



Styrning av länsarbetsnämndernas verksamhet

En första uppföljning av den förändrade ledningsformen



MISSIV

DATUM
2003-01-10
ERT DATUM
2001-12-18

DIARIENR
2002/2-5
ER BETECKNING
N2001/11167/A

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att följa upp Arbetsmarknadsverkets organisation

Regeringen gav den 18 december 2001 Statskontoret i uppdrag att följa upp resultatet av Arbetsmarknadsverkets nya ledningsform.

Statskontoret överlämnar härmed delredovisningen ”Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet” (2003:2).

Statskontoret har i denna delredovisning valt att främst lyfta fram det lokala och regionala perspektivet. Statskontorets slutrapport kommer att omfatta såväl det centrala som det regionala och lokala perspektivet inom AMV.

I slutrapporten, som lämnas till regeringen den 15 januari 2004, kommer Statskontoret att lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av Arbetsmarknadsverket bör ske.

Generaldirektören Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för enheten för styrningsfrågor, byrådirektör Ulrika Johansson, föredragande, organisationsdirektör Michael Borchers, avdelningsdirektör Peter Håkansson och avdelningsdirektör Anna Pauloff var närvarande vid den slutliga föredragningen.

Enligt Statskontorets beslut

Ulrika Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Uppdraget	9
1.3	Metod och avgränsningar	10
2	Statskontorets iakttagelser	15
2.1	Konsekvenser av den nya ledningsformen	15
2.2	Länsarbetsdirektörernas och länsarbetsnämndernas styrelserns sätt att arbeta	16
2.3	Relationen mellan generaldirektören och länsarbetsdirektörerna	18
2.4	Relationen mellan AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser	19
2.5	Hur målen når ut och får genomslag	19
2.6	Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning	21
2.7	Sammanfattande kommentarer	22
3	Förändrad ledningsform	25
3.1	Bakgrund till förändringen	25
3.2	Regeringens beslut om ny ledningsform	28
3.3	Förändringens formella innebörd	29
4	Länsarbetsnämndernas ledning	35
4.1	Olika sätt att leda myndigheter	35
4.2	Styrelsearbetet före förändringen	41
4.3	Uppfattningar om arbetet i styrelserna	42
5	Målen genomslag	51
5.1	AMV:s verksamhetsmål	51
5.2	I vilken mån uppnås målen?	53
5.3	Varför uppnås inte målen?	55
5.4	Uppfattningar om målen inom AMV	57

6	Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning	67
6.1	Vad menas med regional anpassning och länsarbetsnämndernas handlingsutrymme?	67
6.2	Möjligheter till regional anpassning av AMV:s verksamhet	68
6.3	Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme	70
6.4	Uppfattningar om länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning	74
7	Konsekvenser av den nya ledningsformen	77
7.1	Uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen	77
	Referenser	87

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	89
2	Statskontorets enkätundersökning till arbetsförmedlingarna	91
3	Granskning av länsarbetsnämndernas styrelseprotokoll	93
4	AMV:s organisation	101

Sammanfattning

Statskontoret genomför på regeringens uppdrag en uppföljning av länsarbetsnämndernas nya ledningsform, som infördes den 1 januari 2002. Statskontorets uppdrag ska slutredovisas den 15 januari 2004.

I denna delredovisning beskrivs dels hur länsarbetsnämndernas verksamhet styrdes innan den nya ledningsformen trädde i kraft, dels vilka uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen som hittills har kommit fram. Vi har valt att främst lyfta fram det regionala och lokala perspektivet.

De iakttagelser Statskontoret hittills har gjort är följande:

Den förändrade ledningsformen

- Den förändrade ledningsformen har inte gett några omedelbara resultat.
- Uppfattningen om den nya ledningsformens resultat på längre sikt är splittrad. Länsarbetsdirektörerna anser att den förändrade ledningsformen kommer att leda till en mer effektiv och tydlig styrning inom AMV. Styrelseordförandena och styrelseledamöterna befarar att det regionala inflytandet kommer att minska och att engagemanget i styrelserna kommer att sjunka.

Länsarbetsnämndernas styrelser

- Länsarbetsnämndernas styrelser har tidigare inte utnyttjat sitt fulla ansvar. Det har i praktiken i stället varit länsarbetsdirektörerna som har styrt länsarbetsnämnderna.
- Länsarbetsnämndernas styrelseledamöter har inte varit medvetna om sitt fulla ansvar. Detta kan bland annat förklaras av

att AMS och regeringen inte på ett fullgott sätt har informerat styrelseledamöterna om deras roll och ansvar.

- Länsarbetsnämndernas styrelser har haft olika stort inflytande i olika län. Vilken roll och funktion länsarbetsnämndernas styrelser har haft har avgjorts av länsarbetsdirektörerna.

AMV:s mål

- AMV:s mål når inte fram tillräckligt väl i länsarbetsnämndernas organisation. Detta kan bland annat förklaras av att det finns en bristande kunskap om vilka verksamhetsmål som gäller i organisationen.
- Regeringen och AMS har valt att inte göra prioriteringar bland verksamhetsmålen. Vilka mål som prioriteras avgörs i stället i praktiken på lägre nivåer.

Regional anpassning

- De formella förutsättningarna för att anpassa såväl målutformning som resurstilldelning efter regionala förhållanden är goda. Dessa möjligheter utnyttjas dock inte i särskilt hög omfattning.

Styrproblem inom AMV

- De styrproblem som AMS har identifierat inom AMV, och som också till viss del har legat bakom inrättandet av den nya ledningsformen, känns inte igen på regional och lokal nivå.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag är det förslag till ny organisation som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) lämnade till regeringen i december 2000. I förslaget påpekade AMS att den dåvarande organisatoriska ordningen medförde en otydlig styrning av och ett otydligt ansvar för verksamheten inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Enligt AMS äventyrade detta allvarligt verksamhetens effektivitet, kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet. För att komma till rätta med problemen föreslog AMS att länsarbetsnämnderna (LAN) och AMS skulle slås samman till en gemensam myndighet.

Regeringen hade tidigare vid flera tillfällen påpekat brister i styrningen och uppföljningen av AMV:s verksamhet. Den delade därför AMS bedömning att det fanns skäl att skapa en mer sammanhållen organisation och därigenom förtydliga AMS roll som chefsmyndighet inom AMV. Regeringen påpekade dock samtidigt att det var angeläget att säkerställa den demokratiska insynen och det medborgerliga inflytandet. Därför beslutade regeringen i maj 2001 att länsarbetsnämnderna skulle finnas kvar som självständiga myndigheter men att ledningsformen från och med den 1 januari 2002 skulle ändras från styrelser med fullt ansvar till styrelser med begränsat ansvar.

Regeringen fastslog även att resultaten av de företagna ändringarna skulle utvärderas efter två år. Därefter skulle regeringen ta ställning till hur AMV lämpligen borde styras i fortsättningen.

1.2 Uppdraget

I december 2001 uppdrog regeringen åt Statskontoret att följa upp resultatet av AMV:s nya ledningsform och att beskriva och analysera AMS styrning av länsarbetsnämnderna. Statskontoret ska enligt uppdraget:

- beskriva och analysera länsarbetsdirektörernas och länsarbetsnämndernas styrelsernas sätt att arbeta,
- beskriva och analysera relationen mellan generaldirektören och länsarbetsdirektörerna i styrningsprocessen,
- beskriva och analysera relationen mellan AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser,
- undersöka och bedöma hur riksdagens och regeringens mål når ut och får genomslag i AMS och länsarbetsnämndernas verksamhet,
- undersöka och bedöma länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och därvid särskilt uppmärksamma möjligheter till regional anpassning av verksamheten.

Där så är möjligt ska skillnader mellan AMV:s ledningsform före och efter den 1 januari 2002 beskrivas. Statskontoret ska mot bakgrund av detta sedan lämna förslag på hur AMV bör styras i fortsättningen. Uppdraget ska delredovisas den 15 januari 2003 och slutredovisas den 15 januari 2004.¹

1.3 Metod och avgränsningar

Enligt uppdraget ska Statskontoret följa upp resultatet av länsarbetsnämndernas nya ledningsform och där så är möjligt beskriva skillnader som har uppkommit till följd av den förändrade ledningsformen. Statskontoret har därför valt att genomföra en för- och en eftermätning och beskriva styrningen inom verket före och efter det att den nya ledningsformen trädde i kraft.

¹ Regeringsuppdraget redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Delredovisningens fokus

I denna delrapport redovisar Statskontoret förmätningen av styrningen av länsarbetsnämnderna. De iakttagelser Statskontoret hittills har gjort redovisas i kapitel 2. Därefter följer en beskrivning av bakgrunden till den förändrade ledningsformen och av förändringens formella innebörd (kapitel 3). Rapporten har koncentrerats på den inre ledningen av länsarbetsnämnderna (kapitel 4), hur målen når ut och får genomslag i verksamheten (kapitel 5) och de formella möjligheterna till regional anpassning (kapitel 6). Vi kommer i denna rapport även att redovisa de uppfattningar om och förväntningar på ledningsreformen som hittills har kommit fram genom enkäter och intervjuer (kapitel 7).

Statskontoret påbörjade arbetet med detta uppdrag kort efter det att ledningsformen förändrades. Vår bedömning är dock att detta inte nämnvärt har påverkat möjligheterna att studera olika förhållanden innan förändringen, eftersom den nya ledningsformen inte hade hunnit få något direkt genomslag när arbetet med uppdraget påbörjades i januari 2002.

Intervjuer

Under projektets första år har en omfattande intervjuundersökning genomförts. Syftet med denna har varit att närmare undersöka styrrelationerna inom AMV. Vi har i denna fas av arbetet främst riktat in oss på den regionala och lokala nivån, varför intervjuer har genomförts med länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden och styrelseledamöter. Landshövdingar har intervjuats i egenskap av länsarbetsnämndernas styrelseordförande. Intervjuer med AMS ledning kommer att genomföras under år 2003.

Under våren 2002 har länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden intervjuats i Blekinge, Uppsala, Västerbottens, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län. Därutöver har 24 styrelseledamöter intervjuats. Dessa har en bakgrund både i

arbetsgivar- och arbetstagersidan. Under år 2002 har totalt 36 personer intervjuats.

Urvalet av länsarbetsnämnder har skett i diskussion med företrädare från Näringsdepartementet och AMS och har främst grundats på geografisk belägenhet och sysselsättningsgrad.

Enkäter

Intervjuerna i de sex länen har kompletterats med enkäter som skickades ut till samtliga länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden i maj 2002. I enkäterna ställdes frågor om styrelsearbetet och styrrelationerna inom AMV före förändringen av ledningsformen. Vi frågade även om uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen. Svar erhöles från 19 länsarbetsdirektörer och 17 styrelseordföranden. Gotlands län ingick inte i enkätundersökningen, eftersom länsarbetsnämndens arbete är organiserat på annat sätt i detta län. Totalt saknas därmed fyra svar.

Statskontoret har även utarbetat en enkät i samarbete med Riksdagens revisorer (se beskrivning i bilaga 2). Enkäten har riktats till chefer och handläggare vid landets arbetsförmedlingar och har omfattat ett slumpmässigt urval om 2000 personer. De frågor som ställdes i denna enkät syftade till att ge en bild av uppfattningar på lokal nivå om den nya ledningsformen, styrningen inom AMV och AMV:s verksamhetsmål. Svarefrekvensen var 76 procent.

Granskning av styrelseprotokoll

För att belysa länsarbetsnämndernas sätt att arbeta och möjligheter att påverka har vi även gått igenom styrelseprotokoll från de sex studerade länen. Syftet med denna granskning har varit att kategorisera de ärenden som styrelserna har behandlat och bland annat studera i vilken omfattning styrelsemötena har upptagits av informations- respektive beslutsärenden.

I denna delrapport redovisas en genomgång av protokoll från åren 2000 och 2001 (se bilaga 3). Granskningen av styrelseprotokoll kommer i slutrapporten att omfatta åren 2000 till 2003.

Det fortsatta arbetet

För att följa upp resultaten av den förändrade ledningsformen ska Statskontoret under år 2003 genomföra en eftermätning av styrningen inom AMV och beskriva styrningen inom verket efter det att den nya ledningsformen har trätt i kraft. Ytterligare intervjuer ska därför genomföras med länsarbetsdirektörer, styrelseordförande och styrelseledamöter i de sex studerade länen. Representanter från AMS ledning ska därtill intervjuas. Vi planerar även att under år 2003 skicka ut enkäter till samtliga länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden samt till ett urval handläggare och chefer vid landets arbetsförmedlingar. Statskontoret kommer, som nämndes ovan, också att gå vidare med granskningen av styrelseprotokoll.

Arbetet med uppdraget år 2002

Projektgruppen har under år 2002 bestått av Ulrika Johansson (uppdragsledare), Peter Håkansson och Anna Pauloff. Härutöver har Anita Bashar-Aréen, Michael Borchers, Rickard Broddvall och Lars Hammar bidragit med vissa arbetsuppgifter.

Både en intern och en extern referensgrupp har varit kopplad till projektet. Den interna referensgruppen har bestått av Clas Almén, Simon Andersson och Anna Karlgren. I den externa referensgruppen har Jan-Olof Dahlgren, länsarbetsnämnden i Gävleborgs län, Mats Johansson, Riksdagens revisorer, Martin Lundin, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Astrid Nensén Ugglå, Justitiedepartementet, Anders Rydh, AMS, och Mona Stål, Näringsdepartementet, ingått. Referensgrupperna har haft möjlighet att komma med synpunkter på innehållet i delredovisningen.

2 Statskontorets iakttagelser

I detta kapitel redovisas de iakttagelser Statskontoret hittills har gjort. Det är viktigt att påpeka att dessa iakttagelser har nedtecknats under ett pågående utredningsarbete. Vissa iakttagelser grundas på en mer omfattande analys, andra är av mer hypotetisk karaktär.

I denna delredovisning har främst det regionala och lokala perspektivet lyfts fram. Statskontorets slutrapport kommer att omfatta såväl det centrala som det regionala och lokala perspektivet inom AMV.

De iakttagelser som här redovisas är sorterade utifrån de frågor som ställs i uppdraget.

2.1 Konsekvenser av den nya ledningsformen

Än så länge inga resultat av förändringen

Statskontorets bedömning är att den nya ledningsformen på kort sikt inte har inneburit några större förändringar.

De flesta personer som Statskontoret har intervjuat är överens om att den nya ledningsformen kommer att få tydliga konsekvenser på längre sikt. Det råder dock delade meningar om huruvida resultaten kommer att vara positiva eller negativa. En majoritet av länsarbetsdirektörerna tror att styrningen inom AMV kommer att bli mer effektiv och tydlig, medan främst styrelseordförandena och styrelseledamöterna tror att det regionala och demokratiska inflytandet kommer att minska och att engagemanget i styrelsen kommer att sjunka till följd av den förändrade ledningsformen.

2.2 Länsarbetsdirektörernas och länsarbetsnämndernas styrelser sätt att arbeta

Länsarbetsnämndernas styrelser har inte fungerat som styrelser med fullt ansvar

Att Statskontoret än så länge inte har kunnat utläsa några faktiska resultat av den förändrade ledningsformen kan till stor del förklaras av att länsarbetsnämndernas styrelser tidigare inte utnyttjade sitt fulla ansvar. Det har i praktiken varit länsarbetsdirektörerna som har styrt länsarbetsnämndernas verksamhet. Styrelserna har i realiteten inte haft särskilt mycket att säga till om, utan har i stället legitimerat redan fattade beslut och främst fungerat som informations- och diskussionsforum.

Eftersom styrelserna i de län vi har studerat har delegerat ett anmärkningvärt litet antal ärenden till länsarbetsdirektörerna, är vår slutsats att länsarbetsdirektörernas inflytande i de flesta fall har saknat formell grund. De resultat som redovisas här antyder att länsarbetsdirektörerna har uppfattat sig själva som länsarbetsnämndernas högsta ledning. Arbets- och ansvarsfördelningen mellan länsarbetsdirektörer och styrelser har därmed i praktiken varit densamma före och efter förändringen av ledningsformen.

Få fattade beslut

Länsarbetsnämndernas styrelsemöten har i första hand ägnats åt informationsärenden. När styrelserna har fattat beslut har dessa främst rört myndighetsinterna frågor, såsom budget, intern organisation och förordnande av ledamöter. När den operativa verksamheten, det vill säga frågor om arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller strategier, har diskuterats i styrelserna har dessa frågor oftast varit av informativ karaktär.

Att styrelserna har fattat beslut om myndighetsinterna snarare än operativa frågor bekräftar den bild som beskrivits ovan, att styrelserna i praktiken har haft ett begränsat inflytande.

Stora variationer mellan länsarbetsnämnderna

Statskontoret har uppmärksammat skillnader i styrelsearbetet mellan olika länsarbetsnämnder. Vissa styrelser har delegerat ett litet antal ärenden till länsarbetsdirektörerna och behållit ärenden av strategisk vikt i styrelserna. Andra styrelser har gjort tvärt om.

Skillnaderna mellan länsarbetsnämnderna visar att styrelserna har haft olika roller och funktioner i olika länsarbetsnämnder och att styrelserna i viss mån har haft olika stort inflytande i de olika länsarbetsnämnderna. Vad dessa skillnader kan bero på är svårt att uttala sig om. En möjlig förklaring är att styrelserna har haft den funktion som länsarbetsdirektörerna har valt att ge dem. En länsarbetsdirektör uttryckte sig på följande sätt: ”... hur styrelsearbetet har fungerat kan nog variera i olika delar av landet beroende på vad länsarbetsdirektörerna har använt styrelserna till.”

Oklar bild av roll och ansvar

En möjlig förklaring till att många styrelseledamöter har haft bristfälliga uppfattningar om vad som ingår i styrelsens roll och ansvar kan vara att länsarbetsnämndernas styrelser i praktiken inte alltid har utnyttjat sitt fulla ansvar. Ingen av de intervjuade ledamöterna säger sig ha diskuterat ansvarsfrågan i någon vidare omfattning. De flesta har dessutom uppfattat att de i styrelsearbetet har haft i uppgift att representera sin organisation snarare än regeringen, som de formellt har företrätt. Inte heller länsarbetsdirektörerna och styrelseordförandena uppfattar att styrelseledamöterna anser sig representera regeringen.

Styrelseledamöternas bristfälliga insikt om sina roller och sitt ansvar kan delvis förklaras av att de inte har fått tillräcklig

information om vad som förväntas av dem. Ett skäl kan vara att regeringen och AMS inte på ett fullgott sätt har informerat ledamöterna om deras roll och ansvar.

Den bristande insikten kan delvis också förklaras av att regeringen inte har utkrävt ansvar av styrelserna, till exempel genom bestraffningar eller sanktioner. Statskontoret har tidigare visat att det inte finns något exempel på att regeringen faktiskt har utkrävt ansvar av styrelser med fullt ansvar.² När det har funnits missnöje med myndighetens resultat eller när kritik av annat slag har varit befogad har ansvar i stället utkrävts av myndighetschefen.

Statskontoret har inte i denna utredning funnit något exempel på att regeringen har utkrävt ansvar av länsarbetsnämndernas styrelser. Det är därmed rimligt att anta att styrelseledamöterna inte har varit medvetna om vad det fulla ansvaret har inneburit i praktiken.

2.3 Relationen mellan generaldirektören och länsarbetsdirektörerna

Närmare kontakt mellan länsarbetsdirektörerna och generaldirektören

Länsarbetsdirektörerna har tidigare uppfattat att det fanns ett avstånd mellan dem själva och AMS ledning. Detta avstånd anses nu ha minskat. En förklaring är enligt länsarbetsdirektörernas uppfattning den nya ledningsgrupp som har bildats. Inrättandet av denna grupp kan i förlängningen ses som ett resultat av den nya ledningsformen. Länsarbetsdirektörerna anser att den nya ledningsgruppen har bidragit till att både förändra relationen till generaldirektören och att skapa en bättre sammanhållning bland länsarbetsdirektörerna.

² Statskontoret 2000:9.

2.4 Relationen mellan AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser

Ingen etablerad kontakt mellan de båda styrelsenivåerna

Samtliga 24 intervjuade styrelseledamöter bekräftar att det varken före eller efter ledningsformens förändring har funnits någon etablerad kontakt mellan AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser.

I samband med att ledningsformen förändrades uppmanades AMS styrelse att delegera ärenden direkt till länsarbetsnämndernas styrelser. Detta är även inskrivet i AMV:s nya instruktion. Syftet var att säkerställa det lokala och regionala inflytandet. Trots att ett antal ärenden har delegerats till länsarbetsnämndernas styrelser är medvetenheten kring dessa ärenden mycket låg i styrelserna. De ledamöter vi har intervjuat känner inte till att AMS styrelse har delegerat ärenden till länsarbetsnämndernas styrelser.

