skillnader mellan medborgarna och därmed ge förutsättningar för alla medborgares aktiva deltagande i demokratins förverkligande.”²⁸ En decentralisering innebär således enbart att det lokala inflytandet stärks på bekostnad av det nationella.

²⁴ Petersson & Söderlind (1993), 91

²⁵ Petersson & Söderlind (1993), 91f

²⁶ Selle (1991); Lundquist (1992), 114ff; Rothstein (1991), 72ff och SOU 1998:166, 102ff

²⁷ Selle (1991); Lundquist (1992), 114ff; Stjernquist & Magnusson (1988), 11ff och SOU 1998:166, 97f

²⁸ SOU 1998:166, 97 [vår kursivering]

2.1.1 Motiven bakom ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna

Att öka det kommunala inflytandet i AFN är ett uttryck för decentralisering. Denna institutionella förändring motiveras i proposition 1995/96:222:

- (1) Man räknar med, som tidigare antytts i rapporten, att kommunerna kan bidra med ökad kompetens och att man därmed kan uppnå bättre lösningar för de enskilda individerna på den lokala arbetsmarknaden.

- (2) Kommunerna har fått en aktivare roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Man har t.ex. erhållit ett ökat ansvar för ungdomar, arbetshandikappade i skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och flyktingar. Kommunerna har alltså fått ta ansvar för de arbetslösa som befinner sig i de mest prekära situationerna. Rollen har blivit mer krävande under 1990-talet och kommunernas kostnader för olika insatser har ökat. Med anledning av det ökade ansvaret och arbetsbelastningen bör rimligen även kommunernas inflytande öka.

I propositionen anges även att kommunerna visat intresse av att delta i utformningen av arbetsmarknadspolitiken på lokal nivå och att det därför är angeläget att ta till vara detta engagemang. Man bör inte tolka detta som ett tredje argument med ett värde i sig. Snarare är det att ses som en god förutsättning för projektet.

Vilken tyngd finns då i ovanstående två argument för kommunal majoritet i AFN? Det första argumentet bygger på att kommunerna kan bidra med information som annars saknas i organisationsstrukturen. Detta motiverar egentligen, enligt bedömningen här, inte kommunal majoritet utan bara kommunalt deltagande. Själva majoriteten bör inte ses som nödvändig för att tillföra information och förbättra samordningen. Om man vill ha mer lokal kompetens kan man istället tänka sig att andra intressen skulle finnas företrädda på bekostnad av några kommunala ledamöter. En typ av organisation som i dagsläget inte finns representerad med ordinarie ledamöter i AFN och som eventuellt besitter kunskap som kan saknas på andra håll är handikapporganisationer. Försäkringskassan skulle kunna vara en annan aktör. Det första argumentet för en kommunal majoritet i AFN är, enligt IFAU:s bedömning, följaktligen inte ensamt tillräckligt starkt. Att

kommunerna bör vara en viktig aktör och att AFN kan vara en god mötesplats på den lokala arbetsmarknaden är emellertid fortfarande mycket möjligt. Behovet av informationsutbyte och samordning ifrågasätts således inte.

Det andra argumentet är, om man utgår från vissa premisser, något starkare. Givet att man ökat det kommunala ansvaret för arbetsmarknadspolitiken bör man även öka kommunernas påverkansmöjligheter; att inte delegera tillräckliga befogenheter med ansvar kan skapa problem. Att låta kommunerna få ett starkt inflytande i AFN är ett sätt att öka påverkansmöjligheten. Det kvarstår dock vissa problem. För det första är argumentet (i första hand) bara applicerbart på områden där kommunerna har ett direkt kostnadsansvar. I AFN får kommunerna ett mer generellt inflytande. Vidare är arbetsmarknadspolitiken som helhet primärt en statlig- och inte en kommunal angelägenhet. Att ha ett stort kommunalt inflytande i en statlig nämnd som bedriver nationell arbetsmarknadspolitik måste därmed, på samma sätt som gäller för länsstyrelsernas företroendemannastyrelse, betraktas som en märklig konstruktion. Ansvarsfördelningen blir genom detta otydlig, vilket ur ett demokratiskt perspektiv är negativt. Den kommunala förnyelsekommittén skriver allmänt om förhållandet mellan stat och kommun följande:²⁹

I en rättsstat finns också elementära krav på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skall vara klar och begriplig. Styrsystemets förändring har dock hittills knappast gjort det lättare utan svårare för medborgare men också andra aktörer att se om det är staten eller kommunens politiker som skall ställas till svars för kvaliteten i den service som är statligt beslutad men kommunalt producerad. Den oklarheten är inte tillfredsställande vare sig med avseende på rättssäkerheten eller demokratin i vidare mening.

Det är viktigt att understryka behovet av samverkan på lokal nivå. Genom att samordna insatser kan kvalitén öka och de ekonomiska resurserna utnyttjas mera effektivt. Detta har bl.a. hävdats av Arbetsmarknadspolitiska kommittén³⁰. Man kan tänka sig att det ökade kommunala inflytandet medfört ett större intresse och engagemang för de arbetsmarknadspolitiska frågorna i kommunerna och att förutsättningarna för samverkan därmed har förbättrats. Det är emellertid inte givet att kommunerna skall ha majoriteten i AFN för att samverkan skall fungera bra. De potentiella fördelarna med decentraliseringen måste alltid vägas mot de potentiella nackdelarna. Särskilt noga bör man obser-

²⁹ SOU 1996:169, 102

³⁰ SOU 1996:34

vera att decentralisering inte med nödvändighet leder till en högre effektivitet och en ökad demokratisering, vilket man ibland tycks utgå ifrån.

2.2 Implementering

Att politiska beslut inte alltid omsätts i praktiken på det sätt som åsyftats och att avsedda effekter inte alltid uppnås är ett fenomen som kommit att uppmärksammas mer och mer i förvaltningspolitisk forskning. Svårigheter med verkställande av beslut benämns vanligtvis för implementeringsproblem.³¹

Lennart Lundquist³² har ställt upp tre kriterier för vad som kännetecknar en lyckad implementeringsprocess. Lundquist fokuserar på tillämparen. Han menar att för att genomförandet skall bli framgångsrikt krävs att tillämparen (1) *förstår* den direkta styrningen. Är mandatet klart och tydligt? Känner man till möjligheter och begränsningar? Vidare krävs att den indirekta styrningen; i form av t.ex. tillräcklig kompetens hos aktörerna, tillräckliga ekonomiska resurser, en lämplig organisationsform och reella möjligheter att agera/välja åtgärder; fungerar tillfredsställande. Tillämparen skall alltså (2) *kunna* förverkliga projektets intentioner. Förutom dessa två krav kan effektueringen misslyckas om tillämparen helt enkelt inte (3) *vill* förverkliga styrningens grundtanke. Även om de formella faktorerna, direkt- och indirekt styrning, fungerar väl kan alltså implementeringen misslyckas om inte aktörerna är motiverade att utföra arbetet eller i värsta fall arbetar mot andra, kanske diametralt motsatta, mål. Lundquists villkor, som ofta omnämns i implementeringslitteratur, fångar relationen mellan beslutsfattaren och den som verkställer beslutet. Man kan givetvis tänka sig andra angreppssätt för att analysera implementeringen av AFN, men kärnan i olika modeller för analys av implementeringsprocesser sammanfattas av Lundquist tre kriterier på ett elegant vis. I denna delrapport kommer därför villkoren utnyttjas för att strukturera materialet.³³ För att

³¹ Den skrift som brukar anges som inledningen till den moderna forskningen om implementering är författad av de amerikanska statsvetarna Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky (1973). Titeln på skriften är: *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.*

³² Lundquist (1992), 72-78

³³ Exempel på annan litteratur som behandlar implementering av politiska beslut: Lipsky (1980), Ham & Hill (1984), Sannerstedt (1991), Winter (1994), Rothstein (1994), Schmid (1996) och Vedung (1998).

AFN skall ha möjligheter att förbättra läget på den lokala arbetsmarknaden, samtidigt som den nationella utgångspunkten för arbetsmarknadspolitiken kan bibehållas, finns alltså ett behov av att implementeringsprocessen så väl som möjligt uppfyller ovanstående förutsättningar. I kapitel fyra kommer vi närmare undersöka om så är fallet.

3. ORGANISATION

Det saknas detaljerad central styrning av AFN. Istället är det LAN:s uppgift att i samråd med nämnderna närmare precisera organisationen. Sammansättningen och de delegerade arbetsuppgifterna inverkar på agerandet och möjligheterna att påverka arbetsmarknadsläget. Avsikten med detta kapitel är därför att granska hur arbetet anordnats i AFN.

3.1 Nämndernas sammansättning

3.1.1 Nämndstorlek

RRV konstaterade i sin rapport *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken* att de flesta försökskommunerna (frikommunerna) hade 13 ledamöter i AFN år 1997.³⁴ Stämmer denna iakttagelse två år senare?

Tabell 3.1 : Arbetsförmedlingsnämnder fördelade över antalet platser

<i>Antal platser i AFN</i>	<i>Antal nämnder</i>	<i>Andel nämnder</i>	<i>Kumulativ fördelning</i>
8	6	2%	2%
9	15	5%	7%
10	19	7%	14%
11	32	12%	26%
12	24	9%	35%
13	137	50%	85%
14	19	7%	92%
15	17	6%	98%
16	4	2%	100%
$\bar{x} \gg 12,38$	273	100%	

³⁴ RRV 1997:58, 29

Efter en genomgång av 273 av 283 nämnder³⁵ finner man att RRV:s observation i stort sett även gäller för populationen idag. Ungefär hälften av nämnderna har 13 ordinarie ledamöter. Spridningen är inte heller särskilt stor. Det bör observeras att tabell 3.1 bygger på antalet tilltänkta platser i AFN. Vid undersökningstillfället (mars 1999) var ungefär en plats i var tredje nämnd vakant. Ett flertal vakanser kan förklaras med att en ny mandatperiod påbörjats 1999 och att vissa platser därför inte var tillsatta.

Man kan tänka sig att det finns både positiva och negativa aspekter med att ha stora respektive små AFN. Å ena sidan innebär en stor nämnd att fler aktörer kan medverka. Därmed kan förhoppningsvis mer information och kompetens tillföras. Om flera olika intressen involveras kan man dessutom (eventuellt) uppnå en högre legitimitet för besluten³⁶. Å andra sidan kan grupperna bli svårhanterliga om alltför många aktörer medverkar. Det kan tänkas bli problematiskt att föra diskussioner och att komma till effektiva beslut. I och för sig är storleksvariationerna inte extremt stora, men om man betänker att ett antal adjungerade ledamöter och ersättare deltar i arbetet blir vissa AFN ändå förhållandevis omfattande. I enkätundersökningen frågades efter vilken syn representanterna hade på antalet ledamöter.

Tabell 3.2: Hur ser du på antalet ledamöter i nämnden?

Svarsalternativ	Små nämnder (-9 ledamöter)		Mellanstora nämnder (10-13 ledamöter)		Stora nämnder (14- ledamöter)	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
Antalet ledamöter borde minskas	7	10%	124	22%	38	30%
Lagom många ledamöter	53	78%	343	62%	70	56%
Antalet ledamöter borde ökas	7	10%	20	4%	1	1%
Ingen åsikt	1	2%	67	12%	17	13%
Totalt	68	100%	554	100%	126	100%

Not: Här bygger svaren på den storlek nämnden hade vid undersökningstillfället och inte som i tabell 3.1 på hur många platser nämnden är tänkt att ha.

³⁵ I Sverige finns alltså 283 AFN. Det är bara Kumla kommun som valt att stå utanför samverkan. Vissa kommuner har dock gemensamma AFN och på något ställe finns även flera AFN i samma kommun. Exakta uppgifter om antalet ledamöter saknas för 10 AFN.

³⁶ Den korporativa grundidén är att grupper som är direkt berörda av politiken i fråga tillåts delta i förvaltningen. Ombudsmän för grupperna, som antas vara demokratiskt valda och därigenom har medlemmarnas förtroende, involveras i arbetet och därmed kan legitimiteten för åtgärderna ökas. Förutsättningen för denna förvaltningsmodell är att det finns organisationer som kan representera berörda grupper (se t.ex. Rothstein (1991), 57-72). Med större AFN kan förhoppningsvis flera intressen engageras och därmed kan en högre legitimitet för besluten uppnås. I praktiken finns i normalfallet inte ytterligare organisationer med i AFN trots att nämnderna blir större. Detta medför att legitimitetsvinsten av större nämnder till viss del går förlorad. Genom ett ökat antal kommunledamöter kan emellertid flera politiska partier representeras, vilket kan ses som något som stärker legitimiteten för besluten.

Resultaten visar att de flesta ledamöterna är nöjda med storleken på deras AFN. Ju större nämnderna blir, desto fler tenderar emellertid att svara att antalet ledamöter borde minskas. Medan enbart en tiondel av aktörerna i de små nämnderna tycker att antalet ledamöter borde minskas menar en tredjedel av ledamöterna i de stora att så borde göras. Det finns ingen starkare opinion för att öka antalet ledamöter i någon av de tre grupperna.

Vad man härefter kan fråga sig är om samverkan tycks fungera bättre i små, mellanstora eller stora nämnder?

Tabell 3.3: Hur tycker du att samverkan, som helhet, fungerar mellan nämndledamöterna? (Svaren uppdelade på nämndstorleken).

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Små nämnder (-9 ledamöter)</i>		<i>Mellanstora nämnder (10-13 ledamöter)</i>		<i>Stora nämnder (14- ledamöter)</i>	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
Bra	49	71%	290	52%	65	50%
Acceptabelt	14	21%	190	35%	50	38%
Dåligt	3	5%	36	6%	10	8%
Ingen åsikt	2	3%	38	7%	5	4%
Totalt	68	100%	554	100%	130	100%

Vi finner att ledamöter i små AFN tycker att samverkan fungerar bättre än aktörer i stora nämnder. I de mindre nämnderna anger drygt sju av tio att samverkan fungerar bra, medan motsvarande resultat i de stora är fem av tio. Skillnaden mellan dessa andelar är statistiskt säkerställd.

3.1.2 Representation

Inledningsvis påpekades att kommun, arbetsförmedling, länsarbetsnämnd, arbetstagarorganisationer och lokalt näringsliv skall vara företrädare i AFN. Utöver detta finns inga centrala riktlinjer. Det är istället LAN som skall anpassa representationen till vad som är lämpligt utifrån lokala förutsättningar.

Den typiska nämnden består av 13 ordinarie ledamöter fördelade på följande vis: En ledamot vardera från arbetsförmedlingen, länsarbetsnämnden, näringslivet, LO, TCO och SACO samt sju representanter från kommunen. Hela 41% av alla AFN har denna konstruktion. I vissa län har alla, eller i princip alla, AFN formerats efter denna mall

(t.ex. Skånes-, Stockholms- och Västernorrlands län), medan man i andra kan se en något större variation (t.ex. Västra Götalands-, Dalarnas- och Västerbottens län).

Kommunerna är fria att nominera vilka representanter de vill. Detta medför att det inte enbart behöver vara kommunpolitiker som sitter i nämnderna. Det är t.ex. möjligt att nominera tjänstemän, så som socialchefer eller personer från eventuella arbetsmarknadsenheter. Man kan diskutera vilken typ av representation som är lämplig. Kommunpolitiker har en ”viss tyngd” genom sin demokratiska legitimitet och de kan måhända ses som bättre representanter för kommunerna.³⁷ Å andra sidan har politiker många uppdrag och arbetsbelastningen kan innebära ett uppenbart hinder för ledamöternas möjlighet till engagemang. Kommunala tjänstemän har direkt anknytning till den dagliga verksamheten i kommunernas förvaltningsorganisationer och kan därmed tänkas ha tillgång till värdefull information. Tjänstemännen har dock inte samma mandat från väljarna som politikerna. Vidare har det även i enstaka sammanhang påpekats att i de fall kommunen representeras av tjänstemän blir diskussionerna ofta ganska snäva kring specifika områden (t.ex. kommunernas socialbudget)³⁸. Det är svårt att avgöra vilken kommunrepresentation som är optimal. Följande tabell, baserad på uppgifter från AMS, visar hur representationen lösts av kommunerna:

Tabell 3.4: Kommunernas representation med avseende på antal tjänstemän i AFN

<i>Antal tjänstemän</i>	<i>Antal nämnder</i>	<i>Andel nämnder</i>	<i>Kumulativ fördelning</i>
0	124	50%	50%
1-2	84	33%	83%
3-4	35	14%	97%
5-6	4	2%	99%
7-8	2	1%	100%
Totalt	249	100%	

Källa: Siffrorna har kommer från det underlag AMS utnyttjade för sin sammanställning av AFN på länsnivå (Dnr. 99-001987-00).

