Ref KB



CIVIL-
DEPARTEMENTET

Lokalkontor

- ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1990:7

Betänkande av stat-kommunberedningen

Ref KB



CIVIL-
DEPARTEMENTET

Lokalkontor

- ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling

SOU 1990:72

Betänkande av stat-kommunberedningen

Statens offentliga utredningar
1990:72
Civildepartementet

Lokalkontor

- ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling

Betänkande av stat-kommunberedningen
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10635-3
ISSN 0375-250X

FÖRORD

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Beredningen har i sitt utredningsarbete tagit upp olika frågor för att förbättra samverkan inom den offentliga sektorn. Försöksverksamheten med lokalkontor är ett exempel på detta.

I glest befolkade områden uppstår svårigheter att upprätthålla en godtagbar servicenivå. För att avhjälpa detta pågår försök med lokal- och servicekontor. Funktioner från olika förvaltningar har förts samman för att därigenom skapa bärkraftiga enheter. En arbetsgrupp inom stat-kommunberedningen har haft i uppdrag att allsidigt belysa de olika aspekter som är förenade med inrättande av lokalkontor och andra typer av samverkan mellan statliga och andra myndigheter.

I föreliggande betänkande redovisar arbetsgruppen resultatet av sitt utredningsarbete. Arbetsgruppen lägger fram olika förslag som syftar till att utveckla och stödja lokalkontorens verksamhet. Arbetsgruppen anser det angeläget att fortlöpande följa och utvärdera pågående verksamheter, klargöra problem och hinder för samverkan samt sprida kunskap om försöken. Arbetet med delegering av ansvar och befogenheter till kommunerna bör intensifieras.

Stockholm i augusti 1990

Ulf Göransson
ordförande

Till ordföranden i stat-kommunberedningen,
civildepartementet

Lokalkontor och annan samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner

Stat-kommunberedningen ansåg, i rubricerade PM 1989-09-15, att en arbetsgrupp borde tillsättas inom stat-kommunberedningen för att allsidigt belysa de olika aspekter som är förenade med inrättande av lokalkontor och andra typer av samverkan mellan statliga och andra myndigheter.

Departementschefen vid civildepartementet förordnade 1989-10-24 undertecknad, generaldirektör, som sakkunnig vid stat-kommunberedningen för att utreda frågan. Samtidigt förordnades följande experter att ingå i utredningen.

Bengt Berglund, planeringsdirektör, Lennart Almqvist, sakkunnig vid civildepartementet, Staffan Bond, huvudsekreterare vid glesbygdsdelegationen, Jan Eric Gyllenram, departementssekreterare vid kommunikationsdepartementet, Ulf Henricsson, länsråd vid länsstyrelsen i Uppsala län, Ivar Lidström, departementssekreterare vid arbetsmarknadsdepartementet samt Anders Rahmn, departementssekreterare vid socialdepartementet.

Arbetet inleddes med överläggningar med representanter för en rad centrala statliga, kommunala, fackliga m fl instanser vilka kunde betraktas som väsentliga intressenter i sammanhanget. I januari 1990 genomfördes ett seminarium på civildepartementet med deltagande från ett 15-tal sådana instanser. Utredningen har besökt länsstyrelsen och vissa lokalkontor i Norrbotten, länsstyrelserna i Skaraborgs, Älvsborgs samt Göteborgs och Bohus län, postens lokalkontor i Värmlands Nysäter samt har sammanträtt i Sala med den så kallade W-U-X-gruppen. Vidare har, genom enkäter till länsstyrelserna, dels kartlagts förekomsten mm av lokalkontor i länen och dels förekomsten mm av samarbete över länsgränser. Ett omfattande material därutöver har samlats in eller sänts in av olika instanser. Carl-Öije Segerlund vid Svenska kommunförbundet och det så kallade MISO-projektet i Härnösand liksom posten har, efter överenskommelse, överlämnat särskilda promemorior.

För vissa kartläggningar och analyser har utredningen anlitat konsulten Christer Nyqvist, Stockholm. Bl a har han behandlat olika frågor kring det s k SLOS-projektet i Västernorrlands län, Tierp-projektet i Uppsala län samt Västerbottenprojektet.

Resultatet av utredningsarbetet redovisas i bifogad rapport. Till rapporten har fogats ett särskilt yttrande av Staffan Bond.

Stockholm i april 1990

Karl-Lennart Uggla

/Bengt Berglund Lennart Almqvist Staffan Bond Jan Eric Gyllenram

Ulf Henricsson Ivar Lidström Anders Rahmn

Bifogas: Lokalkontor - ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling

Lokalkontor - ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling

Innehåll

		sid
	SAMMANFATTNING	5
1.	INLEDNING	9
2.	UPPDRAGET	11
2.1	Direktiven	11
2.2	Tolkningen av uppdraget	12
3.	PÅGÅENDE OCH PLANERADE PROJEKT - LOKALKONTORSMODELLER	14
3.1	Kartläggningens uppläggning m.m.	14
3.2	Några olika former av lokalkontor	15
3.2.1	Lokalkontor med anledning av ny länsförvaltning	16
3.2.2	Servicekontor	18
3.2.3	Utvecklingskontor	21
3.2.4	S.k. medborgarkontor	24
3.3	Några generella slutsatser	26
4.	SAMARBETE ÖVER LÄNSGRÄNSER M.M.	31
4.1	Uppdraget, kartläggning m.m.	31
4.2	Slutsatser	31
5.	EKONOMISKA, SAMHÄLLSEKONOMISKA M.FL. ASPEKTER	34
5.1	Inledning	34
5.2	Kostnadsaspekter	34
5.3	Samhällsekonomiska överväganden	36
5.4	Teknikutnyttjande	38
6.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	41
6.1	Överväganden	41
6.2	Förslag	47
	BILAGEDEL	53

SAMMANFATTNING

Under avsnitt 1, **Inledning**, erinras om det hittillsvarande arbetet för en förnyelse av den offentliga förvaltningen.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för utveckling av s.k. lokalkontor och andra samverkansformer inom den offentliga verksamheten får ses som ett led i statsmakternas arbete för nämnda förnyelse. I avsnitt 2, **Uppdraget,** redovisas dels det huvudsakliga innehållet i direktiven och dels utredningens tolkning av dessa.

I avsnitt 3, **Pågående och planerade projekt - lokalkontorsmodeller**, redovisas resultaten från en kartläggning av lokalkontorsprojekt m.m. Som underlag för analysen delas projekten in i fyra huvudsakliga grupper benämnda på följande sätt.

1. Lokalkontor med anledning av ny länsförvaltning 1991, "länsstyrelsekontor".
2. Servicekontor
3. Utvecklingskontor
4. Medborgarkontor

Analysen visar att de s.k. *länsstyrelsekontoren* visserligen har goda förutsättningar för genomförande (de existerar i princip redan idag), att rekryteringen av personal inte utgör något problem och att kostnaderna blir små eller knappast några, men att de å andra sidan (försåvitt länsstyrelserna inte är beredda att vidta särskilda åtgärder för att utveckla dessa kontor) knappast bidrar till att öka serviceutbudet eller till utvecklingen av de länsdelar där de finns.

För de s.k. *servicekontoren* noteras positiva förtecken i en rad avseenden. Sådana kontor stimulerar till samverkan över sektorgränser liksom över gränsen statligt/kommunalt och bidrar därmed påtagligt till en förnyelse av den offentliga sektorn. Serviceutbudet förbättras, medborgarinflytandet får göra sig gällande mm.

De s.k. *utvecklingskontoren* bygger till viss del på ett uppifrån-och-ner-tänkande. Länsstyrelserna är många gånger initiativtagare och det är länsstyrelsernas uppfattning om utvecklingen i länets olika delar som är avgörande. De faktiska förutsättningarna för etablering av dessa kontor är vidare inte de allra bästa. Bl.a. kan kostnaderna bli betydande och rekryteringen av personal kan visa sig bli problematisk. Skulle man å andra sidan bemästra alla problemen skulle fördelar vinnas från utvecklingssynpunkt för berörda länsdelar.

De så kallade *medborgarkontoren* har inte utvärderats på samma sätt som övriga beroende på att planeringen för sådana inte är särskilt långt kommen idag.

Under de mer *generella slutsatserna* uppmärksammas på att man, inför den fortsatta utvecklingen av lokalkontor, bör göra klart vilka beslut riksdagen kan förväntas ta inom olika politikområden i en framtid och vilka konsekvenser för bl.a. den regionala statliga förvaltningen dessa beslut kan få. Hur påverkas möjligheterna för denna förvaltning att delta i den framtida utvecklingen av t.ex. lokalkontor?

Under avsnitt 4, **Samarbete över länsgränser mm**, behandlas förekomsten av och problemen med länsstyrelsernas m.fl. samarbete i olika frågor över länsgränser.

Med hänsyn till den korta tid som stått till utredningens förfogande har det varit svårt att genomföra några fördjupade analyser av samarbetet i fråga. Utredningen har låtit sig nöja med att i huvudsak beskriva den totalt sett mycket omfattande samverkan som förekommer över länsgränser. En slutsats som emellertid kan dras är att utveckling av lokalkontor bör bli föremål för samarbete över länsgränser.

Avsnitt 5, **Ekonomiska, samhällsekonomiska m fl aspekter**, innehåller en diskussion kring lokalkontor och andra samverkansformer sett från ekonomiska och samhällsekonomiska utgångspunkter. Även möjligheterna att i ifrågavarande sammanhang utnyttja modern informationsteknik tas upp.

Det konstateras att utvecklingen av vissa typer av lokalkontor, närmast en form av servicekontor, kommer att kunna leda till såväl kostnadsbesparingar för var och en av de i projekten ingående intressenterna som förbättrad kvalitet på servicen för allmänheten. Att kostnaderna minskar hänger samman med att man förmår utnyttja de gemensamma resurserna avsevärt mycket effektivare och att man drar nytta av även andra s.k. stordriftsfördelar. Bl.a. har boendeservicedelegationen visat hur man genom samverkan mellan olika servicesektorer skulle kunna spara in mångmiljardbelopp för samhället (jfr sid 35-36). Enbart därigenom blir de samhällsekonomiska vinsterna högst påtagliga. Särskilt för människor i glest befolkade områden av landet, vilka för närvarande oftast är utsatta för nedläggningar av serviceinstitutioner, blir vinsterna störst. För kommunerna skulle etableringar av lokalkontor, rätt utformade, bli lönsamma redan på kort sikt. Skulle

utvecklingen av lokalkontor och f.ö. andra samverkansformer dessutom bidra till minskad urbanisering kunde redan befintliga investeringar i infrastruktur utnyttjas längre och dyrbara nyinvesteringar undvikas.

Under rubriken 6.1 **Övervägande**n konstateras bl.a. följande.

Utredningen har uppfattat att dess uppgift, kort sammanfattat, varit att ange vägar för att komma till rätta med de hinder som finns för utveckling av lokalkontor m.fl. samverkansformer, att uppmärksamma de effektiviseringsmöjligheter och de effektiviseringsvinster som står att finna i sådan samverkan samt att visa på fördelarna från servicesynpunkt för de enskilda människorna.

För att klara serviceförsörjningen och därmed vidmakthålla grunden för utveckling över huvud i olika landsdelar, *krävs* att *ett helt nytt tänkande* får göra sig gällande och att man från såväl statligt som kommunalt håll *tar* de mer eller mindre långt gående *initiativ* som nu krävs.

Alla är idag väl medvetna om vilka problem den offentliga förvaltningen står inför och att den effektivisering av verksamheter som krävs i betydande utsträckning står att finna i att man samverkar över sektorgränser såväl som över gränsen statligt/kommunalt. Problemen med att trots allt få till stånd samarbete i avgörande utsträckning över dessa gränser är emellertid betydande.

Vissa strategiska insatser från statsmakternas sida, vilket även har omvittnats, skulle emellertid kunna leda såväl till ett snart avlägsnande av de faktiska hinder som finns som till att bryta upp olika låsningar.

Fortsättningsvis behandlas utredningens förslag i avsikt att tillgodose följande rubrikmässigt karakteriserade behov.

1. Behovet av auktoritativa uttalanden och anvisningar
2. Behovet av försök
3. Behovet av fria medel
4. Behovet av en central instans
5. Behovet av lokalt engagemang

Under rubriken 6.2 **Förslag** föreslås följande.

1. Ett auktoritativt uttalande bör göras från centralt statligt håll om angelägenheten av samt målen för samverkan över sektorgränser liksom över gränsen statligt/kommunalt. Uttalandet skulle således i första hand riktas till den samlade offentliga verksamheten. Samtidigt bör möjligheterna till samverkan över gränsen offentligt/privat hållas öppen. Vad särskilt gäller statlig verksamhet skulle frågan utvecklas ytterligare i de anvisningar för budgetarbetet regeringen anger för de statliga verken och myndigheterna. För t.ex.

länsstyrelserna bör gälla att möjligheterna till samverkan skall prövas.

2. Förutom att staten, över statsbudgeten, direkt bör stödja olika försök att utveckla lokalkontor m.fl. samverkansformer i skilda delar av landet bör även andra finansieringskällor utnyttjas. Det gäller bl.a. länsstyrelsernas projektmedel samt de medel som disponeras av statens förnyelsefonder och kommunernas trygghetsfonder. Ett fullskaleförsök med utveckling av lokalkontor m.m. bör påbörjas med tyngdpunkten t.v. förlagd till Västernorrlands län.

3. För statliga organ, särskilt regionala och lokala sådana, bör budgeteras "fria medel" att utnyttjas för ifrågavarande samverkansaktiviteter. Det pågår redan men krävs ytterligare betydande ansträngningar för att få till stånd en förnyelse över huvud av den statliga budgetprocessen. Budgetarbetet bör utnyttjas som ett aktivt instrument i den offentliga verksamhetens omvandling.

4. En central instans nära regeringskansliet, förslagsvis inom stat-kommunberedningen, bör utses att ansvara för att driva utvecklingen på området. Denna instans bör ägna sig åt bl.a. följande frågor.

- Följa och utvärdera pågående verksamheter, inte minst med hänsyn till den regionala utvecklingen,
- klargöra problem och hinder för samverkan,
- sprida kunskaper på området, bl.a. från försöket i Västernorrlands län samt
- ge regeringen fortlöpande underlag för anvisningar och åtgärder i övrigt i reformarbetet.

5. Arbetet syftande till delegering av ansvar och befogenheter till kommunerna bör intensifieras.

1. INLEDNING

Frågan om förnyelse av den offentliga förvaltningen har under senare tid allt mer kommit att stå i centrum för debatten. Bakgrunden är de ekonomiska problemen hos stat, och kommuner, arbetskraftsproblemen, problemen med att tillgodose kraven på service liksom en önskan att vidga medborgarinflytandet och ta till vara människornas kunnande och engagemang i de olika samhällsfrågorna. En förnyelse av denna offentliga förvaltning har emellertid pågått under hela efterkrigstiden.

På 1960-talet förde man i samband med besluten om en ny regionalpolitik över ett betydande ansvar för den regionala utvecklingen på länsstyrelserna. Det följdes senare upp genom beslutet om en *länsstyrelsereform 1971*. Vid länsstyrelserna inrättades styrelser med lekmannarepresentation där landshövdingarna fungerade som ordförande. Länsstyrelsernas ansvar för sektorsamordningen i länen betonades. Samtidigt genomfördes den stora *kommunreformen* i syfte att förbereda för decentralisering av ansvar och befogenheter till även den lokala nivån.

Under 1980-talet har olika *beslut om decentralisering och omlokalisering* tagits av regering och riksdag. Statsmakterna har även beslutat om s k *frikommunförsök* i vissa kommuner och landsting. Stöd har vidare lämnats till ett stort antal *försöksprojekt* i såväl statlig som kommunal regi vilka syftat till att förbättra sektorsamordningen och effektivisera samhälleliga verksamheter. Statskontoret har i rapporten Sambruk i offentlig verksamhet (1989:46) visat att stora besparingar kan uppnås enbart genom sambruk mellan verksamheter tillhöriga skilda samhällssektorer och mellan statlig och kommunal förvaltning.

Väsentligt i sammanhanget är riksdagens beslut (prop 1988/89;154) om en *ny regional statlig förvaltning*. Av särskilt intresse är förslaget att de nya länsstyrelserna, i avsikt att öka tillgängligheten och förbättra servicen till medborgarna, skall få bättre möjligheter att etablera lokalkontor. Samtidigt betonas vikten av att länsstyrelserna utvecklar samarbete

över länsgränserna.

Vad beträffar riktlinjerna för det fortsatta förnyelsearbetet kan följande nämnas.

Den *regionalpolitiska kommittén* uppmärksammar den starkt sektoriserade offentliga förvaltningen i dagens samhälle. För att komma till rätta bl a med de regionalpolitiska problemen krävs en förbättrad samordning över sektorgränser. Frågorna blir föremål för ytterligare överväganden och förslag i *regeringens proposition 1989/90:76, Regionalpolitik för 90-talet.* Bland annat erinras i denna proposition om följande.