2.5 Hur målen når ut och får genomslag

Målen når inte fram i organisationen

En förutsättning för att riksdagens och regeringens mål ska nå ut och få genomslag i AMS och länsarbetsnämndernas verksamhet är att målen är kända i hela organisationen. Enligt länsarbetsdirektörernas uppfattning är AMV:s verksamhetsmål väl kända i organisationen. Enkätsvaren från arbetsförmedlingarnas personal ger en annan bild. Kunskaperna om vilka mål som gäller för verksamheten år 2002 brister särskilt hos handläggarna. Arbetsförmedlingarnas chefer har bättre kännedom om målen.

Statskontoret konstaterar att AMS inte har lyckats kommunicera AMV:s mål så att de har trängt in i hela organisationen.

En förklaring till att målen inte når ut organisationen är att det finns för många mål för verksamheten. Den uppfattningen stöds av nästan varannan handläggare vid arbetsförmedlingarna. En annan orsak till att målen inte är kända är att de ofta har ändrats. Detta var framför allt ett problem för ett antal år sedan. Fortfarande uppger dock många handläggare vid arbetsförmedlingarna att de arbetar efter mål som inte längre är aktuella.

Vissa mål är orealistiska

En förklaring till att uppställda mål inte uppnås kan vara att de inte har utformats på ett lämpligt sätt. Ett exempel är målet att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen ska ha ett arbete 90 dagar efter avslutad kurs. Detta mål infördes år 1999, men det har aldrig uppnåtts. Riksgenomsnittet under de första åtta månaderna år 2002 ligger cirka 10 procentenheter under det angivna målet. Detta mål har alltså vare sig år 2002 eller tidigare år utformats så att det har varit rimligt att uppnå.

Statskontoret har även noterat orimligt stora skillnader när det gäller graden av måluppfyllnad i de olika länen. Vissa län uppnår flera mål, medan andra län inte uppnår några alls. Vår hypotes är att dessa skillnader delvis kan förklaras av att målen inte tillräckligt väl har länsfördelats utifrån regionala förutsättningar.

Om de mål som utformas inte är möjliga att nå anser Statskontoret att målen bör ses över och förändras. Orealistiska mål fyller inte någon funktion som styrinstrument.

Kvantitativa mål används där det inte är lämpligt

Vissa mål är svåra eller omöjliga att kvantifiera, men de anges och mäts ändå i kvantitativa termer. Det kan medföra att organisationen inriktas på att nå de kvantitativa målen, på bekostnad av de effekter som egentligen eftersträvas.

Det sker en prioritering mellan målen

Varken riksdagen eller regeringen har uttalat att det ska göras en prioritering av verksamhetsmålen. En rimlig tolkning av det är att alla mål är lika viktiga. Vår undersökning visar att såväl länsarbetsdirektörerna som personalen vid arbetsförmedlingarna ändå gör en prioritering mellan målen. Vilka mål som uppnås kan därför i praktiken avgöras av hur enskilda handläggare eller arbetsförmedlingar väljer att prioritera.

Det finns målkonflikter

Ett skäl till att personalen prioriterar mellan målen är att det finns målkonflikter. Om två mål inte kan uppnås samtidigt måste ett val göras mellan de båda.

Statskontoret konstaterar att det finns konflikter mellan vissa mål inom AMV, men att konflikterna också kan bero på att det saknas tillräckliga resurser för att samtidigt uppnå flera mål som i princip går att förena.

2.6 Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning

Stora formella möjligheter till regional anpassning

Vissa län tycks ständigt uppnå de uppställda målen, medan andra inte gör det. Skillnaderna mellan länen vad gäller måluppfyllelse kan, som nämndes ovan, möjligen förklaras av att målen inte i tillräcklig omfattning har utformats utifrån de regionala förutsättningarna.

Som vi tidigare påpekat är det av stor vikt att målen är realistiska. I de fall länsfördelningen av målen inte är realistisk och inte

baseras på regionala skillnader, finns stor risk att målen inte uppnås.

Vårt intryck är att de formella förutsättningarna för att anpassa såväl målutförande som resurstilldelning efter regionala förhållanden förefaller vara rätt goda. De möjligheter till regional anpassning som formellt sett finns utnyttjas dock inte i särskilt hög omfattning.

Länsarbetsnämnderna har relativt stort handlingsutrymme

Länsarbetsnämnderna har relativt stora möjligheter att lokalt anpassa fördelningen av mål och medel till arbetsförmedlingarna. Länsarbetsnämnderna utnyttjar dock inte alltid denna möjlighet.

Den generella uppfattningen på regional nivå är att länsarbetsnämnderna har ett relativt stort handlingsutrymme men att resurserna är alltför bundna och centralt styrda.

2.7 Sammanfattande kommentarer

AMS problembild ifrågasatt

Många av dem vi har intervjuat på regional nivå har varit kritiska till förändringen av ledningsformen. Detta kan förklaras av att de flesta inte har känt igen den problembild som AMS identifierade i det förslag till organisation som lämnades till regeringen i slutet av år 2000 och som också till viss del låg till grund för förändringen.

Bilden av styrningen inom verket har varit splittrad. Ett av de problem AMS har identifierat är att det tar för lång tid innan AMS beslut når ut i verksamheten. I denna fråga har den centrala nivån haft en annan uppfattning än den regionala och lokala nivån. De flesta länsarbetsdirektörer och ungefär hälften av

arbetsförmedlingscheferna har helt eller delvis tagit avstånd från detta påstående.

Det problem länsarbetsdirektörerna, styrelseordförandena och styrelseledamöterna har haft svårast att känna igen rör relationen mellan AMS och länsarbetsnämnderna. AMS har påpekat att det i praktiken har varit länsarbetsnämnderna som har avgjort arbetsmarknadspolitikens insatser och att det har funnits problem att styra länsarbetsnämnderna. Uppfattningen är dock en annan bland de länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden och styrelseledamöter vi har mött. De menar att det inte har funnits några svårigheter att styra länsarbetsnämnderna utan att länsarbetsnämnderna alltid har varit lojala och lätta att styra.

AMS har även lyft fram att de arbetssökande behandlas olika i olika delar av landet. Detta påstående har bekräftats av den regionala och lokala nivån. Ungefär 75 procent av arbetsförmedlingens personal och 60 procent av länsarbetsdirektörerna har helt eller delvis instämt med AMS uppfattning.

Tydligare ansvarsförhållande inom AMV

Statskontoret konstaterar slutligen att den ordning som tidigare rådde inom verket, med två styrelsenivåer med fullt ansvar, gav upphov till otydliga ansvarsförhållanden och svårigheter att utkräva ansvar. Statskontoret stödjer därför regeringens beslut att begränsa beslutsmakten i länsarbetsnämndernas styrelser.

I den tidigare ledningsformen hade länsarbetsnämndernas styrelser ansvar för de frågor som låg inom länsarbetsnämndens befogenheter samtidigt som AMS styrelse hade det yttersta ansvaret för AMV:s verksamhet och dess kvalitet. AMS styrelse var alltså ansvarig för verksamheten men saknade befogenheter att vidta åtgärder i länsarbetsnämnderna, eftersom dessa styrdes av styrelser med fullt ansvar. Ansvar och befogenheter gick därmed inte hand i hand. Statskontoret har tidigare förordat att sådana fall kan lösas antingen av ett tydligt klagorörelse i myndighetens beslutsordning eller av att styrelserna på regional

nivå får en begränsad och mer rådgivande funktion. Att ge styrelserna på regional nivå en begränsad funktion var den väg regeringen valde för länsarbetsnämndernas styrelser.

Den tidigare ledningsformen gav, enligt Statskontoret, även upphov till svårigheter att utkräva ansvar inom länsarbetsnämnden. Vem som skulle ställas till svars om fel begicks inom länsarbetsnämnden tydliggjordes inte av regeringen, eftersom den, som tidigare nämnts, i praktiken inte utkrävde något ansvar av styrelserna. Utifrån de intervjuer vi har genomfört kan vi även konstatera att det tidigare rådde oklarhet om vem eller vilka som egentligen var ansvariga, om det var länsarbetsdirektören, styrelsen eller AMS.

Att det numera står klart att det är länsarbetsdirektören som ansvarar för länsarbetsnämndens verksamhet klargör ansvarsförhållandena inom verket. AMS styrelse har visserligen det yttersta ansvaret för all verksamhet inom AMV, men efter det att ledningsformen förändrades råder det inga oklarheter om att det är länsarbetsdirektören som är ansvarig på regional nivå.

Viktigt att påpeka här är att det tydliggörande av ansvar som förändringen av ledningsformen har medfört främst ligger på ett teoretiskt plan. Som vi har nämnt fungerade inte länsarbetsnämndernas styrelser som styrelser med fullt ansvar tidigare. Vilken praktisk betydelse förändringen kommer att få är således en annan fråga.

Att Statskontoret stöder beslutet om att ändra länsarbetsnämndernas ledningsform betyder inte att vi bortser från de risker med förändringen som har påpekats av ledamöterna i länsarbetsnämndernas styrelser. Att ledamöternas engagemang riskerar att minska och att det kan bli svårt att rekrytera ledamöter är självklart ett problem. Vår bedömning är dock att fördelarna med förändringen väger tyngre och att det bör finnas andra sätt att komma till rätta med de eventuella problemen.

3 Förändrad ledningsform

Formellt sett har länsarbetsnämndernas nya ledningsform inneburit en stor förändring. Länsarbetsnämndernas styrelser har inte längre fullt ansvar utan har i uppgift att främst fungera som länsarbetsdirektörernas rådgivande organ. Det ansvar som styrelserna tidigare hade vilar i dag på länsarbetsdirektörerna.

Den 1 januari 2002 förändrades länsarbetsnämndernas ledningsform från styrelser med fullt ansvar till styrelser med begränsat ansvar. I detta kapitel beskrivs bakgrunden till regeringens beslut att förändra ledningsformen samt förändringens formella innebörd.

3.1 Bakgrund till förändringen

Diskussion inom AMS

Regeringen har vid flera tillfällen pekat på brister i styrningen och uppföljningen av AMV:s verksamhet. Kritiken har i huvudsak handlat om bristande budgetkontroll, bland annat vad gäller den friare medelsanvändningen, och otillfredsställande redovisning av verksamhetsstatistiken. Regeringens påpekanden har framför allt byggts på granskningar av Riksrevisionsverket (RRV), Ekonomistyrningsverket (ESV) och IFAU.

Då otydligheter i styrningen och brister i den ekonomiska hanteringen inom verket uppmärksammades, började AMS se över verkets organisation.³ Som ett led i detta arbete tillsatte AMS styrelse under mitten av år 1999 en myndighetsintern utredning.⁴ I slutet av år 1999 överlämnade AMS styrelse rapporten ”Arbetsmarknadsverket i 2000-talet” till regeringen, där krav

³ För en beskrivning av AMV:s formella organisation och då särskilt arbets- och ansvarsfördelningen mellan AMS och länsarbetsnämnderna, se bilaga 4.

⁴ AMS Dnr 99-7015-09.

framfördes på bättre styrning inom verket och en effektivare ledningsorganisation.⁵

AMS föreslog att styrningen av länsarbetsnämnderna skulle ses över för att klargöra fördelningen av ansvar och befogenheter på olika nivåer inom verket. De alternativ som diskuterades var 1) att AMS och länsarbetsnämnderna skulle slås samman till en myndighet, 2) att länsarbetsnämnderna skulle bli enrådighetsmyndigheter och att deras styrelser skulle omvandlas till insynsråd eller 3) att AMS och regeringen i fortsättningen skulle utse styrelseledamöterna i länsarbetsnämndernas styrelser.⁶

AMS förslag till ny organisation

I slutet av år 2000 inkom AMS till regeringen med ett förslag till ny organisation för AMV.⁷ I förslaget argumenterade AMS styrelse för att den organisatoriska ordningen som då rådde medförde otydligheter när det gällde styrning av verksamheten. AMS ansåg att den organisatoriska ordningen allvarligt äventyrade verksamhetens effektivitet, kvalitet, enhetlighet och rätts-säkerhet.

I AMS förslag identifierades flera problem i verkets organisatoriska ordning:

- Något som bland annat lyftes fram var att ledtiden mellan beslut och verkställande var för lång och att styrkedjan mellan AMS och arbetsförmedlingen inte var rak. AMS argumenterade för att det var av stor betydelse att verksamheten kunde ställas om i takt med att behoven förändrades och menade att det därför var nödvändigt att få till stånd en tydligare styrning inom verket.

⁵ AMS Dnr 99-10775-00.

⁶ AMS Dnr 99-10775-00 och Dnr 99-7015-09.

⁷ AMS Dnr 00-10059.

- Ytterligare ett problem som identifierades var att verksamhetens omfattning och inriktning varierade på ett sätt som inte kunde förklaras av skillnader på arbetsmarknaden. Det fanns dessutom stora skillnader mellan planering och utfall. AMS ansåg inte att verksamheten bedrevs i linje med beslut från riksdagen, regeringen och AMS utan att det i praktiken var de länsvisa myndigheterna som avgjorde arbetsmarknadspolitikens insatser. För att komma till rätta med dessa problem förordades en enhetlig styrning genom alla nivåer i organisationen.
- Vikten av att anpassa verksamheten till behoven på de regionala och lokala arbetsmarknaderna lyftes även fram liksom kravet på likvärdig verksamhet, uppföljning och service över hela landet. AMS menade att stark styrning var nödvändig för att verksamheten skulle bli enhetlig och för att rättssäkerhet och likabehandling skulle komma att råda över hela landet.
- AMS påpekade även att det var av stor vikt att ansvar och befogenheter hängde samman. Problemet ansågs vara att det inom verket fanns styrelser med fullt ansvar på två nivåer. Detta medförde att AMS styrelse och ledning saknade befogenheter att vidta åtgärder inom länsarbetsnämnderna, samtidigt som det var AMS som hade det fulla ansvaret för verksamheten och dess kvalitet.⁸

För att komma till rätta med problemen föreslog AMS att länsarbetsnämnderna och AMS skulle slås samman till en gemensam myndighet. Därutöver förordades att arbetsmarknadsnämndernas och kommunernas roll skulle stärkas.

I AMS förslag ingick även ett långsiktigt arbete med organisationsutveckling samt ett fortsatt arbete för att utveckla formerna för regional samverkan. Hur denna utveckling skulle komma till stånd och hur den regionala samverkan skulle utveck-

⁸ Statskontoret presenterade i början av år 2000 en rapport där det konstaterades att den besluts- och ansvarsfördelning som då rådde inom AMV gav upphov till svårigheter att utkräva ansvar. Statskontoret 2000:9.

las preciserades inte närmare. Det framgick inte heller på vilket sätt arbetsmarknadsnämndernas och kommunernas roll skulle stärkas.

AMS förslag innehöll inte några konkreta exempel på eller direkta hänvisningar till de problem som och identifierades i förslaget.

Remissinstansernas uppfattning om förslaget

Då regeringen hade mottagit AMS förslag till ny organisation skickades detta på remiss till ett femtiotal instanser. Flertalet remissinstanser, däribland länsstyrelserna, avstyrkte eller ställde sig tveksamma till AMS förslag att bilda en enda myndighet. Arbetsmarknadens parter och vissa andra tillstyrkte förslaget. En kommentar som de flesta instanserna gav var att det är av stor vikt att det regionala och lokala inflytandet finns kvar i verket.

3.2 Regeringens beslut om ny ledningsform

Regeringen övervägde AMS förslag, men argumenterade för en ändring av ledningsformen vid länsarbetsnämnderna i stället för en sammanslagning till en myndighet. I regeringens skrivelse ”Arbetsmarknadsverkets organisation”⁹ aviserades den förändrade ledningsformen, som trädde i kraft den 1 januari 2002.

I regeringens skrivelse konstaterades att det i flera olika sammanhang hade framkommit att styrningen och uppföljningen i verket inte fungerade på ett bra sätt. En väl fungerande styrning av AMV:s verksamhet var enligt regeringen viktig för att verksamheten skulle kunna bedrivas effektivt och för att de mål som riksdagen och regeringen hade satt upp för verket skulle uppnås.

⁹ Regeringens skrivelse 2000/01:142.

Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att det fanns skäl att skapa en mer sammanhållen organisation och därigenom också förtydliga AMS roll som chefsmyndighet inom AMV. Regeringen beslutade därför att ledningsformen vid länsarbetsnämnderna skulle ändras från styrelser med fullt till styrelser med begränsat ansvar. Regeringen ansåg dock att länsarbetsnämnderna skulle finnas kvar som självständiga myndigheter.

En regional myndighetsnivå med tydligt uppdrag från AMS ansågs enligt regeringen vara det lämpligaste sättet att säkerställa den demokratiska insynen och det medborgerliga inflytandet och samtidigt ta hänsyn till det nationella, regionala och lokala perspektivet. Regeringen påpekade även att länsarbetsnämnderna har en aktiv del i arbetet med den regionala näringspolitiken. Ett argument som framfördes var även att en organisation av AMV:s omfattning stärks av två myndighetsnivåer, förutsatt att de båda har tydliga uppdrag.

I vanliga fall är det myndighetschefen som är ordförande i myndighetsstyrelser med begränsat ansvar. När det gällde AMV ansåg dock regeringen att det fanns skäl att göra ett undantag. Landshövdingarna ansågs inneha så mycket värdefull kunskap att regeringen beslutade att de skulle vara kvar som länsarbetsnämndernas styrelseordföranden även efter det att ledningsformen förändrats.

För att tydliggöra AMS roll som chefsmyndighet och säkerställa det regionala och lokala inflytandet föreslog regeringen även att AMS styrelse skulle delegera viktiga beslut till respektive länsarbetsnämnds styrelse. AMS styrelse skulle dock när som helst ha möjlighet att återta de delegerade ärendena.

3.3 Förändringens formella innebörd

Före den 1 januari 2002 utgjorde styrelser med fullt ansvar det högsta ledningsorganet vid såväl AMS som länsarbetsnämnderna. Generaldirektören och länsarbetsdirektörerna bedrev då verksamheten efter de båda styrelsenivåernas direktiv och

riktlinjer. Efter den 1 januari 2002 är det länsarbetsdirektörerna som utgör länsarbetsnämndernas högsta ledning. Nämndernas styrelser har i dag endast ett begränsat ansvar. En sammanfattning av den förändrade ledningsformens formella innebörd redovisas i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Den förändrade ledningsformens formella innebörd.

Formella skillnader	Före förändringen	Efter förändringen
Länsarbetsnämndernas ledningsform	Styrelser med fullt ansvar.	Styrelser med begränsat ansvar.
Länsarbetsnämndernas styrelser ansvar	Styrelserna ansvarade för myndighetens verksamhet, att den bedrevs författningenligt och effektivt och för myndighetens arbetsgivarpolitik. Styrelserna prövade även om myndighetens verksamhet bedrivits i överensstämmelse med verksamhetens syfte.	Styrelserna ska pröva om länsarbetsnämndernas verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte, biträda länsarbetsdirektörerna, fatta beslut i de frågor som AMS styrelse delegerar och utse ledamöter i arbetsmarknadsnämnderna.
Styrelseledamöternas ersättning	Årsarvode.	Ersättning per sammanträde, den totala ersättningen per år blir oftast lägre än det tidigare årsarvodet.
Länsarbetsdirektörernas ansvar	Länsarbetsdirektörerna skötte den löpande verksamheten på länsarbetsnämnderna.	Länsarbetsdirektörerna ansvarar för myndighetens verksamhet, att den bedrivs författningenligt och effektivt och för myndighetens arbetsgivarpolitik. De ska även pröva om myndighetens verksamhet bedrivs i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Ansvarsfördelningen inom länsarbetsnämnderna

Länsarbetsnämnderna har både före och efter det att ledningsformen förändrades haft till uppgift att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt.¹⁰ Skillnaden mellan den nuvarande och tidigare ledningsformen ligger alltså inte i länsarbetsnämndernas uppgifter utan i hur ansvaret för dessa uppgifter fördelas mellan länsarbetsdirektörerna och länsarbetsnämndernas styrelser.

Ansvarsfördelningen mellan länsarbetsdirektörerna och styrelserna har skiftat under de senaste decennierna. Under vissa perioder har styrelsen varit starkare och länsarbetsdirektören svagare, under andra perioder har förhållandena varit de omvända. Något Statskontoret har noterat är att pendeln hela tiden har svängt.

Före år 1986 hade styrelsen en stark ställning och mycket att säga till om. Mellan åren 1986 och 1996 var styrelsens ställning svagare och länsarbetsdirektörens beslutsbefogenheter större. Åren 1996 till 2002 hade styrelserna fullt ansvar vilket innebar att länsarbetsdirektörerna förlorade beslutsbefogenheter. Då länsarbetsnämndernas ledningsform förändrades i januari 2002, framtogs styrelserna sitt fulla ansvar och länsarbetsdirektörerna återtog en starkare position. Utvecklingen av ansvarsfördelningen mellan länsarbetsnämndernas styrelser och länsarbetsdirektörerna kan beskrivas enligt tabell 3.2.