Not: Uppgifter saknas för 34 AFN.

³⁷ Man kan t.ex. tänka sig att kommunpolitiker, i förhållande till kommunala tjänstemän, lättare kan fatta beslut i AFN som innebär att kommunerna tar på sig vissa kostnader.

³⁸ AMS (1997), 16

I IFAU:s uppdrag ingår att belysa om sammansättningen, med avseende på kommunernas val, har ”betydelse för nämndens arbetsmetoder” – d.v.s. valets betydelsen för samverkan i AFN.

Tabell 3.5: Hur tycker du att samverkan, som helhet, fungerar mellan ledamöterna?

Svarsalternativ	Nämnder utan kommunala tjänstemän		Nämnder med kommunala tjänstemän	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
Bra	219	57%	185	50%
Acceptabelt	123	33%	131	36%
Dåligt	22	6%	27	7%
Ingen åsikt	18	5%	27	7%
Totalt	382	100%	370	100%

Det finns en säkerställd skillnad mellan andelen som svarat att samverkan fungerar bra i nämnder med respektive utan kommunala tjänstemän. Man är något mer positivt inställd till samverkan i AFN med enbart politiker. Skillnaden, jämför 57% med 50%, är emellertid så liten att man inte kan dra slutsatsen att samverkan skulle fungera bättre utan tjänstemän. Man kan notera att man i Kommunförbundets enkät till kommunerna centralt inte finner några skillnader angående samverkan mellan nämnder med och utan kommunala tjänstemän.³⁹

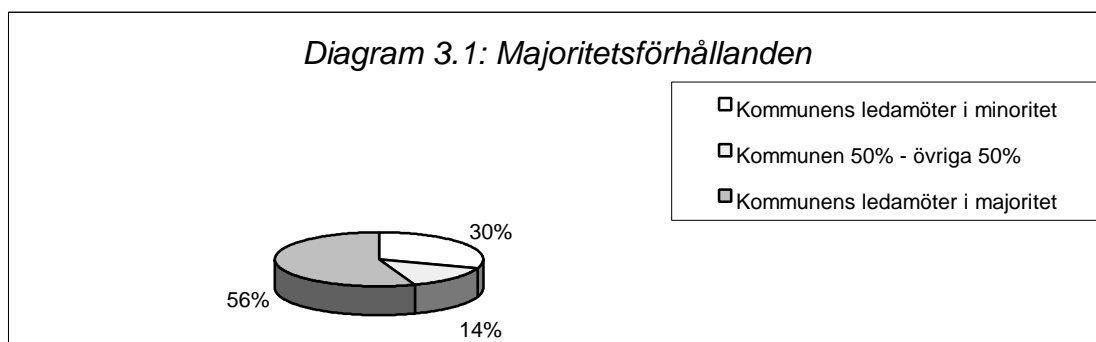
Vad kan vidare konstateras angående representationen? I sju av tio AFN har näringslivet en representant. Ibland har dock näringslivsrepresentation utökats. Där så är fallet har kommunerna valt att avstå mandat. Den utökade representationen innebär för det mesta att företagarna har två platser; bara i undantagsfall har man tre eller fyra representanter.⁴⁰ Vad gäller arbetstagarorganisationerna kan konstateras att de vanligtvis företräds av en ledamot vardera från de tre stora fackföreningarna (LO, TCO och SACO). Ibland har LO-representationen utökats på bekostnad av de andra arbetstagarorganisationerna. Förutom ovanstående organisationer ingår i enstaka fall andra personer som ordinarie ledamöter i nämnderna. Det handlar då om representanter för t.ex. Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) eller någon lokal organisation. Det är dock betydligt vanligare att dessa adjungeras i nämnderna. Vid sidan av de ordinarie ledamöterna deltar dessutom en personalrepresentant från arbetsförmedlingen i varje AFN; dessa saknar rösträtt.

³⁹ Svenska Kommunförbundet (1999), 31

⁴⁰ I ungefär 85% av de nämnder som har en utökad näringslivsrepresentation innehar näringslivet två platser.

3.1.3 Majoritetsförhållanden

Majoriteten av ledamöterna nomineras alltså av kommunerna. Leder detta till att en majoritet av platserna också innehas av kommunrepresentanter? I de flesta (56%) AFN tillfaller en majoritet av platserna kommunerna. Det är dock värt att notera att kommunerna i 44% av fallen inte har egen majoritet. I alla AFN är dock kommunen den organisation som har flest ledamöter. Där kommunerna inte har röstövertikt beror detta oftast på att man avstått platser till näringslivet. Om man betraktar LAN:s- och AF:s representanter som företrädare för den centrala nivån och de övriga som företrädare för den lokala uppnås dock "lokal majoritet" i samtliga AFN.



3.2 Arbetsuppgifter

I beslutsordningen för LAN kan man urskilja vilken roll AFN är tänkt att ha i länet.⁴¹ Delegeringarna är över lag knapphändiga. Inledningsvis skall slås fast att det tycks finnas en *allmän samverkans roll* som inte nämnvärt skiljer sig mellan länen. I denna roll ingår exempelvis att föreslå förändringar i verksamheten, ta initiativ på den lokala arbetsmarknaden, samfinansiera- och samordna projekt och ta ställning i ärenden som styrelsen för LAN eller AF-chefen väljer att delegera till AFN. Denna roll preciseras på olika sätt och i olika utsträckning, men efter telefonkontakter med LAN framgår att uppgifter av denna karaktär tycks ingå i den allmänna rollen för alla nämnder. På vissa håll har man inte sett det som nödvändigt att explicit uttrycka detta i styrdokumentet. Uppgifterna inbegriper ingen direkt beslutanderätt, men det är troligt att AFN genom

⁴¹ I Appendix D har några typiska delegeringar bifogats.

samverkansrollen har möjlighet att påverka den lokala arbetsmarknaden. Hur rollen omsätts i praktiken är sedan en annan fråga, som delvis kan bero på hur tydliga instruktionerna är och vilket engagemang man kan finna hos involverade aktörer.

Förutom det vi valt att kalla en allmän samverkansroll existerar ett antal mer *konkreta beslutsbefogenheter* som AFN ålagts. Nedanstående tabell presenterar de konkreta uppgifter som AFN arbetar med på olika håll i landet. I tabellen markeras det som anges i beslutsordningarna med (o). Alla 21 LAN har fått möjlighet att kommentera sammanställningen över de delegeringar som gjorts i respektive län. Kryssen (X) avser vad som framkommit vid dessa kontakter. Markeringarna stämmer ganska bra överens med varandra även om vissa uppgifter, framförallt om AFN utgör lokal kommitté för EU mål 3-projekt eller ej, saknas i en del beslutsordningar.

Tabell 3.6: Delegering av konkreta beslutsbefogenheter till arbetsförmedlingsnämnderna

	Fastställa arbetsplan (AF/AMI)	Fastställa budget (AF/AMI)	AF:s organisation och lokala policyfrågor	Besluta om upphandling av AMU (större köp)	Besluta om otraditionella medel	Besluta om medel inom försöksverksamheten på länsnivå (gäller bara län M, S, W, X och Z)	Besluta om resursarbeten	Lokal kommitté EU mål 3	Ärenden om samhällsstöd till arbetsgivare (arbetstagarorg. avstyrkt eller kollektivavtal saknas)	Yttranden större investeringsarbeten	Besluta om könskvotering vid regionalpolitiskt stöd
Stockholm (AB)	Xo	Xo			Xo						
Uppsala (C)	Xo	Xo						X			
Södermanland (D)	Xo	Xo						Xo			
Östergötland (E)	Xo	Xo	Xo						Xo		
Jönköping (F)	Xo	Xo	Xo	Xo	Xo						
Kronoberg (G)	Xo	Xo			Xo			Xo			
Kalmar (H)		Xo			Xo			Xo			
Gotland (I)	Xo	Xo								Xo	
Blekinge (K)	Xo	Xo									
Skåne (M)	Xo	Xo			Xo	Xo		Xo			
Halland (N)	Xo	Xo	Xo	X				Xo			
Västra Götaland (O)	X	X	X					Xo			
Värmland (S)	Xo	Xo				X		Xo			
Örebro (T)	Xo	Xo						Xo			
Västmanland (U)	Xo	Xo	Xo						Xo		
Dalarna (W)	Xo	Xo	Xo		Xo	Xo	Xo	Xo			Xo
Gävleborg (X)	Xo	Xo			Xo	X		X			
Västernorrland (Y)	Xo	Xo						X			
Jämtland (Z)	Xo	Xo									
Västerbotten (AC)	Xo	Xo		Xo				X		Xo	
Norrbotten (BD)	Xo	Xo		Xo							

3.2.1 Arbetsplan och budget

I princip i alla län är det AFN som fastställer budget och arbetsplan för arbetsförmedlingarna (ofta även för arbetsmarknadsinstitutet). Genom detta sätts riktlinjerna för arbetet lokalt. Vilken egentlig roll har då nämnderna i detta arbete?

AFN har alltså ålagts att besluta i dessa två frågor, men själva utarbetandet genomförs dock i regel utan någon större inblandning från AFN. Det är istället på arbetsförmedlingarna arbetet utförs. I vissa län uppger man att AFN har relativt stora möjligheter att påverka utfallet inom de ramar som existerar.⁴² Från merparten av länen tycks man emellertid mena att nämndernas deltagande i processen snarare skall betecknas som ganska passivt.⁴³ Man kan förmoda att nämndernas *direkta* inflytande över budget och arbetsplan i realitet är begränsat, men att det arbete som bedrivs under året i AFN *indirekt* kan påverka verksamheten. De initiativ som tas, det informationsutbyte och den samordning av resurser som sker borde således i förlängningen påverka arbetsplan och budget.

3.2.2 Organisation av arbetsförmedlingar och lokala policyfrågor

Uppgiften att organisera arbetsförmedlingarna har ibland delegerats till AFN. Exakt vilka organisatoriska aspekter nämnderna kan påverka varierar. Det kan t.ex. handla om att bestämma vilka arbetsförmedlingskontor som skall finnas i kommunen och om dessa skall ha specialinriktningar (t.ex. Västmanlands län). En annan uppgift kan vara att besluta om vilka öppettider kontoren skall ha (t.ex. Dalarnas län). Ett konkret exempel på när inflytandet utnyttjats kan hämtas från Västerås. Här tog AFN initiativ till att omstrukturera organisationen av arbetsförmedlingarna. Man slog bl.a. ihop de tre existerande kontoren till ett.⁴⁴

⁴² Telefonsamtal med Inger Nordström, ledningsgruppen LAN Dalarnas län, 990511 och med Bertil Lidfeldt, avdelningsdirektör LAN Västra Götalands län, 990428

⁴³ T.ex. telefonsamtal med Jörgen Bringhammar, ledningsstaben LAN Blekinge län, 990429; med Gunilla Furustrand, LAN Södermanlands län 990504; med Bengt Bergman, bitr. LAN-direktör Örebro län, 990504; med Lena Jatko, bitr. LAN-direktör Norrbottens län, 990507 och med Christina Hemmingsson, ledningsgruppen LAN Stockholms län, 990511

⁴⁴ Telefonsamtal med Carina Rask, LAN Västmanlands län, 990505

Vad gäller lokala policyfrågor kan ännu ett konkret exempel beskriva nämndernas roll. I en kommun i Östergötland förekom många praktikplatser inom restaurangbranschen. Praktikverksamheten resulterade ytterst sällan i riktiga anställningar. Frågan lyftes i AFN och principbeslut togs om att inte tillsätta praktikplatser inom denna bransch.⁴⁵

3.2.3 Otraditionella medel

I fem län⁴⁶ pågår en försöksverksamhet med friare användning (otraditionell användning) av arbetsmarknadspolitiska medel. *Otraditionella projekt kan emellertid i viss utsträckning drivas i landets alla län.* Med otraditionella åtgärder avses att arbetsmarknadspolitiska medel ”får användas utan de begränsningar som reglerar de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna”.⁴⁷

I några län har LAN delegerat till AFN att besluta om en del av de otraditionella medlen. AMS konstaterar i sin sammanställning från 1999 att ”av de medel som använts för otraditionella insatser i riket som helhet, förefaller en sjättedel ha använts i insatser som beslutats av arbetsförmedlingsnämnderna”.⁴⁸ Enligt AMS har AFN fattat beslut om 168 352 tkr av de 902 337 tkr som tilldelats länen för otraditionella användning. Det finns emellertid en viss osäkerhet i dessa siffror eftersom några av de län som enligt AMS kartläggning delegerat besluten om otraditionella medel, enligt vår sammanställning inte har gjort så.⁴⁹

I försökslänen fattar inte AFN det formella beslutet om användningen av otraditionella medel, utan projektbesluten tas av arbetsförmedlingschefen (AF-chefen). AFN skall dock inta en vägledande ställning, vilket i praktiken torde innebära att AF-chefen i normalfallet fattar det beslut som nämnden, där han/hon dessutom ingår, har tagit.

⁴⁵ Telefonsamtal med Britt Skau, bitr. LAN-direktör Östergötlands län, 990504

⁴⁶ Skåne, Dalarna, Värmland, Gävleborg och Jämtland.

⁴⁷ RRV 1997:58, 38

⁴⁸ AMS Dnr. 99-001987-00

⁴⁹ Östergötland, Halland, Jämtland och Västerbotten har enligt den tabell AMS använder för att illustrera besluten om otraditionella medel definierats som län där AFN avgör en viss del av användningen av länets otraditionella medel (se AMS Dnr. 99-001987-00). I vår kartläggning gjord utifrån beslutsordningarna för 1999, AMS sammanställning, telefonkontakter med vissa LAN och slutligen ett brev som gått ut till samtliga LAN där vi uppmanat LAN att meddela oss om vår kartläggning (vilken bifogades i brevet) var felaktigt finner vi att dessa län inte delegerat beslutanderätten över de otraditionella medlen.

Att besluta om användningen av otraditionella medel kan tänkas vara en viktig uppgift, både i län som omfattas och inte omfattas av försöksverksamheten. På LAN i Stockholm går man så långt som att hävda att dessa medel utgör drivkraften för ledamöterna att överhuvudtaget delta i AFN.⁵⁰

3.2.4 EU mål 3

Ungefär en tredjedel av EU:s budget utgörs av s.k. strukturfonder. Syftet med dessa fonder är att minska de regionala klyftorna i Europa. Det finns för närvarande sju mål för strukturfonderna. Mål 3 avser att minska arbetslösheten och projekt inom detta mål riktar sig till speciellt utsatta grupper⁵¹. Målet är ett s.k. horisontellt mål, vilket innebär att det inte avser enskilda regioner. I Sverige kan alltså projekten bedrivas i hela landet. Totalt utgör mål 3 ungefär en tredjedel av alla strukturfondsprogram i Sverige. Europeiska socialfonden (ESF), vilket är namnet på den fond som mål 3-projekt finansieras via, bidrar till knappt halva kostnaden för genomförande av projekt. Resterande del skall medlemslandet finansiera genom t.ex. företag, stat, kommun eller någon annan organisation.⁵²

AMS ansvarar för ESF i Sverige. Regionalt sköts administrationen av LAN. Det är även LAN som utgör den beslutande myndigheten, men man bistås i ärendehantering av både en regional- och en lokal kommitté. De regionala kommittéerna består av berörda myndigheter, institutioner, näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens parter, kooperativa organisationer och andra intresseorganisationer. För att ett mål 3-projekt skall beviljas medel krävs att kommittén på regional nivå bifaller ansökan (enhälligt beslut). En rekommendation från den regionala kommittén innebär dock inte att LAN måste bevilja ansökan. Det finns alltså ett dubbelt veto⁵³ mellan LAN och de regionala kommittéerna, även om LAN fattar det formella beslutet.