Länsstyrelserna har i fråga om regionalt utvecklingsarbete och regionalpolitikens genomförande i länen givits en samordningsroll. Förutsättningarna för denna samordningsroll ges främst i länsstyrelseinstruktionen (1988:971) och förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete. Med utgångspunkt från statsmakternas beslut om regionalpolitiken skall länsstyrelserna precisera och lägga fast mål och riktlinjer för såväl länsstyrelsens egen verksamhet som för verksamheten hos andra statliga länsorgan och andra statliga myndigheter som arbetar i länet. I det löpande regionala utvecklingsarbetet skall länsstyrelserna sedan verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet står i samklang med målen för länets utveckling.

Mot denna bakgrund framhålls att "det bör således vara en av länsstyrelsernas viktigaste uppgifter att åstadkomma en väl fungerande sektorssamordning. I detta ligger också att ta initiativ till utvecklingsarbete och experiment i samarbete med andra myndigheter och kommunerna för att utveckla nya former för förbättrad samhällsservice."

I propositionen föreslås vidare att länsstyrelserna, i första hand i glesbygdsområden, skall kunna ta upp överläggningar om alternativa lösningar för att samordna offentlig service med annan på orten existerande verksamhet innan statlig service får läggas ned. Lokal- eller i vissa fall personalsambruk nämns som tänkbara lösningar.

Slutligen kan hänvisas till *bilaga 2 till budgetpropositionen 1990* , där förnyelsefrågorna inom den offentliga förvaltningen behandlas utförligt. Där sägs bl.a. att

".....det är viktigt att utveckla samspelet och samordningen mellan olika statliga myndigheter. Även samordningen mellan olika huvudmän inom hela den offentliga sektorn bör utvecklas för att göra förvaltningen mer serviceinriktad, mindre resurskrävande och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter.

Av 7 paragrafen verksförordningen (1987:1100) följer att myndigheterna i vissa administrativa avseenden skall samordna sina verksamheter med angränsande verksamheter. Och enligt 6 paragrafen förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Initiativ till att ytterligare effektivisera den offentliga sektorn och öka förutsättningar för lokala lösningar genom olika former av samordning bör utvecklas och stimuleras. Det kan t.ex. innebära vidgade möjligheter för myndigheterna att sköta sin förvaltning, samordnat myndighetsagerande eller gemensam projektorganisation för flera myndigheter. I viss utsträckning pågår redan sådana samverkansprojekt med olika inriktning och omfattning."

2. UPPDRAGET

2.1 Direktiven

Chefen för civildepartementet tillsatte hösten 1989 en särskild arbetsgrupp, med uppgift att för stat-kommunberedningens räkning redovisa resultat från en utredning rörande förutsättningarna för utveckling av s.k. lokalkontor och andra samverkansformer inom den offentliga sektorn.

I direktiven för utredningen (jfr bilaga A) konstateras att i det omfattande arbete som bedrivs från statsmakternas sida för att omvandla den offentliga sektorn i syfte att uppnå bättre resursutnyttjande, ökad effektivitet och förbättrad service för allmänheten kan inrättande av lokalkontor vara ett verksamt bidrag. Vidare är det av stor vikt att varje möjlighet prövas att inom ramen för befintliga resurser skapa förutsättningar för att uppfylla de regionalpolitiska målen om balanserad regional utveckling och att ge tillgång till arbete, service och god miljö åt alla människor oavsett var de bor i landet. Ett medel att uppnå dessa mål är att på olika sätt förbättra infrastrukturen. Det kan ske genom att man skapar offentliga organ vilka arbetar under decentraliserade former och som anpassar sin verksamhet till olika lokala förhållanden. Lokalkontor och andra sambruks- och samverkansformer kan verksamt bidra till en sådan utveckling.

Utredningen bör, enligt dessa direktiv, genomföra följande.

- En kartläggning inom de olika länen dels av hur redan befintligt arbete bedrivs vad avser påbörjade lokalkontorsprojekt och dels hur man ser på frågan om inrättande av olika typer av kontor i framtiden. Parallellt med denna kartläggning skall frågan om vilka hinder av formell eller annan art som kan vara förknippade med inrättandet av lokalkontor

analyseras.

- Analyser av mer modellbetonad karaktär bör ske i avsikt att finna kriterier för hur man eventuellt kan optimera den offentliga servicen inom oförändrade kostnadsramar genom att inrätta olika kontorstyper. Här bör arbetsgruppen kunna lägga andra än rent glesbygdsbetonade synpunkter.
- En belysning bör ske av olika kostnadsaspekter med hänsyn till genomförandetider mm. Även de samhällsekonomiska konsekvenserna bör belysas liksom möjligheterna att använda ny teknik.
- Problemen med samverkan mellan kommuner och statliga och andra organ vilka är belägna i olika län bör belysas.
- I samband med kartläggningen bör utredningen kontinuerligt överföra kunskaper mellan projekt och därvid särskilt beakta utredningar i övrigt vilka har betydelse i sammanhanget. Särskilt bör statskontorets studie av sambruk inom den offentliga sektorn vara av stort intresse för arbetsgruppen.

2.2 Tolkningen av uppdraget

Som framgår av direktiven är det två fenomen som bör bli föremål för utredningens överväganden nämligen dels inrättandet av s k *lokalkontor* i mer fysisk bemärkelse och dels *samverkansfrågor i övrigt* av intresse i sammanhanget.

Utredningen har på grund av omfattningen av idag pågående verksamheter fått ägna enbart kartläggningen av lokalkontor i bemärkelsen fysisk/geografisk förekomst stort arbete. Den samverkan mellan olika intressenter som genomgående krävs för att få till stånd dessa kontor har analyserats mer ingående. Vad beträffar samverkansfrågor i övrigt har arbetet koncentrerats på den särskilt utpekade frågan om samverkan över länsgränser.

Vad gäller *målen* för utvecklingen av lokalkontor mm kan tre huvudsakliga sådana urskiljas:

1. Ökad effektivitet inom den offentliga förvaltningen
2. Förbättrad service för människorna
3. Mer balanserad regional utveckling

Utredningen har på ett tidigt stadium i sitt arbete formulerat vissa hypoteser eller antaganden vilka sedan prövats så långt möjligt i det vidare arbetet. En sådan har varit att det inom den offentliga förvaltningen finns en betydande rationaliseringspotential. Den kan tas till vara om de egna verksamheterna effektiviseras, exempelvis genom utnyttjande av ny teknik eller genom ett effektivare utnyttjande av personalen. Vissa statliga, särskilt regionala, funktioner bör även kunna flyttas över till den lokala nivån. Redan på grund av effektiviseringarna skulle ett närmande till det första av ovan nämnda mål kunna ske. De

resurser som friggjordes skulle kunna utnyttjas för exempelvis lokalkontorsuppbyggnader vilket i sin tur skulle leda till ytterligare *betydande effektiviseringar* och till *ett närmande till även servicemålet.*

Vad gäller det sist nämnda *regionalpolitiskt betingade målet,* har antagandet varit att lokalkontor kan ha en väsentlig funktion att fylla som en första konkret verksamhet att samverka kring i ett arbete för förnyelse av den offentliga förvaltningen. Lokaliseringen av dessa kontor kan i sin tur få väsentlig regionalpolitisk betydelse på sikt.

Vad beträffar den ålagda arbetsuppgiften att genomföra *analyser av* mer *modellbetonad karaktär,* har det tidigt stått klart att utredningen knappast skulle komma att kunna anvisa några slags optimala och generellt tillämpbara modeller. Förutsättningarna för etablering av lokalkontor är närmast unika i varje enskilt av de hittills förekommande fallen. Varje ort har sin speciella uppsättning av infrastruktur och sin näringslivssammansättning, sin befolkningssammansättning, sitt geografiska läge mm att utgå från. Och inte minst skiftar intresset och kompetensen för projektarbete orter och kommuner emellan. Därmed dock inte sagt att olika erfarenheter som vunnits vid tidigare försök i tillämpliga delar inte skulle kunna utnyttjas i framtida projekt. Tvärtom är det angeläget att så sker.

Frågan om *samarbete över länsgränser* har kartlagts genom en enkät till länsstyrelserna. Ett antagande inför analysen av enkätsvaren har bl.a. varit att nuvarande administrativa gränser inte alla gånger befordrar en i många fall nödvändig interregional planering.

Slutligen kan det konstateras att det inte ingått i utredningens uppgifter att i några mer grundläggande avseenden ompröva principerna för ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter eller mellan stat och kommuner.

3. PÅGÅENDE OCH PLANERADE PROJEKT - LOKALKONTORSMODELLER

3.1 Kartläggningens uppläggning mm

Kartläggningen av förekommande lokalkontorsprojekt gjordes dels genom en enkät till samtliga länsstyrelser och dels genom närmare studier och analyser av vissa relativt långt drivna och därmed utvärderingsbara projekt. I enkäten till länsstyrelserna anfördes bl a följande.

Lokalkontor är som vi ser det samlingsbegreppet för olika samarbetsformer som finns etablerade eller drivs i projekt. Samarbetet behöver alltså inte nödvändigtvis ske "under samma tak". Det kan, som t ex inom posten, ske genom att en eller flera offentliga myndigheter/organ överlåter på postkontoret att mot betalning ombesörja viss service. Vidare ingår åtgärder inom en och samma myndighet , t ex länsstyrelsen, vilka syftar till att decentralisera/omlokalisera funktioner/verksamheter till andra delar av länet.
I lokalkontorsbegreppet är samverkan och förnyelse väsentliga ledord. Mycket med sådan innebörd pågår inom den offentliga sektorn. Med hänsyn till tidsramar mm kommer det inte att finnas möjlighet att ta upp alla i och för sig relevanta företeelser i vår kartläggning. En avgränsning görs därför på så sätt att enbart lokalkontor där staten medverkar i en eller annan form tas med. Således faller renodlade former av kommunala och landstingskommunala lokalkontor utanför kartläggningen.
En annan avgränsning är att samverkan inte enbart är verksamhetsbetingad utan även kan motiveras från regionalpolitiska utgångspunkter. Det handlar t ex om åtgärder för att förhindra nedläggning av service eller genom offensiva åtgärder sprida service och sysselsättning i länet.

Observeras bör att kartläggningen således endast täcker in sådana lokalkontor "där staten medverkar i en eller annan form". Renodlade former av kommunala och landstingskommunala sådana liksom för övrigt lokalkontor m.fl. vilka tillkommit på *lokalt initiativ* (t ex byalag) finns därmed inte med. Vad gäller dessa senare initiativ rör det sig sannolikt om ett väsentligt antal sådana spridda över hela landet. (Projekt över huvud vilka drivs i dessa

byalags m fl regi uppgår till åtskilliga hundratal). Till detta skall läggas att länsstyrelserna knappast haft kännedom ens om alla projekt vid vilka statlig medverkan faktiskt förekommit. Det gäller t ex alla de initiativ *posten* tagit till samverkan med kommuner, lanthandlare m fl och möjligen inte heller alla de projekt i vilka *glesbygdsdelegationen* medverkat. Därtill kommer att det av *statskontoret* drivna s k sambruksprojektet inte behandlats av utredningen. Orsaken är att statskontorets egen utvärdering redovisats i stort sett samtidigt med denna rapport och därmed kan antas bli föremål för statkommunberedningens särskilda överväganden.

Utöver kartläggningen genom enkäten till länsstyrelserna har emellertid två fenomen studerats särskilt nämligen dels *postens* skilda verksamheter på området och dels utvecklingen av s.k. *medborgarkontor* i Härnösands kommun. Särskilda promemorior har, efter överenskommelse, överlämnats till utredningen (jfr.bilagorna H och I).

Kartläggningen av lokalkontor via enkäten till länsstyrelserna har visat att det fortfarande är relativt få projekt vilka syftar till samverkan "under samma tak" (dvs utgör "kontor") och av dessa har endast ett begränsat antal hunnit etableras rent fysiskt. Underlaget för utvärdering i mer slutgiltig mening är därför fortfarande bräckligt.

3.2 Några olika former av lokalkontor

Som framgår av kartläggningen av lokalkontor (jfr bilaga B), och som framgått av de särskilda studier lokalkontorsutredningen företagit, kan följande fyra huvudsakliga former av lokalkontor urskiljas.

1. Lokalkontor vilka tillskapats eller är på väg att tillskapas främst med anledning av riksdagens beslut om en ny länsstyrelsereform den 1 juli 1991, s.k. *länsstyrelsekontor*.

2. Lokalkontor vilka tillkommit eller är på väg att tillkomma i syfte att upprätthålla, alternativt förbättra servicesituationen på en viss ort (större delen av här ej behandlade lokalkontors- eller samarbetsprojekt på den lokala nivån torde kunna hänföras till denna typ), s.k. *servicekontor*.

3. Lokalkontor vilka tillkommit i syfte att bidra till utvecklingen i stort av en viss länsdel, dvs är regionalpolitiskt betingade, s.k. *utvecklingskontor*.

4. S.k. *medborgarkontor*, d.v.s. en form av lokalkontor byggda på utnyttjande av modern informationsteknik, generalisthandläggare mm.

anm Det är att märka att det bland dessa fyra former av eller modeller för lokalkontor inte finns sådana vilka tillkommit i exklusivt syfte att åstadkomma effektiviseringar av samhälleliga verksamheter. Det är endast inom nämnda *sambruksprojekt* man har haft effektivisering som närmast enda mål. Det betyder emellertid inte att här behandlade former av lokalkontor inte inrymmer en betydande potential för effektivisering och rationalisering.

Som exempel på den första typen av lokalkontor kan nämnas det länsstyrelsen i Älvs-

borgs län kan förväntas inrätta i Borås. Vad gäller typ två kan Fränsta- och Bredbynprojekten i Västernorrlands län och även vissa av postens verksamheter på området stå som exempel. Lokalkontoret i Tierp i Uppsala län liksom det på inomregional omlokalisering koncentrerade projekt länsstyrelsen i Västerbottens län startat kan hänföras till kontor av typ 3. Det så kallade MISO-projektet i Härnösand syftar till att få till stånd s.k. medborgarkontor. I det följande diskuteras dessa fyra olika former av lokalkontor med utgångspunkt från bl a målen för verksamheterna, de faktiska förutsättningarna för genomförandet, innehållet samt vem eller vilka som kan förväntas fungera som initiativtagare.

3.2.1 Lokalkontor med anledning av ny länsförvaltning

Exempel

I särskilt vissa län, Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län, är olika regionala myndigheter spridda på ett antal orter. Till exempel finns lantbruksnämnden i Skaraborgs län i Skara medan den i Göteborgs och Bohus län finns i Uddevalla, dvs utanför residensstäderna. Enligt propositionen om en ny länsförvaltning (1988/89:154) blir det aktuellt att utveckla lokalkontor i de orter där i den nya länsstyrelsen ingående myndigheter redan finns. I Norrbottens län fick man redan i samband med omorganisationen 1 juli 1986 in lokala kontor i sin organisation. De orter det gäller är Karesuando, Kiruna, Pajala, Gällivare, Jokkmokk och Arvidsjaur.

Motiven eller målen för verksamheten

En önskan att ta till vara de redan befintliga länsstyrelseverksamheterna på olika orter har uppenbart funnits i t.ex. *Norrbottens län*. I det av länsstyrelsen påbörjade projektarbetet har målen formulerats på följande sätt.

Huvudmålet för projektet är att binda samman länsstyrelsens geografiskt spridda verksamheter samt stödja en utveckling av den decentraliserade organisationen med hjälp av ett elektroniskt post- och konferenssystem.

Delmål:

* Utveckla och utvärdera möjligheterna att stödja en decentralisering av verksamheten ut till lokalkontoren samt öka servicegraden mot länsbefolkningen.

* Utveckla och utvärdera PortaComs möjligheter att stödja länsstyrelsens projektverksamhet och externa kontakter.

* Klarlägga nuvarande och kommande behov av elektronisk post och konferensverksam-

het (internt, regionalt och inom nordkalottområdet).

* Åstadkomma ett enhetligt användargränssnitt. Arbetet skall i första hand utgå från ett verksamhets- och användarperspektiv.

De faktiska förutsättningarna för genomförande

De för denna typ av kontor faktiska förutsättningarna för genomförande får, relativt andra former av lokalkontor, betraktas som mycket goda. På orterna i fråga finns redan idag länsstyrelseverksamhet vid vilka det finns kompetent personal anställd. Lokaler finns att tillgå och inte minst viktigt: Det finns ett i allmänhet klart uttalat behov av tjänsterna i fråga. Det kan knappast ha berott på tillfälligheter att t ex lantbruksnämnden i Skaraborgs län är belägen på en annan ort än residensstaden eller att renbetes- m fl frågor kommit att hanteras på ett antal orter i Norrbottens inland. När lokaliseringarna beslutades tog man uppenbarligen stor hänsyn till var de näringar man skulle arbeta med och betjäna var belägna. Möjligheterna till utbyggnad av olika aktiviteter är vidare helt andra än vad de skulle ha varit om man tvingats etablera verksamheter från grunden. Ett samutnyttjande av redan befintliga servicefunktioner kan omedelbart ske. Den utvidgade länsstyrelseinstitution som på detta sätt kan tillskapas får även en från personalsynpunkt intressant omfattning. Det finns betydande möjligheter till umgänge med andra arbetskamrater vid en större institution och det finns även möjlighet att upprätthålla verksamheter vid någons eller några frånvaro. Berörda län kan av dessa skäl sägas ha ett försteg framför andra i arbetet på att utveckla denna typ av lokalkontor. Tyvärr finns idag inte några konkreta exempel att peka på där länsstyrelserna tagit dessa vidare initiativ även om man t.ex. i Norrbotten (jfr. ovan) har ambitioner i den riktningen.