Tabell 3.2 Ansvarsfördelning mellan länsarbetsnämndernas styrelser och länsarbetsdirektörerna över tid.

Tidsperiod	Ansvarsfördelning
– 1986	Starkare styrelse – svagare länsarbetsdirektör
1986 – 1996	Svagare styrelse – starkare länsarbetsdirektör
1996 – 2002	Starkare styrelse – svagare länsarbetsdirektör
2002 –	Svagare styrelse – starkare länsarbetsdirektör

¹⁰ Se förordning (1999:1423) och (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

Före förändringen

Att länsarbetsnämndernas styrelser hade fullt ansvar före den 1 januari 2002 innebar att styrelserna då ansvarade för myndighetens verksamhet, att den bedrevs författningsenligt och effektivt. Styrelserna ansvarade också för myndighetens arbetsgivarpolitik och prövade om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. Nedan följer de skrivningar i verksförordningen som reglerade länsarbetsnämndernas styrelser i den tidigare ledningsformen. Enligt verksförordningen skulle länsarbetsnämndernas styrelser ansvara för:

enligt verksförordningen (1995:1322)

6 § myndighetens verksamhet,

7 § att myndighetens verksamhet bedrevs författningsenligt och effektivt,

8 § myndighetens arbetsgivarpolitik samt

11 § att pröva om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Styrelser med fullt ansvar omfattas vanligtvis även av verksförordningens 12 § och 13 §, som bland annat reglerar vem som har beslutanderätt över myndighetens årsredovisning. Värt att notera är att länsarbetsnämndernas styrelser inte omfattades av dessa paragrafer och att det var AMS som beslutade om verkets gemensamma årsredovisning. Länsarbetsnämndernas styrelser hade dock i uppgift att förse AMS med underlag till den gemensamma årsredovisningen.

Länsarbetsdirektörens ansvar före den 1 januari 2002 var att sköta den löpande verksamheten.

Efter förändringen

Då länsarbetsnämndernas ledningsform förändrades övergick det ansvar som tidigare hade vilat på styrelserna (6–8 och 11 § § i

verksförordningen (1995:1322)) till länsarbetsdirektörerna. I dag är det därför länsarbetsdirektörerna som ansvarar för länsarbetsnämndernas verksamhet. Länsarbetsdirektörerna är ansvariga inför regeringen, men har enligt instruktionen till uppgift att rapportera till AMS generaldirektör.¹¹

Länsarbetsnämndernas styrelser har fortfarande en viktig uppgift att fylla, men efter den 1 januari 2002 är deras ansvar begränsat. Till länsarbetsnämndernas styrelser ansvar hör bland annat att pröva om länsarbetsnämndernas verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte, biträda länsarbetsdirektörerna, fatta beslut i de frågor som AMS styrelse delegerar och utse ledamöter i arbetsmarknadsnämnderna. Nedan följer de skrivningar i verksförordningen och instruktionen som reglerar länsarbetsnämndernas styrelser ansvar. Länsarbetsnämndernas styrelser ska enligt dessa:

enligt verksförordningen (1995:1322)

- | | |
|-------------|--|
| 11 § | pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte, |
| 12 § | biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade, |

och enligt AMV:s instruktion (2001:623)

- | | |
|-------------|---|
| 39 § | avgöra de arbetsmarknadspolitiska frågor inom länet som AMS bestämt i sin arbetsordning eller i särskilda beslut samt |
| 45 § | utse ledamöter i arbetsmarknadsnämnderna. |

Styrelser med begränsat ansvar omfattas vanligtvis av verksförordningens 13 § (som bland annat reglerar rätten att fatta beslut om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag), länsarbetsnämndernas styrelser utgör dock även i detta fall ett undantag eftersom styrelserna inte heller efter det att ledningsformen förändrades omfattas av denna paragraf.

¹¹ Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

Länsarbetsnämndernas styrelser är efter det att ledningsformen förändrades fortfarande utsedda av och ansvariga inför regeringen.

4 Länsarbetsnämndernas ledning

Den generella uppfattningen om länsarbetsnämndernas styrelser är att de har fungerat bra och att relationen mellan styrelseledamöter och länsarbetsdirektör har varit god. Styrelserna har dock inte haft så stort inflytande över länsarbetsnämndernas verksamhet. Det har i stället varit länsarbetsdirektören som har utgjort länsarbetsnämndens högsta ledning och som främst har påverkat verksamhetens inriktning.

Styrelseledamöterna har haft bristande kunskaper om sin roll och sitt ansvar. De flesta anser sig ha representerat sin organisation. Ingen av de intervjuade ledamöterna säger sig ha diskuterat ansvarsfrågan i någon vidare omfattning.

I Statskontorets uppdrag ingår att beskriva och analysera länsarbetsdirektörernas och länsarbetsnämndernas styrelsernas sätt att arbeta samt att, om så är möjligt, beskriva skillnader mellan nuvarande och tidigare ledningsform. I detta kapitel beskriver vi hur länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden och övriga ledamöter i länsarbetsnämndernas styrelser har uppfattat arbetet i länsarbetsnämnderna innan ledningsformen förändrades. Kapitlet inleds med en beskrivning av olika sätt att leda myndigheter.

4.1 Olika sätt att leda myndigheter

Tre former för myndighetsledning

Regeringen utfärdar en instruktion för varje myndighet. Av denna framgår vilka uppgifter myndigheten har, på vilket sätt myndigheten ska ledas samt i vilken omfattning verksamförordningen ska tillämpas på den enskilda myndigheten. Det finns i princip tre huvudformer för myndighetsledning.

- Enrådighetsverk
- Styrelser med fullt ansvar
- Styrelser med begränsat ansvar.

Enrådighetsverk

Det som karaktäriserar ett enrådighetsverk är att det leds av en myndighetschef. Myndighetschefen utses av och är ansvarig inför regeringen. Myndighetschefens ansvar regleras enligt verksförordningen, särskilt 6–10 § §:

enligt verksförordningen (1995:1322)¹²

- 6 §** Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.
- 7 §** Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningens enligt och effektivt.
- 8 §** Myndighetens chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.
- 9 §** Myndighetens chef skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.
- 10 §** Myndighetens chef skall hålla styrelsen eller insynsrådet informerat om verksamheten.

Enrådighetsverk har ibland ett insynsråd med ledamöter som är tillsatta av regeringen. Insynsråd regleras inte av verksförordningen.

Styrelser med fullt ansvar

Om myndigheten leds av en styrelse med fullt ansvar framgår detta av myndighetens instruktion. Styrelsen har då i princip samma ansvar som en myndighetschef i ett enrådighetsverk, med undantag för verksförordningens 10 § och med ett tillägg av § 11, § 12 och § 13. Detta innebär att en styrelse med fullt ansvar har till uppgift att ansvara för:

¹² Utdraget nedan är en sammanfattning av de berörda paragraferna i verksförordningen.

enligt verksförordningen (1995:1322)¹³

- 6 § myndighetens verksamhet,
- 7 § att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt,
- 8 § myndighetens arbetsgivarpolitik,
- 9 § att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten,
- 11 § att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte,
- 12 § att biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade och
- 13 § att besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt eventuella åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter. Därutöver ska styrelsen bland annat besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Myndighetschefens uppgift är att utifrån styrelsens riktlinjer och direktiv svara för den löpande verksamheten. Myndighetschefen ingår även i styrelsen, men ordföranden är extern, liksom de övriga ledamöterna. Styrelsen är utnämnd av och ansvarig inför regeringen. Bestämmelser om myndighetens ledning och ansvarsfördelning finns i instruktionen som hänvisar till verksförordningen.

Styrelser med begränsat ansvar

Styrelser med begränsat ansvar är den vanligaste ledningsformen i centrala myndigheter. Då myndigheten har en styrelse med begränsat ansvar, är det myndighetschefen som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet. Myndighetschefens ansvar regleras då ungefär på samma sätt som i ett enrådighetsverk (verksförordningens 6–10 §§).

Styrelser med begränsat ansvar fungerar som ett stöd för myndighetschefen, som oftast är styrelseordförande. Styrelserna är utsedda av och ansvariga inför regeringen. En styrelse med

¹³ Utdraget nedan är en sammanfattning av de berörda paragraferna i verksförordningen.

begränsat ansvar regleras av verksförordningen §§ 11–13. Till styrelsernas ansvar hör då att:

enligt verksförordningen (1995:1322)¹⁴

11 § pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte,

12 § biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade och

13 § besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt eventuella åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter. Därutöver ska styrelsen bland annat besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Verksförordningen kompletteras ofta med mer precisa bestämmelser i myndigheternas instruktion.

Skillnader mellan styrelser med fullt respektive begränsat ansvar

Den formella skillnaden mellan styrelser med fullt respektive begränsat ansvar är fördelningen av ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen. I styrelser med fullt ansvar är det styrelsen som ansvarar för ledningen av myndigheten och myndighetschefen som ansvarar för den löpande förvaltningen. I styrelser med begränsat ansvar är det med vissa undantag myndighetschefen som ensam ansvarar för hela verksamheten inför regeringen.

Ytterligare en formell skillnad är att ledamöter i styrelser med fullt ansvar förordnas för ett år i taget, medan ledamöter i styrelser med begränsat ansvar normalt förordnas för en treårsperiod. I styrelser med fullt ansvar utgår ett årsarvode. Ledamöter i styrelser med begränsat ansvar får oftast ersättning per

¹⁴ Utdraget nedan är en sammanfattning av de berörda paragraferna i verksförordningen.

sammanträde. Den totala ersättningen per år är oftast lägre i de fall arvodet betalas ut per sammanträde.

I Statskontorets utvärdering ”Styrelser med fullt ansvar”¹⁵, som jämförde olika styrelseformer, lyfts även de mer informella skillnaderna mellan styrelser med fullt och begränsat ansvar fram. Enligt denna utvärdering fungerar styrelser med fullt ansvar som ett forum för ställningstagande i strategiska frågor medan styrelser med begränsat ansvar mer fungerar som informations- och diskussionsforum. I utvärderingen framkommer även att styrelseledamöterna i de olika ledningsformerna uppfattar sin roll på olika sätt. Ledamöter i styrelser med fullt ansvar uppfattar i högre grad än ledamöter i styrelser med begränsat ansvar, att de är ansvariga inför regeringen. I styrelser med begränsat ansvar finns det i stället en tydlig tendens att ledamöterna betraktar sig som representanter för den organisation, myndighet eller det politiska parti där de har sin ordinarie verksamhet.

Det har även framkommit att ledamöter i styrelser med fullt ansvar tar sin uppgift på större allvar, är mer aktiva och engagerade, att närvaron vid styrelsemötena är högre och att rådgivningsfunktionen i förhållande till myndighetschefen får högre kvalitet. En uppfattning som har kommit fram är även att ledamöternas kapacitet utnyttjas bättre i styrelser med fullt ansvar. Det finns en rad exempel på att ledamöter i styrelser med begränsat ansvar har avgått på egen begäran för att de har känt att deras kapacitet har ifrågasatts och underutnyttjats. Ytterligare en skillnad mellan de båda styrelseformerna är att det finns en större andel ledamöter med näringslivsbakgrund i styrelser med fullt ansvar än vad det gör i styrelser med begränsat ansvar.

I tabell 4.1 sammanfattas skillnaderna mellan styrelser med fullt respektive begränsat ansvar.

¹⁵ Statskontoret 2000:9.

Tabell 4.1 Sammanfattning av skillnader mellan styrelser med fullt respektive begränsat ansvar.

Skillnader	Styrelser med fullt ansvar	Styrelser med begränsat ansvar
Fördelning av ansvar inom myndigheten	Styrelsen ansvarar för ledningen av myndigheten och myndighetschefen svarar för den löpande verksamheten.	Myndighetschefen är med vissa undantag ensam ansvarig för hela verksamheten.
Mandatperiod	1 år.	Vanligtvis 3 år.
Ersättning	Årsarvode.	Ersättning per sammanträde, den totala ersättningen per år blir oftast lägre än i de fall årsarvode betalas ut.
Styrelsens funktion	Forum för strategiskt beslutsfattande.	Informations- och diskussionsforum.
Uppfattning om roll	Representerar i mindre utsträckning egen organisation, myndighet eller eget parti. Uppfattar därmed större ansvar inför regeringen.	Representerar i större utsträckning egen organisation, myndighet eller eget parti. Uppfattar därmed mindre ansvar inför regeringen.
Engagemang och närvaro	Högre.	Lägre.
Andel ledamöter med näringslivsbakgrund	Högre.	Lägre.

Enligt Statskontorets tidigare utvärdering finns det i styrelser med fullt ansvar vissa otydligheter vad gäller ansvar och ansvarsutkrävande. Denna styrelseform anses dock vara att föredra framför styrelser med begränsat ansvar, som enligt utvärderingen inte uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas när det gäller ansvar. Påpekas bör dock att Statskontorets utvärdering omfattar centrala, inte regionala myndighetsledning. I de fall myndigheter har beslutande organ på flera nivåer, finns det särskilda problem som måste beaktas vid val av ledningsform. Om styrelserna har fullt ansvar på regional nivå, bryter regeringen in i chefsmyndighetens interna beslutsordning, vilket gör det svårare för den överordnande ledningen att fullgöra sin uppgift. I sådana fall kan det enligt Statskontorets utvärdering vara en lösning antingen att tydligt klargöra beslutsordningen i myndighetens instruktion eller att ge styrelserna på regional nivå en mer begränsad och rådgivande funktion.

4.2 Styrelsearbetet före förändringen

Före den 1 januari 2002, då länsarbetsnämndernas ledningsform förändrades, hade länsarbetsnämndernas styrelser fullt ansvar. Detta innebar, som tidigare nämndes, att styrelserna ansvarade för länsarbetsnämndernas ledning och att länsarbetsdirektörerna ansvarade för den löpande förvaltningen.

Länsarbetsnämndernas styrelser var då, liksom i den nuvarande ledningsformen, sammansatt av ledamöter med särskilda kunskaper om förhållanden på arbetsmarknaden. Ledamöterna hade en bakgrund i till exempel kommunpolitiken eller någon arbetstagar- alternativt arbetsgivarorganisation. Regeringen utnämnde styrelseledamöterna efter förslag från AMS. Mandatperioden var ett år. Arvodet betalades ut årsvis. Styrelserna sammanträdde ungefär en gång per månad. Mötesfrekvensen varierade mellan olika län, vilket kan förklaras av att det var styrelsernas ordförande som beslutade om hur ofta styrelserna skulle sammanträda.

Ledamöterna var utnämnda av regeringen och hade därmed formellt sett till uppgift att fungera som regeringens representanter i arbetsmarknadspolitiken på regional nivå. Att regeringen har valt att utse ledamöter med bakgrund i till exempel kommunpolitiken eller olika organisationer innebar alltså inte att ledamöterna förväntades företräda sina skilda intressen i styrelsearbetet, utan i stället att deras erfarenheter från olika områden förväntades berika arbetet i styrelserna. Regeringen har förutsatt att varje styrelseledamot har bidragit med den kompetens de besitter och att de har känt ansvar för att bidra till att uppnå ett effektivt styrelsearbete.¹⁶

¹⁶ Statskontoret (1997).

4.3 Uppfattningar om arbetet i styrelserna

I detta avsnitt redovisas uppfattningar om arbetet i styrelserna före förändringen av ledningsformen. Materialet grundar sig på intervjuer med länsarbetsdirektörer, styrelseordförande och styrelseledamöter, enkätsvar från länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden samt granskningen av styrelseprotokoll från de sex studerade länen åren 2000 och 2001.

En generell iakttagelse är att det finns stora variationer i hur arbetet i länsarbetsnämndernas styrelser har uppfattats fungera. I den enkät Statskontoret har skickat ut till länsarbetsdirektörer och styrelseordförande ingick ett antal påståenden om styrelsearbetet i den tidigare ledningsformen. Dessa påståenden har de svarande tagit ställning till. Resultaten framgår av diagram 4.1.

Ett aktivt och engagerat styrelsearbete

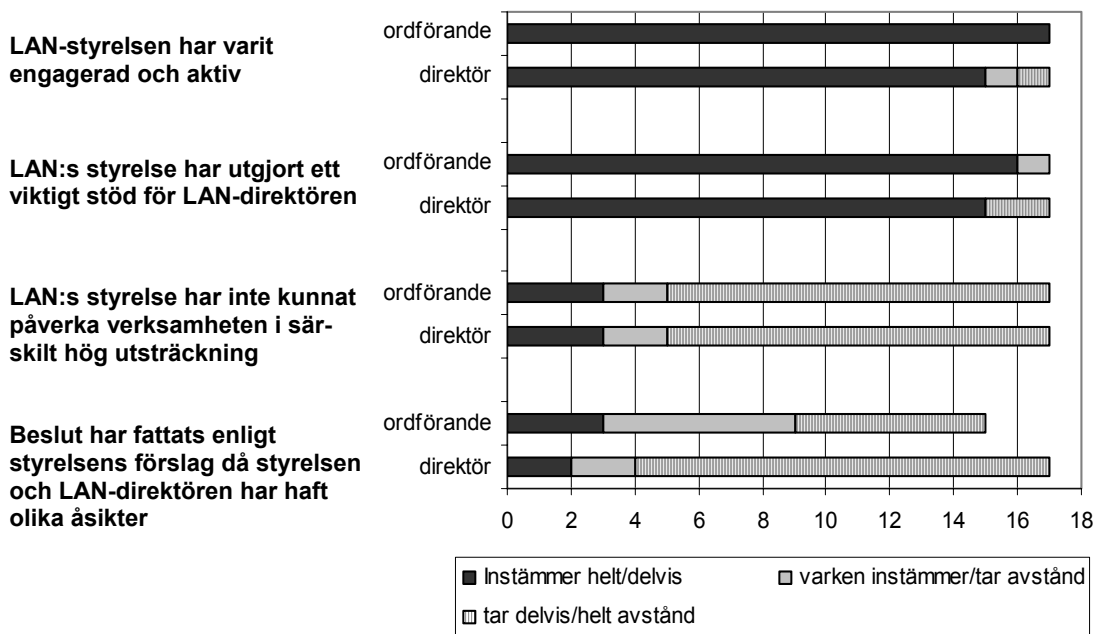
Den allmänna uppfattningen bland länsarbetsdirektörer och styrelseordförande är att styrelserna har fungerat bra, varit aktiva och engagerade (se diagram 4.1). Samarbetet mellan länsarbetsdirektörer och styrelseledamöter har också fungerat bra. Styrelserna har ansetts utgöra ett viktigt stöd för länsarbetsdirektörerna (se diagram 4.1) och närvaron vid styrelsemötena har varit hög. Kontakten med näringslivet har dock ansetts vara svag i vissa län och fler företagare har efterfrågats i styrelserna.

Utifrån de intervjuer som har genomförts kan sägas att ledamöterna sällan har varit av olika åsikter. Detta stämmer väl överens med de resultat som har framkommit i granskningen av styrelseprotokoll (se bilaga 3), där det har visat sig att möjligheterna att lägga in reservation inte har utnyttjats i särskilt hög utsträckning. Endast två reservationer har protokollförts i de sex undersökta länen under åren 2000 och 2001.

Olika uppfattningar om möjligheten att påverka

I den tidigare ledningsformen var det styrelsen som hade det fulla ansvaret och som formellt sett styrde länsarbetsnämndens verksamhet. Även om den generella uppfattningen enligt länsarbetsdirektörernas och styrelseordförandenas enkätsvar kan sägas vara att länsarbetsnämndernas styrelser har kunnat påverka verksamheten vid länsarbetsnämnden (se diagram 4.1) framhåller flera intervjuade styrelseordföranden att styrelserna i praktiken inte hade särskilt mycket att säga till om i den tidigare ledningsformen. Det har i stället varit länsarbetsdirektörerna som har påverkat verksamhetens inriktning i länet. En styrelseordförande uttrycker sig på följande sätt, ”...visst har vi kunnat fatta beslut, men bara i sådana frågor som redan har varit beslutade av AMS”. En annan styrelseordförande menar att ”...styrelsen har diskuterat policyfrågor och genomförande men har inte tagit några viktiga beslut”.

Diagram 4.1 Uppfattningar om styrelsearbetet i den tidigare ledningsformen. Antal länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden.



Uppfattningen bland övriga styrelseledamöter är att de inte har kunnat påverka verksamhetens utformning i styrelsearbetet och att allt har varit beslutat innan det har nått styrelsens bord. Endast ett fåtal ledamöter anser att de har haft stora möjligheter att påverka.