⁵⁰ Telefonsamtal med Christina Hemmingsson, ledningsgruppen LAN i Stockholms län, 990511

⁵¹ Målgrupperna för mål 3-projekt är långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar, arbetshandikappade och invandrare.

⁵² Statskontoret 1997:13; Statskontoret 1997:23 och Andersson (1998)

⁵³ Med dubbelt veto avses att en avslagsrekommendation från en enig regional kommitté är bindande, men att det inte finns något formellt hinder för LAN att avslå en ansökan om EU-medel trots att en enig regional kommitté bifallit ansökan (se Andersson (1998), 15f).

De lokala kommittéernas roll är emellertid det intressanta i denna rapport. I 13 län har man valt att låta AFN utgöra lokal kommitté för EU-projekten. Detta innebär att 196 nämnder, d.v.s. knappt 70% av alla AFN, involverats i arbetet. I de fall där AFN inte är lokal kommitté har istället särskilda kommittéer bildats för ändamålet. Orsaken till att man inte valt AFN i vissa län är att man anser att andra intressen än dem som finns representerade i AFN skall delta på lokal nivå. Dessutom ser man mindre beslutsgrupper som något positivt. Från något håll har man även menat att man vill undvika att en enskild grupp på egen hand får majoritet i den lokala kommittén.⁵⁴ Detta påpekande är intressant. AMS internationella sekretariat har i en rapport från slutet av 1998 konstaterat att kommunerna är de organisationer som driver flest mål 3-projekt. Antalet kommunala projekt har dessutom ökat kraftigt.⁵⁵ Att kommunerna har rätt att nominera majoriteten av ledamöterna i AFN kan därmed, i frågan om AFN skall utgöra lokal kommitté eller ej, ur ett legitimitetsperspektiv vara tveksamt.

Ovanstående faktorer kan ses som argument mot att AFN utgör lokal kommitté. Fördelar finns naturligtvis också. Att koncentrera hela den lokala samverkan till en nämnd kan innebära samordningsvinster. När det i praktiken dessutom är flera ledamöter som ingår både i AFN och i mål 3-kommittén kan det tyckas rimligt att ha ett istället för två organ.

Vad har då AFN för roll i arbetet med strukturfonderna i de län där denna arbetsuppgift delegerats? Alla ansökningar om EU-medel måste passera nämnderna för beredning och diskussion. Man kan se de lokala kommittéerna som en slags remissinstans. Via telefonsamtalen framgår att AFN som regel kommer in i ett tidigt stadiet av arbetet. Antingen får man tillgång till ansökningshandlingarna eller till en sammanställning av ansökningarna. Beslut har inte tagits i någon instans innan AFN gör sin bedömning av projekten. AFN skall avstyrka eller tillstyrka projekten och i de flesta länen skall nämnderna även göra en prioriteringsordning.

Att man på lokal nivå gör en bedömning innan annan instans fattar beslut innebär ett potentiellt inflytande. Eftersom projekten dessutom som regel genomförs lokalt torde åtminstone ett avstyrkande från AFN innebära ett reellt inflytande. Det är enligt IFAU:s

⁵⁴ T.ex. telefonsamtal med Britt Skau, bitr. LAN-direktör Östergötlands län, 990504; med Lena Jatko, bitr. LAN-direktör Norrbottens län, 990507; med Carina Rask, LAN Västmanlands län, 990505 och med Christina Hemmingsson, ledningsgruppen LAN Stockholms län, 990511

⁵⁵ AMS ISEKuu 1998:3, 14f

bedömning ganska osannolikt att LAN beslutar om att genomföra ett lokalt projekt om AFN motsätter sig det. Denna bild bekräftas av telefonkontakterna med personer på LAN.⁵⁶ Att AFN tillstyrker ett projekt innebär dock inte med nödvändighet att det genomförs. I de regionala kommittéerna och på LAN skall man ta ställning till alla projekt i länet. En orsak till att LAN gör en annan bedömning kan vara att man har flera liknande förslag från olika kommuner. I sådana fall beviljas oftast inte alla projekt trots att de prioriterats högt på lokal nivå. En annan orsak kan helt enkelt vara ekonomiska begränsningar.⁵⁷ Vår bedömning är emellertid att AFN har ett visst inflytande över vilka projekt som kommer till stånd.

3.2.5 Övriga konkreta arbetsuppgifter

Övriga konkreta arbetsuppgifter utgörs i tabell 3.6 av upphandling av arbetsmarknadsutbildning (större köp), ärenden om samhällsstöd till arbetsgivare, besluta om resursarbeten, yttranden vid större investeringsarbeten och beredskapsarbeten och att besluta om könkvotering vid regionalpolitiskt stöd. Ingen av dessa uppgifter förekommer i någon större omfattning. Det är därmed inte nödvändigt att närmare gå in på innebörden av dessa uppgifter.

3.2.6 Vilka beslutsuppgifter upplever ledamöterna som viktigast?

I en enkätfråga ombads ledamöterna ange vilka AFN:s viktigaste beslutsfrågor är. Vi eftersökte högst tre *korta konkreta* svar. Svaren på denna fråga har inte analyserats i detalj, men nästan alltid uppges sådana arbetsuppgifter som finns i tabell 3.6 ovan. Fastställa budget har t.ex. ett flertal ledamöter skrivit. Prioritera projekt som finansieras på olika sätt, t.ex. EU-medel eller otraditionella medel, är en annan beslutsuppgift som ofta omnämns. Inriktningen av AF:s verksamhet och inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen är ytterligare exempel.

⁵⁶ T.ex. telefonsamtal med Gunnar Fors, personalchef LAN Västernorrlands län, 990512; med Rolf Marklund, stabschef LAN Kronobergs län, 990505; med Inger Nordström, ledningsgruppen LAN Dalar-nas län, 990511 och med Staffan Dolk, ansvarig för strategifrågor LAN Värmlands län, 990520

⁵⁷ Telefonsamtal med Rolf Marklund, stabschef LAN Kronobergs län, 990505

Det finns emellertid ett antal ledamöter, dock färre än de som angivit beslutsuppgifter, som upplever att man fattar få beslut. Istället menar man att AFN handlar om spridande av information. Flertalet av de som uppger svar av denna karaktär är negativt inställd till detta, men det finns även de som anser att AFN:s uppgift inte är att fatta beslut. Nedanstående citat är exempel på kommentarer från aktörer som inte tycker att beslut fattas i någon nämnvärd utsträckning.

Frågan är huruvida vi egentligen fattar beslut. Om vi i AFN kan påverka/ändra i framlagt förslag. Jag tycker att vi har en AF-chef som hindrar utvecklingen. Våra politiker är oerhört hyggliga mot AF-chefen. Tassar p.g.a. hennes humör.

TCO-representant

Nämnden fattar oerhört få beslut. Mer av ett informationsorgan.

LO-representant

Det fattas sällan beslut. Budgeten ligger klar för beslut.

Kommunrepresentant (fp)

Fattar egentligen inga beslut. Vid något tillfälle har beslut fattats om arbetsmarknadspolitiska program.

TCO-representant

Det viktigaste är inte att fatta beslut! Det viktigaste är att ha ett samarbetsforum som ger underlag för att beslut som fattas på arbetsförmedling/ av kommunen/ i näringslivet har tillgång till information och underlag för beslutet.

LAN-representant

3.3 Sammanfattade slutsatser om sammansättning och arbetsuppgifter

Vad gäller sammansättningen i landets AFN finner vi stor homogenitet. De allra flesta nämnderna har enbart de typer av ledamöter som anges i propositionen. De tydligaste avvikelserna från den gängse modellen kan man finna i de AFN där kommunerna avstått något eller några mandat till näringslivet. I uppdraget från Näringsdepartementet har angivits att IFAU:s skall belysa om sammansättningen i AFN, med avseende på hur kommunerna valt att fördela sina mandat, har betydelse för hur samverkan fungerar. Vår enkät visar att ledamöter i nämnder med kommunala tjänstemän inte nämnvärt avviker i sin uppfattning om samverkan i förhållande till ledamöter i nämnder som bara har kommunalpolitisk representation. Däremot tycks ledamöter i förhållandevis små AFN anse att samverkan fungerar bättre.

Angående AFN:s arbetsuppgifter bör man poängtera nämndernas roll som samordnare av lokal verksamhet. Om exempelvis kommunen bedriver en grundläggande utbildning som sedan kan leda till en mer kvalificerad utbildning i AMS regi eller genom kunskapslyftet kan kvalitén öka. Detta är att föredra framför att olika aktörer ägnar sig åt utbildningsverksamhet på eget håll utan ett gemensamt mål. AFN kan vara ett lämpligt organ för sådan koordinering.

Delegeringen av konkreta beslutsuppgifter kan skilja sig mellan länen. Framförallt i försökslänen, och här utmärker sig Dalarna mest, har delegeringen varit omfattande. I en del andra län (t.ex. Blekinge- och Gotlands län) har AFN på pappret fått ett betydligt mindre inflytande. En del enkätsvar indikerar dessutom att det konkreta beslutsfattandet i AFN är relativt begränsat.

IFAU har också uppdragits att utreda AFN:s involvering i arbetet med EU:s strukturfonder. Vi har funnit att man i 13 län givit AFN rollen som lokal kommitté för mål 3-projekt. Detta innebär att samtliga EU-projekt i länen skall behandlas i ett tidigt skede i AFN. Det finns ingen beslutanderätt, men i praktiken torde åtminstone ett avslag i AFN medföra att projektet inte realiseras. En fördel med att låta AFN fungera som lokal kommitté är att man ”samlar den lokala samverkan i arbetsmarknadspolitiken under ett tak”. Vissa argument mot att låta AFN utgöra lokal kommitté finns dock. I län där AFN inte utgör lokal kommitté har detta motiverats med att man vill ha mindre beslutsgrupper, att särskilda intressen som inte finns med i AFN bör finnas med i den lokala kommittén och att inget enskilt intresse skall ha en dominerande position i strukturfondsarbetet. Eftersom många EU-projekt initieras och drivs av kommunerna kan man tänka sig att jäv lättare kan uppstå om AFN utgör lokal EU mål 3-kommitté.

4. IMPLEMENTERINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR

I detta avsnitt undersöks om implementeringsprocessen, vad gäller införandet av ”de nya” AFN, har fungerat väl. Genom att undersöka genomförandet utifrån Lennart Lundquists tre kriterier för en framgångsrik implementering kan processen kartläggas.

- *Förstår* AFN-ledamöterna beslutet?
- *Kan* AFN-ledamöterna förverkliga beslutet?
- *Vill* AFN-ledamöterna förverkliga beslutet i linje med det tilltänkta syftet?

4.1 Styrningen

Det första kriteriet innebär att de som är delaktiga i ett politiskt projekt måste förstå sin roll och sina uppgifter. Kan AFN-ledamöterna tänkas göra detta?

Vad gäller den centrala styrningen av arbetet har konstaterats att den inte är särskilt detaljerad. Det kan finnas vinster med detta; det kan t.ex. innebära att personer som har mer information får möjlighet att fatta beslut. Vidare kan centrala regleringar snabbt bli inaktuella. Vaghet kan således leda till högre effektivitet.⁵⁸

Även om styrningen är knapphändig kan man från ett rationalistiskt perspektiv ställa krav på att målen för verksamheten är klara. Detta är nödvändigt för att ledamöterna i AFN skall förstå sin uppgift, samt även för att uppföljningar skall kunna genomföras. I förordningen anges att AFN skall fungera som ”samarbetsorgan för att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov”.⁵⁹ Detta kan vara svårt att omsätta i praktiken. Vad är samverkan, när har den ökat och hur mycket skall den öka för att man skall känna sig nöjd med reformen?

Tanken är emellertid att LAN ”skall överlåta åt arbetsförmedlingsnämnden att besluta i frågor som arbetsförmedlingsnämnden lämpligen bör pröva”.⁶⁰ Det är alltså på regional nivå som AFN:s uppgifter preciseras. Det bör påpekas att denna process inom många politikområden visat sig svår att genomföra.⁶¹ Som delvis tidigare antytts är dokumentationen även på länsnivå något sparsam. De kortfattade instruktionerna kan innebära svårigheter för ledamöterna att förstå sin roll. I den undersökning som AMS genomförde på ”de gamla” AFN 1989 var en av de viktigaste slutsatserna att det är ”en viktig uppgift för länsarbetsnämnderna i det fortsatta utvecklingsarbetet att klargöra vilken roll, vilka uppgifter och vilka befogenheter som Af-nämnderna ska ha framöver.

⁵⁸ Sannerstedt (1991), 27

⁵⁹ 34§ Förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket

⁶⁰ 34§ Förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket

⁶¹ Sannerstedt (1991), 25

Resultatet av det arbetet ska komma till uttryck i länsarbetsnämndernas beslutsordningar”.⁶² Frågan som nu kan ställas är om ledamöterna idag tycker att styrningen är tydlig?

4.1.1 Styrningens tydlighet

Tabell 4.1: I hur hög grad tycker du att styrningen av arbetsförmedlingsnämnden är så tydlig att det står klart vilka uppgifter och befogenheter som nämnden har?

<i>Svarsalternativ</i>	<i>LAN</i>	<i>AF/AMI</i>	<i>Kommun</i>	<i>Näringsliv</i>	<i>Arbets- tagare</i>	<i>Totalt</i>
I hög grad	41%	23%	10%	9%	12%	14%
I viss grad	44%	58%	44%	50%	50%	47%
I liten grad	15%	14%	36%	31%	29%	30%
Inte alls	0%	2%	6%	5%	2%	4%
Ingen åsikt	0%	3%	4%	5%	7%	5%
Antal observationer	78	165	364	75	81	763

Vad gäller instruktionerna bör man ställa höga krav. Det är centralt att merparten av ledamöterna har klart för sig vilka förutsättningar som gäller. Enkäten visar att enbart 14% anser att regleringen i hög grad är tydlig. Det finns alltid en risk att de svarande tenderar att ange mittenalternativ. Därmed skulle ledamöter som tycker att styrningen i viss grad är tydlig möjligtvis anse att situationen är förhållandevis bra. Då skall man dock komma ihåg att ungefär en tredjedel uppger att styrningen inte alls- eller i enbart liten grad är tydlig. Denna siffra måste betraktas som hög. Skillnaden mellan grupperna är noterbar; ledamöter från LAN och AF/AMI tycks anse att styrningen är tydligare än vad övriga aktörer gör. Det förefaller således finnas ett stort styrningsproblem. Därmed bör man gå vidare och fråga om aktörerna anser att det finns ett behov av att förtydliga rollen.

Tabell 4.2: Tycker du att arbetsförmedlingsnämndens uppgifter behöver preciseras och förtydligas?