Att vissa allmänna förutsättningar för utveckling av just dessa lokalkontor är goda betyder emellertid inte att en utveckling av kontoren i antydd riktning skulle vara helt problemfri. Det gäller till en början att vid länsstyrelsen i fråga få till stånd en allmän opinion för förändring. Erfarenheten visar vidare att verksamheter vilka är lokaliserade utanför residensstaden men ändå utgör delar av länsstyrelsen måste få sina arbetsuppgifter liksom olika ansvars- och kompetensfrågor noggrant definierade. Om detta inte görs uppstår lätt tvistigheter mellan befattningshavare vid lokalkontoret och länsstyrelsen till men för effektiviteten.

En annan fråga som måste göras klar i de fall länsstyrelserna avser att utvidga verksamheterna vid dessa kontor är i vad mån verksamheterna i fråga för överskådlig tid kan antas förbli länsstyrelseverksamheter. Skulle det relativt snart bli fråga om att föra över dessa till kommunerna - och sådant kan inte uteslutas - är risken för felinvesteringar uppenbar.

Innehåll

Innehållet vid en eventuellt utvidgad länsstyrelseverksamhet på orterna i fråga kommer självfallet att variera beroende på vilka verksamheter som redan finns där, vilka de mer specifika lokala önskemålen och förutsättningarna är samt slutligen vilka ambitioner och vilken förmåga respektive länsstyrelse har att genomföra konkreta projekt. Det får förutsättas att man från statsmakterna centralt lämnar erforderligt initialt stöd till varje väl motiverat och i proposition 1988/89:154 om en ny länsförvaltning avsett projekt av ifrågavarande art. De erfarenheterna man får från det i Norrbotten pågående försöket med utnyttjande av modern informationsteknologi för hopkoppling av residensstaden med lokalkontoren liksom för hopkoppling av lokalkontoren sinsemellan bör utnyttjas.

Initiativtagare

I första hand är det länsstyrelserna själva som får förutsättas ta initiativ. Det finns självfallet inget som hindrar att kommuner, andra statliga verk m fl presenterar egna förslag. Blir det fråga om nybyggnation måste kommunen i fråga under alla förhållanden engageras.

3.2.2 Servicekontor

Exempel

Olika exempel på vad som kan benämnas servicekontor finns redovisade i bl.a. bilaga B. Framför allt bör det s k *SLOS-projektet* i Västernorrlands län (jfr.bilaga D), tillkommet på länsstyrelsens initiativ, nämnas. De försöksorter som valts är Fränsta (Ånge kommun), Bredbyn (Örnsköldsviks kommun) och Junsele (Sollefteå kommun). I projektet medverkar förutom olika statliga länsmyndigheter, posten, polisen och berörda kommuner. Representanter för dessa ingår i projektets styrgrupp där även LRF, LO, TCO och civildepartementet finns representerade.

Bakom initiativet till SLOS-projektet döljer sig hoten om nedläggning av serviceinstitutioner på en rad orter i länet. Projektet har hittills haft inriktningen att finna samordningsvinster genom att integrera verksamheter lokalmässigt. (jfr. i övrigt Ds 1990:22 "Samordning av lokal offentlig service (SLOS)", där projektet dokumenteras och utvärderas).

Till denna kategori av lokalkontor kan även räknas de initiativ till samverkan mellan statliga, kommunala såväl som enskilda instanser som tagits av *posten* på ett antal orter i

riket. Ett exempel på ett sådant kontor är det i *Värmlands Nysäter*.

Motiven eller målen för verksamheten

Det långsiktiga målet för inrättande av ett servicekontor är att slå vakt om och helst utveckla den i huvudsak redan befintliga servicen på en viss ort. Ett näraliggande och konkret delmål är att pressa kostnaderna för varje enskild serviceverksamhet. Inom ramen för det så kallade sambruksprojektet återfinns företeelser vilka därmed kan hänföras till denna kategori av lokalkontor.

Betecknande för denna typ av lokalkontor är att man där så tydligt strävar efter att få till stånd samarbete över sektorgränser liksom mellan statliga och kommunala verksamheter. Väsentliga statliga servicefunktioner har varit posten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Intressant i sammanhanget är att motiven för tillskapande av sådana här kontor i långa stycken kan vara desamma i glesbygder såväl som i storstadsområden. Det gäller helt enkelt att slå vakt om den service som redan finns på orten eller i stadsdelen i fråga.

Om vissa grundläggande förutsättningar är för handen och om projektarbetet sköts på rätt sätt kan målen sättas högt. Möjlighet att genom samverkan pressa kostnaderna finns samtidigt som servicen kan behållas på nuvarande nivå eller till och med höjas.

De faktiska förutsättningarna för genomförande

Genom att i allmänhet huvudparten av berörda serviceverksamheter redan finns på orterna i fråga undviker man de personella m fl problem vilka som regel är förknippade med omlokaliseringar. Det är en avgjord fördel att all behövlig kompetens redan finns tillgänglig. Väsentligt är att någon tar nödvändiga initiativ till samarbete och att det sker på rätt sätt (jfr nedan). En annan närmast avgörande förutsättning är att kommunen i fråga är beredd att ta sin del av ansvaret. Det kan gälla utredningsinsatser, plan- och byggfrågor och det kan gälla ekonomiska insatser. En tredje förutsättning som normalt behöver vara uppfylld är att staten, från såväl regional som central nivå, lämnar verksamheten sitt stöd. Byggnadsstyrelsen måste t ex vara beredd att träda in som förhyrare av lokaler för den i projektet ingående statliga verksamheten.

Den reservationen får tills vidare göras att något försök ännu inte gjorts där man prövat möjligheterna till samverkan fullt ut. Av resultaten från SLOS-projektet, från sambruksprojektet liksom f.ö. från boendeservicedelegationens analyser kan emellertid den slutsatsen dras att en långt gående samverkan över sektorgränser, åtminstone vad gäller sambruk av materiella resurser, liksom en samverkan över gränsen statligt/kommunalt bör kunna komma till stånd. De hittillsvarande erfarenheterna från bl.a. SLOS-projektet är

sådana. Den modell för projektarbete, med ledningsgrupp mm, man prövat där har visat att man den vägen kan nå betydande resultat. Erfarenheten visar vidare att hinder av formell eller annan art inte förekommer annat än i mycket begränsad utsträckning. Det som emellertid saknas i dessa avseenden är konkreta och mer utvecklade försök att utnyttja gemensam personal. Ej heller har man i något fall sökt tillämpa de intressanta och lovande erfarenheterna från teknikutnyttjande mm i MISO-projektet.

Innehåll

Vad beträffar det huvudsakliga innehållet i den verksamhet varom det är fråga kan man särskilja åtminstone följande tre ambitionsnivåer.

1. Fysisk samlokalisering för att lösa och förbilliga framför allt lokalfrågor för olika institutioner.
2. Fysisk samlokalisering av verksamheter i syfte att utnyttja olika gemensamma stödfunktioner som telefonväxel, reception, sammanträdeslokaler, matsal etc samt för att göra gemensamma uppköp i syfte att pressa kostnaderna (dvs en form av sambruk). Exempel är de verksamheter som avses komma till stånd inom ramen för SLOS-projektet liksom de verksamheter som i vissa fall förekommer i sambruksprojektet.
3. Fysisk samlokalisering i enlighet med ovan men med det vidare syftet att utnyttja de samlade personella resurserna optimalt (utvecklat sambruk). Vad gäller detta mer utvecklade sambruk finns, som framgått ovan, ännu ytterligt få erfarenheter från praktiska försök att peka på.

Slutligen går det att urskilja ytterligare en framgångsväg nämligen den där man genom avtal om köp och försäljning av tjänster förbättrar närservicen på en viss ort. Här avses främst postens verksamheter på området. De går ut på dels att postverket upplåter sina postkontorslokaler åt kommuner, statliga myndigheter m fl för att de därifrån skall kunna lämna service till befolkningen och dels att posten överlåter t ex åt en lanthandlare att mot ersättning utföra vissa postala uppgifter. En form av "ambulerande lokalkontorsversamhet" utförs dessutom av lantbrevbärarna vilka mot ersättning utför tjänster längs med sina brevbärarlinjer för kommuners, landstings, m fl räkning.

Initiativtagare

Initiativet till bildande av ett servicekontor kan, i motsats till vad fallet är när det gäller övriga modeller för lokalkontor, tas från snart sagt alla håll. Ett statligt affärsdrivande verk, som till exempel posten, kan ha anledning att ta sådana initiativ. Det har även skett när postkontor på grund av ökade kostnader hotats av indragning. Detsamma gäller

kommuner som kan gripa in exempelvis i ett sådant fall men som därutöver kan ha rader av andra skäl för att ta initiativ. Man kanske står inför en utbyggnad under alla förhållanden av t ex äldrevård på den ort och kan i så fall ta tillfället i akt att samtidigt lösa även andra problem. Länsstyrelserna som redan har till uppgift att bevaka utvecklingen i länets olika delar kan ha all anledning att ta initiativ. Ett ytterligare skäl för just länsstyrelsen är att man där har som uttrycklig uppgift är att verka för sektorsamordning vilket det hela ju i allmänhet handlar om. Slutligen är det, vilket redan framhållits, inom detta område man finner projekt vilka tillkommit på initiativ från byalag m fl. Fördelen med initiativ från detta senare håll är bl a att de avspeglar ett genuint intresse från dem vilka lokalkontoren är avsedda att betjäna.

3.2.3 Utvecklingskontor

Exempel

Exempel på vad som kan benämnas "utvecklingskontor" kan hämtas från Västernorrlands (*Ånge*), Uppsala (*Tierp*) och Gävleborgs (*Hudiksvall*) län. Västerbottenprojektet är tillkommet i i princip samma syfte som de i övriga län. Det skiljer sig emellertid från dessa främst på grund av inslaget av omlokalisering av statlig verksamhet. Västerbottenprojektet har därför ägnats en särskild studie vars resultat redovisas i bilaga G. Utredningen ger sin syn på speciellt detta projekt under rubriken "Västerbottenprojektet" nedan.

Motiven eller målen för verksamheten

Avsikten med etableringarna har varit att utveckla servicen och infrastrukturen över huvud på en viss ort och för en viss länsdel för att därmed bidra till ortens/länsdelens utveckling. Närheten till dem man skulle betjäna har varit väsentlig i sammanhanget. Att skapa inomregional balans och utveckling inom de länsdelar det gäller är det övergripande, således regionalpolitiska, målet.

De faktiska förutsättningarna för genomförande

Jämfört med tidigare behandlade modeller för lokalkontor är de faktiska förutsättningarna för genomförande avgjort mer komplicerade. I utgångsläget saknas i allmänhet tidigare länsstyrelseverksamhet på den ort det gäller. Detsamma gäller lokaler och personal.

Problemet med normalt relativt betydande initiala investeringar och med ökade driftskostnader infinner sig omgående.

Omlokaliseringar från residensstaden till en annan ort i länet kan självfallet motiveras från regionalpolitiska utgångspunkter. Det kan särskilt gälla i fallet med ytstora län där residensstaden är belägen i länets utkant och det kan gälla i län där residensstaden inte är den största staden i länet. Det finns emellertid anledning att peka på ett par frågor av intresse i sammanhanget.

En fråga som inställer sig vid lokalisering av ifrågavarande slag till mindre och perifert belägna orter är hur rekryterigen av personal skall lösas? De erfarenheter man har från Tierp och Hudiksvall är inte representativa i ett sådant fall på grund av de större avstånd som gäller i exempelvis Västerbottens län. En annan är hur gränslinjerna mellan lokalkontorens och länsstyrelsens ansvarsområden skall dras. I båda fallen gäller det att finna lösningar.

Innehåll

Lokalkontoren i fråga kan ha ett mycket skiftande innehåll. I allmänhet säger man sig vilja förlägga till den ort det gäller serviceverksamheter av speciellt intresse för den allmänhet och de företag som finns just där. I fallet Västerbotten har sysselsättningsaspekten stor tyngd. Intressant i sammanhanget är att antalet ärenden (t ex glesbygdsstödärenden) tenderar att öka sedan kontoren i fråga etablerats. Småningom, när de mest akuta frågorna "betats av", sjunker ärendemängden. Det talar för att man för lokalkontor med sådan här regionalpolitisk inriktning, belägna perifert i förhållande till residensstaden, där så visade sig lämpligt borde pröva möjligheterna till samverkan över länsgräns för att på det sättet skapa ökat underlag för sin verksamhet. Länsstyrelserna har för övrigt, jämfört med posten, föräkringskassan m.fl ytterligt få servicefunktioner som riktar sig till allmänheten. Kontor uppbyggda av enbart länsstyrelseverksamheter kan därmed knappast motiveras från enbart servicesynpunkt.

Alternativet till lokalkontor med regionalpolitisk inriktning kan även vara att man delegerar beslutsbefogenheter till och även fördelar ramar på kommunerna (t ex glesbygdsstöd). I bl a Västerbottens och Jämtlands län har modellen med ramfördelning för stödverksamhet prövats. En ytterligare (eller samtidig) väg att gå är att man ger stöd till kommunernas uppbyggnad av egen kompetens och egna nätverk.

Initiativtagare

Länsstyrelserna i de län det gäller är för närvarande, på grund av sitt regionalpolitiska

ansvar, i allmänhet initiativtagare. På samma sätt som i fråga om de serviceinriktade kontoren (jfr ovan) finns det emellertid inget som i princip skulle hindra att kommuner, andra statliga verk m fl presenterar egna förslag. Exempel på lokalt tagna initiativ finns redan. Även vid denna typ av kontor måste, vid nybyggnation av något slag, berörd kommun under alla förhållanden engageras.

Det förhållandet att det är länsstyrelserna som har möjligheter att ta sådana här initiativ och, framför allt, att själva utveckla projekten rent praktiskt innebär, vilket bör observeras, att planeringen på visst sätt sker "uppifrån och ner". Därmed är det inte självklart att det är den berörda befolkningens genuina behov av service, sysselsättning etc som avspeglas i åtgärderna. Istället kan det många gånger vara de faktiska möjligheterna till omlokalisering som avgör vilka verksamheter som kommer i fråga. Specialintressen hos de vid länsstyrelserna som driver projekten kan även påverka utformningen.

Västerbottenprojektet

De synpunkter som ovan lagts på dessa s.k.utvecklingskontor generellt gäller självfallet de kontor som aktualiseras i Västerbottenprojektet. Vad beträffar detta projekt kan dessutom anföras följande.

Projektet i Västerbotten har delvis andra syften än vad som gäller för övriga här diskuterade länsstyrelseverksamheter. I Västerbotten har man riktat in sig på att åstadkomma en spridning av regionala statliga verksamheter till ett flertal orter i inlandet medan man i de två övriga länen kraftsamlat sig kring endast vissa orter. En annan väsentlig skillnad består i att man i Västerbotten avser att omlokalisera hela, ej endast delar, av statliga regionala verksamheter. Det gäller länsskolnämnd, lantmäteri, bilregister och rennäringsenhet vilka i sin helhet flyttas ut från länsstyrelsen. Man har kopplat ihop frågan om utveckling av lokalkontor med frågor om ren omlokalisering i främst sysselsättningsskapande syfte. Det kan emellertid nämnas att även i fallen med lokalkontor är sysselsättningsaspekten mycket framträdande.

Problemen vid genomförandet av Västerbottenprojektet blir enbart på grund av omfattningen avgjort mycket större än i Uppsala och Gävleborgs län. Kan lokalkontor, i den utsträckning som föreslås, byggas upp enbart genom omflyttning från Umeå till inlandet? Kan man förvänta att behövlig kompetent personal från Umeå flyttar med till alla dessa mindre orter? Av skrivelser vilka flutit in till länsstyrelsen framgår att det bland berörda finns en opposition mot planerna.

Självfallet kan en länsstyrelse, om de ekonomiska, personella m.fl. förutsättningarna finns, besluta om en omlokalisering från residensstaden av delar av eller hela länsstyrelseenheter. Det rör sig ju i själva verket endast om hur länsstyrelsen i fråga vill ordna med sin egen interna organisation. Enligt programmet för omlokaliseringarna mm i Västerbot-

tens län blir emellertid kostnaderna betydande. 23 Mkr beräknas i engångskostnader. Dessutom tillkommer nämnda troliga rekryteringsproblem. Ett ytterligare problem bör uppmärksammas särskilt. Av bilaga G framgår tydligt att nuvarande huvudmannaskap för åtskilliga av de verksamheter vilka skulle bli föremål för omlokalisering kan komma att ifrågasättas. Länsstyrelsen har med andra ord inte kontroll över utvecklingen i stort för dessa verksamheter. Risken för felinvesteringar är därmed uppenbar.

Som framgår av nämnda bilaga G är Västerbottenprojektet idag knappast tillräckligt utrett för att man skall kunna bilda sig en slutgiltig uppfattning om alla frågor det väcker. Med hänsyn härtill, med hänsyn till de redan nu förutsebara kostnaderna och med hänsyn till osäkerheten om var ansvaret för vissa idag statliga verksamheter slutgiltigt kan komma att hamna förordar utredningen att projektet omprövas från grunden. För övrigt bör även frågan ställas om inte det av utredningen anvisade alternativet till att uppnå bl.a. de syften länsstyrelsen i Västerbottens län har är att föredra, nämligen att aktivt verka för delegering av ansvar till kommunerna, främst från den regionala nivån (jfr. 6.2 Förslag nedan)?