Styrelseledamöterna har även kommenterat att beredningen inom länsarbetsnämnderna har varit alltför sluten och tjänstemanna-styrd. Detta har stärkt känslan av att det inte har spelat någon roll vad styrelserna har sagt. Styrelseledamöterna anser som en följd av detta att det är viktigt att öppna och förbättra beredningsprocessen så att styrelserna i framtiden blir mer delaktiga i arbetet på länsarbetsnämnderna.

Noteras bör att det finns en skillnad mellan de ledamöter som har en bakgrund i arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan. De som har en arbetsgivarbakgrund är något mer kritiskt inställda till hur styrelsearbetet har fungerat och anser i än högre utsträckning att styrelsen har haft alltför små möjligheter att påverka.

I de fall länsarbetsdirektörerna och länsarbetsnämndernas styrelser har haft olika åsikter har inte besluten fattats enligt styrelsernas förslag (se diagram 4.1). Detta framkommer av den enkätundersökning som vi har genomfört. Enkätresultaten förstärker bilden av att styrelserna i praktiken inte utövade sitt fulla ansvar och inte heller hade särskilt mycket att säga till om i den tidigare ledningsformen.

Påpekas bör att länsarbetsdirektörerna i större utsträckning än styrelseordförandena tar avstånd från påståendet att beslut har fattats enligt styrelsens förslag då länsarbetsdirektörerna och styrelserna har varit av olika uppfattning. Detta bekräftar det som även har framkommit under intervjuerna, att länsarbetsdirektörerna uppfattade sig själva som länsarbetsnämndernas högsta ledning även i den tidigare ledningsformen, då det var styrelserna som formellt sett hade det fulla ansvaret.

Ytterligare något som bör uppmärksammas är att det enligt granskningen av styrelseprotokoll endast har skett åtta deleger-

ringar från styrelser till länsarbetsdirektörer i de sex undersökta länen under åren 2000 och 2001. Trots att många menar att det i praktiken har varit länsarbetsdirektörerna som har påverkat verksamhetens inriktning i länsarbetsnämnderna, har ett anmärkningsvärt litet antal beslut delegerats till dessa. Om länsarbetsdirektörerna har haft ett så starkt inflytande över verksamhetens inriktning och utformning som enkätsvaren och intervjuerna visar, har detta inflytande alltså i de flesta fall saknat formell grund.

Information vanligare än beslut

Länsarbetsnämndernas styrelsemöten har till största del ägnats åt informationsärenden. Av det totala antalet ärenden som avhandlades i de sex undersökta länen under åren 2000 och 2001 utgjordes 35 procent av beslutsärenden (se tabell 4.2). Att länsarbetsnämndernas styrelsemöten främst har upptagits av informationsärenden bekräftas även av intervjuer och enkäter.

Generellt kan sägas att de beslut styrelserna har fattat har rört myndighetsinterna frågor om till exempel budget, organisation, verksamhetsplaner, förordnande av ledamöter och omfördelning av medel. Då styrelserna har diskuterat den operativa verksamheten och har behandlat frågor som rör arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetsmarknadspolitisk utbildning, särskilda insatser och arbetsmarknadspolitiska strategier har dessa frågor sällan lett till beslut utan i stället varit av informativ karaktär.

Av vår granskning framgår även att andelen beslutsärenden har sjunkit något mellan de två undersökta åren. År 2000 utgjorde andelen beslutsärenden 38 procent och år 2001 uppgick andelen beslutsärenden till 31 procent (se tabell 4.2).

Tabell 4.2 Fördelning av den totala ärendemängden under vart och ett av de undersökta åren i samtliga sex undersökta län.

	År 2000	År 2001	Totalt
Informationsärenden	259 (62 %)	223 (69 %)	482 (65 %)
Beslutsärenden	162 (38 %)	99 (31 %)	261 (35 %)
Total ärendemängd	421 (100 %)	322 (100 %)	743 (100 %)

Det är vanligt att andelen beslutsärenden i styrelser med fullt ansvar är mindre än andelen informationsärenden. Det framgår av Statskontorets utvärdering ”Styrelser med fullt ansvar”.¹⁷ Om 35 procent beslutsärenden är en låg eller hög andel är dock svårt att uttala sig om, eftersom vår granskning metodologiskt sett inte är möjlig att jämföra med den granskning som genomfördes i Statskontorets tidigare utvärdering. Det intressanta blir här i stället att följa upp vilken påverkan den förändrade ledningsformen har haft på styrelsearbetet, om man kan utläsa någon skillnad före och efter förändringen av ledningsformen och om det finns några tydliga skillnader mellan olika län. Vilket resultat den förändrade ledningsformen har haft för länsarbetsnämndens styrelsearbete återkommer vi till i slutrapporten.

Skillnader mellan länen

Viktigt att påpeka är att det i granskningen av styrelseprotokoll framkommer vissa skillnader mellan de undersökta länen.¹⁸ Vissa län har totalt sett haft en större andel beslutsärenden än övriga län. Andelen beslut har visat sig hänga samman med benägenheten att delegera ärenden till länsarbetsdirektörerna. De styrelser som har fattat många beslut har delegerat ett relativt litet antal ärenden till länsarbetsdirektörerna.

¹⁷ Statskontoret 2000:9.

¹⁸ Påpekas bör att skillnaderna mellan länen delvis kan förklaras av att länsarbetsnämndernas olika styrelser formulerar sina protokoll på olika sätt och med olika noggrannhet. I vissa protokoll framgår det mycket tydligt vilka som har närvarat vid styrelsemötet, vad ärendena har omfattat och om beslut har fattats eller inte. I andra protokoll saknas närvarolista, rubriker och ärenden beskrivs endast med någon rad. Se bilaga 3.

Viktigt att uppmärksamma är även vilken typ av ärenden som har delegerats. I län där det i relativt liten utsträckning har delegerat ärenden från styrelse till länsarbetsdirektör har delegeringarna främst rört administrativa frågor eller syftat till att inhämta underlag och information om en specifik fråga. I de län där styrelserna i större utsträckning har utnyttjat möjligheten att delegera ärenden har stora och strategiskt viktiga frågor överlåtits åt länsarbetsdirektören, till exempel att fastställa de slutliga verksamhetsmålen eller fördela resurser i länet. I dessa län har andelen beslutsärenden varit lägre.

Den slutsats vi kan dra av detta är att det har funnits en skillnad i vilken roll styrelserna har haft i de olika länen och i vilken utsträckning styrelserna har tagit fasta på sitt fulla ansvar. Dessa skillnader visar även att styrelserna har haft olika stora möjligheter att påverka i de undersökta länen.

Bristfällig information om roll och ansvar

Samtliga intervjuade styrelseledamöter uppger att de har fått bristfällig information från AMS eller regeringen om vad som har förväntas av dem som styrelseledamöter när det gäller roll och ansvar. Däremot har ofta länsarbetsnämnderna sammanställt en informationspärm eller anordnat någon typ av information i form av studiebesök eller liknande. Denna information har dock främst handlat om den konkreta verksamheten i länet och därmed inte berört ledamöternas roll och ansvar. Många styrelseledamöter har även fått information från sina respektive organisationer som i samarbete med AMS bland annat har anordnat utbildningar för ledamöterna i länsarbetsnämndernas styrelser. Denna insats har i viss utsträckning berört frågan om ledamöternas roll och ansvar.

De olika styrelseledamöterna har tagit del av information av olika karaktär. Klart står dock att det stora flertalet av ledamöterna inte har fått någon regelrätt introduktion i vad som innefattas i deras roll och ansvar. I styrelserna har inte heller specifikt diskuterats vad styrelsearbetet och det fulla ansvaret egentligen har inne-

burit. De intervjuade ledamöterna framhåller att det finns en stark efterfrågan på tydligare information om styrelsearbetet från centralt håll.

Otydlig uppfattning om roll och ansvar

Länsarbetsnämndernas styrelseledamöter är utsedda av och ansvariga inför regeringen. Bland styrelseledamöterna har uppfattningen dock varit splittrad om vad eller vem de representerar i styrelsearbetet. De flesta uppger att de har representerat sin organisation. Kommentaren att ”... det är våra medlemmar vi företräder” har mött oss på många håll. Ingen av de intervjuade ledamöterna säger sig ha diskuterat ansvarsfrågan i någon vidare omfattning.

I enkätsvaren från länsarbetsdirektörer och styrelseordförande framkommer att dessa anser att styrelseledamöterna i första hand har uppfattat sig själva som representanter för länsarbetsnämnden eller sin organisation alternativt kommun. Inte någon av de tillfrågade har uppfattat att ledamöterna i styrelsearbetet i första hand har uppfattat sig som representanter för regeringen.

Noteras bör att länsarbetsdirektörerna tror att styrelseledamöterna i första hand uppfattar att de representerar sin organisation eller kommun. Styrelsernas ordföranden tror att styrelseledamöterna främst ser sig som representanter för länsarbetsnämnden (se tabell 4.3).

Tabell 4.3 Vem tror du att styrelseledamöterna i första hand har uppfattat att de representerar i länsarbetsnämndernas styrelse? Antal.

	Länsarbets- direktörer	Styrelse- ordföranden	Totalt
Sin organisation eller kommun	11	5	16
AMS	0	0	0
Regeringen	0	0	0
Länsarbetsnämnden	5	11	16
Sig själva	0	0	0
Totalt antal svarande	16	16	32

Bristfällig kontakt mellan AMS och styrelseledamöterna

Den generella uppfattningen bland de intervjuade styrelseledamöterna är att kontakten med AMS i största allmänhet har varit bristfällig. Den kontakt som har funnits mellan AMS och länsarbetsnämnderna har i huvudsak varit etablerad mellan AMS generaldirektör och länsarbetsdirektörerna, och i vissa fall även styrelsernas ordförande. Många av de ledamöter vi har intervjuat har gett uttryck för att det vore önskvärt att AMS blev mer synlig för länsarbetsnämndernas styrelser.

När det gäller kontakten mellan länsarbetsnämndernas styrelser och AMS styrelse framhåller samtliga intervjuade styrelseledamöter att det inte finns och tidigare inte heller har funnits någon etablerad relation mellan de båda styrelserna. Vissa intervjuade styrelseledamöter ger exempel på försök att etablera kontakt med AMS styrelse. Erfarenheten från dessa försök är, enligt de intervjuade ledamöterna, att AMS styrelse inte har svarat.

5 Målens genomslag

Det finns bristande kunskap om vilka verksamhetsmål som gäller inom AMV. Arbetsförmedlingens chefer har dock bättre kunskaper om vilka mål som gäller än vad handläggarna har. Många av de mål som styr verksamheten inom AMV är utformade på ett orealistiskt sätt, varför inte alla mål är möjliga att uppnå. Målkonflikter förekommer och en förhållandevis stor andel av arbetsförmedlingens personal anser att det finns för många mål. Vilka verksamhetsmål som prioriteras avgörs inte av regeringen eller AMS utan av lägre nivåer.

Statskontoret ska enligt uppdraget undersöka och bedöma hur riksdagens och regeringens mål når ut och får genomslag i AMS och länsarbetsnämndernas verksamhet. Statskontoret har här koncentrerat sig på vilken måluppfyllelse som uppnås och vilka uppfattningar den regionala och lokala nivån har när det gäller målen inom AMV. Beskrivningen av hur riksdagens och regeringens mål når ut och får genomslag i verksamheten grundas på den enkät till landets arbetsförmedlingar som Statskontoret har utformat i samarbete med riksdagens revisorer samt den enkät som har skickats ut till samtliga länsarbetsdirektörer.

5.1 AMV:s verksamhetsmål

Vilka verksamhetsmål som gäller för AMV framgår av regleringsbrevet. De verksamhetsmål som gäller för år 2002 redovisas i tabell 5.1.

Tabell 5.1 AMV:s verksamhetsgrenar och verksamhetsmål år 2002.

Verksamhetsgren 1: Matchning på arbetsmarknaden

Mål 1. Målet är en effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till arbetsförmedlingen skall få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid.

Mål 2. Målet är att korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med anvisade medel för program skall medverka till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.

Verksamhetsgren 2: Kompetenshöjande insatser

Mål 3. Målet är att andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning skall i genomsnitt uppgå till minst 70 procent.

Verksamhetsgren 3: Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden

Mål 4. Målet är att antalet långtidsinskrivna skall uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.

Mål 5. Målet är att i genomsnitt minst 59 000 personer per månad skall ha lämplig sysselsättning under år 2002 för beloppet som tilldelas under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.

Mål 6. Målet är att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete skall öka jämfört med föregående år samt att omprövningsbeslut skall ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.

Verksamhetsgren 4: Tillsyn och kontroll av arbetsförmedlingen

Mål 7. Tillsynen och kontrollen skall förbättras. Resultaten skall spridas och åtgärderna inom arbetslöshetskassorna skall följas upp.

Verksamhetsgren 5: Avgiftsfinansierad verksamhet Arbetslivstjänster, Aske kursgård och tjänsteexport

Mål 8. Arbetslivstjänsterna skall medverka till att personer som står utanför arbetslivet skall kunna gå tillbaka till sitt tidigare arbete eller få ett annat arbete.

Mål 1 och 2 i regleringsbrevet för år 2002 är inte kvantifierade. AMS har därför preciserat nivåer för dessa mål. Detta har gjorts utifrån de återrapporteringskrav som tagits upp i regleringsbrevet. För mål 1 har AMS angett att 80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa. För mål 2

har AMS preciserat att minst 75 procent av andelen sökande ska uppge att de har en handlingsplan.

De mål som länsfördelas är mål 1, 2, 4 och 5 (se tabell 5.2). Mål 3 länsfördelades inte. Anledningen till detta är enligt en länsarbetsdirektör att detta mål har ansetts vara så centralt för verksamheten. Mål 6 har inte heller länsfördelats. Anledningen till detta är att målet blev känt så pass sent i planeringsprocessen att det då inte var möjligt att ta fram underlag för en länsfördelning.¹⁹

Vilka återrapporteringskrav som är kopplade till verksamhetsmålen framgår av regleringsbrevet. Verksamhetsmål 1 till 6 ska redovisas i sammanhållna kvartalsrapporter och i årsredovisningen. Återrapporteringen av verksamhetsmål 7 och 8 ska ske i årsredovisningen.

5.2 I vilken mån uppnås målen?

I vilken utsträckning verksamhetsmålen har uppnåtts har varierat kraftigt under de senaste sex åren. Som exempel kan nämnas åren 1997 och 1998 då alla mål utom ett uppnåddes och år 2001 då inte något av de mål som utformades uppnåddes.²⁰

Under perioden januari till augusti år 2002 uppnåddes tre av fem kvantitativa mål inom AMV. Som tabell 5.2 visar var det under denna period svårast att uppnå mål 2 och 3. Endast två län i respektive målkategori uppnådde de uppställda målen. Den totala måluppfyllelsen för hela riket under denna period ligger ungefär 10 procentenheter under de uppställda målen när det gäller dessa två mål.

Skillnaderna mellan länen är relativt stora. När det gäller mål 3 uppnådde ett län under januari till augusti år 2002 exempelvis 52 procent och ett annat 71 procent. Intressant att notera är att målet

¹⁹ Riksdagens revisorer 2002/2003:2.

²⁰ Riksdagens revisorer 2002/2003:2.

om andel i arbete efter arbetsmarknadsutbildning (mål 3) har legat fast i flera år, men att detta mål aldrig har uppnåtts. Måluppfyllelsen är betydligt högre när det gäller mål 1, 4 och 5.

Tabell 5.2 Verksamhetsmål 1 till 5 per län år 2002 och resultat per län januari till augusti år 2002.²¹

Län	Mål 1		Mål 2		Mål 3		Mål 4		Mål 5	
	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat
	Andel arbetsgivare i % som fått sökande		Andel i % med handlingsplan		Andel i arbete i % efter arbetsmarknadsutbildning		Antal långtidsinskrivna		Antal i program för arbetshandikapp	
<i>Riket</i>	<i>80</i>	<i>81</i>	<i>75</i>	<i>66</i>	<i>70</i>	<i>61</i>	<i>42000</i>	<i>41831</i>	<i>59000</i>	<i>60296</i>
Stockholm	78	76	78	66	70	61	2440	2460	6900	6863
Uppsala	81	81	76	71	70	67	610	593	1628	1635
Södermanland	81	82	78	67	70	56	1670	1705	2204	2244
Östergötland	80	83	73	60	70	58	1950	2072	2701	2772
Jönköping	79	83	78	70	70	62	1050	992	2019	2101
Kronoberg	80	81	75	66	70	69	690	743	1168	1195
Kalmar	83	85	73	73	70	69	1240	1265	1752	1787
Gotland	80	81	75	61	70	54	190	194	578	598
Blekinge	82	85	75	57	70	57	1100	1159	1279	1267
Skåne	82	85	79	71	70	56	6260	6220	6662	6912
Halland	80	83	67	54	70	62	1490	1536	1799	1858
Västra Götaland	81	81	69	58	70	55	8270	8104	9782	9927
Värmland	83	86	75	67	70	71	1920	1870	2735	2804
Örebro	83	86	74	70	70	69	2150	2027	2061	2111
Västmanland	81	80	76	66	70	59	1520	1559	2191	2244
Dalarna	79	82	77	69	70	63	1430	1425	2206	2278
Gävleborg	81	84	82	75	70	63	2030	2013	2633	2760
Västernorrland	83	85	74	65	70	52	1620	1539	2103	2172
Jämtland	75	74	71	59	70	70	700	706	1131	1186
Västerbotten	83	82	75	80	70	63	950	971	2500	2514
Norrbottnen	81	83	70	66	70	56	2720	2679	2983	3069
Antal län som uppfyller målet		17		2		2		10		19

Källa: AMS

²¹ De mål som har uppnåtts är markerade.

Uppföljningen av målen

AMV:s mål följs upp genom ett system som kallas LEDA. Detta är ett ”on-linesystem”, vilket ger möjlighet att löpande följa utvecklingen för varje enskilt arbetsförmedlingskontor. I den enkät som skickades ut till arbetsförmedlingarna ställde Statskontoret frågan:

”Hur ofta brukar du använda LEDA för att titta på resultaten för ditt kontor?”

Tabell 5.3 visar att en stor andel (88 procent) av cheferna använder LEDA en gång i veckan eller ett par gånger i månaden. Drygt hälften (44 procent) av handläggarna använder LEDA lika ofta. Detta säger något om vilken betydelse verksamhetsmålen har som reella styrverktyg i verksamheten.

Tabell 5.3 Procentuell andel som brukar använda LEDA för att titta på resultaten för sitt kontor.

	Af-chefer	Handläggare	Totalt
En gång per vecka	80	22	29
Ett par gånger per månad	8	22	21
En gång per månad	2	20	18
En gång per kvartal	1	9	8
En gång per halvår	0	5	4
En gång per år	0	2	1
Aldrig	1	14	13
Annat	8	6	6

Som tidigare har beskrivits ska AMS en gång i kvartalet avrapportera hur mål 1 till 6 uppnås. Av kvartalsrapporten framgår resultat län för län.

5.3 Varför uppnås inte målen?

Det finns olika tänkbara förklaringar till varför inte AMV:s samtliga verksamhetsmål uppnås. Statskontoret lyfter här fram exempel på några förklaringar.

- **Målen är inte tillräckligt kända**

En viktig förutsättning för att AMV:s mål ska uppnås är att arbetsförmedlingens personal känner till vilka mål som gäller och att de är accepterade av personalen.

- **Målen är inte realistiskt utformade**

En annan förutsättning för att AMV:s mål ska uppnås är att dessa är realistiska och utformade så att de är möjliga att uppnå.

- **Det finns målkonflikter**

Att målen inte uppnås kan även förklaras av att målen står i konflikt med varandra. Målkonflikter kan uppstå om inte samtliga mål är möjliga att uppnå samtidigt. Det kan också vara så att det inte finns tillräckliga resurser för att uppnå flera mål samtidigt. Om så är fallet blir prioriteringar nödvändiga.

- **Vissa verksamheter är inte kvantitativt mätbara men mäts ändå**

Att vissa mål inte uppnås kan även ha att göra med att verksamheter mäts som egentligen inte är möjliga att kvantitativt mäta. Om kvantitativa verksamhetsmål konstrueras trots att de inte är mätbara, uppstår en risk för suboptimering. I huvudsak handlar det om områden där kvalitet är av större betydelse än kvantitet. Ett exempel är 70/90-målet som syftar till att öka kvalitén i arbetsmarknadsutbildningen. Strävan efter ett kvantitativt resultatmätt har i detta fall främst resulterat i att urvalskriterierna för deltagandet har förändrats och inte till att kvalitén i arbetsmarknadsutbildningen har ökat.