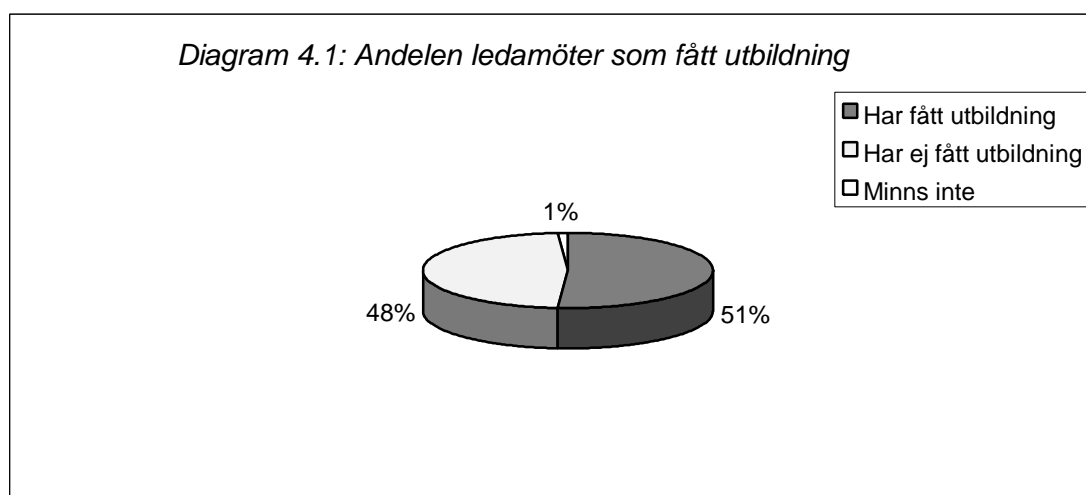
<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Skattad andel</i>
Ja, absolut	362	48%
Ja, kanske	277	36%
Nej	99	13%
Ingen åsikt	25	3%
Totalt	763	100%

⁶² AMS (1989b), 5

Om det förelåg tveksamheter om hur resultaten i tabell 4.1 kan tolkas så skingras dessa genom resultaten i tabell 4.2. Nästan hälften av de svarande uttrycker ett behov av att precisera och förtydliga AFN:s uppgifter. Om man adderar de som menar att det kanske finns ett behov erhålls en mycket stor majoritet för denna syn. En uppdelning på organisationstillhörighet visar att en majoritet i samtliga grupper tycker att uppgifterna behöver eller kanske behöver preciseras och förtydligas. Man kan dock se en viss skillnad i *intensitet* mellan de två ytterlighetsgrupperna; sex av tio kommunledamöter svarar att uppgifterna *absolut* bör förtydligas medan motsvarande siffra för LAN är tre av tio.

4.1.2 Utbildningen av ledamöterna

Direkt relaterat till instruktionerna är frågan om utbildningsinsatser för AFN-ledamöter.



Enkäten visar att andelen som erhållit någon form av utbildning för arbetet är ungefär lika stor som andelen som inte fått utbildning. Av de individer som erhållit utbildning menar fyra av tio att utbildningen är tillräcklig, hälften anser att det fattas en del och en av tio tycker att det fattas mycket. Detta innebär att det enbart är 20% som tycker sig ha fått tillräcklig utbildning för uppdrag. Frågan som naturligt följer på detta är om de ledamöter som genomgått utbildning i högre grad anser att regleringen är tydlig.

Tabell 4.3: I hur hög grad tycker du att styrningen av arbetsförmedlingsnämnden är så tydlig att det står klart vilka uppgifter och befogenheter som nämnden har? (Svaren uppdelade på om den svarande fått utbildning eller ej för sitt arbete i nämnden).

Svarsalternativ	Har fått utbildning		Har ej fått utbildning	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
I hög grad	77	19%	30	9%
I viss grad	198	51%	160	46%
I liten grad	104	27%	116	30%
Inte alls	7	2%	24	7%
Ingen åsikt	5	1%	26	8%
Totalt	391	100%	356	100%

I båda undergrupperna ser man brister i styrningen. Notera dock att de ledamöter som fått utbildning tenderar att i högre grad anse att styrningen är tydlig. Utbildningsinsatser är antagligen inte tillräckligt för att ensamt lösa styrningsproblemen, men det är ett sätt att underlätta arbetet. Ett exempel som man möjligen kan dra lärdomar från utgörs av den konferens för AFN-ledamöterna i Västerbotten som hölls under våren 1999. Enligt biträdande LAN-direktören Olle Arntzén var uppslutningen på denna konferens mycket god (omkring 80% av AFN-ledamöterna i länet deltog) och reaktionerna var positiva. Man ägnade mycket tid åt att diskutera nämndernas uppdrag och ledamöternas roll. Krav ställdes på att konferensen skulle bli ett återkommande inslag i verksamheten.⁶³ Aktiviteter av denna typ skulle kunna underlätta aktörernas förståelsen av uppdraget.

I en av enkätfrågorna fick de svarande ange om man *generellt sett* anser att utbildningen för nämndens ledamöter borde ökas och i så fall vilken typ av utbildning man tycker det finns behov av. Tre fjärdedelar tycker att utbildningsinsatserna bör intensifieras och nedanstående kommentarer är ett axplock av vilken typ av utbildning som AFN-ledamöterna anser bör bedrivas. I huvudsak kunde man finna tre grupper av svar.

(a) *Befogenheter och roll för AFN*

Utbildning på lokalt plan för att tydliggöra arbetsförmedlingsnämndens uppdrag. Då viktigt att hela den lokala nämnden gemensamt genomför utbildningen.

SACO-representant

Ansvarsområde/befogenheter. Vad kan AFN besluta om? Vad beslutar arbetsförmedlingschefen om?

Kommunrepresentant (s)

⁶³ Telefonsamtal med Olle Arntzén, bitr. LAN-direktör i Västerbottens län, 990507

Uppgifter, befogenheter, regler.
Kommunrepresentant (s)

Klargöra uppgifter och befogenheter.
Näringslivsrepresentant

Vilken roll har ledamöterna? Hur lyfter vi idéer fram till projekt? Hur värderar vi projekt?
Kommunrepresentant (s)

(b) *Arbetsmarknadspolitik*

Arbetsmarknadspolitik totalt sett.
Kommunrepresentant (s)

Inblick i arbetsmarknadens kommande behov och utveckling.
AF-representant

Syftet med arbetsmarknadspolitiken. Ekonomifrågor.
LAN-representant

Om EU projekt.
LO-representant

Erfarenheter från olika projekt från andra delar av landet.
Kommunrepresentant (m)

(c) *Kunskap om företag och dess behov*

Hur man bedriver företag. De flesta ledamöterna har ingen aning om hur verksamheten i företag bedrivs. Många gånger är de verklighetsfrämmande och alldeles för teoretiska.
Näringslivsrepresentant

Praktisk erfarenhet från hur näringslivet fungerar samt omvänt hur arb.förm.nämnden fungerar.
Kommunrepresentant (SPI)

Att politiker och Af-anställda förstår företagens behov. Framför allt ”små företag” att försöka tala samma språk som företagen.
Näringslivsrepresentant

Önskemål om att förtydliga rollen dominerar kommentarerna. Ofta önskar sig de svarande också mer utbildning om arbetsmarknaden och dess funktion generellt sett.

Problemen, som man genom att granska den centrala regleringen och LAN:s beslutsdelegeringar kunde misstänka föreligger, bekräftas när ledamöterna själva får ange sina bedömningar. Problemet med styrningen, som AMS redan i slutet av 1980-talet angav som en av de viktigaste uppgifterna för det framtida arbetet, tycks därmed tio år

senare inte vara löst. Lennart Lundquist första villkor för en framgångsrik implementering har alltså inte levts upp till. IFAU:s uppfattning är att man måste vidta insatser för att lösa styrningsproblemen. Det bör då handla om såväl tydligare centrala direktiv, förbättrad beslutsdelegering på regional nivå som om utbildning av ledamöterna.

4.2 Förmågan

Nästa kriterie för en lyckad implementering innebar att nämnderna skall ha praktisk möjlighet att påverka verksamheten, d.v.s. den indirekta styrningen skall vara väl utformad. Med detta menas t.ex. att organisationen skall vara lämplig för ändamålet, att man erhåller erforderliga ekonomiska resurser, att man även har möjlighet att påverka användningen av de ekonomiska medlen, att aktörerna har tillräcklig kompetens och är "lagom" många.⁶⁴ Det bör påminnas om att enkäten inte på egen hand kan ge en heltäckande bild över om AFN har praktiska möjligheter till påverkan; ineffektiviteter kan vara dolda för ledamöterna själva.

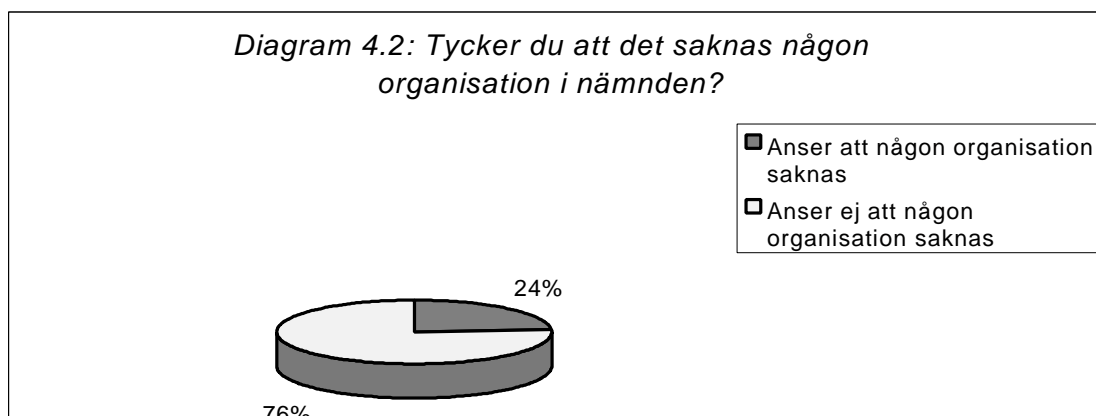
4.2.1 Organisationsform och kompetens

För bästa möjliga genomförande krävs en lämplig organisation där aktörer med rätt kompetens deltar. Det är i princip omöjligt att uttala sig om vilken organisationsform som är optimal. En diskussion kring aspekter av den nuvarande strukturen kan, bl.a. utifrån ledamöternas egna bedömningar, emellertid genomföras.

Vi har redan behandlat några aspekter som med fördel kan föras in under denna rubrik. För det första har vi konstaterat att storleken på nämnderna åtminstone inte bör ökas, snarare tvärtom. För det andra har vi också noterat att enbart 20% av ledamöterna tycker sig ha tillräcklig utbildning för uppdraget. Avsaknad av viss kunskap hos ledamöterna, som skulle kunna innebära att AFN:s reella möjligheter till påverkan minskar, kan därmed existera.

⁶⁴ Sannerstedt (1991), 30

Ytterligare en aspekt att behandla är de deltagande aktörerna i AFN. Finns det någon typ av organisation som saknas i AFN idag och som skulle kunna medverka till att nämndernas kompetens ökar?



En majoritet av ledamöterna tycker inte att någon aktör saknas. Ungefär en fjärdedel anger dock att någon ny organisation borde involveras; alternativt att något intresse borde stärkas. De aktörer som efterfrågas mest är fler representanter från näringslivet.⁶⁵ I övrigt anges bl.a. försäkringskassan, AMI, arbetslösa, landsting, ungdomar, vuxenutbildning och högskolor/universitet. Det är naturligt att ledamöterna själva försvarar den struktur man är en del av. Ett resultat som indikerar att en fjärdedel av ledamöterna önskar andra aktörer i nämnderna kan därmed ses som relativt högt. Om man skulle ta in nya intressen eller stärka exempelvis näringslivets roll måste man dock komma ihåg att detta kan komma i konflikt med önskemålet om att inte öka nämndernas storlek.

Mötesfrekvensen är något som skiftar mellan olika AFN. De telefonsamtal som genomförts visar att antalet möten per år varierar mellan ungefär fyra och tolv stycken. De flesta AFN har emellertid sex till åtta möten per år.⁶⁶ Kunskapen hos ledamöterna, informationsutbytet och därmed möjligheten att påverka torde öka om sammankomster hålls någorlunda regelbundet. Då kan fyra möten per år ses som lite. Med detta inte sagt att fler mötestillfällen per år med nödvändighet innebär ökad påverkan.

⁶⁵ Näringsliv, SAF, småföretagare, företagare eller arbetsgivare är benämningar som ofta återkommer när nämndledamöterna anger vilka intressen som borde involveras.

⁶⁶ T.ex. telefonsamtal med Rolf Marklund, stabschef LAN Kronobergs län, 990505; med Lena Jatko, bitr. LAN-direktör LAN i Norrbottens län, 990507; med Christina Hemmingsson, ledningsgruppen LAN Stockholms län, 990511; med Inger Nordström, ledningsgruppen LAN Dalarnas län, 990511 och med Staffan Dolk, ansvarig för strategifrågor på LAN Värmlands län, 990520.

I den enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet genomfört anges att 74% av kommunerna vill ha en annan sammansättning i AFN.⁶⁷ I begreppet annan sammansättning inkluderas sådana saker som mindre nämnder och andra intressen representerade. Problemet med detta är att många önskemål, som dessutom kan tala emot varandra, kan inkluderas i begreppet. Därför är det svårt att utifrån Kommunförbundets enkät fastställa hur sammansättningen borde se ut. Även om vi ställt mer precisa frågor är det fortfarande problematiskt att dra några långtgående slutsatser om de yttre organisatoriska aspekterna av arbetet.

4.2.2 Uppgifter och befogenheter

Om AFN skall kunna anpassa arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar krävs att man ålagts uppgifter som innebär reella möjligheter till påverkan. Den grundläggande tankegången att AFN skall fungera som ett organ där bl.a. resurser samordnas borde innebära att nämnderna har ett visst inflytande över arbetsmarknadspolitiken. Man kan dock anta att inflytandet beror mycket på ledamöternas engagemang och intresse av att utnyttja AFN som samarbetsorgan. Vad gäller de mer konkreta beslutsuppgifterna har vi tidigare i rapporten visat att det finns en viss skillnad mellan olika län. Vi har också konstaterat att en del ledamöter menar att konkret beslutsfattande i AFN är sällsynt. De första frågorna att ställa är därmed hur AFN-ledamöterna ser på sina arbetsuppgifter.

Tabell 4.4: Tycker du att den nämnd som du är ledamot i bör få fler uppgifter?

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Skattad andel</i>
Ja	249	33%
Nej	275	37%
Ingen åsikt	222	30%
Totalt	746	100%

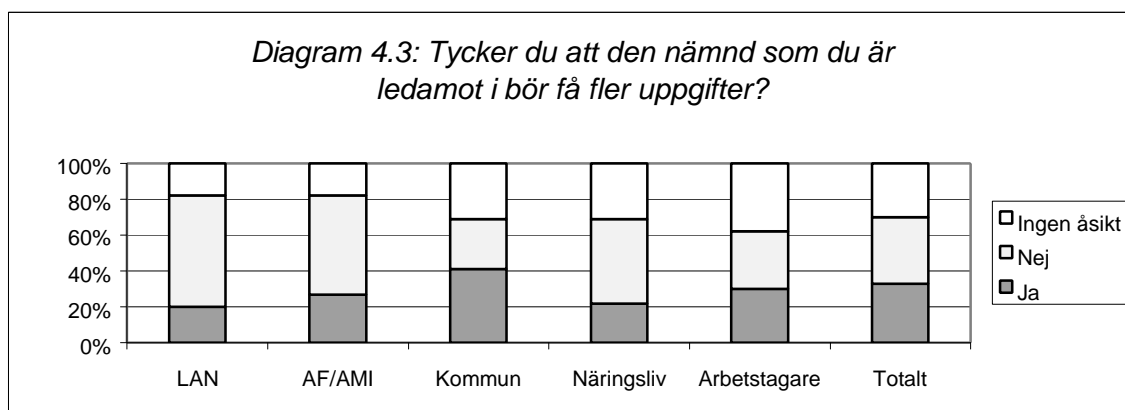
⁶⁷ Svenska Kommunförbundet (1999), 34

Tabell 4.5: Finns det uppgifter som arbetsförmedlingsnämnden arbetar med idag som du tycker att nämnden inte borde arbeta med?