3.2.4 S. k. medborgarkontor

Motiven eller målen för verksamheten

MISO-projektet i Härnösand ingår som ett bland försöken idag att förnya den offentliga förvaltningen. Det man främst riktat in sig på är en förnyelse av den offentliga förvaltningsservicen till medborgarna. Man önskar genom vad man benämner "extern effektivisering" inom den offentliga sektorn bidra till att såväl förbättra servicen för människorna som öka människornas kunskaper i och inflytande över samhällsfrågorna.

Genomförande mm

Genom att MISO-projektet är ett i sitt slag unikt projekt i riket har man inte haft några svenska förebilder att utgå från i sitt arbete. Istället har man fått söka sådana i Danmark, England, Tyskland m fl länder. Ekonomiska bidrag till verksamheten har lämnats från såväl kommunalt som statligt håll. Det gäller Härnösands kommun, länsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Vidare har televerket och STU engagerat sig starkt. Regeringen har 1990-04-19 beslutat anslå ytterligare medel till projektet.

En stiftelse har bildats av länsstyrelsen och landstinget i Västernorrlands län samt Härnösands kommun. Vice ordföranden i kommunstyrelsen i Härnösands kommun är ordförande. Det praktiska arbetet leds av en styrgrupp. Dessutom finns en särskild teknikgrupp.

Arbetet syftar för närvarande till att få till stånd ett så kallat *medborgarkontor* i Härnösand med en avläggare för *medborgarinformation* i Kvissleby, söder om Sundsvall, i september 1990. Det systemutvecklingsarbete som försiggått har kommit så långt att man nu har framme ett system vilket successivt kommer att tas i bruk i försökstillämpningar.

Innebörden i begreppet medborgarkontor kan kort uttryckas på följande sätt.

Vid ett sådant kontor kan allmänheten får all sorts enklare förvaltningsservice - inte bara hänvisnings- och referensinformation utan även personlig rådgivning och beslut i enklare ärenden. Servicen rör flera förvaltningars och myndigheters verksamhetsområden. (One-stop-shop = allt skall klaras på ett ställe). I kontoret arbetar handläggare. Dessa har rekryterats från olika förvaltningar och myndigheter. Totalt sett finns därmed vid kontoren en mycket bred kompetens. Successivt lär sig handläggarna av varandra både i arbetssituationen och genom särskilda utbildningsinsatser. Till sitt förfogande har de dessutom datorer med vars hjälp de kan gå in i den offentliga förvaltningens informationssystem. De kan även utnyttja särskilda s k expertsystem för rådgivning mm. En mer utpräglad generalistkompetens skapas därmed. Kontorets arbete bygger på ett "sambruk av handläggare". Endast i de fall ärendena är av svårare art, dvs i mindreparten av ärendena, behöver experter anlitas.

Idé-PM om en kund-/medborgarnära offentlig förvaltning (bilaga H)

I rubricerade PM diskuteras inledningsvis önskvärda utvecklingsvägar för den offentliga förvaltningen under 1990-talet. Därefter följer ett idékoncept för en medborgarnära offentlig förvaltning. I nästa avsnitt ges exempel på organisationslösningar mm hämtade från utlandet varefter vissa lärdomar dras av dessa exempel. Informationsteknikens avgörande betydelse vid utveckling av medborgarkontor slås härnäst fast. Därefter ges några exempel på hur informationsteknologin kan stödja en mer kundorienterad offentlig förvaltning. Avslutningsvis lämnas *förslag till åtgärder*. De kan sammanfattas på följande sätt.

- Stat-kommunberedningen och civildepartementet bör ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklandet av en "medborgarnära" offentlig förvaltning i enlighet med den idébild som presenteras i promemorian.
- Målet bör emellertid inte vara att utreda fram en enhetlig organisationsmodell som skall passa hela landet.
- På ett flertal ställen i landet har försök inletts som åtminstone i sin förlängning innehåller ett offensivt nytänkande vad gäller den offentliga förvaltningens möte med "kunden". Stat-kommunberedningen och civildepartementet bör på olika sätt stödja relevanta lokala försök.

- Det innebär att man

1. ger legitimitet åt tvärsektoriell försöksverksamhet,
2. ger legitimitet åt arbete i ett "kund/medborgarperspektiv",
3. avsätter särskilda medel under 5 år för försöksverksamhet med medborgarkontor, generalisthandläggare, medborgarinformationssystem och självservande medborgare (civildepartementet: 15 Mkr, kommunförbundet 15 Mkr och landstingsförbundet 5 Mkr, alternativt: regionalpolitiska medel),
4. utvärderar de försöksprojekt man stödjer,
5. agerar för att STU och televerket satsar resurser på att utveckla medborgarinformationssystem till stöd för generalisthandläggare och självbetjänande medborgare,
6. agerar för att kommunernas trygghetsfonder och statsförvaltningens förnyelsefonder kan stödja tvärsektoriella projekt,
7. agerar för att vissa delar av de FOU-medel som fördelats i den nyligen avlämnade FOU-propositionen avsätts för forskning kring "En medborgarnära offentlig förvaltning med stöd av modern informationsteknologi",
8. agerar för internationell kunskapsspridning - arrangerar ett seminarium under hösten 1990,
9. agerar för att "tvärsektoriella" organisationer byggs upp centralt samt
10. bedriver fortsatt utredningsarbete bl.a. beträffande följande.
    - huvudmannaskapsfrågor
    - lagstiftning
    - ny yrkeskompetens
    - rationaliseringsmöjligheter
    - serviceförbättring
    - informationstekniken
    - ny förvaltningsstruktur efter lokala förhållanden mm.

3.3 Några generella slutsatser

För- och nackdelar med olika typer av lokalkontor

Följande tabell kan ses som en sammanfattning av ovan diskuterade för- och nackdelar med tre av ifrågavarande typer av lokalkontor. Det bör observeras att det är idag existerande eller i planeringen relativt långt drivna kontor som lagts till grund för graderingen. På grund av att s.k. medborgarkontor ännu inte existerar i Sverige (planering pågår dock som framgått i Härnösands kommun) har denna typ inte medtagits. Som vidare nämnts finns idag inga framtagna planer för mer utvecklade former av länsstyrelsekontor.

Fördelar (+), nackdelar (-) och neutralt (0)

I avseende på	Lokalkontorstyp		
	Länsstyrelsekontor	Servicekontor	Utvecklingskontor
Medborgarinflytande	0	+++	0
Innehåll från samverkans-synpunkt (incitament till förnyelse)	0	+++	+
Känslighet för omorganisationer	0	++	-
Rekrytering av personal	+++	++	-
Kostnader	+++	+	-
Initiativbehov	++	+	-
Fördelar från servicesynpunkt	0	+++	+
Fördelar från utvecklingssynpunkt	0	++	++

Kommentarer till sammanställningen:

De så kallade *länsstyrelsekontoren* skulle i det tänkta fallet bestå av de framtida länsstyrelseenheter som redan idag finns förlagda till orter utanför residensstaden. Företar man sig ingenting speciellt för att utveckla dessa enheter blir självfallet förutsättningarna för genomförande enkla. Kostnaderna blir låga och rekryteringen av personal problemfri. Några speciella fördelar från servicesynpunkt eller från utvecklingssynpunkt uppstår knappast av att enheterna plötsligt ingår som delar i en länsstyrelse. Under förutsättning däremot att länsstyrelserna i fråga vidtar åtgärder för att utveckla och komplettera dessa "kontor" blir förutsättningarna i olika avseenden andra. Några konkreta och officiellt presenterade exempel på sådant existerar emellertid inte idag.

Vad beträffar *servicekontoren* återfinner man för dem plustecken i alla avseenden. Utgångspunkten är att alla serviceverksamheter redan existerar på orten i fråga och att man därmed har tillgång till den personal som behövs. Visserligen kan kostnaderna för nya

lokaler vid en samlokalisering bli betydande. Här förutsätts emellertid att det rör sig om ett under alla förhållanden nödvändigt ersättningsbehov samt dessutom att kommunen i fråga och byggnadsstyrelsen ställer upp. Att fördelarna från service- och utvecklingssynpunkt sätts så högt beror på att olika serviceverksamheter, försåvitt inga åtgärder vidtagits, skulle ha blivit föremål för nedläggning.

Ser man slutligen till de så kallade *utvecklingskontoren* är de faktiska förutsättningarna för genomförande svårare eftersom det i detta fall rör sig om nyetableringar. Kostnaderna blir därmed större liksom problemen med att rekrytera personal. Självfallet kan förutsättningarna i ett enskilt fall vara andra än dessa. I Tierp har t ex personalfrågorna klarats beroende på speciella omständigheter och den närhet till Uppsala det trots allt rör sig om. Vad slutligen gäller fördelarna från service- och utvecklingssynpunkt för den ort och för den länsdel det gäller blir de positiva på grund av att det ju i väsentlig omfattning rör sig om nyetableringar.

Allmänt

Utveckling och etablering av lokalkontor, här närmast den typ som benämnts servicekontor, innebär att beslutsfattandet i för människorna angelägna frågor förs närmare dem som berörs dvs de enskilda människorna och de enskilda företagen. Medborgarinflytandet ökar därmed. Genom att servicen på detta sätt bättre än tidigare anpassas till de verkliga behoven ökar servicenivån och ökar därmed effektiviteten sett från avnämarsynpunkt.

Mycket väsentligt är att arbetet med att få till stånd servicekontor har visat sig kunna innebära något av ett genombrott för förtroendefullt samarbete över sektorgränser och mellan statliga och kommunala verksamheter (jfr SLOS-projektet). Närmast omedelbara effekter i form av även ekonomiska besparingar för deltagande parter (jfr 5.2 Kostnadsaspekter nedan) bör kunna noteras relativt snart.

Till detta kommer att man genom samarbete kring utveckling av dessa servicekontor skapar något av en plattform för ett fortsatt samarbete kring förnyelsen av den offentliga sektorn. Man kan tänka sig att denna förnyelse kommer att ske i följande fyra principiella steg. Steg 1: *samverkan*, steg 2: *sambruk*, steg 3: *förnyelse*, steg 4: *självstyrelse*. I fallet SLOS-projektet befinner man sig idag någonstans mellan stegen 1 och 2.

En väsentlig förutsättning för att den här skisserade positiva utvecklingen skall inträffa är att man från statsmakternas sida ställer upp med nödvändiga initiala medel och att man lämnar stor frihet åt vederbörande att utnyttja dessa medel. I samband med den utvärdering av SLOS-projektet som nyligen genomförts har visats att medel för statliga utvecklingsinsatser finns på central nivå, men idag knappast alls på regional och lokal nivå.

Väsentligt i sammanhanget är att etableringen av lokalkontor inom vilka förekommer samarbete och samutnyttjande av resurser över sektor- m.fl. gränser innebär en stimulans och en utveckling i arbetet för den berörda personalen. Utbildningsinsatser måste emellertid sättas in för att denna personal skall fungera i sina många gånger helt nya arbetsuppgifter. Genom sådana här kontor får man vidare till stånd en mer differentierad

och utvecklad arbetsmarknad på den ort det gäller. Inom fackliga organisationer och särskilt inom TCO:S är man medveten om denna mycket väsentliga sida av arbetet. TCO:S är därför redan engagerad i vissa projekt särskilt i Västernorrlands län. Det är mot den bakgrunden väsentligt att man i projektarbetet för utveckling av lokalkontor eller andra samverkansformer i varje enskilt fall söker engagera de fackliga organisationerna. Statens förnyelsefonder liksom kommunernas trygghetsfonder bör t.ex. ha all anledning att ekonomiskt stödja sådana här verksamheter.

På grund av att utredningen förutsätter att det krävs varierade lösningar vid utvecklingen av lokalkontor i olika delar av landet, lokalkontor vilka är anpassade till de lokala förhållandena, och även på grund av att dagens försök på området inte är alltför långt komna och därför svåra att utvärdera, förordas inte några en gång för alla givna modeller för uppbyggnad av lokalkontor.

Hittillsvarande försök i samverkansavseende har gällt *sambruk av* vad som skulle kunna betecknas som stödfunktioner (gemensam förhyrning av lokaler, gemensamma uppköp mm). Däremot har man ännu inte i någon betydande utsträckning gjort försök kring det sambruksprojektet benämner *primära funktioner*. Man har inte tillräckligt prövat möjligheterna att överlåta arbetsuppgifter från en sektor på en annan, dvs sökt samutnyttja personal mm. (inom bl.a. posten har vissa försök i den riktningen dock påbörjats). Därför har, vid analysen av kartläggningsresultaten, endast olika mer specifika problem och möjligheter vilka är förknippade med var och en av de olika modellerna diskuterats. De många gånger intressanta och väsentliga erfarenheterna från dessa olika försök bör självfallet utnyttjas när man går vidare i den framtida utvecklingen av lokalkontor eller andra alternativa samarbetsformer. Bland sådana erfarenheter bör följande nämnas.

- Utveckling av s.k. servicekontor kan motiveras med hänvisning till att det är fråga om att bevara och eventuellt utveckla något man kan benämna basservicen på orten i fråga. Jämför man med s.k. länssstyrelsekontor eller utvecklingskontor är besöksfrekvensen därför flerfaldigt mycket större vid servicekontoren. Är för övrigt målet att utveckla den ort det gäller bör ett vaktslående om den service som finns vara ett väsentligt led i det hela. Dessutom finns det självfallet inget som hindrar att utvecklingsuppgifter utförs vid ursprungligen servicekontor. Tvärtom bör, vid varje enskilt servicekontor, prövas vilka former av utvecklingsinsatser man i det enskilda fallet har anledning att ägna sig åt.

- Etablering av lokalkontor, med inslag av "utvecklingskontor", kan vara mer motiverade i glest befolkade områden av vårt land, t ex Norrlands inland. Det gäller kontor där man betonar den regionalpolitiska betydelsen före betydelsen av serviceutveckling eller effektivisering av offentlig verksamhet. Den vidare försöksverksamheten (jfr Förslag nedan) får bringa närmare klarhet i frågan.T.ex. bör det övervägas om sådana kontor endast bör fungera under begränsasad tid.

- I samband med att man utvecklar lokalkontor vilka är belägna perifert i förhållande till

residensstaden bör man pröva möjligheterna till samverkan över länsgräns.

- Särskilt i de fall länsstyrelserna inrättar kontor genom utflyttning från länsstyrelserna själva är det angeläget att man gör klart hur rekryteringen av personal skall tillgå så att tillräcklig kompetensens finns vid dessa kontor. Lokalkontorens i fråga uppgifter bör även klart definieras för att undvika att något av "revirkamp" uppstår mellan dessa och länsstyrelserna.

Avslutningsvis kan det finnas anledning erinra om att möjligheterna för statliga regionala organ att delta i utvecklingen av lokalkontor och andra samarbetsformer över sektor- m fl gränser även är avhängiga av vilka beslut som kan komma att tas inom olika politikområden i en framtid liksom självfallet även andra väsentliga förändringar i omvärlden. Exempelvis kan riksdagen relativt snart förväntas besluta om en ny regionalpolitik, en ny livsmedelspolitik, en ny forskningspolitik osv. Frågan är vilka konsekvenser för ifrågavarande arbete besluten i exempelvis nämnda frågor får? Medverkar de till eller motverkar de rentav strävandena till sektorsamarbete, exempelvis i form av utveckling av lokalkontor? Påverkas länsstyrelsernas möjligheter att förlägga delar av sin verksamhet till sådana kontor o.s.v.?

4. SAMARBETE ÖVER LÄNSGRÄNSER M.M.

4.1 Uppdraget, kartläggning mm

Enligt direktiven bör utredningen belysa problemen vid samverkan mellan kommuner och statliga och andra organ vilka är belägna i olika län.

Genom att så kort tid stått till utredningens förfogande har, genom en enkät till länsstyrelserna, endast en översiktlig kartläggning av förekomsten av samarbete över länsgränser mm genomförts . I skrivelsen ombads länsstyrelserna ge svar på frågan i vilka organiserade former det förekom samverkan mellan länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommuner över länsgräns. Frågan ställdes även om förekomsten av kommunalförbund över denna gräns. Slutligen ombads länsstyrelserna lämna synpunkter på sådant här samverkan. Resultaten finns redovisade i bilaga C.

4.2 Slutsatser

Av sammanställningen framgår att det är en mycket omfattande och varierad samverkan som förekommer över samtliga länsgränser. Ändå är inte redovisningen fullständig dels beroende på att uppgifter från vissa betydelsefulla län saknas och dels beroende på att länsstyrelserna, på grund av tidspressen, inte förmått gå in på alla former av samarbete. Detaljeringsgraden i redovisningar skiftar för övrigt högst avsevärt. Slutligen har

knappast någon av länsstyrelserna redovisat mer allmänna synpunkter på sådan här samverkan över länsgränser. I något fall har man dock framhållit det angelägna i att samarbete över länsgräns måste få fortgå och även utvecklas.