- **Det finns inga incitament för att uppnå målen**

Ytterligare en möjlig förklaring till att målen inte uppnås är avsaknad av incitament. Man kan till exempel fråga sig hur belöningsystemet inom AMV ser ut. Vilka är konsekvenserna för länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar om målen uppnås respektive inte uppnås?²²

²² I en rapport som vi har tagit del av visade att konsekvenserna för de enskilda medarbetarna på arbetsförmedlingarna både då målen inte uppfylldes och då de uppfylldes var relativt få. 38 procent av arbetsförmedlarna sva-

5.4 Uppfattningar om målen inom AMV

För att ta reda på hur riksdagens och regeringens mål når ut och får genomslag i AMS och länsarbetsnämndernas verksamhet har Statskontoret frågat länsarbetsdirektörer, länsarbetsnämndernas styrelseordförande och ledamöter samt personalen vid arbetsförmedlingarna hur de uppfattar målen inom AMV. De resultat vi har fått fram redovisas nedan.

Bristande kunskap om verksamhetsmålen

Vi har bland annat undersökt hur väl arbetsförmedlingens personal känner till verksamhetsmålen. I den enkät Statskontoret skickade ut till ett urval av chefer och handläggare vid landets arbetsförmedlingar ställdes frågan om de känner till vilka verksamhetsmål som gäller för år 2002.²³ Resultatet redovisas i tabell 5.4.

rade att ett underskridande av målen inte gav några konsekvenser för dem personligen. Nyberg och Skedinger (1998).

²³ Arbetsförmedlingens personal ombads att svara på följande fråga: "Vilka av följande verksamhetsmål gäller för år 2002 inom hela AMV", därefter följde 13 alternativ och ett öppet alternativ. De mål som angavs var verksamhetsmål år 2002 eller tidigare år.

Tabell 5.4 Procentuell andel som svarat att verksamhetsmålet gäller för år 2002 inom hela AMV.

Verksamhetsmål för år 2002	Af- chefer	Hand- läggare	Totalt
Mål 3: Andelen personer som fått arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent	100	97	97
Mål 1: Arbetsgivaren ska få tillräckligt med sökande	98	94	94
Mål 2: En viss andel av de sökande ska uppge att de har en handlingsplan	95	87	87
Mål 4: Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst ett visst antal personer i genomsnitt per månad	98	84	85
Mål 5: I genomsnitt ska ett visst antal arbetshandikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning för beloppet som tilldelats under anslaget Särskilda insatser för arbetshandikappade	95	78	79
Mål 6: Andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år och omprövningsbeslut ska i genomsnitt ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut	62	50	52
Verksamhetsmål som inte gäller år 2002			
Alla ungdomar yngre än 25 år ska erbjudas arbete, utbildning eller åtgärd inom 100 dagars arbetslöshet	38	72	67
Antalet långtidsarbetslösa ska minska	23	72	66
Vakanstiderna för lediga platser ska minska	26	56	52
Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag ska minska jämfört med föregående år	48	46	46
De arbetsmarknadspolitiska programmen ska nå en viss volym	16	48	44
Inskrivningstiderna för arbetslösa ska minska jämfört med föregående år	16	43	40
Andelen som får arbete efter de arbetsmarknadspolitiska programmen ska öka jämfört med föregående år	12	40	36
Annat mål	6	6	6

Av Statskontorets enkät framgår att det finns bristande kunskaper om vilka verksamhetsmål som gäller i organisationen. Som fram-

går av tabell 5.4 är kunskapen sämst när det gäller målet om andelen övergångar från lönebidrag (mål 6), framför allt bland handläggarna. Den bristande kunskapen om detta mål kan delvis bero på att detta verksamhetsmål infördes under år 2002. Nästan alla som har svarat på enkäten har däremot känt till att 70/90-målet är ett verksamhetsmål för år 2002.

Något som tydligt kan utläsas av dessa resultat är att de tillfrågade på arbetsförmedlingarna uppfattar att det finns betydligt fler verksamhetsmål för år 2002 än vad regeringen och AMS har angivit. Dessa mål har varit verksamhetsmål under tidigare år men gäller inte för år 2002. Det har visat sig att arbetsförmedlingens chefer har bättre kunskaper om vilka verksamhetsmål som gäller för år 2002 än vad handläggarna har.

Den allmänna uppfattningen bland de länsarbetsdirektörer som har intervjuats är att verksamhetsmålen är relativt väl kända bland arbetsförmedlingarnas personal. Det tycks således finnas en diskrepans mellan länsarbetsdirektörernas uppfattningar om målens genomslag och den syn på målen som de anställda vid arbetsförmedlingarna uttrycker.

För många mål

En orsak till att handläggarnas kunskaper om verksamhetsmålen brister kan vara att det finns för många mål inom organisationen. I Statskontorets enkät till arbetsförmedlingarna uppger nästan hälften (se tabell 5.5) av de tillfrågade att de arbetar efter för många verksamhetsmål. Enkätresultaten visar att det framför allt är handläggarna som tycker att det finns för många mål. De flesta chefer tycker att antalet verksamhetsmål är lagom.

Tabell 5.5 Vad tycker du om antalet verksamhetsmål som ni jobbar efter? Procent.

	Af-chefer	Handläggare	Totalt
För många	32	47	45
Lagom	66	42	45
För få	1	1	1
Vet inte	1	10	9

Utformningen av målen

Statskontoret har även ställt frågor om vilka uppfattningar arbetsförmedlingens personal och länsarbetsdirektörerna har när det gäller utformningen av de mål som gäller för AMV. De resultat som har kommit fram redovisas nedan.

Decentraliserad målformulering

Arbetsförmedlingens personal anser att de mål som styr deras verksamhet bör formuleras på lägre nivåer och att det regionala och lokala inflytandet över utformningen av målen bör stärkas.

Statskontorets enkät visar att personalen vid arbetsförmedlingarna – både chefer och handläggare – identifierar regeringen och AMS som de som har störst inflytande över verksamhetsmålen utformning (totalt 79 procent). På frågan om vem som borde ha störst inflytande över målen anser endast 42 procent av arbetsförmedlingens personal att detta bör vila på regeringen och AMS. En klar majoritet (totalt 68 procent) av arbetsförmedlingens personal anser att det bör vara de lägre nivåerna inom verket som har störst inflytande över verksamhetsmålen utformning. Tabellerna 5.6 och 5.7 visar enkätresultaten.

Det finns således en skillnad i personalens uppfattning om vem som faktiskt har störst inflytande över verksamhetsmålen utformning och vem som borde ha störst inflytande. Arbetsförmedlingens personal vill i huvudsak ha en decentraliserad process för målformulering.

**Tabell 5.6 Vem tycker du har störst inflytande över hur verksamhetsmålen utformas på din arbetsplats?
Procent.**

	Af-chefer	Handläggare	Totalt
Regeringen	65	50	52
AMS	26	27	27
Länsarbetsnämnden	15	16	16
Arbetsförmedlingschefen	3	11	11
Ditt arbetslag	5	4	5
Du personligen	4	2	2
Annan	1	1	1

Anmärkning: Ett antal personer har angett två alternativ som högsta prioritet. Summan i kolumnerna överstiger därför 100 procent.

**Tabell 5.7 Vilka tycker du ska ha störst inflytande på utformningen av verksamhetsmålen på din arbetsplats?
Procent.**

	Af-chefer	Handläggare	Totalt
Regeringen	34	23	24
AMS	19	18	18
Länsarbetsnämnden	25	18	19
Arbetsförmedlingschefen	8	24	22
Ditt arbetslag	18	24	23
Du personligen	7	3	4
Annan	4	2	2

Anmärkning: Ett antal personer har angett två alternativ som högsta prioritet. Summan i kolumnerna överstiger därför 100 procent.

Mål prioriteras

Att varken regeringen eller AMS gör någon uttalad målprioritering kan, enligt Statskontorets uppfattning, tolkas som att alla verksamhetsmål är lika viktiga. Resultatet av Statskontorets enkät visar att en viss prioritering ändå görs inom AMV. Av tabell 5.8 framgår hur verksamhetsmålen har prioriterats av arbetsförmedlingens personal.

Det verksamhetsmål som har prioriterats högst är målet om att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande (mål 1). Värt att notera är även att det bland de fem högst prioriterade målen finns två mål som inte har utgjort verksamhetsmål under år 2002. Detta bekräftar personalens bristande kännedom om vilka verksamhetsmål som gäller år 2002.

Tabell 5.8 De fem högst prioriterade målen av arbetsförmedlingarnas personal år 2002.

Verksamhetsmål för år 2002	Prioriteringsordning
Mål 1. Arbetsgivarna som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid	1
Mål 3. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent på riksnivå	2
Mål 2. En viss andel av de sökande ska uppge att de har en handlingsplan	3
Verksamhetsmål som inte gäller år 2002	
Antalet långtidsarbetslösa ska minska	4
Alla ungdomar yngre än 25 år ska erbjudas arbete, utbildning eller åtgärd inom 100 dagars arbetslöshet	5

Länsarbetsdirektörerna gör samma prioritering som de anställda vid arbetsförmedlingarna när det gäller de två högst prioriterade verksamhetsmålen men rangordnar de övriga verksamhetsmålen (mål 1 och 3) på annat sätt (se tabell 5.9).

Tabell 5.9 De fem högst prioriterade målen av länsarbetsdirektörerna.

Verksamhetsmål för år 2002	Prioriteringsordning
Mål 1. Arbetsgivarna som anmäler lediga platser till förmedlingen ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid	1
Mål 3. Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent på riksnivå	2
Mål 4. Antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst ett visst antal personer i genomsnitt per månad	3
Mål 5. I genomsnitt ska ett visst antal arbets handikappade personer per månad ha lämplig sysselsättning för beloppet som tilldelats under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade	4
Mål 2. En viss andel av de sökande ska uppge att de har en handlingsplan	5

Statskontoret konstaterar att de fem mål som länsarbetsdirektörerna prioriterar högst är verksamhetsmål som gäller år 2002.

Att en prioritering av vissa mål leder till att andra mål nedprioriteras, utan att det finns några centrala direktiv för en sådan prioriteringsordning, kan vara problematiskt. Om det finns konflikter mellan olika mål blir det då de verkställande nivåerna i organisationen som avgör vilka mål som ska prioriteras.

Målkonflikter förekommer

För att undersöka om det uppfattas som att målkonflikter förekommer inom AMV har Statskontoret ställt följande fråga till arbetsförmedlingspersonal och till länsarbetsdirektörerna:

”Om du uppnår ett bra resultat för ett verksamhetsmål, upplever du då att resultatet för ett annat mål påverkas negativt?”

Som tabell 5.10 visar svarade 54 procent av handläggarna ”ja” eller ”delvis” på denna fråga. Bland arbetsförmedlingscheferna svarade nästan lika många ”ja” eller ”delvis” (45 procent) som ”nej” (50 procent) på denna fråga.

Frågan om ett bra resultat för ett mål innebär att ett annat mål påverkas negativt har också ställts till samtliga länsarbetsdirektörer. Av dessa svarade en majoritet (72 procent) ”nej”. Uppfattningen att det förekommer målkonflikter är således starkare längre ner i organisationen.

Tabell 5.10 Procentuell andel som upplever att ett bra resultat för ett verksamhetsmål innebär att ett annat mål påverkas negativt.

	Handläggare	Af-chefer	Länsarbetsdirektörer
Ja	7	5	0
Delvis	47	40	28
Nej	36	50	72
Vet ej	10	5	0

Antal chefer = 133, antal handläggare = 1 046, antal länsarbetsdirektörer = 19.

Ett konkret exempel på målkonflikt rör målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning (mål 3). Syftet med målet är att öka

effektiviteten i åtgärden arbetsmarknadsutbildning, det vill säga att utbildningen ska bli bättre och leda till att fler får jobb efter avslutad utbildning. Frågan är vad detta mål har inneburit i praktiken. Av cheferna svarar 72 procent och av handläggarna svarar 59 procent att detta mål leder till att volymen i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen kommer att minska (se tabell 5.11). Endast 21 procent av cheferna och 24 procent av handläggarna tror att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning leder till att fler arbetslösa får arbete.

Tabell 5.11 Vilka konsekvenser för verksamheten tror du att målet om arbete efter arbetsmarknadsutbildning får? Procent.

Verksamhetsmål för år 2002	Af- chefer	Hand- läggare	Totalt
Det leder till att arbetsmarknadsutbildningen anpassas bättre efter arbetsmarknadens behov	65	65	65
Det leder till att volymen i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen dras ned för att öka träffsäkerheten	72	59	60
Det leder till att främst personer som har en anställningsgaranti eller som på annat sätt kommer att få ett arbete i anslutning till utbildningen kommer att utbildas	67	56	57
Det leder till att svaga grupper inte prioriteras lika högt som tidigare	53	40	42
Det leder till att fler arbetslösa får arbete	21	24	24
Det utvecklar arbetet och leder till större engagemang	22	18	19
Annat	4	4	4

Anmärkning: Flera svarsalternativ var möjliga.

Den fråga som diskuterats mest i samband med det så kallade 70/90-målet har dock varit huruvida målet i sig leder till en selektion bland de arbetslösa. Kritiker har menat att det är lättare att sortera bort vissa personer än att höja utbildningens kvalitet. Statskontorets enkät visar att totalt 57 procent av personalen vid arbetsförmedlingarna tror att målet kommer att leda till att främst personer som har en anställningsgaranti eller på annat sätt

befinner sig närmare arbetsmarknaden kommer att utbildas. Vidare tror totalt 42 procent av arbetsförmedlingens personal att målet leder till att svaga grupper nedprioriteras. Detta innebär i sin tur att mål 3 hamnar i konflikt med mål 4, att antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad. Mål 3 hamnar också i konflikt med hela verksamhetsgren 3, Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden.

6 Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning

De formella förutsättningarna för att anpassa såväl målutformning som resurstilldelning efter regionala förhållanden är goda. Dessa möjligheter utnyttjas dock inte i särskilt hög omfattning.

Länsarbetsnämndernas möjligheter att lokalt anpassa fördelningen av mål och medel till arbetsförmedlingarna är relativt stora. Detta är en uppfattning som även delas av den regionala nivån.

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att undersöka och bedöma länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och därvid särskilt uppmärksamma möjligheterna till regional anpassning av verksamheten.

I detta kapitel beskrivs de formella möjligheterna till regional anpassning av AMV:s verksamhet och vilket handlingsutrymme länsarbetsnämnderna formellt har. Vi redovisar också hur länsarbetsdirektörer, styrelseordförande, styrelseledamöter och arbetsförmedlingens personal har uppfattat länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning. Viktigt att påpeka är att Statskontoret återkommer med en mer djupgående beskrivning och analys i slutrapporten.

6.1 Vad menas med regional anpassning och länsarbetsnämndernas handlingsutrymme?

Det är inte självklart vad som menas med begreppen ”regional anpassning” och ”länsarbetsnämndernas handlingsutrymme”.

I det här sammanhanget har vi nöjt oss med en mycket allmän definition av ”regional anpassning”. Med regional anpassning menar vi anpassningen av AMV:s mål och medel till regionala förutsättningar och behov.²⁴ Begreppet ”länsarbetsnämndernas handlingsutrymme” har vi tolkat som de möjligheter länsarbetsnämnderna har att påverka länsfördelningen av målen, att fastställa mål för arbetsförmedlingskontoren, att besluta om egna läns mål och att avgöra vilket tillvägagångssätt som ska användas för att uppnå målen.

Ett annat sätt att få en bild av länsarbetsnämndernas handlingsutrymme kan vara att studera vilka organ av regionalpolitisk betydelse som länsarbetsnämnderna har inflytande i.

6.2 Möjligheter till regional anpassning av AMV:s verksamhet

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska AMV:s verksamhet anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet.

Den regionala anpassningen av AMV:s verksamhet sker bland annat genom att AMS fördelar mål och medel till länsarbetsnämnderna. AMS beslutar även hur de länsfördelade målen ska återrapporteras.

²⁴ Regionbegreppet används för att beteckna många typer av geografiska, administrativa och funktionella områden. Det är därför inte självklart att detta begrepp kopplas till länet. Organisatoriskt dominerar kommun och län som indelningsgrund för åtgärder inom den nationella arbetsmarknads- och regionalpolitiken. En funktionellt grundad indelning i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) blir dock allt vanligare inom dessa politikområden. Eftersom denna rapport huvudsakligen syftar till att utvärdera den förändring av ledningsformen som har skett på länsarbetsnämnderna, har vi valt att tolka begreppet ”region” som de geografiska områden som länsarbetsnämnderna utgör.

Fördelningen av mål

År 2002 länsfördelades verksamhetsmål 1, 2, 4 och 5. Övriga verksamhetsmål var desamma över hela landet. De principer som styr målens länsfördelning är inte direkt kopplade till förutsättningarna på den regionala arbetsmarknaden. Fördelningsmodellerna bygger i stället till stor del på vad länen har lyckats uppnå tidigare år.²⁵ Detta kan resultera i att ett bra resultat ett år leder till högre målnivåer nästa år. Statskontoret konstaterar att risken att få högre krav kommande år minskar incitamentet för goda resultat innevarande år.

Vissa län uppnår fler mål än andra. Som exempel kan nämnas att Värmlands län uppnådde fyra mål under januari till augusti år 2002, medan Stockholms län under samma period inte uppnådde något (se tabell 5.2). Stockholms län har varit sämre än riksgenomsnittet under två av de fem senaste åren. Vid två tillfällen har länet varit lika bra som riksgenomsnittet. Det län som bäst lyckats uppnå målen har varit Örebro län. Under fyra av de senaste fem åren har länet uppnått fler mål än riket.

Frågan är vad dessa skillnader beror på. Det finns stora skillnader i regionernas förutsättningar, varför det är av stor vikt att målen anpassas till regionerna. Mycket talar för att dagens mål inte har varit tillräckligt väl regionalt anpassade.

Fördelningen av resurser

De resurser som AMV tilldelas fördelas i organisationen enligt särskilda resursfördelningsmodeller. AMV har relativt stor frihet att fördela resurser på det sätt man anser vara mest effektivt.²⁶

²⁵ Målet att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen ska ha ett arbete 90 dagar efter avslutad kurs har dock inte länsfördelats, trots att länen tidigare har uppnått olika resultat och har olika förutsättningar att uppnå målet.

²⁶ Se bland annat Niklasson och Öckert (1994).

Eftersom AMS är anslagsmyndighet, är det AMS uppgift att fördela resurserna till länsarbetsnämnderna. Det är ytterst AMS generaldirektör som fattar beslut om hur resurserna ska fördelas mellan länen och därigenom också hur resursfördelningsmodellerna ska se ut. Efter det att resurserna har fördelats till länsarbetsnämnderna, fördelar respektive länsarbetsnämnd resurserna till arbetsförmedlingskontoren efter principer som beslutas på länsnivå.

6.3 Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme

Länsarbetsnämnderna har enligt AMV:s instruktion till uppgift att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt.

Varje länsarbetsnämnd fastställer själv sin interna organisation. Det enda som är fast enligt instruktionen är att varje länsarbetsnämnd ska ha en delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering. Varje kommun ska också ha en arbetsmarknadsnämnd, om inget annat är överenskommet med Kommunförbundets länsförbund.

När AMS har formulerat riktlinjer och mål för länsarbetsnämndernas verksamhet, har länsarbetsnämnderna möjlighet att komma med synpunkter på målen. Det finns i det läget dock endast begränsade möjligheter att förändra de läns specifika målen, eftersom de nationella målen då redan är fastlagda. Efter det att länsarbetsnämnderna har fått länsfördelade mål, utfärdar länsarbetsnämnderna mål för arbetsförmedlingarna.

Av AMS "Föreskrifter för Länsarbetsnämnderna om verksamhetsplanering, prognosverksamhet och statistik" framgår att länsarbetsnämnderna utifrån AMS riktlinjer ska fastställa en verksamhetsplan för länet. De mål som nämnderna fastställer ska utgå från den marknadsbedömning som länsarbetsnämnden gör för länet och kopplas till tillgängliga resurser. Det ankommer sedan

på arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut att anpassa de regionala målen till lokala förutsättningar och behov.

Länsarbetsnämndernas inflytande över regionalpolitiska organ

Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme avgörs även av vilket inflytande nämnderna har över olika regionalpolitiska organ. Nedan följer en beskrivning av länsarbetsnämndernas inflytande i några organ.

Arbetsmarknadsnämnder

Enligt AMV:s instruktion ska varje kommun ha en arbetsmarknadsnämnd, om inget annat är överenskommet med Kommunförbundets länsförbund. Det är upp till varje länsarbetsnämnd att besluta vilket ansvar arbetsmarknadsnämnderna ska ha, hur många ledamöter nämnderna ska bestå av och vilka som ska ingå i nämnderna.