Svarsalternativ	Antal	Skattad andel
Ja	95	13%
Nej	411	54%
Ingen åsikt	246	33%
Totalt	752	100%

Först bör man notera att vår enkätundersökning indikerar att ungefär en tredjedel av ledamöterna inte har någon bestämd åsikt vad gäller de nuvarande uppgifterna. Detta gäller båda enkätfrågorna ovan. Vidare går det inte att säkerställa att en majoritet av ledamöterna är för utökade befogenheter (se tabell 4.4).⁶⁸ Tabell 4.5 visar att det tycks vara betydligt fler aktörer som *inte* finner uppgifter i de nuvarande delegationerna som är olämpliga (54%), än de som gör det (13%).

Organisationstillhörighet kan användas för att dela in ledamöterna i redovisningsgrupper. Diagram 4.3 antyder att kommunala ledamöter i högre grad än övriga aktörer anser att AFN bör åläggas fler uppgifter. Det är dock en betydande andel som inte har någon åsikt i frågan.⁶⁹



⁶⁸ En i detta sammanhang relevant indelningsgrund utgörs av län. Eftersom uppgifterna skiljer sig åt mellan länen kan man tänka sig att även åsikten om huruvida antalet arbetsuppgifter bör utökas eller ej även varierar beroende på vilket län det handlar om. En sådan uppdelning medför dock för få observationer i respektive län för att några slutsatser skall kunna dras.

⁶⁹ Vad gäller frågan om huruvida det finns arbetsuppgifter som AFN arbetar med idag som man inte bör syssla med (se tabell 4.5) finner man inga större skillnader mellan olika typer av organisationer (LAN, AF/AMI, kommun, näringsliv och arbetstagare).

Frågan som följer på detta är om ledamöterna tycker att de uppgifter som nämnderna har i dagsläget innebär att AFN kan påverka inriktningen av de åtgärder som vidtas på den lokala arbetsmarknaden? Eftersom man kan misstänka att bedömningarna skiljer sig åt mellan försökslänerna och icke-försökslänerna är det intressant att dela upp de svarande med avseende på om de är involverade i en nämnd i ett försökslän eller ej.

Tabell 4.6: I hur hög grad tycker du att arbetsförmedlingsnämnden kan påverka inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna på den lokala arbetsmarknaden? (Svaren uppdelade på om den svarande sitter eller inte sitter i en nämnd i ett försökslän).

Svarsalternativ	Ej försökslän		Försökslän		Totalt	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
I hög grad/I viss grad	273	48%	132	65%	405	52%
I liten grad/ Inte alls	253	47%	62	32%	315	43%
Ingen åsikt	28	5%	8	3%	36	5%
Totalt	554	100%	202	100%	756	100%

Mycket riktigt verkar det som att ledamöterna i försökslänerna i högre grad anser att AFN kan påverka inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna; denna skillnad är statistiskt säkerställd. Hur skall då resultaten totalt sett tolkas? Tycker aktörerna att AFN kan påverka inriktningen av verksamheten?

Huruvida påverkansmöjligheterna skall betraktas som stora eller små beror på vilka resultat man förväntar sig. I proposition 1995/96:222 anges att förmedlingarnas och kommunernas "samarbete behöver intensifieras". Man menar att "ett utökad ansvar för arbetsförmedlingsnämnderna ökar påtagligt förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten", samt att "det är angeläget att olika former av lokal samverkan stimuleras i syfte att ta tillvara på idéer och på ett mer effektivt sätt utnyttja resurserna och därmed förbättra resultaten". Frågan är om man med detta avser att nämnderna skall kunna påverka inriktningen i hög grad. Om detta är utgångspunkten kan det tyckas anmärkningsvärt att nästan hälften av ledamöterna (43% för hela populationen) anser att AFN inte alls eller i enbart liten grad kan påverka inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Om utgångspunkten istället är att huvudansvaret fortfarande åligger LAN och AF förefaller den rimligaste tolkningen snarare vara att AFN, enligt flertalet aktörer, ändå kan påverka inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Detta eftersom en

närmare studie av svarsalternativen i liten grad och inte alls visar att det är ytterst få som angivit att AFN inte alls har något inflytande över inriktningen (7% för hela populationen). I och med att arbetsmarknadspolitiken i första hand fortfarande betraktas som ett statligt ansvarsområde, att det dagliga arbetet med arbetsmarknadspolitik i huvudsak bedrivs på AF, AMI och LAN och att de övriga AFN-ledamöterna i regel har arbetsmarknadspolitiken som en bisyssla är det inte rimligt att förvänta sig ett *avgörande* inflytande för AFN över verksamhetens inriktning. Man skall även komma ihåg att exempelvis regelverket och ekonomiska förutsättningar är faktorer som inverkar på nämndernas möjlighet att påverka de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna lokalt. Det är vidare relativt få svarande som anger att AFN i hög grad kan påverka inriktningen (11% för hela populationen). Detta bör, enligt bedömningen här, betraktas som ett förväntat resultat.

Även om man skall vara försiktig med slutsatserna verkar således den rimligaste tolkning vara att de befogenheter och uppgifter som åligger AFN generellt sett, innebär *en viss möjlighet för nämnderna att påverka inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna på lokal nivå*. Påverkansmöjligheten har dock, enligt flertalet aktörer, tydliga begränsningar. Det är därmed möjligt att högt ställda förväntningar inte kan infrias. Ånyo bör man uppmärksamma att ledamöternas egna bedömningar inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med det faktiska inflytandet för AFN.

4.2.3 De ekonomiska resurserna

Direkt kopplat till frågorna som avhandlats ovan är frågan om ekonomiska resurser.

Tabell 4.7: Hur stort inflytande över fördelningen av anslagna ekonomiska medel för arbetsmarknadspolitik på lokal nivå tycker du att nämnden har? (Svaren uppdelade på om den svarande sitter eller inte sitter i en nämnd i ett försökslän).

Svarsalternativ	Ej försökslän		Försökslän		Totalt	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
Stort/Visst inflytande	198	36%	107	51%	305	40%
Litet/Inget inflytande	320	58%	85	43%	405	54%
Ingen åsikt	33	6%	12	6%	45	6%
Totalt	551	100%	204	100%	755	100%

Det mönster man kunde se gällande försökslänerna i tabell 4.6 upprepar sig även i tabell 4.7, d.v.s. ledamöter i AFN i försökslänerna ser AFN:s inflytande som större än vad aktörer i övriga län gör. Skillnaden är statistiskt säkerställd. Hur skall resultaten vidare tolkas? Ledamöterna tycks mena att man har mindre inflytande över de ekonomiska medlen än vad man har över inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna lokalt. Ungefär hälften av aktörerna (54%) anser att man inte har något inflytande eller enbart ett litet inflytande. Det skall dock påpekas att det även på denna fråga är sällan som de svarande anger att nämnden inte har något inflytande alls över de ekonomiska resurserna. Andelen som angivit inget inflytande är för hela populationen 13% (för ledamöter i AFN i icke-försökslän 14% och för ledamöter i försökslänerna 9%). Med samma utgångspunkt som vid bedömningarna av resultaten i tabell 4.6, d.v.s. att man inte kan förvänta sig att aktörerna skall ha ett avgörande inflytande över verksamheten, bör slutsatsen även på denna fråga bli att ledamöterna anser att AFN har ett inflytande, men att begränsningar existerar.

I Kommunförbundets enkätundersökning menar 25% av de svarande att AFN skulle fungera bättre om de fick mer ekonomiska resurser.⁷⁰ Vår undersökning visar liknande resultat. Ungefär 30% av ledamöterna anser att arbetet skulle fungera bättre/ännu bättre om man tilldelas mer resurser. Trots att man kan anta att den som skall genomföra ett beslut nästan alltid har anledning att skaffa sig mer resurser⁷¹, hävdar således bara knappt en tredjedel att ökade resurser skulle förbättra situationen.

4.2.4 Nämndernas möjlighet att påverka den lokala arbetsmarknaden

Ovan har frågor om olika aspekter av förmågan att realisera projektet avhandlats. Vi skall nu vidga perspektivet något och se vilka bedömningar ledamöterna gör av AFN:s möjlighet att påverka arbetslöshet och sysselsättning i kommunerna. I Svenska Kommunförbundets enkät uppger 70% av kommunerna att AFN "kan påverka inriktningen på arbetsmarknadspolitiken och medverka till konkreta insatser i syfte att minska arbetslösheten."⁷² Vi har ställt liknande frågor till AFN-ledamöterna.

⁷⁰ Svenska Kommunförbundet (1999), 34

⁷¹ Sannerstedt (1991), 31

⁷² Svenska Kommunförbundet (1999), 29

Tabell 4.8: Hur ser du på arbetsförmedlingsnämndens förmåga att påverka arbetslösheten på lokal nivå?

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Kan påverka i hög grad	52	7%
Kan påverka i viss grad	403	53%
Kan påverka i liten grad	248	33%
Kan inte påverka alls	35	5%
Ingen åsikt	21	2%
Totalt	768	100%

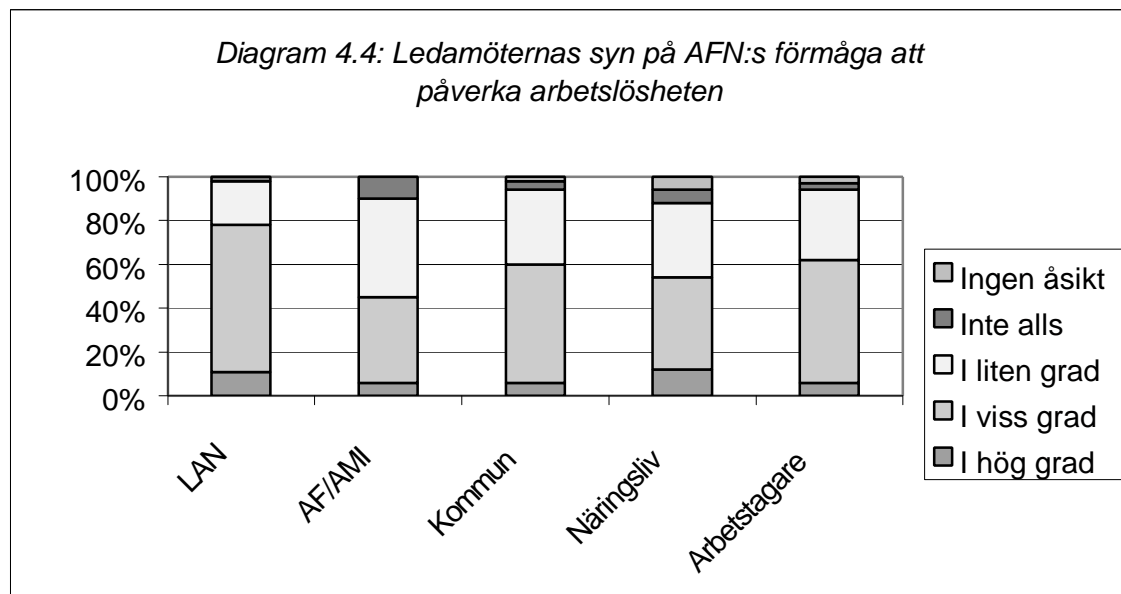
Tabell 4.9: Hur ser du på arbetsförmedlingsnämndens förmåga att påverka sysselsättningen på lokal nivå?

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Kan påverka i hög grad	45	6%
Kan påverka i viss grad	372	49%
Kan påverka i liten grad	266	36%
Kan inte påverka alls	52	7%
Ingen åsikt	20	2%
Totalt	755	100%

De flesta av de tillfrågade menar att AFN kan påverka, om än inte i hög grad, både arbetslöshet och sysselsättning på lokal nivå. Något som kanske är självklart, men som ändå bör påminnas om, är att bara för att ledamöterna själva bedömer att AFN kan påverka arbetslöshet och sysselsättning innebär detta inte med nödvändighet att de faktiskt gör det. IFAU avser att i ett fortsatt projekt om AFN studera empiriskt huruvida detta är fallet.

Om man väljer att dela upp de svarande beroende på vilken typ av organisation de företräder finner vi intressanta resultat. En betydligt större andel av LAN-representanterna anser att AFN kan påverka arbetslösheten i hög- eller viss grad. Detta gäller främst i förhållande till vad AF-/AMI-representanter anser. Våra skattningar visar att ungefär 8 av 10 ledamöter från LAN anger att AFN i hög- eller viss grad har förmåga att påverka arbetslösheten. Motsvarande siffra för ledamöter från AF/AMI är knappt 5 av 10. Nedanstående diagram illustrerar situationen:

Diagram 4.4: Ledamöternas syn på AFN:s förmåga att påverka arbetslösheten



Om man tittar på svarsfördelningen på frågan om förmågan att påverka sysselsättningen framträder samma bild. De som implementerar arbetsmarknadspolitiken på lokal nivå, d.v.s. förmedlingarna, tillmäter således AFN en sämre förmåga än vad de som delegerar uppgifterna, d.v.s. LAN, gör.

Vilka övergripande slutsatser angående nämndernas praktiska möjligheter till agerande bör då dras? Vi finner att de flesta ledamöterna anser att AFN kan påverka inriktningen av verksamheten, fördelningen av resurser, arbetslösheten- och sysselsättningen lokalt. Vad som går igen i resultaten på samtliga frågor är dock att merparten av aktörerna menar att inflytandet inte kan karaktäriseras som stort. De flesta ledamöter verkar vara ganska nöjda med organisationsformen och de tilldelade ekonomiska resurserna. Man anser dessutom att man jobbar med de uppgifter som är lämpliga.

4.3 Incitamenten

Det tredje kriteriet för en lyckad implementering innebär att aktörerna skall ha incitament att genomföra idéerna. Man skall alltså vara motiverad att förverkliga projektet i linje med de tankegångar som legat bakom beslutet.

En rimlig utgångspunkt är att ledamöterna i AFN har som mål att lösningarna för de enskilda individerna skall bli bättre och att situationen på den lokala arbetsmarknaden därmed också skall förbättras. Aktörerna kan emellertid ha incitament att agera på

ett sätt som inte harmonierar med arbetsmarknadspolitikens nationella mål. Det som är bäst på lokal nivå behöver nämligen inte nödvändigtvis vara det som är bäst i ett nationellt perspektiv. Framförallt kommunernas AFN-ledamöter har många lokalt starka intressen.⁷³ Eftersom arbetsmarknadspolitikerna i första hand är ett nationellt ansvarsområde kan den starka position kommunerna har i AFN därmed innebära vissa målkonflikter.

När ledamöterna medverkar i AFN sitter de i en statlig och inte i en kommunal nämnd. Kommunernas representanter har åtminstone två roller som kan innebära problem i en statlig nämnd. För det första är de i sitt dagliga arbete representanter för kommuninvånarna och skall verka för optimala lösningar ur ett kommunalt perspektiv. För det andra intar kommunerna även rollen som en stor arbetsgivare. I och med dessa roller får nämndledamöterna information och kunskap som kan vara till nytta för att förbättra det lokala arbetsmarknadsläget, men paradoxalt nog kan komplikationer uppstå om ledamöterna inte klarar av att hålla isär rollerna från den roll man har i AFN.