Som redan konstaterats pågår idag en mycket omfattande och varierad samverkan över de skilda länsgränserna. Det är även i många fall fråga om mycket angelägna arbetsuppgifter man tar sig an. I åtskilliga av de i bilagan redovisade exemplen rör det sig om frågor av riksintresse. Det gäller då i allmänhet i den fysiska riksplaneringen aktualiserade mark-, vatten- och luftfrågor. Att anledningarna till samarbete över länsgränser, som förväntat, är större i rikets södra delar än vad de är i de norra kan även konstateras.

Vad gäller frågor av närings- och regionalpolitiskt intresse för en större region finns även där åtskilliga värdefulla initiativ att peka på. Ändå är måhända redovisningen från länsstyrelserna mest ofullständig när det gäller just dessa frågor. Det framgår dåligt vad som avhandlats inom olika samverkansgrupper. Vidare har man, som exempel, inte nämnt Bergslagsdelegationens arbete.

Utbyggnader av infrastruktur, d.v.s. vägar, järnvägar, flygplatser, högskolor m.fl., av betydelse för den regionala utvecklingen är uppenbart sådant länsstyrelserna bedömer som angeläget att samarbeta kring. Från regionalpolitisk synpunkt kan de initiativ som tas många gånger ligga väl i linje med de allmänna målen för denna politik och därför vara mycket värdefulla. I andra däremot, det kan t.ex. gälla förslag till utbyggnader på kommunikationsområdet, kan det diskuteras om inte planeringen och projektarbetet borde styras hårdare från den centrala statliga nivån. Det gäller då inte sektoriell styrning utan en samordnande och regionalpolitiskt inriktad sådan. I sammanhanget kan det även noteras hur landstingen och omvänt länsstyrelserna gärna samarbetar sinsemellan i frågor där man har det direkta ansvaret utan att man engagerar även den andra regionala instansen i det egna länet. Samordningen och kraften i det många gånger regionalpolitiskt motiverade agerandet kan därmed bli lidande.

Vad gäller samarbete över länsgränser i syfte att förbättra serviceförhållandena för befolkningen i länens perifera delar verkar det vara frågor som berör landsting och kommuner men däremot i endast liten utsträckning den regionala statliga förvaltningen. Ett problem i sammanhanget är att särskilt affärsdrivande statliga verk, av kostnadsskäl framför allt, har en regional organisation som inte följer länsindelningen. Samarbete från den statliga förvaltnings sida med annat län i syfte att samutnyttja personella och andra resurser eller på annat sätt bidra till effektivisering av den regionala förvaltningen är knappast heller förekommande. En slutsats som kan dras är att utveckling av lokalkontor bör bli föremål för samarbete över länsgränser.

Ett konstaterande som slutligen kan göras är att länsstyrelserna i föreliggande, liksom i andra sammanhang, i första hand har det egna länets bästa för ögonen. Går man in i ett samarbete med ett annat län sker det därför att det förutsätts gagna det egna länet på ett

eller annat sätt. I frågor där man inte ser omedelbara fördelarna för länet avstår man gärna från sådant samarbete. Undantaget härifrån skulle vara de fall när man från central statlig nivå åläggs att samverka i vissa specifika frågor. Detta länsstyrelsernas agerande kan försvaras dels med hänvisning till de avsnitt i länsstyrelseinstruktionen enligt vilka man har att se till det egna länets bästa och dels till knappheten på personella resurser. För övrigt är länsstyrelserna autonoma i sin förvaltning och myndighetsutövning. Följden blir emellertid att i olika interregionala frågor av riksintresse och av övergripande regionalpolitiskt intresse finns inga statliga initiativtagare varken regionalt eller lokalt.

5. EKONOMISKA, SAMHÄLLSEKONOMISKA M.FL. ASPEKTER

5.1 Inledning

Som framgår av redogörelsen för uppdraget skulle olika *kostnadsaspekter* belysas med hänsyn till genomförandetider mm. Även de *samhällsekonomiska konsekvenserna* borde behandlas liksom möjligheterna att använda *ny teknik*.

Med hänsyn dels till den begränsade tiden för utredningens genomförande och dels till att fortfarande ytterligt få försök med lokalkontor genomförts fullt ut, har det inte varit möjligt att redovisa resultat från mer djupgående analyser. Slutsatserna i det följande grundar sig i första hand på de erfarenheter av ekonomisk karaktär som framkommit i det kartläggnings- och analysarbete som genomförts liksom på erfarenheterna från boendeservicedelegationen och det så kallade sambruksprojektet. Vad beträffar vissa av de ekonomiska övervägandena liksom de överväganden som gäller möjligheterna till teknikutnyttjande hänvisas även till MISO-projektet.

5.2 Kostnadsaspekter

För serviceproducenter vars verksamhet vilar på affärsmässiga grunder gäller den obestridliga lagen att försåvitt intäkterna inte räcker till för att bestrida kostnaderna måste verksamheterna i fråga, på sätt de bedrivits, avvecklas. Även i fallet med serviceproduktion där samhället går in och lämnar driftstöd finns en yttersta gräns där ekonomin eller kanske snarare de samhällsekonomiska övervägandena blir avgörande. I någon mening svarar inte längre "intäkterna" mot de "kostnader" man upplever att man har för dessa verksamheter.

Ett problem i detta sammanhang under senare år har varit den av statsmakterna tillämpade s k osthyvelsprincipen. Den har förenklat inneburit att man åsidosatt de

"samhällsekonomiska" övervägandena till förmån för de "företagsekonomiska". Alla statliga sektororgan, oberoende av vars och ens samhällsekonomiska betydelse, har fått vidkännas neddragningar av sina ekonomiska anslag, alternativt ställts inför lika, allt mer hårdnande, lönsamhetskrav. Kostnadernas utveckling för de statliga serviceverksamheterna har kommit att bli allt mer avgörande för dessas existens. Inom verksamheter där effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheterna (eller viljan till) varit mer begränsade än hos andra har besparingarna i högre utsträckning gått ut över verksamheterna som sådana. Verksamheternas omfattning och/eller kvalitet har fått dras ner.

En ideal modell för lokalisering av stationär service vore att intäkterna för varje serviceinstitution i varje enskilt fall svarade upp mot de kostnader man hade. En liten institution med litet underlag skulle därmed kunna vara lika lönsam eller lika effektiv som vad en stor var. Tyvärr går det inte att genom någon slags delning av institutioner och underlag uppnå detta ideala tillstånd. Varje institution har t ex en nedre gräns för sina fasta kostnader vilken inte kan underskridas och därmed definieras även behovet av ett minsta möjliga underlag. Till detta kommer att mer kvalificerad service i allmänhet kräver högre fasta kostnader varvid även kravet på underlag ökar. Slutligen är inte bebyggelsen i riket fördelad i enlighet med vad som vore idealt från servicesynpunkt.

En av de grundläggande idéerna bakom etableringen av lokalkontor är att varje enskild serviceproducent skall förmå driva sin verksamhet i liten skala genom att man genom samverkan med andra producenter tillsammans förmår ta till vara fördelarna av samutnyttjande av resurser och av stordriftsfördelar i övrigt. Genom samverkan förmår man såväl pressa kostnaderna som öka intäkterna samtidigt som man eventuellt till och med kan höja kvaliten på serviceutbudet.

Inom ramen för sambruksprojektet har man, trots att projektet pågått under relativt kort tid och trots att man ännu inte prövat möjligheterna till sambruk på t ex personalsidan, visat vilka besparingar som kan uppnås om olika verk och myndigheter samverkar. Redan genom tämligen enkla former av sambruk över sektorgränser har man på ifrågavarande 12 projektorter räknat med att uppnå kostnadsminskningar på 50 miljoner kronor under ett år. Om hela Sverige varit med i projektet hade motsvarande minskning blivit, hävdar man, minst en miljard kronor.

Boendeservicedelegationen (jfr not nedan), bostadsdepartementet, konstaterar i Bulletin nr 12 bl.a. följande.

"En summering av de belopp.....visar att det totalt konsumeras lokal boendeservice till ett värde av i storleksordningen 100 miljarder kronor årligen i Sverige. Det motsvarar ungefär 24 000 kronor per hushåll. Och då har bara vissa, om än de mest betydelsefulla av de lokala bastjänsterna, inräknats. Men ingen kommersiell service har inkluderats, inte heller värdet av det informella arbetet i bostadsområdet.

1) Delegationen kommer att i en särskild rapport, nr 6, vilken publiceras 1990-06-30, att redovisa närmare resultat från studien av de ekonomiska konsekvenserna av samordnad boendeservice. I december 1990 lämnar delegationen sitt betänkande till regeringen.

Resurserna för de summerade tjänsterna - fastighetsskötsel, barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, fritidsverksamhet och utbildning vid låg- och mellanstadieskolor - används i huvudsak sektoriellt. Om nu dessa resurser betraktades som gemensamma skulle betydande samordningsvinster, antingen för minskade kostnader eller för att höja kvaliteten, kunna göras.

Samutnyttjande av lokaler, gemensam organisation, samverkan mellan verksamheter och arbetsbyten skulle skapa nya möjligheter för serviceutveckling. Hur stora samordningsvinster man kan göra är det ingen som vet. Några räkneexempel kan emellertid stimulera fantasin.

.....

Låt oss anta samma kostnadssänkning som den Bostadsbolaget och stadsdelsnämnden i Göteborg räknar med. Samverkan mellan hemtjänsten och fastighetsskötseln motsvarar ett för hyresgästerna inbesparat belopp på knappt 4 miljarder kronor.

.....

Om låg- och mellanstadieskolan utvecklar lokalsamverkan med barnomsorgen och fritidsverksamheten kan den öka sin disponibla yta med 20% utan extra kostnad. Denna standardhöjning kan värderas till knappt en miljard kronor.

.....

Låt oss anta samma samverkansnivå mellan barnomsorgen, skolan och hemtjänsten som i Graningebyn. Denna samverkan kan frigöra 9 miljarder kronor."

Utländska erfarenheter tyder på att generalisthandläggarna vid s k medborgarkontor kan klara 70% av allmänhetens behov av förvaltningsservice. Innebörden från effektivitets-rationaliserings- och besparingssynpunkt vid sådan verksamhet i Sverige kan tyvärr för närvarande inte anges i ekonomiska termer. Redan i samband med utformningen av nedan föreslagna försöksverksamhet i Västernorrlands län bör man emellertid kunna bilda sig en relativt klar uppfattning därom.

Vad beträffar möjligheterna att öka även intäkterna kan man förutsätta att etableringen av ett lokalkontor på en viss ort ökar ortens attraktionskraft och därmed i princip ökar underlaget för var och en av de i lokalkontoret ingående verksamheterna.

5.3 Samhällsekonomiska överväganden

Det sätt på vilket sparandet på det statliga området skett under senare år, med utnyttjande av nämnda osthyvelsprincip, har knappast varit befrämjande för de regionalpolitiska strävandena. Statliga verksamheter på mindre orter har ibland drabbats mycket hårt. Samtidigt får konstateras att även centrala såväl som regionala statlig verk och myndigheter varit utsatta för besparingskrav vilka fått till följd att man ibland till och med mycket starkt har fått dra ner på sin administration. Neddragningar av centrala statliga verksamheter har även åstadkommits genom de kommunaliseringar som skett.

Dessa centrala och regionala statliga institutioner har trots allt, om än iblind i annorlunda skepnad, levt vidare på sina respektive orter. På mindre orter däremot har underlaget för sevicen, på grund av urbaniseringen, efter hand dragits undan. De statliga verk och

myndigheter under vilka dessa olika seviceinstitutionerna sorterat har kunnat konstatera att lönsamheten för dessa, från företags-/verksamhetsekonomisk synpunkt, stadigt minskat. Kraven på sparande för den samlade administrationen har därmed bäst kunnat tillgodoses genom nedläggning av de små seviceinstitutionerna. Obestridligt har lönsamheten på det sätt den definierats varit sämst just där

Den främsta skillnaden mellan sparandets konsekvenser för stora respektive små orter har således varit att man i de förra fått vidkännas *neddragningar* medan man i de senare drabbats av *nedläggningar*. Och, bör det observeras, nedläggningarna har framför allt gällt sådant som kan betecknas som basservice, dvs sådant den enskilda människan utnyttjar mer eller mindre dagligen.

Nedläggningen av en väsentlig serviceinstitution på en mindre ort minskar omedelbart ortens attraktionsvärde. Konsekvenserna blir emellertid större än så. Som framgår av bilaga F slår man dessutom hål på den samlade infrastrukturen på orten på ett sådant sätt att även andra serviceverksamheter drabbas. I sämsta fall underskrids vissa bestämda lönsamhetströsklar så att även dessa verksamheter får lov att avvecklas. I slutändan påskyndas utflyttningen från landsbygden.

I rättvisans namn bör det tilläggas att det inte är det statliga eller kommunala sparandet som är enda orsak till urbaniseringen. Mycket starka ekonomiska krafter ligger i grunden bakom denna utveckling. Ett för många mindre orter mycket påtagligt fenomen är t ex externa etableringar av stormarknader vilka vänder sig till bilburna kunder och som undergräver förutsättningarna för handeln i övrigt inom en vid region.

De regionalpolitiska målen om arbete, service och god miljö i samtliga delar av vårt land har ständigt bekräftats av riksdagen allt sedan 1960-talet. Vad man strävat efter att få till stånd är en viss form av jämställdhet mellan människor oberoende av var de råkat bo. Vilken konkret innebörd man lagt in i t.ex. servicemålet har emellertid kunnat diskuteras. Den fråga som idag inställer sig är hur man genom nytänkande och genom nya grepp skall organisera serviceförsörjningen så att de regionalpolitiska målen skall kunna bibehållas samtidigt som kostnadsutvecklingen stabiliseras?

Kostnaderna för att erbjuda samhällelig och även annan service måste alltid i någon mån fördelas mellan individerna och samhället. Det handlar om att uppnå en form av balans där de enskilda människornas kostnader upplevs som rimliga. Beroende på var man är bosatt måste dessa kostnader även tillåtas variera i viss utsträckning. Enligt utredningens uppfattning är det emellertid knappast förenligt med de regionalpolitiska målen eller med det regionala jämställdhetsmålet i mer vid bemärkelse att man i så betydande grad som vad fallet varit tillåtit att besparingarna inom den offentliga sektorn fått gå ut över dem som bor på landsbygden. Genom de indragningar av statlig service som skett på landsbygden har man tvingat människorna till ökat resande och således till uppoffringar i form av såväl tid som pengar. Nästa led i utvecklingen har bestått i flyttning till större orter och en

fortsättning av den allmänna urbaniseringen.

Konsekvenserna i den vidare samhällsekonomiska betydelsen är omfattande. Användbara byggnader och en redan fungerande infrastruktur i övrigt har övergetts. Istället har man fått bygga upp helt nytt på den större ort det gäller. Den kommunala ekonomin har därmed utsatts för onödiga påfrestningar. På grund av flyttningen har det dessutom uppstått ibland svåra sociala problem vilka kommunerna fått lov att hantera mm.

Samtidigt som detta konstateras måste man även slå fast att problemet med den sviktande samhälleliga ekonomin och f ö bristen på arbetskraft är en realitet. Därmed återstår endast nya lösningar om man vill åstadkomma besparingar och samtidigt ge politiken på serviceområdet en mer aktiv regionalpolitisk prägel. Man bör göra klart att man genom samverkan över sektor- m.fl. gränser kan åstadkomma betydande effektiviseringar av skilda verksamheter. Dessa möjligheter måste därför utnyttjas. Vidare måste man i framtiden låta besparingar och i förekommande fall nedläggningar hellre drabba den centrala och framför allt regionala statliga nivån före den lokala. Kommunerna, på vilkas initiativförmåga mm förnyelsen av den offentliga sektorn således i betydande grad hänger, bör i annan utsträckning än tidigare få möjlighet att skapa från även arbetssynpunkt attraktiva tätorter. Skulle en utveckling i antydd riktning åstadkommas skulle den samhälleliga servicen, enligt utredningens uppfattning, för överskådlig tid kunna behållas på åtminstone nuvarande nivå för befolkning och näringsliv i samtliga delar av vårt land och skulle ett väsentligt bidrag även lämnas till utvecklingen av regionalpolitiken i stort.

I anslutning till vad som anförts i föregående avsnitt kan konstateras att utveckling av lokalkontor och andra samverkansformer, av all erfarenhet att döma, leder till betydande effektiviseringar av offentlig verksamhet och får stor samhällsekonomisk betydelse. Till detta kommer att samverkan över sektorgränser är befrämjande från även social synpunkt. Såväl de boende, personalen som de medverkande organisationerna i de av boendeservicedelegationen utvärderade projekten finner att verksamheterna i fråga tillfört välfärden positiva kvaliteter. Inte minst viktigt torde det vara att arbetsmarknaden, på de orter som kommer i fråga för olika samverkansåtgärder, blir mer diversifierad och framtidsinriktad.

Avslutningsvis finns det anledning att även erinra om att vidtagna samverkansåtgärder etc. i sig inte utgör någon garanti för kostnadsminskningar mätt i absoluta tal. Sätter man efter hand målen högre än tidigare, eller växer behoven av t.ex. demografiska skäl (en allt äldre befolkning kräver t.ex. mer vård) minskar besparingarna i motsvarande mån.