I arbetsmarknadsnämnderna ska det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, den eller de kommuner som berörs, det lokala näringslivet och de lokala arbetstagarorganisationerna. Ordföranden ska enligt instruktionen besitta särskilt goda kunskaper om den nationella arbetsmarknadspolitiken och den lokala arbetsmarknaden. Bland de övriga ledamöterna ska det finnas särskild insikt i bland annat sociala frågor, arbetsmarknad, utbildning och den allmänna försäkringskassans område. Representanter för det lokala näringslivet och de lokala arbetstagarorganisationerna ska utses på förslag av näringslivet och berörda organisationer.

Arbetsmarknadsnämnderna har en rådgivande funktion. Deras uppgift är att medverka till att den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Nämnderna har särskilt i uppgift att medverka till att målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken uppnås. De ska också skapa samsyn mellan olika aktörer på den lokala arbets-

marknaden och bidra till att mobilisera det lokala arbetsmarknadsutbudet.

Även om arbetsmarknadsnämnderna ofta har en rådgivande roll är det inte ovanligt att länsarbetsnämnderna delegerar beslutsbefogenheter till arbetsmarknadsnämnderna. Delegerade beslut kan till exempel gälla övergripande fördelning av medel för arbetsmarknadsprogram, arbetsmarknadsutbildningens inriktning, upphandling av arbetsmarknadsutbildning och arbetsgivarstöd till företag som saknar kollektivavtal.²⁷

Regionala kompetensråd

Länsarbetsnämnderna har enligt propositionen ”Regional tillväxt – för arbete och välfärd” (1997/98:62) även i uppdrag att initiera kompetensråd. Deras uppgift är att ge förslag på långsiktiga åtgärder utifrån det regionala arbetslivets behov. Kompetensråden saknar formella befogenheter; någon författningsmässig reglering finns inte.

En uppföljning av AMS visar att kompetensråd hade etablerats i samtliga län år 2001. I kompetensråden finns bland annat representanter för näringslivet, arbetstagarorganisationer, kommuner, universitet och högskolor, länsstyrelser och arbetsmarknadsmyndigheter. Länsarbetsnämnden svarar för kanslifunktionen i alla län och ordförandeskapet i drygt hälften av länen. Länsstyrelsen står för ordförandeskapet i de övriga länen.

Tyngdpunkten i rådets arbete varierar. I vissa län lyfts arbetsmarknadsutbildningen fram. I andra är det vägledning, det reguljära utbildningsväsendets samt arbetslivets egna insatser som står i förgrunden.

Även kompetensrådets roll varierar. I några län är de i första hand mötesplatser för att ge och ta emot information. Andra kompetensråd tar initiativ till fördjupade analyser för att identi-

²⁷ AMS genomförde 1999 en kartläggning av vilka slags beslut arbetsförmedlingsnämnderna fattar. Uppgifterna samlades in genom en enkät som skickades ut till samtliga länsarbetsnämnder under mars 1999. Se Dnr 99-001987-00.

fiera bristområden och sprider resultaten för att påverka beslutsfattare. De mest aktiva råden ordnar fortbildning för vägledare, informerar ungdomar om studievägar och överlägger med utbildningsanordnare om hur kompetensförsörjningen i länet ska kunna säkras.

Regionala partnerskap

De flesta länsarbetsnämnder deltar även i regionala partnerskap. De finns representerade i styrgrupper, beslutsgrupper, ledningsgrupper och arbetsgrupper för olika frågor.

Regionala tillväxtavtal²⁸ har utarbetats i samtliga län som ett instrument för det regionala tillväxtarbetet under perioden 2000–2003. Tillväxtavtalen tas fram av ett partnerskap och består av en analys av regionens tillväxtförutsättningar och ett program för tillväxt och överenskommelser mellan de parter som ska genomföra och finansiera programmet.

AMV har av regeringen ålagts att vara en samverkanspart och medfinansierare i de regionala tillväxtavtalen. En förutsättning är att insatserna ryms inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska reglerna och utgår från de mål och prioriteringar som finns uppsatta för arbetsmarknadspolitiken.

Som exempel på konkreta insatser kan nämnas samordning av service till företag i länet och tillväxtprojekt avseende en viss ort eller näring. Samverkan i utbildningsfrågor och integrationsfrågor förekommer också.

²⁸ Från och med år 2004 regionala tillväxtprogram.

6.4 Uppfattningar om länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning

Här redovisas i korthet de synpunkter som våren 2002 kom fram vid intervjuer och av enkätsvar när det gäller länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och möjligheterna till regional anpassning.

Tillräckliga anpassningsmöjligheter?

I den enkät som skickades till länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden ställde vi bland annat frågan om i vilken utsträckning de svarande ansåg att det fanns möjligheter att anpassa länsarbetsnämndernas verksamhet till regionala förhållanden. Av svaren att döma uppfattade en majoritet av länsarbetsdirektörerna och styrelseordförandena (70 procent) att denna möjlighet var mycket stor eller ganska stor. Någon större skillnad mellan de båda gruppernas svar har inte noterats (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 I vilken utsträckning anser du att det finns möjlighet att anpassa länsarbetsnämndens verksamhet till regionala förhållanden? Procent.

	Länsarbetsdirektörer	Styrelseordföranden	Totalt
I mycket stor utsträckning/i ganska stor utsträckning	72	69	70
I varken stor eller liten utsträckning	22	12	18
I ganska liten/ mycket liten utsträckning	6	19	12

Antal länsarbetsdirektörer = 18 och antal styrelseordförande = 16.

Frågan ställdes även till arbetsförmedlingens personal. Av dessa var 52 procent av uppfattningen att det i mycket stor eller ganska stor utsträckning fanns möjlighet att anpassa verksamheten till regionala förhållanden. En viss skillnad kan utläsas mellan chefer

och handläggare. Cheferna ansåg att det fanns större möjligheter att anpassa verksamheten till regionala förhållanden än vad handläggarna gjorde (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 I vilken utsträckning finns det möjlighet att anpassa verksamheten till regionala förhållanden i ditt län? Procent.

	Af-chefer	Handläggare	Totalt
I mycket stor utsträckning/ i ganska stor utsträckning	60	51	52
I varken stor eller liten utsträckning	20	26	25
I ganska liten/ mycket liten utsträckning	20	23	23

Antal af-chefer = 142, antal handläggare = 1 287. I kolumnen över totalsiffran ingår även svaren från 24 personer som uppgett att de både är handläggare och chef. Totalt antal svarande är därmed 1 453 personer.

Enkätundersökningen visar sammantaget att ledande befattningshavare, det vill säga länsarbetsdirektörer och styrelseordförande, i huvudsak har ansett att det regionala handlingsutrymmet har varit stort. En knapp majoritet av personalen vid arbetsförmedlingarna har varit av samma uppfattning. Denna bild överensstämmer inte helt med den intervjuundersökning som har genomförts.

De intervjuer som har genomförts med länsarbetsdirektörer bekräftar att denna grupp har ansett att länsarbetsnämndernas handlingsutrymme har varit stort och att det har funnits stora möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala behov. I de intervjuer som har genomförts med styrelsernas ordförande har dessa till skillnad från vad som kommit fram av enkätsvaren gett uttryck för att länsarbetsnämndernas handlingsutrymme har varit alltför litet. De styrelseledamöter vi har intervjuat har varit av samma uppfattning. Länsarbetsnämndernas handlingsutrymme har enligt deras mening varit alltför begränsat. Ett hinder för regional anpassning har bland annat ansetts vara det detaljerade regelverket.

Bristande regional anpassning av verksamhetsmålen

Viss kritik har även framkommit mot utformningen av AMV:s mål. Enligt länsarbetsdirektörerna motsvarar till exempel inte länsfördelningen av verksamhetsmålen de regionala förutsättningarna på arbetsmarknaden.

Alltför bundna resurser

Ytterligare något som har påpekats av styrelseordförande och övriga ledamöter är att länsarbetsnämnderna har varit alltför låsta när det gäller disponeringen av ekonomiska resurser. Så gott som samtliga intervjuade styrelseordföranden och styrelseledamöter har kritiserat resursfördelningssystemet och det bristande regionala handlingsutrymmet i detta. En styrelseledamot beskriver stelheten i resursfördelningssystemet enligt följande, ”Om en påse pengar har tagit slut har det inte gått att använda en annan påse pengar”.

7 Konsekvenser av den nya ledningsformen

Även om den nya ledningsformen än så länge inte har inneburit några större förändringar i praktiken är det många som tror att den kommer att få tydliga konsekvenser på längre sikt. Starkast är förväntningarna på att ansvarsfördelningen inom AMV kommer att bli tydligare och att den nya ledningsformen kommer att leda till större nationell enhetlighet i AMV:s verksamhet. Många räknar också med att regionernas intressen inte kommer att tas till vara i samma utsträckning som tidigare, att styrelsens påverkansmöjligheter kommer att försämrats och att styrelseledamöternas engagemang kommer att minska.

Av Statskontorets uppdrag från regeringen framgår att Statskontoret ska följa upp resultatet av AMV:s nya ledningsform och där så är möjligt beskriva skillnader före och efter det att den nya ledningsformen trädde i kraft.

Det som redovisas i detta kapitel är de allmänna uppfattningar om den förändrade ledningsformen och förväntningar på vad denna kan komma att ge för resultat som länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden, styrelseledamöter hade våren 2002. Vilken kännedom arbetsförmedlingens personal har om den nya ledningsformen och vilken uppfattning arbetsförmedlingens chefer och handläggare har om AMV:s styrning redovisas även.

7.1 Uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen

Informationen har nått ut men inte till alla

En majoritet av de intervjuade vid länsarbetsnämnderna anser att informationen om förändringen av ledningsformen har nått ut i organisationen. Detta bekräftas av enkätsvaren från arbetsförmedlingscheferna som visar att nästan samtliga chefer (96 procent) känner till att länsarbetsnämndernas ledningsform har för-

ändrats. Kännedomen om den förändrade ledningsformen är betydligt sämre längre ner i organisationen, 35 procent av handläggarna vid arbetsförmedlingarna har uppgivit att de inte känner till att länsarbetsnämndernas ledningsform har förändrats.

Splittrad uppfattning om AMV:s styrproblem

Något som har kommenterats av styrelseordförande och styrelseledamöter är att förslaget om den förändrade ledningsformen inte har ansetts vara tillräckligt väl förankrat i organisationen. Detta kan bero på att de styrelseordförande och styrelseledamöter vi har intervjuat inte känner igen de styrproblem som AMS identifierade i förslaget till ny ledningsform. De anser inte att det har funnits några styrningsproblem inom verket, särskilt inte mellan AMS och länsarbetsnämnderna. De hävdar att länsarbetsnämnderna alltid har varit lojala och att generaldirektören utan större problem har fått igenom sina idéer. Enligt deras uppfattning har det aldrig varit svårt att styra länsarbetsnämnderna och att länsarbetsnämndernas styrelser inte har utgjort något problem. Tydligare styrning har däremot efterfrågats från AMS sida när det gäller prioriteringen av verksamhetsmål.

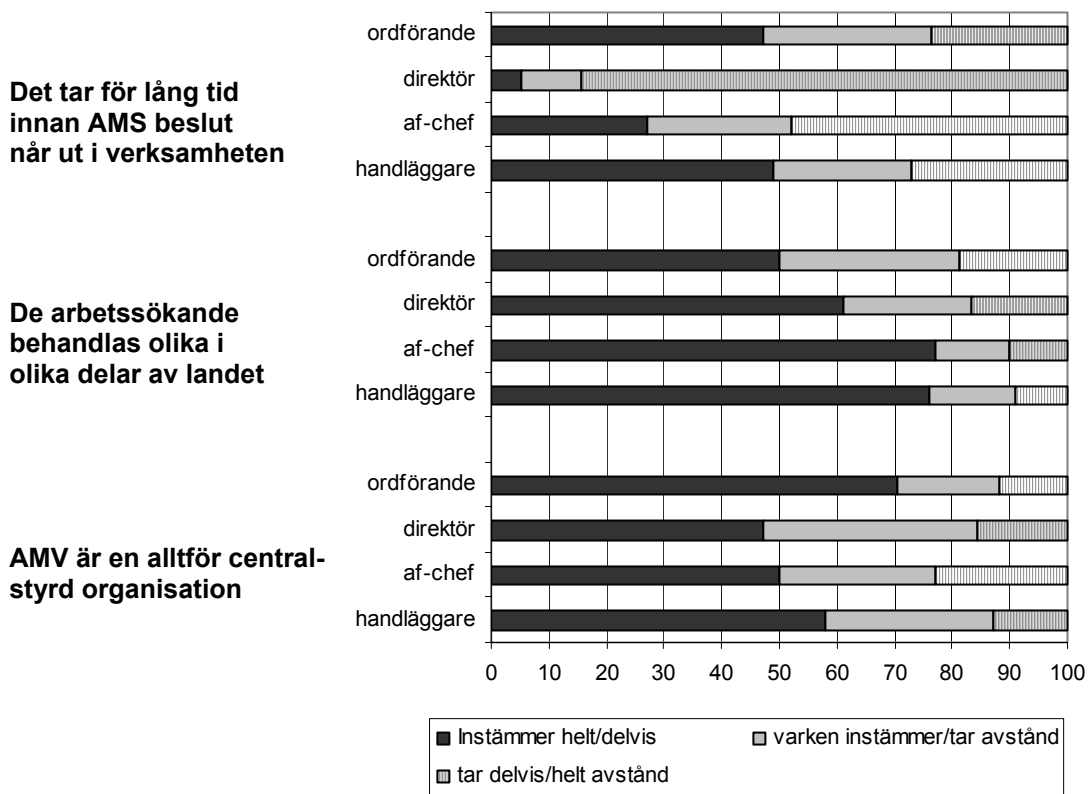
Diagram 7.1 visar resultatet från de enkäter Statskontoret har skickat ut till länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden och arbetsförmedlingens personal. Resultatet av dessa enkäter visar att den problembild AMS styrelse har redovisat inte delas av alla nivåer inom AMV.

Att det tar för lång tid innan AMS beslut når ut i verksamheten instämmer ungefär 5 procent av länsarbetsdirektörerna, 30 procent av arbetsförmedlingens chefer, 50 procent av handläggarna och 50 procent av styrelseordförandena helt eller delvis med. Noteras bör att ungefär 85 procent av alla länsarbetsdirektörer delvis eller helt tar avstånd från detta påstående.

En klar majoritet av de tillfrågade instämmer med AMS påstående att de arbetssökande behandlas olika i olika delar av landet. Denna uppfattning är starkare bland arbetsförmedlingens

personal än vad den är bland länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden. Ungefär 25 procent av styrelseordföranden och 35 procent av länsarbetsdirektörerna instämmer med påståendet att de skillnader som finns inte kan förklaras av olika behov på arbetsmarknaden.

Diagram 7.1 Uppfattningar om AMV:s styrning. Procent.



Antal länsarbetsdirektörer = 19, antal styrelseordförande = 17, antal af-chefer = 143, antal handläggare = 1305.

Ytterligare en kommentar som framkommit i våra intervjuer är att AMV är för centralstyrt. Resultatet från enkäten (se diagram 7.1) visar att uppfattningen om detta är splittrad i organisationen. Tydligt är dock att en majoritet av de länsarbetsdirektörer, arbetsförmedlingschefer, handläggare och styrelseordförande som har tillfrågats uppfattar att AMV är en alltför centralstyrd organisation. Denna uppfattning är starkare bland arbetsförmedlingens handläggare än vad den är bland arbetsförmedlingens chefer eller länsarbetsdirektörerna. Enkätresultaten visar även att länsarbets-

nämndernas styrelseordföranden i stor utsträckning uppfattar AMV som en alltför centralstyrd organisation.

Vissa av de intervjuade styrelseordförandena anser att länsarbetsdirektörerna är alltför hårt styrda av AMS och att verksamheten skulle fungera mer ändamålsenligt om länsarbetsdirektörerna hade större rörelsefrihet. Detta gäller särskilt fördelningen av resurser. De anser därför att länsarbetsnämnderna borde ha större möjlighet att styra över fördelningen av resurser i länet och att resursfördelningssystemet och budgethanteringen inom AMV borde ses över.

Ännu ingen förändring

De flesta länsarbetsdirektörer, styrelseordföranden och styrelseledamöter som har intervjuats och svarat på enkäten har framhållit att den nya ledningsformen ännu inte har förändrat särskilt mycket i praktiken.

Uppfattningen är att AMS styrelse inte har utnyttjat möjligheten att delegera ärenden till länsarbetsnämndernas styrelser i särskilt hög utsträckning. Att det har skett en viss delegering till länsarbetsnämndernas styrelser har därmed inte nått fram i organisationen, särskilt inte till länsarbetsnämndernas styrelser.

Länsarbetsdirektörer

Länsarbetsdirektörerna anser inte att den nya ledningsformen har förändrat deras egna roller eller styrelsernas sätt att arbeta. En länsarbetsdirektör framhåller att det alltid har känts som om länsarbetsdirektörerna har haft det fulla ansvaret för verksamheten och att det i praktiken har varit länsarbetsdirektörerna som har utformat dagordningen inför styrelsemöten och fattat beslut även i den tidigare ledningsformen. En annan länsarbetsdirektör kommenterar detta på följande sätt: ”Hur det fungerar på pappret är något annat än hur det fungerar i praktiken.” Vilken ledningsform styrelsen har spelat i praktiken därför inte så stor roll, menar denna person.

Ytterligare en länsarbetsdirektör påpekar att det var onödigt att i samband med förändringen av ledningsformen röra upp så mycket i organisationen i och med att förändringen inte har så stor praktisk betydelse. Den oro som finns i organisationen och som har orsakats av det allmänna förändringsarbete som pågår i organisationen räcker i sig.

Även om länsarbetsdirektörerna anser att den förändrade ledningsformen i sig än så länge inte har förändrat så mycket är det många som har kommenterat att den nya ledningsgruppen har förändrat relationen till generaldirektören. Att ledningsgruppen har förändrats kan i förlängningen ses som ett resultat av den nya instruktionen. Länsarbetsdirektörerna träffade varandra och ledningen även innan den nuvarande ledningsgruppen tillkom, men då uppfattades det som om det fanns ett avstånd mellan länsarbetsdirektörerna och AMS ledning.

Enligt de intervjuade länsarbetsdirektörerna bidrar den nuvarande ledningsgruppen till att de känner att de kan vara med och påverka. Den skapar också enhetlighet och lojalitet och bidrar till att skapa en bättre vi-känsla bland länsarbetsdirektörerna. En länsarbetsdirektör uttryckte det på följande sätt: ”Verksledningen är inte längre ’dom’ utan ’vi’ ”. Den nya ledningsgruppen uppfattas därför av de flesta som positiv och många tror att den kan utvecklas till något bra. En kommentar som framkommit är dock att ledningsgruppens syfte och framtid inte riktigt har klarlagts.

Styrelseordföranden

De styrelseordförande vi har intervjuat är av samma åsikt som länsarbetsdirektörerna. De anser inte att den förändrade ledningsformen har inneburit särskilt mycket i praktiken. Styrelsearbetet fungerar ungefär på samma sätt nu som före inrättandet av den nya ledningsformen. Även om inte den nya ledningsformen har fått särskilt stor praktisk betydelse, är de flesta intervjuade styrelseordföranden kritiska till förändringen som sådan.

Styrelseledamöter

Även de övriga styrelseledamöterna anser att arbetet i styrelserna i princip fungerar på liknande sätt i dag som före förändringen,

bortsett från att styrelsen inte längre fattar lika många beslut och att styrelsemötena har blivit kortare.

Styrelseledamöterna ger dock uttryck för en viss oro för styrelseordförandenas framtida engagemang. I vissa län har det till och med framkommit att den förändrade ledningsformen har bidragit till att relationen mellan styrelsens ordförande och länsarbetsdirektören har blivit problematisk. Det finns även exempel på styrelseledamöter som har reagerat starkt på den förändrade ledningsformen. I ett län har en styrelseledamot avgått i protest mot den nya ledningsformen.

Förväntningar på längre sikt

Statskontoret har även ställt frågor om förväntningarna på de mer långsiktiga förändringarna som den nya ledningsformen kan medföra. En generell iakttagelse är att länsarbetsdirektörerna i större utsträckning än styrelseordförandena tror att den nya ledningsformen kan komma att förändra sättet att arbeta inom AMV. Nedan presenteras ett antal påståenden om den nya ledningsformen som länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden har fått ta ställning till i Statskontorets enkät. Samtliga resultat redovisas i diagram 7.2.