Genom AFN får kommunerna inflytande över statliga medel och som företrädare för kommunen kan det ligga i ledamöternas intresse att få tillgång till så mycket som möjligt av dessa pengar. Man kan t.ex. tänka sig att ett mål är att avlasta socialbudgeten. Nils-Eric Hallström menar, i en studie begränsad till Östergötland, att vissa kommuner söker få in socialbidragstagare i riktiga jobb för att de därmed skall kunna kvalificera sig för a-kassa. Genom detta kan individerna försörjas på statliga medel.⁷⁴ Ur kommunal synvinkel är det dessutom viktigt att få ”en god befolkningsutveckling”; det finns dels ett värde i sig att kommunen inte avfolkas och dels genererar invånarna skatteintäkter till kommun. Detta kan medföra att man på lokal nivå verkar för att behålla befolkningen i kommunen, trots att det kan finnas arbetstillfällen på annan ort. Det vi talar om här är alltså geografisk inlåsning. Vidare har kommunerna incitament att anställa subventionerad arbetskraft via arbetsmarknadspolitiska åtgärder. På detta sätt kan kostnader som kommunerna har för offentlig service minskas.⁷⁵

Det skall poängteras att det som diskuterats här är incitamenten. Man bör inte utgå från att aktörerna i praktiken alltid agerar på ovanstående sätt, men det finns onekligen drivkrafter att göra så. Naturligtvis är det inte heller enbart kommunernas representanter

⁷³ Behrenz m.fl. (1998), 136

⁷⁴ Hallström (1997)

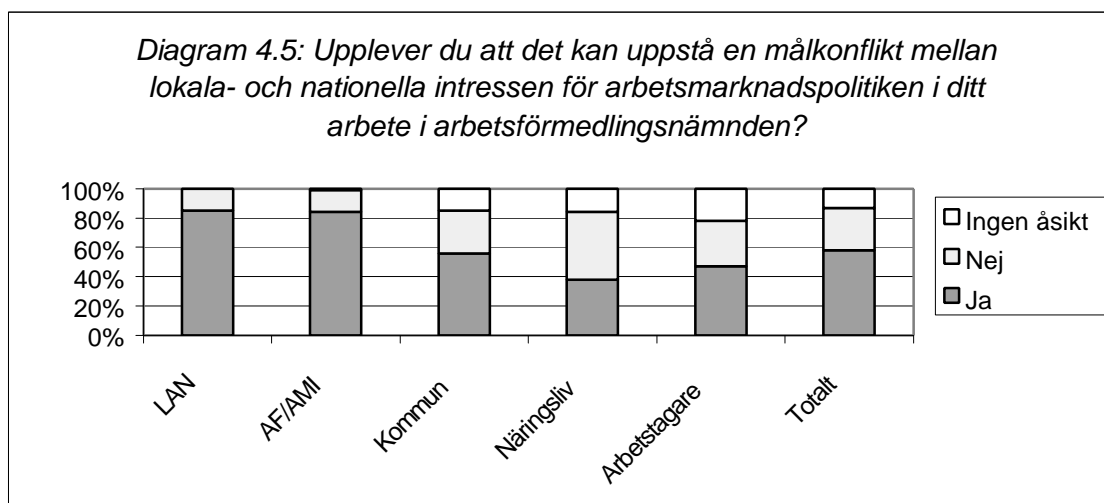
⁷⁵ Persson & Regnér (1999), 8

som kan agera på ett, ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, tveksamt sätt. Att utnyttja positionen för att främja egna intressen är absolut inte reserverat för kommunernas aktörer. Man kan mycket väl tänka sig att staten försöker övervältra kostnader på kommunerna, något som man från kommunalt håll ofta framhåller.⁷⁶ Kommunerna har dock en stark position i AFN, deras ledamöter är vana att agera i kommunala sammanhang, de är lokalt valda (om man nominerat politiker) och har stora utgifter för sin verksamhet.

Vilka resultat kan då erhållas från vår enkätundersökning angående ledamöternas vilja att implementera idéerna i enlighet med beslutsintentionerna?

4.3.1 Målkonflikter i arbetet

Ett första steg är att undersöka om ledamöterna upplever en målkonflikt mellan den lokala och nationella nivån.



Den skattade andelen ledamöter som menar att det kan uppstå en målkonflikt i arbetet är 58%. Om man granskar resultaten för olika organisationer finner vi att andelen LAN- och AF-/AMI-representanter som upplever en målkonflikt är betydligt högre än andelen som gör så i de övriga grupperna. För LAN och AF/AMI ligger den skattade andelen på 85% respektive 84%; medan 56% av kommunledamöterna, 38% av näringslivsrepre-

⁷⁶ Hallström (1997), 115

sentanterna och 47% av representanterna för arbetstagarna upplever en målkonflikt. Konflikten är antagligen mer bekymmersam för LAN och AF/AMI som i sin verksamhet måste ta hänsyn till både lokala- och nationella faktorer. Övriga representanter har i första hand bara lokala intressen att beakta och därmed kan man anta att konflikten inte heller är lika uppenbar.

Vid en analys av kommentarerna från de som anser att det finns en målkonflikt i arbetet i AFN framträder två linjer. Den ena handlar om att aktörerna upplever att de centrala regleringarna är ett hinder för arbetet på lokal nivå och att man på central nivå inte förstår sig på lokala situationer:

Vi lever i en region med hög arbetslöshet. Alla initiativ är viktiga om än de synes små. Men enl. nationella regler kanske initiativen inte ryms inom målen.

Kommunrepresentant (v)

Jag tror att de som styr de nationella intressena ej förstår de lokala förhållande som råder.

Näringslivsrepresentant

Alltför omfattande central styrning är negativt: lokal samverkan med ”egna insatser” och åsikter på lösningar hämmas, allt tar längre tid – man arbetar ibland mot sin egen övertygelse.

SACO-representant

Den andra linjen, som företrädesvis lanseras av representanter från AF och LAN, lyfter fram att kommunernas något snävare intressen har negativ inverkan på möjligheterna till en effektiv arbetsmarknadspolitik:

Kommunen vill behålla och öka sin befolkning. Af skall tillsätta platser och anvisa över hela landet samt öka rörligheten på arbetsmarknaden.

LAN-representant

Finns naturligtvis risk för ”bypolitik”. Även för att agera från: ”Vi säger ja till allt då det ger vårt område kapitalförsörjning”.

Kommunrepresentant

Man vill gärna förstärka den kommunala budgeten med arbetsmarknadsmedel.

LAN-representant

Jävssituationer uppstår.

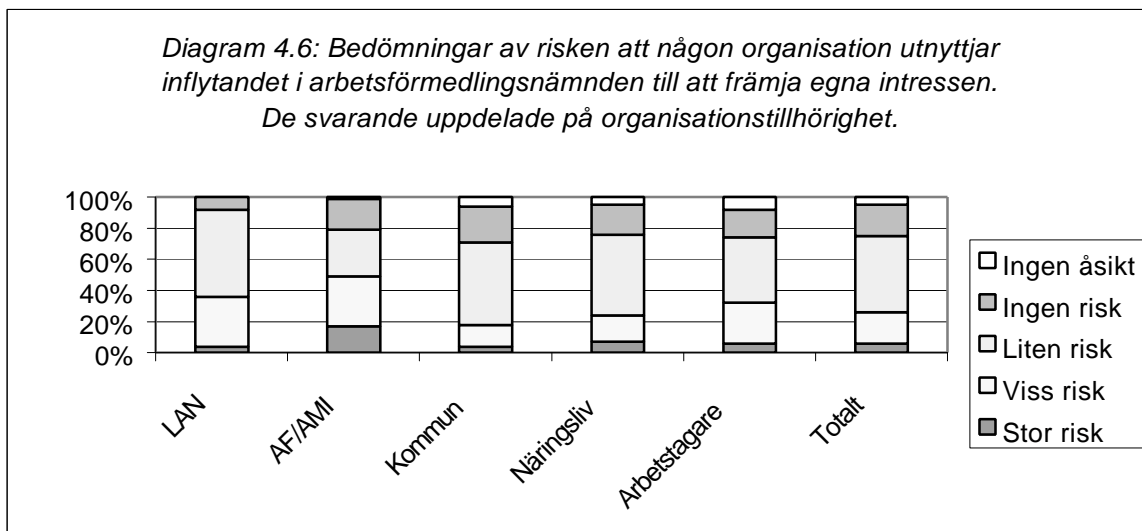
AF-representant

Nästa enkätfråga gällde risken för att någon organisation utnyttjar sitt inflytande till att främja egna intressen, medan andra intressen försummas.

Tabell 4.10: Hur stor är, enligt din mening, risken för att någon organisation utnyttjar sitt inflytande i arbetsförmedlingsnämnden till att främja egna intressen, medan andra intressen blir försummade?

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Skattad andel</i>
Stor risk	46	6%
Viss risk	153	20%
Liten risk	363	49%
Ingen risk	148	20%
Ingen åsikt	38	5%
Totalt	748	100%

Svaren indikerar att de flesta aktörerna anser att en risk för att någon organisation utnyttjar inflytandet för egna angelägenheter föreligger. Det är emellertid få som tycker att risken är stor. Ungefär hälften av ledamöterna ser risken som liten. Om man delar upp svaren på vilken organisation aktörerna representerar finner vi intressanta skillnader.



Risken bedöms som större av aktörer från LAN och AF/AMI än av representanterna för de övriga organisationerna, framförallt i förhållande till de kommunala ledamöterna.⁷⁷

⁷⁷ Den skattade andelen i populationen som svarat stor- eller viss risk är för LAN 36%, för AF 49%, för kommun 18%, för näringsliv 24% och för arbetstagarorganisationer 32%.

4.3.2 Syften med arbetsförmedlingsnämnderna

Det verkar således finnas vissa målkonflikter i arbetet. Nästa steg är att undersöka vilka mål på lokal nivå som aktörerna anser att AFN syftar till.

Tabell 4.11: Vilka mål på lokal nivå syftar arbetsförmedlingsnämnderna till, enligt din mening? (Kryssa för valfritt antal alternativ).

Svarsalternativ	LAN	AF/AMI	Kommun	Närings- liv	Arbets- tagare	Totalt
1. Minskad arbetslöshet	87%	82%	74%	63%	81%	77%
2. Ökad sysselsättning	92%	77%	74%	75%	74%	76%
3. Ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag	14%	35%	40%	27%	33%	34%
4. Bättre tillgång till arbetskraft för kommunala projekt	4%	11%	10%	10%	15%	10%
5. En god befolkningsutveckling	24%	38%	31%	20%	28%	29%
6. Bättre utnyttjande av lokal kunskap om arbetsmarknaden	80%	68%	55%	44%	55%	57%
7. Förhindra uppkomsten av flaskhalsar på arbetsmarknaden	77%	59%	46%	39%	42%	49%
8. Annat	14%	5%	9%	15%	8%	9%
Antal observationer	74	78	360	81	166	759

De allra flesta AFN-ledamöterna lyfter fram en minskad arbetslöshet och en ökad sysselsättning som två av syftena med verksamheten. Man kan dock observera att andelen som anger dessa mål inte är större än tre fjärdedelar. Man kan också notera att den skattade andelen som ser som mål att förhindra uppkomsten av flaskhalsar och bättre utnyttja lokal kunskap om arbetsmarknaden inte är högre än 49% respektive 57%⁷⁸. Särskilt förvånade är den relativt låga andelen som ser ett bättre utnyttjande av lokal kunskap som ett syfte, eftersom man i förarbetena till ”de nya” AFN trycker på detta.⁷⁹

⁷⁸ Notera t.ex. att bara fyra av tio näringslivsrepresentanter anser att ett syfte med AFN är att förhindra uppkomsten av flaskhalsar på arbetsmarknaden.

⁷⁹ Prop. 1995/96:148 och Prop. 1995/96:222

Två av resultaten bör speciellt uppmärksammas. Detta gäller de förhållandevis höga andelarna som anger att ett ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag och en god befolkningsutveckling skulle vara syften med AFN. Här kommer nämligen de diskussioner som förts ovan om att intressen på lokal- och nationell nivå skiljer sig åt in. Låt oss börja analysera frågan om socialbidrag för att därefter fortsätta med befolkningsutvecklingen.

Naturligtvis bör socialbidragsberoende undvikas. De svarande kan mycket väl ha tolkat svarsalternativet som att man bör minska antalet personer med socialbidrag och få ut dem på arbetsmarknaden istället. Vi har emellertid frågat efter vilket syftet med AFN är och det aktuella svarsalternativet utgjordes av ”ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag”. Resonemanget om att kommunerna *kan tänkas agera* för att få tillgång till statliga medel för att finansiera sina kostnader för socialpolitik bekräftas därigenom till viss del av enkätsvaren. Kommunernas *faktiska* möjligheter och agerande att övervältra kostnader på staten undersöks dock inte här.⁸⁰ Att gå in och undersöka den skattade andelen för olika undergrupper är, som tidigare påpekats, förenat med större osäkerhet. Skillnaden, som är statistiskt säkerställd, mellan den skattade andelen LAN-ledamöter (14%) och den skattade andelen kommunledamöter (40%) som markerat svarsalternativet bör man dock lägga märke till. LAN kan ses som den organisation som bäst representerar det nationella intresset och kommunen som den organisation som bäst representerar det lokala.

En god befolkningsutveckling är ur ett lokalt perspektiv något eftersträvansvärt. Med detta menas att man på lokal nivå inte vill att utflyttning från kommunerna skall ske. Det är istället positivt om invånarantalet ökar. Detta är givetvis högst relevanta värden, men man skall vara medveten om att det innebär problem för den arbetsmarknads-

⁸⁰ Man skall notera att det finns begränsningar i möjligheten att direkt vältra över kostnader från kommun till stat för vissa åtgärder (t.ex. arbetspraktik), samt att staten inte tar över hela försörjningsbördan av en socialbidragstagare som går in i en åtgärd. Den huvudsakliga försörjningen står ofta kommunen för. En alternativ tolkning av resultaten på svarsalternativet ”ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag”, som bl.a. Svenska Kommunförbundet fört fram, skulle kunna vara att kommunerna på sikt tjänar på att socialbidragstagare genom en åtgärd längre fram kan komma in på den reguljära arbetsmarknaden. Enligt Kommunförbundet är det en vanlig uppfattning i kommunerna att socialbidragstagare inte prioriteras av AMV; vilket skulle kunna förklara skillnaden i svarsandelarna mellan exempelvis LAN- och kommunrepresentanterna i AFN. Man kan dock inte bortse från möjligheten att övervältra kostnader via undanträngning av reguljära arbetstillfällen. Detta kan vara fallet om kommunerna genom t.ex. arbetspraktik låter socialbidragstagare, subventionerade till viss del av statliga arbetsmarknadspolitiska medel, utföra kommunala arbetsuppgifter.

politik som AFN är en del av. Regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik, som är två viktiga sakområden, är ofta inte förenliga och risken för geografisk inlåsning är uppenbar. I förordningens förarbete kan läsas att det är ”angeläget att arbetsförmedlingsnämnderna också ser de möjligheter som finns för en del arbetssökande utanför den egna hemorten. Det gäller såväl i platsförmedlingen som i vissa utbildningar.”⁸¹ Att tre av tio ser som ett av syftena med verksamheten att skapa en god befolkningsutveckling kan innebära problem för den geografiska rörligheten och därmed ökar risken för att flaskhalsar på arbetsmarknaden uppstår. Resultaten är således oroväckande. Inga nämnvärda skillnader mellan olika redovisningsgrupper existerar.

Slutligen kan man konstatera att den skattade andelen som anger att ett syfte skulle vara att få bättre tillgång till arbetskraft för kommunala projekt är liten. Bara en tiondel ser detta som ett mål. Det är ungefär lika många som lyfter fram andra syften med verksamheten. Man kan inte finna något direkt mönster i vad som anges som andra mål. Ofta handlar det om syften som eventuellt kan inordnas under något av de fasta svarsalternativen. ”Utveckla bygden”, ”samordna de olika aktörernas kunskap”, ”tillgodose näringslivets behov av personal” och ”samordning av utbildning, vägledning, gemensamma åtgärder för marginaliserade grupper etc.” är exempel på målsättningar som anges.

4.3.3 Attityder till den kommunala majoriteten

Efter dessa resultat kan det vara av intresse att undersöka hur AFN-ledamöterna ser på den kommunala majoriteten i AFN. Svenska Kommunförbundet finner i sin enkät att 78% av kommunerna tycker att den kommunala majoriteten i AFN är viktig.⁸² Vilken uppfattning har aktörerna i nämnderna?

⁸¹ Prop. 1995/96:222

⁸² Svenska Kommunförbundet (1999), 26

Tabell 4.12: Är det enligt din mening viktigt med kommunal majoritet i arbetsförmedlingsnämnden?