5.4 Teknikutnyttjande

I propositionen om datapolitik för statsförvaltningen (1987/88:95) refereras inledningsvis till grunden för reformarbetet på datapolitikens område i statsförvaltningen. Statsrådet

anför:

"Regeringens program för förnyelse av den offentliga sektorn har som mål att skapa en effektiv offentlig sektor som erbjuder hög kvalitet och god service på medborgarnas villkor. I förnyelsearbetet är det viktigt att utnyttja data- och kommunikationssystem. Samtidigt får tekniken inte användas okritiskt. I propositionen om datapolitik (1984/85:220, FiU 1985/86:5, rskr 88) har regeringen angivit riktlinjerna för den framtida datapolitiken. Riksdagen har godkänt dessa. De innebär bl a att användningen av datatekniken skall främja utvecklingen av den offentliga verksamheten samt de anställdas kompetens och ansvarstagande, att den personliga integriteten skall värnas om och att sårbarheten hos datasystemen skall minskas".

I bilaga 1 till propositionen erinrar statsrådet om att samarbete i ADB-frågor redan förekommer mellan staten kommunerna och landstingen. Näringslivet deltar i detta samarbete bl a kring säkerhetsfrågorna. Enligt statsrådet bör samverkan av sådant här slag stimuleras och vidgas. Vidare erinras om särskilda försök som bedrivs i olika regioner. Vad beträffar MISO-projektet i Västernorrlands län anförs följande.

"Jag finner det angeläget att uppmärksamma detta förnyelsearbete eftersom det utgår från en helhetssyn på medborgarnas behov av service och sker i samverkan mellan de olika organen inom offentlig sektor. Projektet bör enligt min bedömning kunna ge erfarenheter av allmänt intresse för det fortsatta förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn. Länsstyrelsen i Västernorrlands län bör därför få särskilda medel för viss utredningsverksamhet samt för utvärdering och dokumentation av erfarenheter".

Den i propositionen efterlysta dokumentationen av erfarenheterna från hittills bedriven verksamhet inom ramen för MISO-projektet föreligger i viss utsträckning idag. Regeringen har även ställt medel till projektets förfogande (jfr. ovan). Erfarenheterna är så positiva att det nu, enligt utredningens uppfattning, kan vara tid att utvidga verksamheten till försök i större skala och med regional omfattning.

Utredningen har (jfr Förslag nedan) föreslagit att en försöksverksamhet av fullskalekaraktär med utveckling av lokalkontor mm genomförs med sin tyngdpunkt förlagd till Västernorrlands län. Därvid skulle möjligheterna till utnyttjande genom datorteknik av s k expertsystem mm prövas. De erfarenheter som vunnits genom det så kallade Luleprojektet i Norrbottens län beträffande möjligheterna till digital dataöverföring mellan lokalkontor m fl bör även komma till utnyttjande i det vidare arbetet. Detsamma kan gälla erfarenheter från liknande verksamheter vilka drivs av t.ex. landstinget m.fl. i Jämtlands län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, m.fl.

Det finns avslutningsvis anledning erinra om att den nya informationsteknologin kan bidra till koncentration av arbetstillfällen, d.v.s. till fortsatt urbanisering, lika väl som den kan vara ett verksamt medel för spridning av arbete och boende. Tack vare möjligheterna till snabb data- och bildöverföring över långa distanser kan åtskilliga verksamheter förläggas i princip på vilken ort som helst i landet. Om den nya tekniken skulle bidra till koncentration istället för till spridning skulle en väsentlig förklaring kunna vara att man av slentrianmässiga skäl höll fast vid gamla lokaliseringsorter trots att lokaliseringsbetingelserna nu var helt andra än tidigare. I det nytänkande den moderna tekniken medger, och

som måste komma till stånd, skall exempelvis kunna ingå sådant som att en (större) kommun, exempelvis på grund av bättre tillgång på arbetskraft där eller på grund av att man vill undvika pendling, förlägger verksamheter till en annan (mindre) kommun.

6. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Överväganden

Det torde stå klart att den regionala utvecklingen, trots förbättringarna under senare år av befolkningsutvecklingen i även glesbygdsområden, långsiktigt pekar mot fortsatt koncentration av resurser till främst storstadsområdena och fortsatt urbanisering. De krafter som verkar i motsatt riktning, för t ex ett bibehållande av servicen i glesbygden, är fortfarande alltför svaga för att stå emot denna allmänna utveckling. Samtidigt finns det en potential i form av otillräckligt utnyttjade mänskliga och andra resurser i de mer glest befolkade områdena av vårt land vilka, om de kunde tas till vara fullt ut skulle kunna utnyttjas för att vända den regionala utvecklingen och för att lämna ett väsentligt bidrag till välfärdsutvecklingen i stort. Bl.a. har Landsbygd 90-kampanjen visat det.

Utredningen har i korthet fattat det som sin uppgift att ange vägar för att komma till rätta med de hinder som finns för utveckling av lokalkontor m.fl. samverkansformer, att uppmärksamma de effektiviseringsmöjligheter och de effektiviseringsvinster som står att finna i sådan samverkan samt att visa på fördelarna från servicesynpunkt för de enskilda människorna.

Ett grundläggande problem i det regionalpolitiska arbetet är att de ekonomiska resurserna, med nuvarande utveckling för kostnaderna för att upprätthålla service och annan infrastruktur, inte kommer att vara tillräckliga för att svara upp mot de framtida behoven. Bristen på arbetskraft kommer dessutom att göra sig allt mer gällande. Utvecklingen pekar bland annat mot att nuvarande servicenivå kommer att få dras ner i mycket betydande

omfattning. Varje enskild servicegren är idag pressad av kraven på besparingar. T.ex. postkontor kommer att avvecklas efter hand. Intressant i sammanhanget är att sådana kontor i såväl glesbygd som storstadsområden drabbas.

Problemen med den försämrade servicen, inte minst för äldre och handikappade och för människor boende i de mer glest befolkade områdena av vårt land kan därmed inte, på sätt som tidigare, mötas med ökade ekonomiska och personella insatser. För att trots allt klara serviceförsörjningen och vidmakthålla grunden för utveckling över huvud, *krävs* det därför att *ett helt nytt tänkande* får göra sig gällande och att man från såväl statligt som kommunalt håll *tar* de *initiativ* som nu krävs.

Vid de kontakter som tagits med olika statliga såväl som kommunala instanser har stor enighet rått såväl om behoven av snara insatser som även om vilken typ av insatser det i ifrågavarande sammanhang närmast gäller.

Alla är idag väl medvetna om vilka problem den offentliga förvaltningen står inför. Servicebehoven ökar samtidigt som resurserna, ekonomiska såväl som personella, tenderar att krympa. Gjorda erfarenheter visar att man genom ett mer effektivt utnyttjande av dessa till buds stående resurser bättre kan klara serviceförsörjningen för människorna och ibland till och med kan avsevärt förbättra den. Och denna effektivisering står i betydande utsträckning att finna i att man samverkar över sektorgränser såväl som över gränsen statligt/kommunalt.

Problemen med att trots allt få till stånd samarbete i avgörande utsträckning över dessa gränser är emellertid betydande. I tider när resurserna krymper ligger det nära till hands för många att välja att sluta sig inom sitt skal, hänvisa till olika hinder och slå vakt om det man har istället för att öppna sig för samarbete utåt.

Vissa strategiska insatser från statsmakternas sida, vilket för övrigt särskilt omvittnats, skulle emellertid kunna leda till ett snart avlägsnande såväl av de faktiska hinder som finns som bryta upp olika låsningar vilka ofta bottnar i ett historiskt betingat vakande över det egna verksamhetsområdet.

Behovet av auktoritativa uttalanden och anvisningar

Genom att det är fråga om ett led i förnyelsen av den offentliga förvaltningen, om än genomförd på frivillighetens grund, blir kraven på omtänkande och kraven på initiativ i nya banor betydande. En väsentlig första utgångspunkt för olika statliga förvaltningars och olika kommuners ageranden måste därför bestå i att man har någon form av auktoritativt centralt statligt uttalande som stöd.

Utredningen är övertygad om att *serviceförsörjningen för befolkningen i landets samtliga delar*, om nödvändiga åtgärder (jfr nedan) vidtas, *skall kunna upprätthållas på åtminstone*

nuvarande nivå. Långsiktigt kan det ske inom nuvarande kostnadsramar för samhället i stort. Det finns nämligen en mycket betydande effektiviserings-och rationaliseringspotential inom offentlig verksamhet, inte minst på regional statlig nivå vilken, om den tas till vara, kan utnyttjas för finansiering av även offensivt präglade insatser. De ofrånkomliga initiala kostnaderna bör, särskilt i förhållande till de framtida samhällsekonomiska vinsterna, bli mycket begränsade.

Den klart uttalade väg man skulle anvisa för förverkligande av målen för serviceförsörjningen skulle vara etablering av *samarbete* mellan statliga myndigheter och verk sinsemellan liksom samarbete mellan statliga och kommunala sådana. Även privat verksamhet skulle, där så visade sig lämpligt, ingå bland samverkansparterna. En konkret form härför skulle även pekas ut nämligen *samarbete kring utveckling av lokalkontor*.

Förslaget att samarbeta kring uppbyggnaden av lokalkontor kan sägas ha två syften. Dels har erfarenheten redan visat att en riktig utformning av sådana kontor leder till effektiviseringar och därmed till besparingar samtidigt som servicenivån till och med kan höjas. Tillkomsten av lokalkontor är således enbart av den anledningen väl värda att stimulera. Dessutom är det väsentligt att man har detta någotsånär konkreta objekt att inledningsvis hänvisa till när man vill stimulera sektormyndigheter, kommuner m fl till samarbete. Lyckas dessa att till rimliga initiala kostnader tillsammans skapa lokalkontor vilka röner uppskattning hos berörda kan det inspirera till fortsatt samarbete på kanske helt nya områden. Byggs dessa lokalkontor upp på rätt sätt kommer man dessutom att snabbt kunna tillgodogöra sig t.o.m. betydande ekonomiska vinster. Erfarenheterna från särskilt boendeservicedelegationen och sambruksprojektet är sådana. Vad gäller ytterligare samverkansområden kan nämnas gemensamt utnyttjandet av informationsteknologi inom olika verksamhetsfält. Det kan vidare gälla informationsspridning, rådgivning, utbildning o.s.v.

Behovet av försök

Utredningen har, som framgått, visat att en betydande försöksverksamhet med utveckling av lokalkontor påbörjats. Tyvärr är dessa försök, åtminstone de vid vilka statsmakterna haft ett mer betydande ansvar, antingen ännu inte genomförda i full utsträckning, eller har de genomförts så nyligt att någon egentlig utvärdering inte har kunnat ske. Försöken har även varit ofullständiga. Det har saknats där ingående komponenter (utnyttjande av ny teknik t ex) av stor betydelse i sammanhanget. Försök i vilka man utgått från människornas på de enskilda orterna behov av service, i vilka man vidare kartlagt resurserna, formulerat målen osv, har knappast förekommit över huvud. Någon ens i vissa delar enhetlig metodik har heller aldrig utnyttjats. Ett mycket väsentligt område som fortfarande

är helt oprövat gäller samutnyttjande av personal över sektorgränser eller över gränsen statligt/kommunalt.

Erfarenheter visar att en utveckling av lokalkontor knappast kan administreras fram genom några slags utfärdanden av "råd och anvisningar". Utredningen förordar därför att försöksverksamhet med mer utvecklade former av lokalkontor med i princip samtliga berörda instanser inblandade, inte minst fackliga organisationer, startar med början i Västernorrlands län. Det får emellertid inte resultera i att pågående verksamheter exempelvis i postens, olika länsstyrelsers, i byalags m fl regi mer eller mindre läggs ner i avvaktan på resultaten därifrån. Väsentligt att påminna sig är att utan ett mänskligt engagemang och utan människornas egen vilja till samarbete kommer man knappast att lyckas att över huvud förnya den offentliga sektorn. Därför är det mycket angeläget att alla seriösa initiativ på lokal eller regional nivå stöds. Från i försöken ingående medverkandes sida gäller det att vara öppen för även okonventionella grepp där offentliga och privata instanser samarbetar. Posten, lanthandlaren, bensinstationen, försäkringskassan, m fl behöver i framtiden inte ha sina en gång för alla givna roller. Statsmakterna bör så långt möjligt medverka aktivt även i dessa övriga försök samtidigt som det är mycket angeläget att kommunerna är aktiva och utvecklar en egen kompetens på området.

Behovet av fria medel

Vill man verka för mer varierade lösningar på serviceområdet måste man komma till rätta med det grundläggande problem sektoriseringen av vårt samhälle skapar. Orsakerna till varför man inom offentlig förvaltning i så betydande utsträckning avstått från att pröva möjligheterna till samarbete står inte att finna i förekomsten av lag- eller regelverk som skulle förbjuda varje form av sådant samarbete. Det kan istället hänföras till traditionerna inom denna förvaltning.

Problemen med den sektoriserade förvaltningen grundläggs redan i samband med budgetprocessen. Varje statligt verks och myndighets anslagsframställning granskas till exempel med hänsyn till den egna många gånger strikt definierade verksamheten. Varje verk har formulerat sina egna verksamhetsmål och varje verk har att effektivisera och rationalisera så att de sparmål som gäller för just denna egna verksamhet uppnås. Några "fria" resurser vilka skulle kunna utnyttjas för tvärsektoriellt samarbete eller för samarbete på ett friare sätt med t ex kommunerna existerar inte. Till det kommer att de mål för skilda statliga verksamheter som en gång formulerades tillkom i en tid när såväl behoven som de ekonomiska resurserna för att tillfredsställa dessa behov var andra än vad de är idag.

I den framtida budgetbehandlingen bör varje statligt verk och myndighet anvisas en t v

relativt begränsad pott att utnyttjas för tvärsektoriellt samarbete och samarbete med kommuner m fl kring hithörande frågor. För övrigt skulle budgetbehandlingen i stort låta sig mer präglas av ett "belöningstänkande" snarare än av ett "restriktivitetstänkande". Skulle man t.ex. uppfatta att vinsterna från effektiviserings- och rationaliseringssträvandena enbart utnyttjades för att stötta annan ineffektiv verksamhet skulle något av grunden för dessa strävanden dras undan.

Behovet av en central instans

Erfarenheter visar emellertid att även mer preciserade uttalanden från riksdag och regering, sannolikt även ett som skulle gälla utveckling av lokalkontor, alltför många gånger gett klent resultat. Förklaringen har ofta varit att man inte på ett klart och entydigt sätt pekat ut *ansvariga för genomförandet* och vidare att man *inte följt upp det hela*. Skall ovan diskuterat samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner m fl liksom f.ö. beslut om delegeringar till kommunerna leda till avsett resultat måste därför dessa två frågor klaras ut samtidigt som verksamheterna startar. Inte minst viktigt är det att man på central statlig nivå tar fasta på behovet av uppföljning särskilt som den här föreslagna modellen för den statliga politiken på området innebär en övergång från en i betydande utsträckning verksamhets- till en mer målinriktad styrning. För att ett aktivt genomförande liksom uppföljning och samordning skall komma till stånd måste det nära regeringskansliet finnas en instans med såväl klart ansvar som klara befogenheter.

Förekomsten av faktiska hinder för samarbete måste vidare undanröjas. Exempelvis kan sekretessfrågor utgöra ett problem. Enligt utredningens uppfattning kan det emellertid endast röra sig om ett relativt fåtal, om än i vissa fall problematiska, sådana. Vilka dessa egentliga hinder är, särskilt då i samband med utveckling av lokalkontor, kan emellertid inte anges innan *praktiska försök* fullt ut i integrerade former genomförts. Bland hinder som nämnts är sådana som gäller sekretessfrågor, huvudmannaskapsfrågor, beslutanderättsfrågor, frågor om arbetsgivaransvar, trygghetsavtalet, föreskrifter vilka förhindrar samarbete över sektorgränser utan att regeringens medgivande inhämtats, m fl. Ett hinder som även nämnts har varit länsstyrelsernas avsaknad av beslutanderätt i konkreta frågor som rört sektororgans m.fl. verksamheter.

Behovet av lokalt engagemang

Vad beträffar behovet av omtänkande måste man koma till insikt om att man knappast förmår formulera målen för serviceförsörjningen i varje enskild liten del av vårt land och

att man inte heller förmår anvisa några en gång för alla givna lösningar på problemen. Det måste göras klart att behoven hos befolkningen i olika delar av vårt land skiftar, t ex vad beträffar service. Dessutom skiftar uppfattningarna om på vilket sätt denna service skall tillgodoses. Man har dessutom många gånger en egen kompetens att utnyttja även lokalt och inte minst viktigt: man kanske stimuleras av att själva få finna ut lösningar på sina problem istället för att få lösningarna mer eller mindre färdigt serverade. Många metoder finns att välja mellan. Servicen kan tillgodoses vid fasta serviceinrättningar, genom ambulerande verksamheter eller genom utnyttjande av modern informationsteknik. Posten, lanthandlaren m fl kan ibland svara för serviceverksamheter vilka man vanligtvis inte förknippar med vederbörandes verksamhetsområden osv.