Tydligare ansvarsfördelning

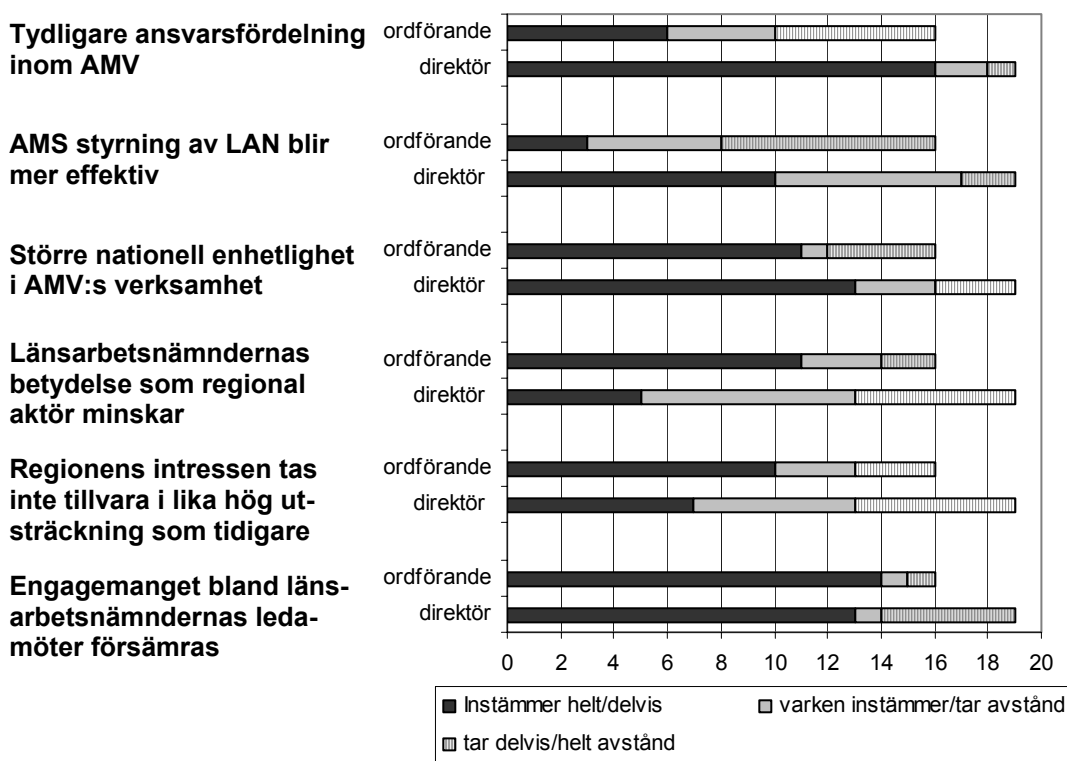
De flesta (16 av 19) länsarbetsdirektörer förväntar sig att den nya ledningsformen kommer att leda till en tydligare ansvarsfördelning inom länsarbetsnämnden och mellan AMS och länsarbetsnämnden (se diagram 7.2). Styrelseordförandena är inte fullt lika övertygade om ledningsformens positiva effekt på ansvarsfördelningen inom AMV. Bland styrelseordförandena är antalet som instämmer i påståendet ovan lika stort som antalet som tar avstånd.

AMS styrning mer effektiv enligt länsarbetsdirektörer

Som framgår av diagram 7.2 är hälften av länsarbetsdirektörerna (10 av 19) av den uppfattningen att den nya ledningsformen kan komma att leda till att AMS styrning av länsarbetsnämnderna blir

mer effektiv. Även här skiljer sig uppfattningarna åt mellan länsarbetsdirektörer och styrelseordförande. Hälften av de styrelseordföranden som har svarat på enkäten tar delvis eller helt avstånd från påståendet att den nya ledningsformen kan komma att leda till att AMS styrning av länsarbetsnämnderna blir mer effektiv.

Diagram 7.2 Uppfattningar våren 2002 om vad den nya ledningsformen kan komma att leda till. Antal länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden.



Ökad enhetlighet i verksamheten

Ett annat påstående i enkäten handlar om enhetligheten i AMV:s verksamhet. Ökad enhetlighet i verksamheten var något som AMS efterlyste i sitt förslag till ny organisation. På denna punkt tycks länsarbetsdirektörerna och styrelseordförandena lämna relativt samstämmiga svar. De flesta är av den uppfattningen att den nya ledningsformen kan komma att leda till större enhetlighet i AMV:s verksamhet.

Minskad betydelse som regional aktör

När det gäller länsarbetsnämndernas betydelse som regional aktör har länsarbetsdirektörerna en något splittrad inställning till eventuella förändringar till följd av den nya ledningsformen. Det är ungefär lika många som tror att länsarbetsnämndernas betydelse som regional aktör kommer att minska till följd av den nya ledningsformen som tar avstånd från detta påstående. Där- emot anser en majoritet av styrelseordförandena att länsarbets- nämndernas betydelse som regional aktör kan komma att minska.

Den regionala omsorgen syns även i styrelseordförandenas svar på påståendet att den nya ledningsformen kan komma att leda till att regionens intressen inte tas tillvara i lika hög utsträckning som tidigare. En majoritet av styrelseordförandena instämmer i på- ståendet, medan länsarbetsdirektörerna även här har en mer split- trad uppfattning.

Skilda uppfattningar om möjligheterna att påverka

När det gäller framtida möjligheter till påverkan är näst intill samtliga styrelseordföranden av den åsikten att styrelsernas möjligheter att påverka kommer att vara mindre i den nya led- ningsformen (tabell 7.1). Betydligt färre länsarbetsdirektörer är av denna åsikt. De flesta länsarbetsdirektörer svarar att de tror att styrelsernas påverkansmöjligheter varken kommer att bli sämre eller bättre i den nya ledningsformen. Totalt sett tror en majoritet (23 av 36) av de tillfrågade att styrelsens påverkansmöjligheter kommer att bli sämre eller mycket sämre i den nya lednings- formen.

Tabell 7.1 Vilka möjligheter att påverka tror du att länsarbets- nämndens styrelse kommer att ha i den nya ledningsformen jämfört med i den tidigare ledningsformen? Antal.

	Länsarbets- direktörer	Styrelse- ordföranden	Totalt
Mycket bättre/något bättre	0	0	0
Varken bättre eller sämre	12	1	13
Något sämre/mycket sämre	7	16	23
Totalt antal svarande	19	17	36

I de intervjuer som Statskontoret gjort med styrelseledamöterna i de sex undersökta länen framhåller några av ledamöterna att den förändrade styrelseformen även skulle kunna leda till att styrelserna framöver får möjlighet att diskutera större och mer allmänna frågor. Detta fanns det inte tid till då styrelserna till stor del ägnade sig åt att fatta detaljerade beslut. Någon kommenterar även att det är skönt att slippa det fulla ansvaret, eftersom styrelserna tidigare beslutade om frågor de inte hade särskilt mycket insyn i men som de formellt var ansvariga för.

Minskat engagemang

De flesta länsarbetsdirektörer och styrelseordföranden förväntar sig att den nya ledningsformen kommer att leda till ett minskat engagemang bland länsarbetsnämndernas styrelseledamöter (se diagram 7.2). De intervjuade styrelseordförandena tillägger att det i framtiden även kan komma att bli svårare att rekrytera lämpliga personer till styrelserna.

Denna bild bekräftas även av intervjuerna med styrelseledamöterna. Flera styrelseledamöter påpekar att de inte är intresserade av att sitta kvar i länsarbetsnämndernas styrelser om dessa endast kommer att ha en rådgivande funktion. Att de frågor som diskuteras i styrelsen är viktiga, intressanta och roliga anses inte räcka som drivkraft. De vill se resultat av det arbete de lägger ner på styrelsearbetet. De ledamöter som har en koppling till näringslivet funderar mest på sitt fortsatta deltagande. Många säger dock att framtiden får utvisa det fortsatta engagemanget.

Styrelseledamöternas kommenterar inte bara sitt eget engagemang. De uttrycker som tidigare nämnts även viss oro för att den nya ledningsformen kan resultera i ett minskat engagemang från styrelseordförandens sida. Några ledamöter har också befarat att länsarbetsnämndernas verksamhet nu kommer att bli mer tjänstemannastyrd och att det demokratiska och medborgerliga inflytandet därigenom markant kommer att försvagas.

Referenser

AMS Dnr 99-10775-00, Rapport till regeringen, *Arbetsmarknadsverket i 2000-talet*, AMS 1999-12-17.

AMS Dnr 99-7015-09, *Styrningen av Arbetsmarknadsverket – en rättsutredning med förslag till vissa författningsändringar*.

AMS Dnr 99-001987-00, *Kartläggning av arbetsförmedlingsnämnderna*.

AMS Dnr 00-10059-00, *Arbetsmarknadsverkets organisation*.

AMS (2001), *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 2001*.

Niklasson, H och Öckert, B, ”Om utvärdering av arbetsmarknadsutbildning”, i 3 artiklar om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, EFA-rapport nr 32, Arbetsmarknadsdepartementet.

Nyberg, S och Skedinger, P (1998), *Arbetsförmedlingar – Mål och drivkrafter*, ESO-rapport, Ds 1998:16.

Regeringens skrivelse 2000/01:142, *Arbetsmarknadsverkets organisation*.

Riksdagens revisorer 2002/2003:2, *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*.

Statskontoret (1997), *Effektiv styrelse – vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

Statskontoret (2000:9), *Styrelser med fullt ansvar*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I 43
2001-12-18 N2001/11167/A

Näringsdepartementet

Statskontoret	
Till avd.....	<i>SL</i>
Kontakt med.....	
Beslut.....	<i>GD</i>
Datum <i>21-02</i>	Sign. <i>lu</i>

STATSKONTORET	
Registrator	
Ink. 2002-01-07	
Dnr. 2002/2-05	

Uppdrag till Statskontoret att följa upp Arbetsmarknadsverkets organisation

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar till Statskontoret att följa upp resultatet av Arbetsmarknadsverkets nya ledningsform vilket innebär att Arbetsmarknadsstyrelsens styrning av länsarbetsnämnderna skall beskrivas och analyseras.

Statskontoret skall också

beskriva och analysera länsarbetsdirektörernas och länsarbetsnämndernas styrelsers sätt att arbeta,

beskriva och analysera relationen mellan generaldirektören och länsarbetsdirektörerna i styrningsprocessen,

beskriva eventuella förändringar i relationen mellan AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser,

undersöka och bedöma hur riksdagens och regeringens mål når ut och får genomslag i Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas verksamhet samt

undersöka och bedöma länsarbetsnämndernas handlingsutrymme och därvid särskilt uppmärksamma möjligheter till regional anpassning av verksamheten.

Mot bakgrund av uppföljningen skall Statskontoret lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av Arbetsmarknadsverket bör ske. Samtliga delar av uppdraget skall, där så är möjligt, beskrivas i skillnader mellan nuvarande ledningsform för länsarbetsnämnderna jämfört med den som träder i kraft fr.o.m. 1 januari 2002.

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@industry.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Industry; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Uppdraget skall delredovisas den 15 januari 2003 och slutredovisas den 15 januari 2004.

Ärendet

Regeringen har i skrivelse till riksdagen föreslagit att ny ledningsform skall gälla för länsarbetsnämnderna fr.o.m. 1 januari 2002. Den nya ledningsformen innebär att nuvarande styrelse med fullt ansvar inte längre gäller utan ersätts med en styrelse med begränsat ansvar.

På regeringens vägnar



Björn Rosengren



Mona Stål

Kopia till
Arbetsmarknadsstyrelsen
Justitiedepartementet/PP
Näringsdepartementet /Rätts

Bilaga 2

Statskontorets enkätundersökning till arbetsförmedlingarna

Syftet med den enkät som skickades ut till arbetsförmedlingens personal var att undersöka verksamhetsmålen genomslag bland de anställda och att undersöka de anställdas uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen vid länsarbetsnämnderna.

Enkätundersökningen genomfördes av SCB under perioden maj till juni år 2002. Två påminnelser gick ut efter det att den första enkäten skickats ut. Det första enkätutskicket gjordes den 8 maj. Enkätinsamlingen avbröts den 17 juni.

Undersökningens population utgjordes av chefer och arbetsförmedlare vid landets arbetsförmedlingar. Gotlands län ingick dock inte. Uppgifter om chefer och arbetsförmedlare hämtades ur AMS personalregister. Populationen delades in i två stratum (chefer och handläggare) och ur varje stratum drogs ett obundet slumpmässigt urval. I urvalet ingick 123 chefer och 1 851 handläggare. Handläggarna består av kvalificerade handläggare, arbetsförmedlare, arbetsvägledare, arbetskonsulter och arbetsterapeuter.

Av enkätsvaren framgår att det finns ett större antal chefer bland de svarande (totalt 145 chefer) än det antal som ingick i urvalet (123 chefer). Detta beror troligtvis på att vissa handläggare har befordrats till chefer och att dessa förändringar ännu inte uppdaterats i AMS personalregister. De uppgifter om befattning som redovisas i tabellerna i rapporten bygger på enkätsvaren, vilket betyder att antalet chefer kan överstiga 123.

Svarsfrekvensen uppgick till 76,2 procent. SCB utarbetade även en bortfallsanalys. Som tabell 2.1 visar finns endast små skillnader i kön, ålder, anställningstid, befattning och län. Bortfallsanalysen kan således inte påvisa att bortfallet lett till några systematiska fel.

Tabell 2.1 Bortfallsanalys. Procent.

		Urval	Svarande	Bortfall
Samtliga, antal och (procent)		1 974 (100)	1 505 (76,2)	469 (23,8)
Kön				
Män		36,9	39,1	29,9
Kvinnor		63,1	60,9	70,2
Ålder				
– 29 år		2,1	2,0	2,6
30 – 39		17,6	17,3	18,8
40 – 49		27,9	28,0	27,5
50 – 59		40,8	40,7	40,9
60 – 69		11,6	12,0	10,2
Anställningstid				
Uppgift saknas		0,1	0	0,2
– 1 år		1,1	1,3	0,4
1 – 10		43,2	43,1	43,7
11 – 20		25,7	25,4	26,9
21 – 30		21,8	21,7	22,2
31 –		8,1	8,5	6,6
Befattning				
Chef		6,2	6,3	6,2
Handläggare		93,8	93,8	93,8
Län				
01	Stockholms län	15,3	13,7	20,5
03	Uppsala län	3,8	4,0	3,2
04	Södermanlands län	2,6	3,1	0,9
05	Östergötlands län	5,5	5,4	5,8
06	Jönköpings län	3,7	3,9	3,2
07	Kronobergs län	1,8	2,1	0,9
08	Kalmar län	2,9	3,7	0,6
10	Blekinge län	2,1	2,2	1,9
12	Skåne län	12,1	10,8	16,2
13	Hallands län	3,7	3,6	3,8
14	Västra Götalands län	15,0	15,3	14,1
17	Värmlands län	3,9	4,2	3,0
18	Örebro län	4,2	3,5	6,6
19	Västmanlands län	3,3	3,7	1,9
20	Dalarnas län	4,0	4,6	2,1
21	Gävleborgs län	3,3	3,3	3,4
22	Västernorrlands län	2,6	2,8	1,9
23	Jämtlands län	2,1	2,5	0,9
24	Västerbottens län	3,7	3,1	5,5
25	Norrbottnens län	4,5	4,7	3,6

Bilaga 3

Granskning av länsarbetsnämndernas styrelseprotokoll

För att beskriva vad länsarbetsnämndernas styrelser arbetar med samt vilken påverkan styrelserna har haft i den tidigare likväl som i den nuvarande ledningsformen, har Statskontoret granskat länsarbetsnämndernas styrelseprotokoll. Den granskning som presenteras i slutrapporten kommer att omfatta styrelseprotokoll mellan åren 2000 och 2003. I denna förmätning redovisas dock endast protokoll från åren 2000 och 2001. De län som har ingått i granskningen är Blekinge, Uppsala, Västerbottens, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län. Urvalet av län har grundats på geografisk belägenhet samt sysselsättningsgrad.

Metod

Syftet med granskningen har varit att kategorisera de ärenden som styrelserna har behandlat. Ett ärende har definierats som en punkt i styrelseprotokollen. Huvudsyftet med ärendet har därefter bedömts. Ärendet har sedan knutits till kategorierna ”information” eller ”beslut”.²⁹ De två kategorierna har delats in i underkategorierna ”myndighetsinterna frågor”, ”operativa frågor” och ”övrigt”.³⁰ Nedan följer en närmare beskrivning av vad dessa kategorier kan innehålla.

²⁹ Det har förekommit, och förekommer, givetvis även många diskussioner vid styrelsemötena. Det har dock i de allra flesta fall skett först efter det att någon har informerat om något, inte i anslutning till att reella beslut har fattats.

³⁰ Indelningen i dessa kategorier överensstämmer med den metod som har använts i utvärderingen ”Styrelser med fullt ansvar” (Statskontoret 2000:9). Påpekas bör att resultaten från denna utvärdering inte är möjliga att jämföra med vår granskning eftersom metoderna i övrigt skiljer sig åt. I ”Styrelser med fullt ansvar” har frekvensen av händelser per protokoll räknats. En händelse har likställts med ett verb som anger att någon föredrar, ber om förtydligande, kompletterar lämnad information och så vidare under styrelsemötet. När det gäller kategorin beslut har endast verbet ”beslut” räknats, då beslut har fattats men till exempel verb som ”förordnat” i stället har använts har detta inte räknats in i kategorin beslut.

Myndighetsinterna frågor:	Frågor som rör budget, organisation, verksamhetsplaner, förordnande av ledamöter, omfördelning av medel, delegering till länsarbetsdirektör, reservationer med mera.
Operativa frågor:	Frågor som rör arbetsmarknadsåtgärder, arbetsmarknadsutbildningar, särskilda insatser, till exempel att få in personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden, rapporter, strategier med mera.
Övrigt:	Frågor som rör bordläggande av ärenden, fastställande av sammanträdesdagar med mera.

Ett ärende kan kategoriseras som information eller beslut. Ett ärende som innehåller både information och beslut har således räknats som ett ärende enligt den kategori som vi bedömt att ärendet huvudsakligen tillhör.

När det gäller antalet beslutsärenden är det viktigt att påpeka att detta har räknats fram i netto. Det innebär att beslut om att öppna och avsluta möten samt att fastställa dagordning har räknats bort vid varje möte. Om dessa beslut räknas med skulle antalet beslut mer än fördubblas.³¹ Antalet beslutsärenden och därmed även den totala ärendemängden kommer fortsättningsvis endast att anges i netto.

Länsarbetsnämndernas styrelser formulerar sina protokoll på olika sätt och med olika noggrannhet. I vissa fall framgår det mycket tydligt vilka som har närvarat vid styrelsemötet, vad ärendena har omfattat och hur arbetet har gått till. I andra fall saknas närvarolista och rubriker. Ärenden beskrivs endast med någon rad.

Antal möten och ärenden

Det framgår av granskningen att styrelserna i de sex länen totalt sett har haft olika många möten under de två undersökta åren. Ytterligheterna utgörs av Uppsala län som har haft 13 styrelse-

³¹ Det totala antalet beslutsärenden uppgår räknat i netto till 261, ifall beslut om att öppna och avsluta möten samt att fastställa dagordning skulle räknas med skulle det totala antalet beslutsärenden för hela den undersökta perioden att uppgå till 547.

möten och Blekinge och Västra Götalands län, som har haft 19 styrelsemöten vardera under den undersökta perioden.

Styrelsen i Blekinge har behandlat flest ärenden under de två undersökta åren, följt av Västerbotten och Västra Götaland. Generellt kan dock sägas att de olika länsarbetsnämnderna har behandlat ungefär lika många ärenden vid varje möte oavsett hur många möten de har haft per år.

Påpekas bör att den totala ärendemängden per år har minskat under den undersökta perioden, från totalt 421 ärenden år 2000 till 322 ärenden år 2001.

Vår granskning visar även att andelen reservationer har varit låg. Det har vid 261 fattade beslut under åren 2000 och 2001 endast förekommit två reservationer. Styrelserna har enligt styrelseprotokollen heller inte delegerat ärenden till länsarbetsdirektörerna i särskild hög utsträckning. Endast åtta fall av sådan delegering har förekommit.

Fördelning av ärenden

Granskningen av protokoll visar att styrelserna i huvudsak har fungerat som forum för spridning och utbyte av information. Ledamöterna har informerat varandra och tjänstemän har informerat om verksamhetsfrågor, utredningar och rapporter. Av det totala antalet ärenden som har avhandlats under den undersökta perioden utgör informationsärendena 65 procent och beslutsärendena utgör 35 procent.

Under den undersökta perioden har andelen informationsärenden ökat och andelen beslutsärenden sjunkit (se tabell 3.1). Andelen informationsärenden har ökat i samtliga sex län, från 62 procent av den totala ärendemängden år 2000 till 69 procent av samtliga ärenden i de sex länen år 2001. Andelen beslutsärenden har därmed sjunkit med 7 procentenheter mellan år 2000 och 2001. I tabellen nedan framgår den totala ärendemängden och andelen informationsärenden och beslutsärenden under vart och ett av de undersökta åren.