Svarsalternativ	LAN	AF/AMI	Kommun	Näringsliv	Arbetstagare	Totalt
Ja	16%	13%	59%	33%	46%	45%
Nej	77%	80%	30%	57%	40%	45%
Ingen åsikt	7%	7%	11%	10%	14%	10%
Antal observationer	73	75	360	79	164	751

Den skattade andelen ledamöter i populationen som anser att den kommunala majoriteten är viktig är lika stor som den andel som inte ser majoriteten som viktig. Att det är kommunerna som försvarar den kommunala majoriteten är naturligt. Av kommunernas representanter anser sex av tio att majoriteten är viktig, tre anser att så inte är fallet medan en av tio inte har någon åsikt i frågan. Det är således förvånansvärt många kommunala AFN-ledamöter som inte ser den kommunala majoriteten som central. Representanter för LAN och AF/AMI tycker i minst utsträckning att den kommunala majoriteten är viktig. De svarande fick även möjlighet att kommentera sina svar.

(a) *Kommunal majoritet är viktigt*

För att kunna påverka ur ett lokalt perspektiv och inte enbart nationellt.

AF-representant

Det är viktigt att arb.marknadspolitiken styrs demokratiskt av valda politiker.

Kommunrepresentant (v)

Kommunerna har fått ett ökat ansvar för arbetsmarknadspol[itiken] på lokal nivå. Kommunerna får bära kostnader för misslyckad arb.markn.pol (socialbidrag). Ger ett ökat lokalt engagemang.

Kommunrepresentant (tjänsteman)

I de frågor som nämnden har, de fakta, att besluta över är det bra med en majoritet som är van att kompromissa fram resultat.

Kommunrepresentant (m)

Kännedom om lokala förhållanden viktig, samt möjligheter till kommunalpolitisk medverkan.

Kommunrepresentant (m)

Därför att kommunen får ta hand om arbetslösa, går de arbetslösa länge kommer socialen in. Kostar kommunen.

LO-representant

Kommunrepresentanternas kunskaper om kommunens utveckling och deras nätverk och kontakter är viktiga.

SACO-representant

(b) *Kommunal majoritet är inte viktig*

Arbetsförmedling är en nationell angelägenhet som bl.a. innebär geografisk och yrkesmässig rörlighet.

LAN-representant

Det är viktigare att det är kompetenta och intresserade ledamöter med en bred erfarenhet från arbetslivet/näringslivet. Ju mer och bredare kompetens vi besitter i nämnden ger bättre resultat.

Kommunrepresentant (s)

Det viktiga är den lokala förankringen men som kan se ovanför kommunens gränser. Får ej bli en kommunal nämnd som bara ser till kommunens behov av arbetskraft och befolkningsutveckling.

LAN-representant

Kommunalrepr. i många frågor jävig. För mycket partipolitik. För mycket ”pampfasoner”. Kommunala repr. vet bäst vad som är bäst för egna kommunen, var är respekten för af:s kunnande?

AF-representant

Frågorna har inte den karaktären så att majoritetsförhållanden har betydelse.

Kommunrepresentant (s)

Verksamheten är det viktiga, inte en viss politisk majoritet.

Kommunrepresentant (c)

Räcker med representation. Liknar för mycket en vanlig kommunal nämnd. Kostar en hel del. Samarbetet med kommunerna finns i regel mycket bra på annat sätt tidigare. Naturliga kanaler.

LAN-representant

(c) *Kommunal majoritet bara viktigt om nämnderna får flera beslutsuppgifter*

Om ansvaret ökar eljest spelar det ingen roll.

Kommunrepresentant (m)

Vi är ändå styrda av AMS regler så vi har inte så mycket att ta egna beslut om.

LO-representant

Under förutsättning att det finns ngt att besluta om. Med nuvarande ordning (diskussionsklubb) är det egalt.

Kommunrepresentant (s)

Ja – om nämnden får klara befogenheter.

Nej – om vår nämnd fortsätter arbeta som ”diskussionsgrupp”

Kommunrepresentant (m)

De som argumenterar för kommunal majoritet lyfter fram motiven som anges i regleringens förarbeten. Man anger således effektivitetsargument, d.v.s. kommunernas

kunskaper och nätverk, och legitimitetsargument, d.v.s. demokratisk förankring och behovet av att med delegerat ansvar även öka påverkansmöjligheterna. Aktörer som inte ser kommunal majoritet som centralt, tycker att informationen är det viktiga – något kommunerna inte alltid bäst kan bidra med. Vidare anges riskerna för att kommunerna ser snävt till sina egna intressen. En tredje grupp av svarande tycker att den kommunala majoriteten enbart är viktig om AFN ges utökade beslutsbefogenheter. Om befogenheterna inte utökas är den kommunala majoriteten oväsentlig. Denna tredje grupp är avsevärt mindre än de övriga två grupperna, men ändå inte obetydlig.

Viljan att finna lösningar som leder till ett förbättrat arbetsmarknadsläge finns i AFN. Det finns dock incitament för ledamöterna att handla på ett ur arbetsmarknadspolitiskt perspektiv tveksamt sätt. De farhågor man på förhand kan ha angående detta bekräftas av IFAU:s enkätundersökning. Eftersom effektstudien ännu inte genomförts kan vi i dagsläget inte säga något om AFN:s konsekvenser för arbetsmarknadens funktionsätt. Det är inte alls säkert att de negativa konsekvenserna dominerar, men onekligen bör den något märkliga konstruktionen med kommunal majoritet i statliga nämnder ifrågasättas.

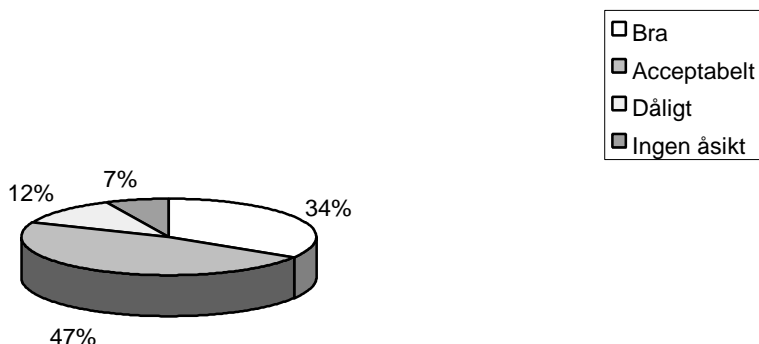
4.4 Andra enkätfrågor om arbetets funktion

4.4.1 Arbetets funktion

De flesta ledamöterna tycker att AFN är en god idé. Den skattade andelen i populationen som anger att idén är mycket bra är 40% och de som ser idén som ganska bra utgörs av 48%. Sålunda är det nästan nio av tio som menar att tanken är god. I enkäten frågades vidare om hur ledamöterna tycker att arbetet i AFN *fungerar* på det hela taget.

Mittenalternativet acceptabelt tenderar att fånga upp många svarande. Slutsatser blir därigenom något svåra att dra. Ungefär hälften av ledamöterna tycker att arbetet fungerar godkänt, men att det finns saker att utveckla. Vidare kan man även konstatera att andelen ledamöterna som tycker att arbetet fungerar bra är större än andelen som anser att funktionen är dålig.

Diagram 4.7: Hur tycker du att arbetet i arbetsförmedlingsnämnden fungerar på det hela taget?



Man kan tänka sig ett antal intressanta redovisningsgrupper för denna enkätfråga. En av dessa är storleken på AFN.

Tabell 4.13: Hur tycker du att arbetet i arbetsförmedlingsnämnden fungerar på det hela taget? (Svaren uppdelade på nämndstorleken).

Svarsalternativ	Små nämnder (-9 ledamöter)		Mellanstora nämnder (10-13 ledamöter)		Stora nämnder (14- ledamöter)	
	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel	Antal	Skattad andel
Bra	31	47%	185	33%	45	34%
Acceptabelt	32	47%	266	48%	55	43%
Dåligt	3	5%	60	12%	25	20%
Ingen åsikt	1	1%	41	7%	4	3%
Totalt	67	100%	552	100%	129	100%

Aktörer i små nämnder verkar anse att arbetet fungerar bättre på det hela taget än aktörer i stora nämnder; denna skillnad är emellertid inte statistiskt säkerställd. Resultaten går dock i samma riktning som vissa andra enkätfrågor (se tabell 3.2 och 3.3) som redovisats.

Vad skulle då, enligt AFN-ledamöterna, leda till att arbetet fungerar bättre eller ännu bättre?

Tabell 4.14: Vilka av följande förändringar av arbetsförmedlingsnämnderna tycker du skulle göra att arbetet fungerar (ännu) bättre? Kryssa för valfritt antal alternativ.

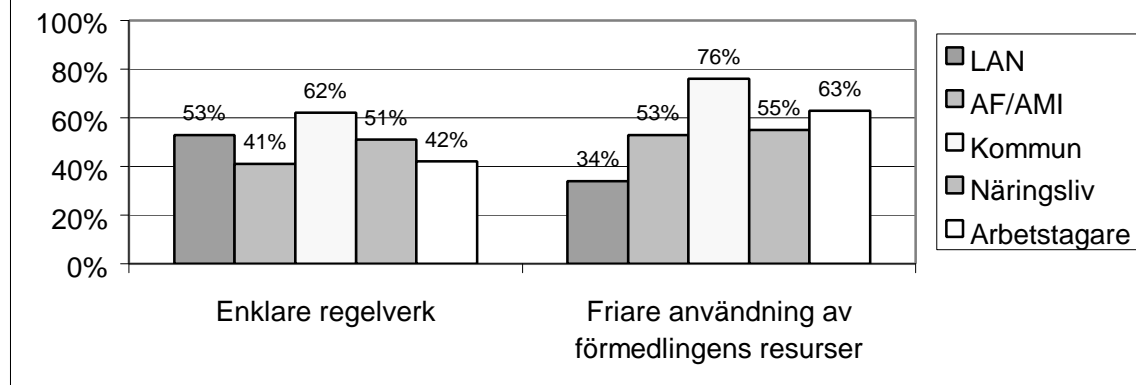
<i>Svarsalternativ</i>	<i>Antal</i>	<i>Skattad andel</i>
Friare användning av den lokala arbetsförmedlingens resurser	499	65%
Enklare regelverk	407	53%
Utökade utbildningsinsatser för nämndens ledamöter	319	42%
Utökad representation från näringslivet	314	41%
Utvidgad delegation från LAN	311	41%
Mer resurser	243	32%
Minska antalet representanter från kommunen	158	20%
Bättre sammanträdesförberedelser	152	20%
Minska antalet ledamöter	146	19%
Ökad aktivitet från någon representationsgrupp	133	18%
Mer preciserad styrning	91	12%
Ingen förändring är nödvändig	27	3%
Öka antalet ledamöter	11	1%
Antal observationer	768	

När man har många svarsalternativ och ledamöterna ges möjlighet att svara ett valfritt antal torde vissa alternativ premieras framför andra. Därför bör man vara något försiktig vid tolkningar av enkätsvaren. Som exempel kan nämnas att vi i en tidigare enkätfråga (se under rubrik 4.1.2) frågat efter om ledamöterna tycker att det finns ett behov av att öka utbildningen för nämndens ledamöter. På denna fråga lämnade tre fjärdelar ett jakande svar. I det svarsalternativ som finns med i tabell 4.14, som i princip frågar efter samma sak, finner vi att den skattade andelen är betydligt lägre; bara 42% anser här att arbetet skulle fungera bättre med utökade utbildningsinsatser. Vissa intressanta tendenser kan trots det urskiljas i materialet.

Man kan börja med att notera att det är ytterst få (3%) som ser nuvarande situation som optimal. En majoritet av ledamöterna verkar tycka att enklare regelverk och friare användning av den lokala arbetsförmedlingens resurser skulle vara bra för arbetets funktion. Dessa två svarsalternativ ligger nära varandra och i andra enkäter har de svarande ofta angivit att dessa typer av förändringar skulle leda till effektivitetsvinster.⁸³ I undersökningarna tycks det främst vara kommunala aktörer som tror att verksamheten kan förbättras genom enklare regler. Hur förhåller det sig med detta i IFAU:s undersökning?

⁸³ Se t.ex. Behrenz m.fl. (1998), 72f; Svenska Kommunförbundet (1999), 34 och AMS (1989a), 15

Diagram 4.8: Andelen AFN-ledamöter som anser att enklare regelverk respektive friare användning av den lokala arbetsförmedlingens resurser skulle leda till att nämndens arbete skulle fungera bättre



Kommunledamöterna verkar även i vår undersökning hysa en större tilltro till enklare regelverk och friare användning av arbetsförmedlingens resurser. En viss osäkerhet finns dock i skattningarna. Vad gäller en friare användning av förmedlingens resurser märker vi dock en tydlig skillnad mellan å ena sidan kommunernas ledamöter och å andra sidan LAN:s ledamöter. Nästan åtta av tio kommunledamöter tror på en friare användning, medan bara tre av tio LAN-representanter markerat svarsalternativet. Här finner vi ånyo en markerad skillnad mellan företrädare för lokal- och central nivå.

4.4.2 Effektueringen av beslut fattade i arbetsförmedlingsnämnderna

I IFAU:s uppdrag efterfrågas en analys av effektueringen av de majoritetsbeslut som fattas i AFN. Att analysera detta är problematiskt. Den möjlighet vi har här är att fråga inblandade aktörer om det hänt att fattade beslut i praktiken inte har realiserats.

Tabell 4.15: Har det hänt att beslut som fattats av er i arbetsförmedlingsnämnden inte genomförts i praktiken?

Svarsalternativ	Antal	Skattad andel
Ja, flera gånger	25	4%
Ja, någon enstaka gång	139	21%
Nej	328	49%
Minns inte	173	26%
Totalt	665	100%

Hälften av AFN-ledamöterna menar att det inte har hänt att fattade beslut ej har effektuerats. En fjärdedel hävdar att så har skett, medan en lika stor andel anger att man inte minns. Här skall märkas att flera av de som markerat alternativet ”minns inte” har ändrat svarsalternativet till ”vet inte” i formuläret. Det finns sålunda brister i just detta svarsalternativ och man får nog betrakta alternativet som en samlingskategori för minns inte och vet inte. Man bör också notera att bortfallet på denna fråga är större än för övriga frågor.

De flesta tycker således att besluten genomförs. I de efterföljande kommentarerna är det inte helt ovanligt att de svarande anger anmärkningar i stil med ”åtminstone såvitt jag vet”. Det är bara ett fåtal som upplever att man flera gånger inte genomfört besluten. Att hitta entydiga linjer i de efterföljande kommentarerna är svårt. Vissa påpekanden återkommer emellertid. Detta gäller framförallt att regelverket hindrat beslutens effektivering; ”regelverket har lagt hinder”, ”AMV och LAN:s detaljstyrning kommer emellan” och ”när nämnden fattat beslut som främjat den lokala situationen men som inte helt eller delvis stämt överens med direktiv från högre ort”. Förändringar av ekonomiska förutsättningar nämns också; ”budgetförutsättningarna har förändrats” och dålig upplutning av deltagare eller bristande intresse från aktörer som måste involveras; ”brist på deltagare. Brist på intresse från företag”, är andra saker som inneburit att beslut fattade i AFN inte kunnat omsättas i praktiken.

Att idéer som från början synes goda inte kunnat genomföras p.g.a. avsaknad av ekonomiska medel, att det finns andra intressen som prioriteras högre eller att engagemanget hos grupper som måste delta för att projekten skall kunna realiserats är svagt torde vara faktorer som existerar inom alla sakområden. De flesta kommentarer kan härledas till denna typ av implementeringsproblem. Ett fåtal påpekanden indikerar dock än större problem. En LAN-ledamot menar att ”nämnden beslutade att föra över alla föreslagna medel från flyttningsstöd till andra aktiviteter. Ingen skulle få bidrag för att flytta från kommunen.” Vi har inte undersökt om ett sådant beslut verkligen har fattats, men om så är fallet måste det ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv betraktas som ytterst tveksamt. Kommentaren är inte representativ, men den lyfter fram en Extremsituation som kan vara värd att notera. I detta fall var det alltså lyckosamt att beslutet inte förverkligades – åtminstone med en arbetsmarknadspolitisk utgångspunkt. Det finns

även de som riktar kritik mot dokumentation, uppföljning och AF-personalens vilja att implementera nämndernas beslut:

Saker som vi beslutat finns inte tillräckligt nedskrivna och efterföljs inte alltid.