Väsentlig vad gäller detta omtänkande är vidare att man även gör klart att man inte förmår skapa någon slags total rättvisa mellan människor oeroende av var de bor. Varje given lösning på t ex ett visst serviceproblem gynnar vissa orter och regioner på grund av de faktiska förhållanden som råkar råda där medan de till och med kan missgynna andra orter och regioner där förhållandena är helt andra. Varierade lösningar vilka så nära som möjligt svarar upp mot de behov som finns på varje enskild ort bör istället vara det eftersträvansvärda. De välfärdsmål som formuleras bör ge spelrum för sådant. Man bör kunna överlåta åt den lokala nivån, d.v.s. den nivå där man befinner sig närmast de människors vars problem det gäller att lösa och där man följaktligen bäst kan anpassa lösningarna till de verkliga behoven, att omsätta välfärdsmålen i konkret handling. Endast på det sättet närmar man sig något slags optimalt utbud av service och bidrar man effektivast till att förbättra utvecklingsbetingelserna. Det är av dessa senare skäl utredningen uppmärksammar på kommunernas strategiska betydelse vid förnyelsen av den offentliga sektorn. Det kan nämnas att vissa mer sydligt belägna län i sina yttranden till utredningen erinrat om möjligheterna att som något av ett alternativ till statligt uppbyggda lokalkontor istället delegera ansvar och befogenheter till kommunerna.

Vid sidan av kommunernas serviceutbud har även vissa former av statlig service stor betydelse. Till exempel erbjuder posten tjänster som varje människa snart sagt dagligen och oavsett bostadsort är beroende av. Dess framtid är därför en angelägenhet av allra största betydelse. Följande citat från postens yttrande 1990-02-20 bör därför leda till viss eftertanke. Det illustrerar för övrigt, åtminstone i någon mån, de problem även andra serviceproducenter står inför.

"Som vi från Postens sida tidigare har angett i våra treårsplaner.....finns det nu ett omfattande behov av omstrukturering av postkontorsnätet. Transaktionerna på postkontoren har under en femårperiod minskat med mellan 40-50%. Paketen levereras i ökad utsträckning från dörr till dörr. Lönekostnaderna har ökat med 25% på två år. Skatteökningar har skett när det gäller energi och transporter. Lokalkostnaderna har i många fall stigit med upp emot 100%."

6.2 Förslag

Utredningen föreslår följande.

1. Ett auktoritativt uttalande bör göras från centralt statligt håll om angelägenheten av samt målen för samverkan över sektorgränser liksom över gränsen statligt/kommunalt. Uttalandet skulle således i första hand riktas till den samlade offentliga verksamheten. Samtidigt bör möjligheterna till samverkan över gränsen offentligt/privat hållas öppen. Vad särskilt gäller statlig verksamhet skulle frågan utvecklas ytterligare i de anvisningar för budgetarbetet regeringen anger för de statliga verken och myndigheterna. För t.ex. länsstyrelserna bör gälla att möjligheterna till samverkan skall prövas.

2. Förutom att staten, över statsbudgeten, direkt bör stödja olika försök att utveckla lokalkontor m.fl. samverkansformer i skilda delar av landet bör även andra finansieringskällor utnyttjas. Det gäller bl.a. länsstyrelsernas projektmedel samt de medel som disponeras av statens förnyelsefonder och kommunernas trygghetsfonder. Ett fullskaleförsök med utveckling av lokalkontor m.m. bör påbörjas med tyngdpunkten t.v. förlagd till Västernorrlands län (jfr.under särskild rubrik nedan).

3. För statliga organ, särskilt regionala och lokala sådana, bör budgeteras "fria medel" att utnyttjas för ifrågavarande samverkansaktiviteter. Det pågår redan men krävs ytterligare betydande ansträngningar för att få till stånd en förnyelse över huvud av den statliga budgetprocessen. Budgetarbetet bör utnyttjas som ett aktivt instrument i den offentliga verksamhetens omvandling.

4. En central instans nära regeringskansliet, förslagsvis inom stat-kommunberedningen, bör utses att ansvara för att driva utvecklingen på området. Denna instans bör ägna sig åt bl.a. följande frågor.

- Följa och utvärdera pågående verksamheter, inte minst med hänsyn till den regionala utvecklingen,
- klargöra problem och hinder för samverkan,
- sprida kunskaper på området, bl.a. från försöket i Västernorrlands län samt
- ge regeringen fortlöpande underlag för anvisningar och åtgärder i övrigt i reformarbetet.

5. Arbetet syftande till delegering av ansvar och befogenheter till kommunerna bör intensifieras.

Fullskaleförsök i Västernorrlands län

Utredningen har (jfr ovan) föreslagit att ett fullskaleförsök med att utveckla lokalkontor m.m. skulle påbörjas med tyngdpunkten t.v. förlagd till Västernorrlands län.

Motiven för att, utöver all redan förekommande och mycket angelägen försöksverksamhet på området, starta även ett särskilt fullskaleförsök är framför allt tre:

Försöket kommer, för det första, att uppmärksammas vilket bidrar till att man sprider budskapet om en förnyelse av den offentliga sektorn. Det är väsentligt eftersom det inspirerar till försök i sådan riktning även i andra delar av landet. Det andra väsentliga skälet är att försöket som sådant kommer att kunna fungera som ett konkret exempel vilket, åtminstone i delar, kan tas efter och därmed förhoppningsvis påskynda utvecklingen över huvud. Det tredje skälet är att man genom ett fullskaleförsök får tillfälle att pröva den moderna informationsteknologins möjligheter fullt ut. Med hänsyn till vilka stora ekonomiska, samhällsekonomiska m.fl. värden som står på spel är det dessutom angeläget att försöket såväl påbörjas som genomförs snabbt. Att denna försöksverksamhet samordnas med det pågående sambruksprojektets verksamheter tas för givet.

Att detta breda fullskaleförsök skulle genomföras med tyngdpunkt i just Västernorrlands län hänger samman med att man där, enligt utredningens bedömning, ligger mycket långt framme i arbetet på utveckling av lokalkontor, över huvud i arbetet på en förnyelse av offentlig förvaltning. Det engagemang t.ex. TCO:S visat prov på just där har även betydelse. Det innebär inte att man i andra län inte har intressanta och värdefulla erfarenheter från detta fält. Tvärtom finns det i snart sagt varje län sådana erfarenheter och kunskaper. Åtskilliga kommuner har numera viktiga kunskaper att förmedla från arbetet inom ramen för sambruksprojektet. Detsamma gäller t.ex. länsstyrelsen i Jönköpings län. Vad gäller erfarenheter från utveckling av lokalkontor på länsnivå kan Norrbottens, Gävleborgs och Uppsala län nämnas. Beträffande teknikutnyttjande vid länsstyrelserna, inte minst viktigt i sammanhanget, kan länsstyrelserna i Norrbottens och Göteborgs och Bohus län utgöra exempel. Landstingets i Jämtlands län erfarenheter på informationsteknologiområdet är ett ytterligare exempel. Vid försöksverksamheten i Västernorrlands län måste alla sådana här väsentliga erfarenheter och kunskaper utnyttjas. Samtliga berörda och intresserade instanser, statliga, kommunala och andra, inte minst fackliga, bör således inbjudas att medverka. Enligt utredningens uppfattning bör, bland statliga verk och myndigheter, särskilt posten ha en tung roll i sammanhanget.

Carl-Öije Segerlund vid Svenska kommunförbundet har, efter överenskommelse med utredningen, arbetat fram en promemoria, "Idé-PM om en kund-/medborgarnära offentlig förvaltning", vilken redovisas som bilaga H. Bl.a. de förslag till åtgärder som presenteras där finns i sammandrag återgivna på sid 25-26 ovan.

Segerlunds syn på angelägenheten av och möjligheterna till förnyelse av den offentliga förvaltningen delas av utredningen. De förslag till åtgärder mm som presenteras är mycket

intressanta och tänkvärda. PM:n får ses som ett mycket värdefullt underlag bl.a. för uppläggningen av och det vidare arbetet med ett fullskaleförsök.

Tyvärr har utredningen, på grund av den begränsade tid som stått till förfogande, inte haft möjlighet att med anlitande av erforderlig expertis från olika områden och efter nödvändiga kontakter med intressenter utforma ett konkret förslag till uppläggning av ifrågavarande försöksverksamhet.

GLESBYGDSDELEGATIONEN
(I 1977:02)

SÄRSKILT YTTRANDE att bifogas lokalkontorsutredningens rapport

Utredningen redovisar enligt min mening en alltför negativ inställning till de s.k. utvecklingskontoren. Jag anser att etableringar av sådana kontor i främst norra inlandet och Bergslagen är viktiga inslag i den inomregionala decentraliseringen och mycket angelägna från regionalpolitisk synpunkt. Det är betydelsefullt att verksamheter som har till uppgift att främja utvecklingen i prioriterade områden finns på plats och inte enbart arbetar från residensstäderna. Det ger en bättre närkontakt med bygden och stärker kompetensen i dessa områden. Det innebär också en önskvärd samverkan över sektorgränser och en sammantaget effektivare verksamhet. Enligt min mening är det en av de viktigaste åtgärderna för att stärka infrastrukturen i dessa regionalpolitiskt prioriterade områden.

Det är självklart att utvecklingskontoren inte ska ersätta en decentralisering till kommunal nivå. En huvudinriktning bör vara att stärka den kommunala kompetensen och öka kommunernas inflytande inom regionalpolitiken. Även i fortsättningen kommer emellertid funktioner att finnas kvar på regional nivå som inte nödvändigtvis behöver ligga i residensstaden. Den regionala nivån bör i sin tur förtärkas genom en fortsatt decentralisering från central nivå.

De problem som utredningen redovisar med utvecklingskontoren väger enligt min mening lätt vid beslut om etableringar. Visst kan svårigheter uppstå med att rekrytera personal och avgränsa ansvarsområden men det är "normala" problem vid omorganisationer som de ansvariga säkert är kompetenta att hantera. Den samlade länsförvaltningen bör i någon mån förenkla etableringarna.

Som en konsekvens av min inställning till utvecklingskontor i allmänhet följer att jag inte kan ställa mig bakom den negativa skrivningen om Västerbotten-projektet. Den satsning som planeras i Västerbotten bör enligt min mening uppmuntras.

Stockholm april 1990

Staffan Bond

Bilagedel

Bilagor: **sid**

A. Utredningens direktiv, Stat-kommunberedningen PM 1989-09-15 59

B. Kartläggning av lokalkontor och andra samverkansformer 65

C. Länsstyrelsernas samarbete över länsgränser mm 79

D. Samordnad Lokal Offentlig Service (SLOS)
En utvärdering av en förnyelseprocess på vissa orter i Västernorrland 89

E. Etablering av länskontor - exemplet Tierp i norduppland 113

F. Lokalkontor - en översiktlig analys 129

G. Lokalkontor och omlokalisering i Västerbottens län 141

H. Idé-PM om en kund-/medborgarnära offentlig förvaltning 157

I. PM Posten och lokalkontorsutredningen 179

Bilagornas innehåll

Bilaga A utgör en avskrift av de för utredningen gällande direktiven.

I **bilaga B** redovisas resultaten från den kartläggning av förekomsten av lokalkontor och andra samverkansformer som skett via en enkät till länsstyrelserna.

I **bilaga C** redogörs på samma sätt för resultaten från en enkät till länsstyrelserna som gäller samarbete mm över länsgränser.

I **bilaga D** görs en utvärdering av det s. k. SLOS-projektet i Västernorrlands län.

I **bilaga E** utvärderas på samma sätt Tierpprojektet i norduppland.

Bilaga F innehåller en sammanfattande analys grundad på dels karläggningen enligt bilaga B och dels utvärderingarna enligt bilagorna D och E. Ekonomiska, samhällsekonomiska m fl aspekter tas upp.

I **bilaga G** granskas och lämnas synpunkter på länsstyrelsens i Västerbottens län projekt rörande lokalkontor och omlokalisering i länet.

I **bilaga H** diskuteras bl.a. förutsättningarna för den offentliga förvaltningens förnyelse och lämnas förslag till utveckling av s.k. medborgarkontor mm

I **bilaga I** redogörs för postens verksamheter på serviceområdet, särskilt den samverkan som sker med företag, kommuner och statliga verk och myndigheter i glesbygd.

Bilaga A

Utredningens direktiv

Stat-kommunberedningen PM 1989-09-15

STAT-KOMMUNBEREDNINGEN PM 1989-09-15 Bilaga 4

Lokalkontor och annan samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner

1. Bakgrund

Sedan början av åttiotalet har kraven på såväl bättre resursutnyttjande som bättre service ökat på statsförvaltningen. Parallellt förs en diskussion om hela den offentliga sektorns roll.

Genom befolkningskoncentration mot stora tätorter har svårigheter uppkommit att upprätthålla servicenivån inom glesare befolkade områden. Detta gäller bl. a. försäkringskassor och postkontor.

För att avhjälpa situationen har försök gjorts med lokal- och servicekontor där man för samman funktioner från olika förvaltningar för att åstadkomma bärkraftiga brukningsenheter.

Dessa lokal- eller servicekontor är av olika slag. En typ kan sägas bestå av samverkan på mindre orter mellan skilda samhällsfunktioner som var och en är eller kan bli föremål för indragning. Det kan gälla arbetsförmedling, försäkringskassa och kommunal service. Former för sådan samverkan studeras f.n. bl. a. i Västernorrlands län.

En annan typ av lokalkontor utgörs av enheter som flyttats ut från en residensort för att öka servicenivån i en del av ett län. På den berörda orten kan samverkan ske med redan existerande statliga och samhällsfunktioner. Lokalkontor av den här arten finns bl. a. i Tierp och i Hudiksvall.

Andra skäl att etablera lokalkontor kan vara att man som ett led i en inomregional omlokalisering av statlig verksamhet söker att mer allmänt sprida arbetsplatser i länet. Utredningar med sådant syfte pågår f. n. i Västerbottens län.

För de nya länsstyrelserna som enligt förslag i prop.1988/89:154 skall bildas den 1 juli 1991, blir det också aktuellt att utveckla lokalkontor i de orter där i den nya länsstyrelsen ingående myndigheter redan finns. Det gäller bl. a. i Älvsborgs och Skaraborgs län.

I det omfattande arbete som bedrivs från statsmakternas sida för att omvandla den offentliga sektorn i syfte att uppnå bättre resursutnyttjande, ökad effektivitet och förbättrad service för allmänheten kan inrättande av lokalkontor vara ett verksamt bidrag. Regeringen har med den bakgrunden ställt medel bl. a. till Glesbygdsdelegationens förfogande för att biträda lokala intressenter inför bildandet av lokala service- eller utvecklingskontor. Vidare har länsstyrelserna i Upplands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län tilldelats medel direkt för arbete med etablering av olika former av lokalkontor i länen. I regeringens proposition om särskilda regionalpolitiska insatser i Norrbottens län har sagts att en utveckling av lokalkontoren bör kunna ske inom de medel som ställts till länsstyrelsens förfogande.

I anslutning till försöksverksamhet med olika former av lokalkontor kan också nämnas den verksamhet med sambruk som pågår i olika delar av landet. Denna verksamhet som initierats av bl. a. statskontoret innebär att statliga, landstingskommunala och kommunala myndigheter samverkar i olika praktiska frågor bl. a. i vad avser uppköp.

Länsstyrelsen i Norrbottens län som är sammanhållande för ett försöksprojekt med sambruk mellan stat, landsting och kommun i Haparanda har konstaterat att ett närmare sådant samarbete inom den statliga familjen eller i vissa fall mellan stat och kommun bör vara möjligt att också utveckla på vissa av de orter där lokalkontor idag finns. En sådan utveckling skulle enligt länsstyrelsen kunna skapa en intressant form för samhällsinformationskontor i delar av länets glesbygd. Länsstyrelsen har anslagit 650.000 kronor till arbete med lokalkontor.

Också i andra former bedrivs försöksverksamhet som syftar till att sprida samhällelig service. Försök att med modern teknik etablera decentraliserade kontaktmöjligheter för medborgarna pågår bl. a. i Västernorrlands län (MISO projektet) och i Norrbottens län

(Luleprojektet).

Lokalkontor syftar, som tidigare antytts, ofta till en samverkan mellan både statliga och kommunala myndigheter. I vissa fall, även när det gäller lokalkontor, kan en samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter i olika län vara aktuell.

2. Utredningsbehovet

Olika försök med lokal- och servicekontor pågår inom ett ganska brett fält. Bärande motiv bakom försöken synes vara att uppnå

- ökad effektivitet
- rationellare resursanvändning
- förbättrad service till allmänheten
- förstärkning av områdenas näringslivs- och serviceutveckling

Inom de begränsade resursramar som står till buds för den offentliga sektorn är det en fråga av stor vikt att varje möjlighet prövas att skapa förutsättningar för att uppfylla regionalpolitikens främsta mål, nämligen att uppnå en balanserad befolkningsutveckling och ge tillgång till arbete, service och en god miljö åt alla människor oavsett var de bor i landet. Ett medel att uppnå detta mål är att på olika sätt förbättra infrastrukturer genom att skapa offentliga organ som arbetar under decentraliserade former och anpassar sin verksamhet till olika lokala förhållanden. Lokalkontor och andra sambruks- och samverkansformer kan verksamt bidra till en sådan utveckling.

En särskild arbetsgrupp bör därför tillsättas i stat-kommunberedningen för att allsidigt belysa de olika aspekter som är förenade med inrättande av lokalkontor och andra typer av samverkan mellan statliga och andra myndigheter.

3. Arbetsuppgifterna

Arbetsgruppen bör särskilt utföra följande uppgifter.