Tabell 3.1 Fördelning av den totala ärendemängden år 2000 och 2001 i samtliga sex län.

År	2000	2001	Totalt
Informationsärenden	259 (62 %)	223 (69 %)	482 (65 %)
Beslutsärenden, netto	162 (38 %)	99 (31 %)	261 (35 %)
Total ärendemängd, netto	421 (100 %)	322 (100 %)	743 (100 %)

Informationsärenden

Styrelsen i Uppsala har under de två år granskningen omfattar totalt sett haft högst andel informationsärenden i relation till den totala ärendemängden (78 procent). Därefter följer Örebro (75 procent) och Västra Götaland (71 procent). Det län som har haft lägst andel informationsärenden är Västerbottens län (54 procent, se tabell 3.2).

Noteras kan även att skillnaderna mellan de olika länen var mindre år 2001 än år 2002.

Tabell 3.2 Antal och andel informationsärenden i förhållande till den totala ärendemängden år 2000 och 2001 i samtliga sex län.

Län	Uppsala	Örebro	Öster- götland	Väster- botten	Västra Götaland	Blekinge	Totalt, samtliga sex län
2000	40 (75 %)	36 (77 %)	28 (55 %)	37 (46 %)	57 (67 %)	61 (58 %)	259 (62 %)
2001	29 (81 %)	29 (73 %)	35 (70 %)	44 (63 %)	46 (77 %)	40 (61 %)	223 (69 %)
Totalt, samtliga år	69 (78 %)	65 (75 %)	63 (62 %)	81 (54 %)	103 (71 %)	101 (59 %)	482 (65 %)

När det totala antalet informationsärenden fördelas efter myndighetsinterna frågor och operativa frågor framkommer tydligt att informationsärendena till övervägande del (69 procent) har varit av operativ karaktär. Det innebär att de rör frågor om arbetsmarknadsåtgärder, arbetsmarknadsutbildningar, särskilda insatser på arbetsmarknaden, rapporter, strategier m.m. (se tabell 3.3).

Tabell 3.3 Det totala antalet informationsärenden år 2000 och 2001, fördelat på myndighetsinterna frågor och operativa frågor.

År	2000	2001	Totalt
Myndighetsinterna frågor	84 (32 %)	67 (30 %)	151 (31 %)
Operativa frågor	175 (68 %)	156 (70 %)	331 (69 %)
Totalt antal informationsärenden	259 (100 %)	223 (100 %)	482 (100 %)

Fördelningen mellan operativ och myndighetsintern information ser under den undersökta perioden ungefär likadan ut i samtliga sex län (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Det totala antalet informationsärenden under år 2000 och 2001 fördelade på myndighetsinterna frågor och operativa frågor.

Län	Uppsala	Örebro	Östergötland	Västerbotten	V. Götaland	Blekinge	Totalt, samtliga län
Myndighetsinterna frågor	24 (35 %)	26 (40 %)	13 (21 %)	21 (26 %)	33 (32 %)	34 (34 %)	151 (31 %)
Operativa frågor	45 (65 %)	39 (60 %)	50 (79 %)	60 (74 %)	70 (68 %)	67 (66 %)	331 (69 %)
Totalt antal informationsärenden 2000-2001	69 (100 %)	65 (100 %)	63 (100 %)	81 (100 %)	103 (100 %)	101 (100 %)	482 (100 %)

Beslutsärenden

Som nämndes ovan har andelen beslutsärenden sjunkit successivt under den undersökta perioden. År 2000 utgjorde andelen beslut 38 procent av den totala ärendemängden. År 2001 hade denna andel sjunkit till 31 procent. I tabellen nedan (tabell 3.5) redovisas andelen beslutsärenden i förhållande till den totala ärendemängden för vart och ett av de två undersökta åren.

Styrelsen i Västerbotten har haft flest beslutsärenden i relation till det totala antalet ärenden under de två undersökta åren (46 procent). Därefter kommer styrelsen i Blekinge (41 procent) och Östergötland (38 procent). Uppsala (22 procent) är det län som har haft lägst andel beslutsärenden.

Den totala andelen beslutsärenden har som nämndes ovan minskat mellan åren 2000 och 2001. Om man ser till de enskilda länen har andelen beslut sjunkit mest i Västerbottens (-17 procentenheter) och Västra Götalands län (-10 procentenheter).

Tabell 3.5 Antal beslutsärenden i förhållande till den totala ärendemängden år 2000 och 2001 i samtliga sex län.

Län	Uppsala	Örebro	Östergötland	Västerbotten	V. Götaland	Blekinge	Totalt, samtliga sex län
2000	13 (25 %)	11 (23 %)	23 (45 %)	43 (54 %)	28 (33 %)	44 (42 %)	162 (38 %)
2001	7 (19 %)	11 (27 %)	15 (30 %)	26 (37 %)	14 (23 %)	26 (39 %)	99 (31 %)
Totalt, samtliga år	20 (22 %)	22 (25 %)	38 (38 %)	69 (46 %)	42 (29 %)	70 (41 %)	261 (35 %)

När det totala antalet beslutsärenden fördelas på myndighets-interna, operativa och övriga frågor framkommer att en knapp majoritet (52 procent) av beslutsärendena i samtliga län har varit av myndighetsintern karaktär. Det innebär att besluten främst har rört frågor om budget, organisation, verksamhetsplaner, förordnande av ledamöter, omfördelning av medel, delegering till länsarbetsdirektör, reservationer med mera. Det är även tydligt att det har skett en förändring över tid. År 2001 var andelen myndighets-interna beslut 15 procentenheter högre än år 2000 (se tabell 3.6).

Tabell 3.6 Det totala antalet beslutsärenden under vart och ett av de två undersökta åren, fördelat på myndighets-interna frågor och operativa frågor.

År	2000	2001	Totalt
Myndighetsinterna frågor	76 (47 %)	61 (62 %)	137 (52 %)
Operativa frågor	25 (15 %)	14 (14 %)	39 (15 %)
Övriga beslutsärenden	61 (38 %)	24 (24 %)	85 (33 %)
Totalt antal beslutsärenden	162 (100 %)	99 (100 %)	261 (100 %)

Det finns en viss variation mellan de sex undersökta länen när det gäller andelen myndighetsinterna beslut (se tabell 3.7), där Blekinge (36 procent) och Uppsala (75 procent) utgör ytterligheterna. I samtliga län, förutom Blekinge, finns det dock en klar övervikt för myndighetsinterna beslut. Påpekas bör även att det finns relativt stora variationer mellan de olika länen i underkategorin övriga beslutsärenden.

Tabell 3.7 Det totala antalet beslutsärenden under 2000 och 2001, fördelade på myndighetsinterna frågor och operativa frågor.

Län	Uppsala	Örebro	Östergötland	Västernorrland	V. Götaland	Blekinge	Totalt, samtliga sex län
Myndighetsinterna frågor	15 (75 %)	13 (59 %)	16 (42 %)	39 (56 %)	29 (69 %)	25 (36 %)	137 (52 %)
Operativa frågor	4 (20 %)	0 (0 %)	6 (16 %)	8 (12 %)	5 (12 %)	16 (23 %)	39 (15 %)
Övriga beslutsärenden	1 (5 %)	9 (41 %)	16 (42 %)	22 (32 %)	8 (19 %)	29 (41 %)	85 (33 %)
Totalt antal informationsärenden 2000-2001	20 (100 %)	22 (100 %)	38 (100 %)	69 (100 %)	42 (100 %)	70 (100 %)	261 (100 %)

AMV:s organisation

AMV består av två myndighetsnivåer, en central nivå, som utgörs av AMS som även är chefsmyndighet, och en regional nivå, som utgörs av länsarbetsnämnderna. I länsarbetsnämnderna ingår den offentliga arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsnämnderna. Samtliga 21 myndigheter inom AMV utgör självständiga myndigheter.

AMS organisation

AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Detta innebär att de centrala funktionerna inom verksamhetsområdet ligger på AMS och att länsarbetsnämnderna står i ett visst lyd- nadsförhållande till AMS.

AMS måste följa de direktiv som regeringen beslutar, och länsarbetsnämnderna måste följa de direktiv som regeringen och AMS beslutar. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag är dock undantagna, eftersom regering och riksdag inte får bestämma hur en myndighet i särskilt fall beslutar i ärenden som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpning av lag. AMS är därtill anslagsmyndighet och tilldelas pengar för hela AMV.

AMS särskilda uppgifter är enligt AMV:s instruktion³² att:

- leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt,
- sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd,
- fördela de ekonomiska och andra resurser som står till AMV:s förfogande,
- följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och
- meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom AMV.

Vilket ansvar AMS styrelse och generaldirektören har framgår av AMV:s instruktion. Organisation och arbetsfördelning i AMS regleras närmare i arbetsordningen, som beslutas av AMS styrelse, och ansvars- och beslutsordningen, som beslutas av generaldirektören.

AMS styrelse

Enligt AMV:s instruktion ska AMS ledas av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen har det övergripande ansvaret för verksamheten inom verket och beslutar bland annat i frågor som rör AMV:s verksamhetsplan och budget. Detta innebär bland annat att det är AMS styrelse som beslutar om medelsfördelningen till länsarbetsnämnderna. AMS styrelse ansvarar även för verkets årsrapport.

Regeringen är styrelsens uppdragsgivare. Styrelseledamöterna är därmed ansvariga inför regeringen. Styrelsen består av generaldirektören, en ordförande och högst nio ytterligare ledamöter. I styrelsen ska det finnas ledamöter med särskilda insikter i förhållandena på arbetsmarknaden.

Styrelsen avgör ärenden som inte ska avgöras av personalansvarsnämnden eller någon av de delegationer som ingår i

³² Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

AMS. Om ett beslut rör ett ärende som inte behöver prövas av styrelsen, är det möjligt att delegera detta till generaldirektören, som sedan i sin tur har möjlighet att delegera ärendet vidare i organisationen. Sedan den 1 januari 2002, då den nya instruktionen trädde i kraft, har AMS styrelse även möjlighet att lämna över avgörandet i vissa arbetsmarknadspolitiska frågor inom länet till länsarbetsnämndernas styrelser. Styrelsen kan när som helst återta ett delegerat ärende för beslut.

AMS generaldirektör

Som chef för AMS har generaldirektören till uppgift att ansvara för den löpande verksamheten och leda denna enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Generaldirektören beslutar i de frågor som inte ska avgöras av AMS styrelse, personalansvarsnämnd, arbetslöshetsförsäkringsdelegation eller delegationen för arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessa beslut kan röra frågor om till exempel ansvars- och beslutsordningen, fördelningen av resurser mellan länsarbetsnämnder och AMS övergripande verksamhetsplan. Ibland delegerar generaldirektören ärenden till tjänstemän. Generaldirektören kan dock när som helst ta tillbaka ett delegerat ärende för beslut.

Till sin hjälp har generaldirektören en verksledning, som utöver generaldirektören själv består av överdirektören och sex direktörer inom AMS. Verksledningen har inte kollektiva beslutsbefogenheter utan är i huvudsak ett forum för information, samråd och samordning.

Regeringen tillsätter generaldirektören och överdirektören, vilket medför att dessa är ansvariga inför regeringen och att regeringen även kan entlediga dem. AMS beslutar om övriga anställningar inom AMS.

Länsarbetsnämndernas organisation

Länsarbetsnämnderna är länsmyndigheter för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Varje länsarbetsnämnd utgör en myndighet under AMS. Eftersom AMS är länsarbetsnämndernas chefsmyndighet, befinner sig länsarbetsnämnderna i ett lydndsförhållande gentemot AMS. Länsarbetsnämnderna är skyldiga att

lämna underlag till AMS och genomföra de direktiv som AMS utfärdar. Som alla myndigheter befinner sig länsarbetsnämnderna dock även i ett lydndsfrhållande gentemot regeringen.

Det finns en länsarbetsnämnd i varje län, med undantag för Gotland, där länsstyrelsen ansvarar för de uppgifter som i övriga län ligger på länsarbetsnämnderna.³³ Inom länsarbetsnämnderna finns den offentliga arbetsförmedlingen, som i vissa fall, efter AMS bestämmande, har kompletterats med specialförmedlingar så som kulturarbetsförmedlingar.

Länsarbetsnämndernas uppgifter är enligt AMV:s instruktion att:

- leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och
- se till att den bedrivs effektivt och enligt AMS föreskrifter hjälpa AMS i dess verksamhet i totalförsvaret.

Utöver detta fattar AMS styrelse varje år beslut om länsarbetsnämndernas mål och inriktning. Dessa bygger på de mål regeringen har angivit i propositioner och regleringsbrev.³⁴

Länsarbetsnämnderna fastställer själva myndighetens närmare organisation. Det enda som är fast enligt instruktionen är att varje länsarbetsnämnd ska ha en delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering och att varje kommun ska ha en arbetsmarknadsnämnd, om inget annat är överenskommet med Kommunförbundets länsförbund. Det är upp till varje länsarbetsnämnd att besluta vilket ansvar arbetsmarknadsnämnderna ska ha och hur många ledamöter nämnderna ska bestå av.

Arbetsmarknadsnämnderna är statliga nämnder inom länsarbetsnämnden som har en rådgivande funktion. Deras uppgift är att medverka till att den statliga arbetsmarknadspolitiska verksam-

³³ I Gotlands län har Länsstyrelsen under en försöksperiod, från och med den 1 januari 1998 till och med den 31 december 2006, ansvar för de uppgifter som i övriga län ligger på länsarbetsnämnderna.

³⁴ AMV:s årsredovisning 2001.

heten utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Arbetsmarknadsnämnderna har särskilt i uppgift att medverka till att målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken uppnås, att skapa samsyn mellan olika aktörer på den lokala arbetsmarknaden och att bidra till att mobilisera det lokala arbetsmarknadsutbudet.

Arbetsmarknadsnämnderna består av en ordförande och det antal ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. I arbetsmarknadsnämnderna ska det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, den eller de kommuner som berörs, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer. Ordföranden ska enligt instruktionen besitta särskilt goda kunskaper om den nationella arbetsmarknadspolitiken och den lokala arbetsmarknaden. Bland de övriga ledamöterna ska det finnas särskild insikt i bland annat sociala frågor, arbetsmarknad, utbildning och den allmänna försäkringskassans område. Representanter för det lokala näringslivet och de lokala arbetstagarorganisationerna ska utses på förslag av näringslivet och berörda organisationer.

Även om arbetsmarknadsnämnderna ofta har en rådgivande roll, är det inte ovanligt att länsarbetsnämnderna delegerar beslutsbefogenheter till arbetsmarknadsnämnderna. Delegerade beslut kan till exempel gälla övergripande fördelning av medel för arbetsmarknadsprogram, arbetsmarknadsutbildningens inriktning, upphandling av arbetsmarknadsutbildning och beslut om arbetsgivarstöd till företag som saknar kollektivavtal.³⁵

Länsarbetsnämndernas styrelser

Länsarbetsnämndernas styrelser består av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören, som är chef för myndigheten, och högst nio andra ledamöter med särskild insikt i förhållanden på arbetsmarknaden. Styrelseledamöterna utses av regeringen och är därmed även ansvariga inför regeringen.

³⁵ AMS genomförde 1999 en kartläggning av vilka slags beslut arbetsförmedlingsnämnderna fattar. Uppgifterna samlades in genom en enkät som skickades ut till samtliga länsarbetsnämnder under mars 1999. Se Dnr 99-001987-00.

Mandatperioden är ett år. Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

Före den 1 januari 2002, då AMV:s nya instruktion trädde i kraft, leddes länsarbetsnämnderna av en styrelse med fullt ansvar. Detta innebar att länsarbetsnämndernas styrelser enligt verksförordningen (1995:1322) 6–8 och 11 §§, hade ansvar för:³⁶

enligt verksförordningen (1995:1322)

6 § myndighetens verksamhet,

7 § att myndighetens verksamhet bedrevs författningsenligt och effektivt,

8 § myndighetens arbetsgivarpolitik samt

11 § att pröva om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Styrelserna hade möjlighet att delegera frågor till länsarbetsdirektören, som sedan kunde delegera frågan vidare i organisationen. Styrelsen kunde dock när som helst ta över beslutanderätten i de delegerade ärendena.

Noteras bör att länsarbetsnämndernas styrelser trots sitt fulla ansvar inte har omfattats av 13 § i verksförordningen (1995:1322), och därmed inte har haft i till uppgift att besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Det har i stället varit AMS styrelse som har ansvarat för verkets gemensamma årsredovisning. Länsarbetsnämndernas styrelser har dock ansvarat för länsarbetsnämndernas årsredovisningar inför AMS.

Länsarbetsnämndernas organisation kom att förändras den 1 januari 2002, då den nya ledningsformen trädde i kraft. Länsarbetsnämnderna hade tidigare styrts av styrelser med fullt ansvar. I dag är det länsarbetsdirektörerna som styr länsarbets-

³⁶ Utdraget nedan är en sammanfattning av de berörda paragraferna i verksförordningen.

nämnderna. Styrelserna har endast ett begränsat ansvar. Till länsarbetsnämndernas ansvar hör att:³⁷

enligt verksförordningen (1995:1322)

11 § pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte,

12 § biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade,

och enligt AMV:s instruktion (2001:623)

39 § avgöra de arbetsmarknadspolitiska frågor inom länet som AMS bestämt i sin arbetsordning eller i särskilda beslut samt

45 § utse ledamöter i arbetsmarknadsnämnderna.

Länsarbetsdirektören

Länsarbetsdirektören är länsarbetsnämndens chef. I den tidigare ledningsformen var länsarbetsdirektörens uppgift att svara för den löpande verksamheten och se till att den bedrevs i linje med de direktiv som formulerats av AMS styrelse och länsarbetsnämndernas styrelser. I de fall länsarbetsnämndernas styrelser valde att delegera beslut, hade länsarbetsdirektören även i uppgift att fatta beslut. Dessa kunde röra allt från administrativa till strategiskt viktiga frågor.

Enligt den nya ledningsformen är det länsarbetsdirektören som styr länsarbetsnämnden. Länsarbetsdirektören har det ansvar som tidigare vilade på styrelserna (se verksförordningen (1995:1322) 6–8 och 11 §§).

Länsarbetsdirektören ska i dag besluta i de ärenden som inte beslutas av styrelsen, arbetsmarknadsnämnden eller delegationen för regionala arbetslivsinriktad rehabilitering. Om ett ärende inte behöver beslutas av länsarbetsdirektören, kan någon annan tjänsteman avgöra ärendet. Till länsarbetsdirektörens uppgifter hör även att löpande informera styrelsen om länsarbetsnämndens verksamhet.

³⁷ Utdraget nedan är en sammanfattning av de berörda paragraferna i verksförordningen.

Länsarbetsdirektören anställs av regeringen efter anmälan av AMS generaldirektör. Regeringen kan dock formellt inte entlediga en länsarbetsdirektör. När det gäller chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet handhas och prövas frågor om anställningens upphörande och bisysslor av den överordnande myndigheten, vilken i detta fall är AMS.³⁸

³⁸ Anställningsförordningen (1994:374) 3 §.

Statskontorets publikationer för 2002 — 2003

2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken.
GRATIS
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvar för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning*. **Endast i pdf.**
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna.
GRATIS
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*. **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan*. **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001*. **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002*. **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*. **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?*
GRATIS
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*.
GRATIS
- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. **GRATIS**

- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.*
GRATIS
- 02:25 Enfastställd gräns för direktupphandling. *Konsekvenser för småföretag.* **GRATIS**
- 02:26 Bättre styrning av socialförsäkringens administration. *Kartläggning, granskning och förslag.* **125 kr.**
- 02:27 Fastighetsmäklarnämnden — *förutsättningar för omlokalisering till Härnösand.*
GRATIS
- 02:28 Alternativ administration av aktivitetsstöd. *Effekter för socialförsäkringens administration.* **GRATIS**
- 02:29 Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002. **GRATIS**
- 02:30 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – Lägesrapport december 2002. **GRATIS**

2003

- 03:1 Diarier på Internet. *Vägledning för myndigheter.* **75 kr.**
- 03:2 Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet. **GRATIS**

Statkontoret genomför på regeringens uppdrag en uppföljning av länsarbetsnämndernas nya ledningsform som infördes den 1 januari 2002. I denna delredovisning beskrivs dels hur länsarbetsnämndernas verksamhet styrdes innan den nya ledningsformen trädde i kraft, dels vilka uppfattningar om och förväntningar på den nya ledningsformen som hittills har kommit fram. Statskontoret har i denna rapport valt att lyfta fram det regionala och lokala perspektivet.



STATSKONTORET

Box 2280, 103 17 Stockholm,
Norra Riddarholmshamnen 1,
Telefon 08-454 46 00, Fax 08-791 89 72,
www.statskontoret.se