Kommunrepresentant (s)

Frågor som tagits upp har avslutats utan att det syns i protokollet.

Kommunrepresentant (fp)

Kan ej gå in på exempel men mycket beror på dålig uppföljning.

LO-representant

AF-chefen genomförde ej de uppdrag han fått i uppdrag, berodde på ren ovilja och enväldighet.

Kommunrepresentant (v)

Kommentarer av ovanstående karaktär är ganska ovanliga och det är således svårt att bedöma hur väl de stämmer överens med verkligheten. Vi kan dock konstatera att det på vissa håll kan finnas problem med effektueringen, men att helhetsbedömningen ändå är att detta inte är något större problem. Det kan emellertid vara svårt för ledamöterna att bedöma situationen. Om det dessutom är så att uppföljningen brister på många ställen, kan komplikationerna vara allvarligare än vad som framgår av IFAU:s enkät.

5. AVSLUTNING

5.1 Sammanfattade svar på departementets frågor

I föreliggande delrapport har inte några effekter av ”de nya” AFN utvärderats. Detta kommer IFAU istället att göra i ett fortsatt projekt.⁸⁴ Däremot har vi analyserat de övriga frågorna som Arbetsmarknadsdepartementet (idag Näringsdepartementet) uppdrog åt IFAU att undersöka.

Det fanns för det första ett intresse av att *utröna om aktörerna upplever att de kan påverka arbetslösheten, åtgärdsinriktningen och medelstilledningen*. IFAU:s enkätundersökning visar att de flesta AFN-ledamöter upplever att nämnderna har en viss påver-

⁸⁴ För en projektbeskrivning se IFAU:s hemsida på Internet (www.ifau.se) under ”Forskning vid IFAU” rubrik 1.2.

kan. Endast en liten andel tycker dock att man i hög grad påverkar arbetslösheten, inriktning av åtgärder och fördelning av ekonomiska resurser. De ledamöter som är verkamma i nämnder lokaliserade i något av de fem försökslänen verkar i högre grad tycka att AFN har reell påverkan på arbetsmarknadspolitiken. I samband med diskussionen om ekonomiska resurser kan det vara värt att notera att den skattade andelen ledamöter som menar att utökade ekonomiska resurser skulle förbättra arbetets funktion är liten (drygt en tredjedel av ledamöterna). Vad som däremot ofta lyfts fram som åtgärder som skulle förbättra arbetet är enklare regelverk och friare användning av arbetsförmedlingarnas resurser. Framförallt kommunrepresentanter betonar detta.

Vidare ställdes frågan *om sammansättningen, med avseende på hur kommunerna valt att fördela sina mandat mellan politiker och tjänstemän, har betydelse för nämndens arbetsmetoder*". Med nämndens arbetsmetoder åsyftas egentligen samverkan i AFN. IFAU:s enkät indikerar att man inte finner några större skillnader vad gäller uppfattningen om samverkan mellan ledamöter i nämnder med enbart politiker på kommunala mandat och ledamöter i AFN som har både tjänstemän och politiker.

Nästa spörsmål gällde *i vilken omfattning AFN berörs av arbetet med EU:s strukturfonder*. I drygt hälften av länen (13 st) utgör AFN lokal kommitté för EU mål 3-projekt. Detta innebär att alla EU-projekt skall behandlas i de 196 AFN i dessa län. Det finns ingen formell beslutanderätt och det är svårt att definitivt avgöra de lokala kommittéernas inverkan på de beslut som tas. Man kan dock anta att betydelsen är mindre på lokal- än på regional nivå, men att ett avstyrkande på lokal nivå torde innebära att EU-projektet för det mesta inte realiserar. I rapporten har för- och nackdelar med att låta AFN utgöra lokal kommitté diskuterats. Den mest uppenbara fördelen är att man koncentrerar arbetet på lokal nivå till en nämnd och att den övriga lokala samverkan därmed kan integreras i arbetet. Det största problemet är antagligen risken för jäv. Det som gör AFN problematisk ur detta perspektiv, i förhållande till andra lokala kommittéer, är att kommunerna både har rätt att nominera majoriteten av ledamöterna i AFN och dessutom är de som ansvarar för flest projekt.

Avslutningsvis var man även från departementets sida intresserad av att få veta om *i vilken utsträckning majoritetsbesluten i AFN blir effektuerade*. Att ställa enkätfrågor om detta är problematiskt, men en viss indikation på implementeringsproblem kan ändå erhållas genom en enkät. Ungefär hälften av alla AFN-ledamöter anger att det ald-

rig har hänt att beslut som fattats i nämnden inte genomförts – åtminstone inte såvitt de själva erfar. En förhållandevis stor andel, ungefär en fjärdedel, vet inte/minns inte om det inträffat. De resterande ledamöterna, d.v.s. en fjärdedel, uppger att det har hänt att fattade majoritetsbeslut inte effektuerats. Av dessa hävdar de allra flesta att det bara inträffat någon enstaka gång. Några få upplever att det skett ett flertal gånger. Orsaken till att besluten inte har effektuerats är, enligt ledamöterna, för det mesta att regelverket förhindrat ett genomförande, att de ekonomiska förutsättningarna förändrats eller att intresset saknats hos vissa centrala aktörer. Det finns även de som menar att arbetsförmedlingen helt enkelt inte ansett att besluten skulle förverkligas eller att den bristande uppföljningen fått som konsekvens att besluten inte realiserats. Helhetsbedömningen är emellertid att effektueringen av majoritetsbeslut fattade i AFN inte är något större problem.

5.2 Avslutande bedömningar och kommentarer

Eftersom IFAU:s utvärdering av ”de nya” AFN ännu inte avslutats, det återstår att studera dess effekter med statistisk analys, bör man vara något försiktig med slutsatserna. Enkätundersökningen kan lyfta fram en aspekt av arbetet, men för att en helhetsbedömning skall kunna göras krävs ytterligare analys. Några bedömningar och påpekanden kan emellertid göras.

För det första bör man vara på det klara med att lokal samverkan är någonting viktigt. Detta har framförts från flera håll tidigare och i IFAU:s granskning har ingenting framkommit som tyder på att lokal samverkan bör undvikas. En majoritet av ledamöterna är också förhållandevis nöjda med det arbete som bedrivs i AFN. Trots det menar de flesta aktörerna att det finns möjligheter till förbättringar och effektiviseringar av AFN.

I rapporten har vi först undersökt hur arbetet i AFN har organiserats. Vi finner att sammansättningen i nämnderna är förhållandevis enhetlig. Vad gäller arbetsuppgifter existerar en *allmän samverkansroll* som också måste betraktas som likartad, även om man mycket väl kan tänka sig att den realiserats på olika sätt i olika län och i olika nämnder. Angående de mer *konkreta uppgifterna* finns dock vissa skillnader mellan länen. IFAU:s bedömning är att AFN generellt sett är mer betydelsefulla i försökslänen än i övriga län.

Vad man därefter kan konstatera är att det finns vissa grundläggande problem med genomförandet av ”de nya” AFN. Vi har analyserat implementeringen utifrån Lennart Lundquists enkla modell – förstår, kan och vill. Det är viktigt att styrningen och målen är entydiga, att aktörerna ges reella möjligheter att påverka situationen och att incitamenten att handla i enlighet med beslutsintentionerna är tillräckliga.

I vår undersökning har särskilt framkommit att ledamöternas roll är oklar och därigenom även syftet med AFN. Enkäten påvisar detta med stor tydlighet. Detta är ett stort problem, eftersom det är svårt att tänka sig att ett bra resultat kan uppnås om ledamöterna inte har fullständig vetskap om vad arbetet handlar om. En första uppgift är därför att fastställa om AFN skall vara ett forum för informationsutbyte, initiativtagande och koordinering av insatser, eller om tanken även är att nämnderna skall fatta konkreta beslut. Vår bedömning är att det är mycket viktigt, både för ledamöterna själva och för utomstående, att ansvarsfördelningen är tydlig. Vem ansvarar för vad och hur skall ansvar kunna utkrävas? En av det demokratiska samhällets grundpelare är just möjligheten till ansvarsutkrävande.⁸⁵ Om det är oklart vem som har ansvaret för en viss verksamhet sätts poängen med lokaldemokratiskt inflytande till viss del ur spel. Det bör understyrkas att det ökade kommunala inflytandet i AFN bidrar till att ansvarsutkrävandet försvåras. Man kan med anledning av detta tänka sig att AFN främst borde utgöra ett samverkansforum och inte en beslutsinstans. Ansvaret skulle därmed tydligt åläggas andra instanser.

Kontinuerliga utbildningsinsatser av nämndledamöterna är något som givetvis också måste bedrivas i samtliga län. Endast två av tio ledamöter tycker att de fått fullt tillräcklig utbildning. Diskussioner om nämndernas roll och ansvar, spridande av goda erfarenheter från andra delar av landet, information om gällande regler och grundläggande diskussioner om arbetsmarknadens funktion är tänkbara inslag i sådan utbildning.

Kommunernas rätt att nominera majoriteten av ledamöterna i AFN är ett förhållande som bör diskuteras. Om man vill att arbetsmarknadspolitikerna i första hand skall vara ett statligt ansvarsområde är den kommunala majoriteten tveksam. Man kan t.ex. befara inlåsnings- och övervältringseffekter, vilket enkätresultaten till viss del bekräftar. Det är särskilt oroväckande, ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, att det är förhållandevis

⁸⁵ Se t.ex. SOU 1998:166, 131

många ledamöter (ungefär en tredjedel) som anser att AFN syftar till ”en god befolkningsutveckling” och ”ökat antal individer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag”. Dessa målsättningar kan kontrasteras med vad som angivits i propositioner och utskottsbetänkanden; ”...*en statlig dimensionerad och styrd arbetsmarknadspolitik* i nära samverkan med lokal kompetens, leder till bättre lösningar för de enskilda individerna”.⁸⁶ Vad gäller den kommunala majoritet i AFN har vi funnit att det är ungefär lika många ledamöter som ser majoriteten som viktigt, som ser den som mindre väsentlig. Naturligt nog är det kommunernas egna aktörer som främst försvarar kommunal majoritet i AFN, men det är ändå bara sex av tio av dessa som tycker att kommunal röstövertikt är centralt.

Att decentralisera offentliga förhållanden likställs ibland med att demokratisera och effektivisera dem. Forskare har emellertid visat att detta inte är ett entydigt resultat. En decentralisering kan mycket väl innebära både demokrati- och effektivitetsförluster. Man kan således hitta både för- och nackdelar med decentralisering. Detta gäller naturligtvis även utformningen av dagens AFN och vi kan i dagsläget inte dra några definitiva slutsatser om vad som dominerar.

⁸⁶ Prop. 1995/96:222 och Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15, 112 [vår kursivering]

REFERENSER

- AMS (1989a), *Uppföljning av Af-nämndernas verksamhet – Underlag*
- AMS (1989b), *Uppföljning av Af-nämndernas verksamhet – Slutsatser*
- AMS (1997), *Arbetsförmedlingsnämnderna. En avstämning, juli 1997*
- AMS, *Arbetsförmedlingsnämndernas sammansättning, beslutsbefogenheter och beslut om otraditionella medel*, 1999-04-12 (Dnr. 99-001987-00), Arbetsmarknadsstyrelsens verkledningssektariat
- AMS ISEKuu 1998:3, *Uppföljning av Mål 3 inom EU:s strukturfondsarbete. En redovisning av information ur Arbetsmarknadsverkets åtgärds- och händelsedatabaser*, Arbetsmarknadsstyrelsens Internationella Sekretariat
- Andersson, Hanna (1998), *EU:s strukturfonder och svensk korporatism. En studie av de regionala kommittéerna för Mål 3*, Rapport inom PISA-projektet, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Behrenz, Lars m.fl. (1998), *Utvärdering av Lokal samverkan mot arbetslöshet*, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Högskolan i Växjö
- Behrenz, Lars m.fl. (1999), *Utvärdering av Lokal samverkan mot arbetslöshet. Slutrapport*, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Högskolan i Växjö
- Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15
- Förordning (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket
- Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion
- Gustafsson, Agne (1992), *Kommun och landsting idag*, Gleerups, Malmö
- Hallström, Nils-Erik (1998), *Arbetslöshet, sysselsättning, försörjning. En studie av kommunernas insatser mot arbetslösheten i Östergötland*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
- Ham, Christopher & Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf, Brighton
- Lag (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse
- Lewin, Leif (1992), *Samhället och de organiserade intressena*, Norstedts, Stockholm
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russel Sage, New York
- Lundquist, Lennart (1992), *Förvaltning, Stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund

- Persson, Kristian & Regnér, Håkan (1999), *Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Delrapport 1*, Stencilserie 1999:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald (1993), *Förvaltningspolitik*, Publica, Stockholm
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1973), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley
- Prop. 1985/86:138
- Prop. 1994/95:218
- Prop. 1995/96:25
- Prop. 1995/96:148
- Prop. 1995/96:222
- Regeringsbeslut 1998-12-10, "Uppdrag att utvärdera arbetsförmedlingsnämndernas insatser i arbetsmarknadspolitiken", Dnr. A98/3542/A
- Rothstein, Bo (1991), "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, SNS Förlag, Stockholm
- RRV 1997:26, *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Delrapportering av en försöksverksamhet*
- RRV 1997:58, *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Slutrapport*
- Sannerstedt, Anders (1991), "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm
- SCB (1999), *Arbetsförmedlingsnämnder. En undersökning riktad till ledamöter*, Teknisk rapport från en undersökning genomförd under våren 1999, Statistiska centralbyråns enkätfunktion, Örebro
- Schmid, Günther (1996), "Process Evaluation: Policy Formation and Implementation" i Schmid, G, O'Reilly, J & Schömann, K (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham

- Selle, Per (1991), "Decentralisering – ett troll med minst två huvuden" i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén, Fritzes, Stockholm
- SOU 1996:169, *Förnyelse av kommuner och landsting*, Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén, Fritzes, Stockholm
- SOU 1998:166, *Regional frihet och statligt ansvar. En principiell diskussion*, Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK), Fritzes, Stockholm
- Statskontoret 1997:13, *Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram*
- Statskontoret 1997:23, *Införandet av EU:s regional- och strukturpolitik i Sverige*
- Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan (1988), *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, Ds 1988:36, Allmänna förlaget, Stockholm
- Svenska Kommunförbundet (1999), *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken. En enkätundersökning 1998*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm
- Vedung, Evert (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund
- Winter, Søren (1994), *Implementering og effektivitet*, Systime, Herning

Telefonsamtal med:

- Arntzén, Olle, bitr. LAN-direktör i Västerbottens län, 990507
- Bergman, Bengt, bitr. LAN-direktör Örebro län, 990504
- Bringhammar, Jörgen, ledningsstaben LAN Blekinge län, 990429
- Dolk, Staffan, ansvarig för strategifrågor LAN Värmlands län, 990520
- Fors, Gunnar, personalchef LAN Västernorrlands län, 990512
- Furustrand, Gunilla, LAN Södermanlands län, 990504
- Hemmingsson, Christina, ledningsgruppen LAN Stockholms län, 990511
- Jatko, Lena, bitr. LAN-direktör Norrbottens län, 990507
- Lidfeldt, Bertil, avdelningsdirektör LAN Västra Götalands län, 990428
- Marklund, Rolf, stabschef LAN Kronobergs län, 990505
- Nordström, Inger, ledningsgruppen LAN Dalarnas län, 990511
- Rask, Carina, LAN Västmanlands län, 990505
- Skau, Britt, bitr. LAN-direktör Östergötlands län, 990504