- En kartläggning inom de olika länen av hur redan befintligt arbete bedrivs med påbörjade projekt angående lokalkontor dels belysa hur man inom de olika länen ser på frågan om att inrätta olika typer av kontor i framtiden. Parallellt med denna kartläggning skall analyser företas av de olika hinder av formell eller annan art som kan vara förknippade med inrättandet av lokalkontor.

- Analyser av mer modellbetonad karaktär utifrån utgångspunkten att söka kriterier för hur man eventuellt kan optimera den offentliga servicen inom oförändrade kostnadsramar genom att inrätta olika kontorstyper. Här bör arbetsgruppen kunna lägga andra än rent glesbygdsbetonade synpunkter.

- En belysning av olika kostnadsaspekter med hänsyn till genomförandetider mm. Även de samhällsekonomiska konsekvenserna bör därvid belysas och möjligheterna att använda ny teknik.

- Ge en belysning och analys av de problem som är förknippade med samverkan mellan kommuner och statliga och andra organ som är belägna i olika län.

- I samband med kartläggningen bör arbetsgruppen kontinuerligt överföra kunskaper som vunnits från det ena projektet till det andra och därvid särskilt också beakta sådana utredningar som har betydelse i sammanhanget. Särskilt bör den huvudstudie som utförs av statskontoret om sambruk inom den offentliga sektorn vara av stort intresse för arbetsgruppen.

4. Arbetets bedrivande

Arbetsgruppen bör redovisa sina resultat senast den 31 mars 1990. Gruppen bör biträdas av statskontoret och glesbygdsdelegationen samt nära samarbeta med berörda statliga myndigheter och kommunala organ, samt när arbetet påbörjas och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer.

Kartläggning av lokalkontor och andra samverkansformer

Christer Nyqvist
Utveckling AB

1990-01-10

Kartläggning av lokalkontor och andra samverkansformer

En uppgift för lokalkontorsutredningen är att kartlägga de olika lokalkontor och andra samverkansformer som finns etablerade eller som drivs på projektbasis ute i länen.

För att få en aktuell sammanställning har lokalkontorsutredningen 1989-11-20 vänt sig till samtliga länsstyrelser för att uppdatera och komplettera det material som finns tillgängligt. Som vägledning för detta ställde lokalkontorsutredningen upp följande frågor.

1. Vilka lokalkontor finns etablerade, drivs i projektform respektive övervägs i länet? Det bör observeras att även i någon betydelse "små" projekt/ansatser kan vara principiellt intressanta.
2. Vilken är den aktuella situationen för de olika lokalkontoren/projekten?
3. Vilka lokalkontor/projekt är intressanta (i någon mening utvärderingsmogna) att studera närmare?
4. Vilken inställning har länsstyrelsen till lokalkontor som regionalpolitiskt verktyg? Problem och möjligheter?
5. Övriga synpunkter av intresse i sammanhanget? Det kan t ex gälla utnyttjande av modern informationsteknik, samverkan över länsgränser mm.

Samtliga länsstyrelser utom en har besvarat frågorna. Svaren utgör grund för följande redovisning. Rubriker:

1. Lokalkontor som följd av en långtgående omlokalisering av statlig verksamhet.
2. Etablering av lokalkontor för bättre service.
3. Lokalkontor som medel för att trygga servicen på främst mindre orter.
4. Samverkan, decentralisering och sambruk.
5. Länsstyrelsens inställning
6. Övriga frågor

Lokalkontor är ett sammansatt begrepp som uttrycker olika former av samverkan. Genom dispositionen har vi önskat underlätta framställningen i så måtto att vi sökt särskilja lokalkontor med hänsyn till tillkomst och ändamål (1-3). I avsnitt 4 sammanförs samverkansformer utan gemensamt tak. Observera att de samverkansformer som kartläggs avgränsas till sådana där staten på ett eller annat sätt medverkar.

1. Lokalkontor som följd av en långtgående omlokalisering av statlig verksamhet

I Västerbottens län finns idag planer på en långtgående och omfattande omlokalisering av statlig verksamhet. För ändamålet finns upprättat ett förslag till handlingsprogram. Detta

har lämnats som svar på lokalkontorsutredningens frågor. Handlingsprogrammet har ännu inte behandlats av länsstyrelsens styrelse.

Det förslag som föreligger innebär att 103 tjänster omlokaliseras från den statliga länsförvaltningen i Umeå till Dorotea, Vilhelmina, Lycksele, Storuman och Sorsele. Tre lokalkontor etableras och länsskolnämnd, lantmäteri, bilregister, rennäringsenhet och länsturistnämnd omlokaliseras i sin helhet.

Fördelat på orter ser förslaget ut på detta sätt:

Ort	Myndighet	Tjänster
Dorotea	Bilregister	10 -15
Vilhelmina	Lokalkontor	7
	Länsskolnämnd	19
Lycksele	Lokalkontor	8
	Lantmäteri	40
Storuman	Lokalkontor	7
	Länsturistnämnd	6
Sorsele	Rennäringsenhet	6,75

Till lokalkontoren förs också en del av den på respektive ort befintliga statliga servicen.

Engångskostnaden för omlokaliseringen beräknas till 23 milj kronor och förutsätts täckas med medel från civil- och arbetsmarknadsdepartementens huvudtitlar. Länsstyrelsen föreslås hos regeringen begära rätt att besluta på samtliga berörda myndigheters vägnar. Genomförandet samordnas med den nya länsförvaltningen som inrättas den 1 juli 1991. Vi återger i fortsättningen några av handlingsprogrammets beröringspunkter med lokalkontorsfrågan.

Bland utgångspunkterna för satsningen nämns bl a att det lokala engagemanget måste kompletteras med en politisk vilja att bestämt och uthålligt föra över resurser inom länet från kust till inland. Utredaren redovisar flera argument för en sådan utveckling och säger vidare:

" Om man väger samman inlandets behov av infrastrukturell utbyggnad och myndigheternas vidgade serviceåtaganden och kundorientering talar det för att en omlokalisering av myndigheternas verksamhet är nödvändig både för inlandets och myndigheternas egen utvecklings skull. En annan given slutsats är att en sådan omlokalisering måste vara behovs- och utvecklingsorienterad."

Behoven att förstärka och bredda infrastrukturen i inlandet betonas starkt. Serviceaspekten sätts alltså i främsta rummet. Det handlar om att förbättra service och därigenom göra orten mer attraktiv. Detta borde enligt utredaren leda till ökad aktivitet och på sikt ge goda sysselsättningseffekter.

Utredaren har tagit del av erfarenheter från omlokaliseringsförsök i andra län. Det gäller främst lokalkontoren i Ånge, Tierp och Hudiksvall. Han konstaterar bl a följande.

* Ett grundläggande krav för framgång i omlokaliseringar är att initiativet kommer uppifrån, från länsledningen och styrelsen, och att processen drivs medvetet och konsekvent under hela genomförandeperioden. Uthålligheten är kanske den viktigaste kvaliteten, eftersom omlokaliseringar kräver attitydförändringar inne i den egna organisationen och sådana tar tid.

* En omlokalisering, vare sig det är fråga om ett lokalkontor eller en ny lokalisering av en myndighet, medför oundvikligen investeringskostnader. Driftskostnaderna bör åtminstone teoretiskt bli desamma eftersom de huvudsakligen består av löner. Dessa tillkommande kostnader kan inte tas ut på den enskilda myndighetens anslag utan måste tillskjutas som en engångsanvisning. I annat fall måste målet begränsas med risk för diskreditering av verksamheten.
* Ett omlokaliseringsprogram förutsätter naturligtvis inte bara medvetenhet i den organisationen utan också acceptans bland de kommuner som skall betjänas av åtgärden. Den senare torde i allmänhet vara lättare att vinna, eftersom syftet är att på olika sätt stärka mottagaren. Svårigheter kan tydligen uppstå, när servicemottagaren är en grupp av kommuner.
* En annan erfarenhet att ta vara på, vilket väl också verifieras av den nämnda myndighetskretsen, är att de engagerade tjänstemännen vid sidan av sitt specialistkunnande bör ha generalistkapacitet. De bör vara beredda att utveckla nya arbetsformer, att vara det som brukar kallas nätverksentreprenörer.
* Det är klart att en omlokaliserad verksamhet förlorar något av sina gamla referenser. Den vinner samtidigt något, nämligen ett nytt nätverk, som ger bredare och bättre kunskap om den verklighet som beslutet skall avse. Att väga och värdera förluster mot vinster låter sig inte göra exakt eller enkelt. Ingen vågar nog påstå att de olika kunskapskällorna har olika dignitet.
* Även om lokalkontoren i andra län innehåller strävanden mot egen beslutskompetens och resultatansvar, påpekar också de som driver detta hårt, att utvecklingen inte får gå mot en avsnörning framför allt gentemot länsstyrelsen. Länet skall fortfarande vara en enhet med en gemensam policy.

Utredaren menar att etableringen av lokalkontor bör ha en bred inriktning på utvecklingsstöd, på samverkan mellan olika organ och samordning med kommunens egna ansträngningar både vad avser policy och resurser. De orter som utses måste bl a ha en god mottagarkapacitet. Det gäller en differentierad arbetsmarknad som kan erbjuda arbete åt medflyttande, ett brett serviceutbud, en tillgänglig bostadsmarknad och utbildningsmöjligheter för ungdomar och vuxna. I dessa avseenden är inlandskommunerna olika.

Problemet är alltså att välja ut ett antal mindre kommuner, definiera det omland som lokalkontoret skall betjäna och se till att kontoren får tillräckligt stort arbetsinnehåll. De orter, som föreslås för etablering av lokalkontor är Lycksele, Vilhelmina och Storuman. Kontoren skall betjäna den egna kommunen men också närliggande kommuner. Det samlade förslaget till lokalkontor ser ut på följande sätt. Inom parentes finns angivna icke statliga funktioner, vars medverkan förutsätter särskild överenskommelse. En samlokalisering med kommunens näringslivssekretariat bör också övervägas, liksom att knyta annan statlig verksamhet på orten till lokalkontoret.

Lokalkontor Lycksele

Länsstyrelsen		Lantbruksnämnden (ny)	1
Regionalekonomiska enheten	2	Skogsvårdsstyrelsen	9
Planenheten	1	Summa	17
Miljövårdsenheten	1	(Utvecklingsfonden	1)
Socialkonsulent	1	(Hushållningssällskapet	1)

Terminalfunktion	1	Summa	19
Assistent	1	Av dessa är 8 nya lokaliseringar	

Lokalkontor Vilhelmina

Länsstyrelsen		Lantbruksnämnden	1
Regionalekonomiska enheten	2	Skogsvårdsstyrelsen	10
Planenheten	1	Summa	18
Miljövårdsenheten	1	(Utvecklingsfonden	1)
Socialkonsulent	1	(Hushållningssällskapet	1)
Terminalfunktion	1	Summa	20
Assistent	1	Av dessa är 7 nya lokaliseringar	

Lokalkontor Storuman

Länsstyrelsen		Lantbruksnämnden	3
Regionalekonomiska enheten	2	Skogsvårdsstyrelsen	9
Planenheten	1	Summa	19
Miljövårdsenheten	1	(Utvecklingsfonden	1)
Socialkonsulent	1	(Hushållningssällskapet	1)
Terminalfunktion	1	Summa	21
Assistent	1	Av dessa är 7 nya lokaliseringar	

2. Etablering av lokalkontor för bättre service

De lokalkontor som etableras för att i första hand öka länsstyrelsernas service ute i länet är

* I Norrbottens län finns lokalkontor i Karesuando, Kiruna, Pajala, Gällivare, Jokkmokk och Arvidsjaur vilka tillkom i juli 1986 genom en omorganisation inom länsstyrelsen. Kontoren arbetar främst med rennäringsfrågor, rådgivning, fjällförvaltning och byggnadsverksamhet. I Jokkmokk finns ett nära samarbete mellan länsstyrelsen och naturvårdsverket. I Arjeplog har länsstyrelsens miljövårdsenhet en anställd
* Servicekontoret i Ånge i Västernorrlands län inrättades 1982. Kontoret var en av pionjärerna i arbetet att decentralisera statlig verksamhet enligt det uppdrag som gavs länsstyrelserna 1979. Servicekontoret har en länsstyrelseanställd kontaktsekreterare och två assistenter som finansieras med bl a projektmedel. Verksamheten har till stor del inriktats mot att initiera och bereda ärenden rörande glesbygdsstöd.
* I Tierp i norduppland startade 1989 en treårig försöksverksamhet med etablering av ett länskontor. Från länsstyrelsen bemannas kontoret av en projektledare, en administratör och två kontorspersonal. Vid kontoret finns permanent även personal från lantbruksnämnden, Skogsvårdsstyrelsen och hushållningssällskapet. Vid behov inkallas personal från länsstyrelsen och olika länsnämnder.
* I Hudiksvall öppnade länsförvaltningen ett lokalkontor 1 jan 1989. Från början startade verksamheten i begränsad skala men är nu utbyggd för 15 arbetsplatser. I kontoret finns företrädare för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, yrkesinspektionen,, lantbruksnämnden och Högskolan Gävle/Sandviken. Från länsstyrelsen ingår följande funktioner: bilregistret, rättsenheten, sociala funktioner, miljövårdsenheten, regionalekonomiska

enheten och priskontoret.

Lokalkontoren i Norrbottens län har sedan starten fått vidkännas en väsentlig minskning av volymen beredskapsarbeten. Detta har på flera orter påverkat lokalkontorens fortsatta existens. Länsstyrelsen har därför beslutat att avveckla viss verksamhet som berör flera av kontoren. I ett nytt projekt har länsstyrelsen som utgångspunkt valt att verka för en utveckling av lokalkontoren i Karesuando, Pajala, Gällivare, Jokkmokk och Arjeplog. Länsstyrelsen har lämnat följande uppgifter om det aktuella läget i projektet:

"Mål: Behålla kontoren för att trygga statlig service samt att använda tjänstesektorn i utvecklingen av glesbygdens näringsliv.Inriktning: Bredda verksamheten inom länsstyrelsen. Samverka med andra statliga myndigheter. Sambruk stat-kommun. Kompetensutveckling. Teknisk utveckling.
Samverkansparter: Inom projektgruppen: ST Norrbotten. Inom projektet: Statliga myndigheter, kommuner, hemslöjd m fl
Projektstadium: Upprustning av lokalerna i Pajala genomförd. Lokalsamordning i Jokkmokk genomförd. Personell omstrukturering pågår. Viss utlokalisering av ärendehantering genomförd (rovdjursrivna renar, renmärkesregister, vissa stödfrågor inom rennäring). Kompetensutveckling och teknisk upprustning av kontoren pågår. Datorisering av handläggarstöd byggs för upplåtelsesidan (mark, jakt, fiske), för markobjekt och renmärken.
Finansiering: Norrbottenpropositionen/länsstyrelsen 650 000 kr. Förnyelsefonderna via Luleprojektet 758 210 kr."

Servicekontoret i Ånge har tidigare utvärderats av bl a statskontoret. Försöket i Tierp skall belysas genom en särskild studie inom lokalkontorsutredningen. I Hudiksvall har verksamheten inte pågått länge. Man har dock från länsstyrelsens sida markerat att verksamheten kan vara intressant att studera närmare.

3. Lokalkontor som medel för att trygga servicen på främst mindre orter.

Under hela 80-talet har de ekonomiska kraven på återhållsamhet, högre effektivitet och besparingar fått allt större genomslag i planeringen. De offentliga verksamheterna har fått snävare ekonomiska ramar och tvingats till omprövningar som i vissa fall lett till försämringar och ibland nedläggningar av service. Beträffande de affärsdrivande verken, myndigheterna och andra statliga organ, har det varit naturligt att "spara" där serviceunderlaget är svagt utvecklat, dvs på många av landets mindre orter och i glesbygd. Men på senare tid synes besparingarna också drabba större orter, där servicenätet tunnas ut.

För att undvika impopulära åtgärder och slippa möta lokala opinioner mot försämringar av servicen, har många statliga verk och myndigheter aktiverat sin planering. Många projekt har startat för att finna lösningar. Olika former av samverkan växer fram. Lokalkontor blir här ett uttryck för att effektivisera den befintliga servicen. Till skillnad från tidigare, blir lösningarna mer beroende av de lokala förutsättningarna och utgår i allmänhet från en bredare grupp intressenter.Förutom statliga myndigheter medverkar t ex

posten, försäkringskassan, kommuner, landsting och i en del fall också privata företag.

Flera dylika lokalkontorsprojekt pågår i olika delar av landet. I en del fall har de tillkommit på initiativ av länsstyrelsen, i andra fall genom lokala intressenters agerande. De är, som framgår av länsstyrelsens svar på de frågor som ställs, av skiftande karaktär och omfattning. Svaren visar att det i stort sett saknas exempel där lokalkontor blivit en permanent lösning. Det gör att lokalkontorsutredningen för mer ingående studier av denna form av lokalkontor är hänvisad till ej genomförda projekt. Ett sådant exempel är det lokalkontorsprojekt som pågår i Västernorrlands län.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län driver sedan årsskiftet 1988/89 ett projekt "Samordnad lokal samhällsservice" kallat SLOS. De försöksorter som valts är Fränsta (Ånge kommun), Bredbyn (Örnsköldsviks kommun) och Junsele (Sollefteå kommun). I projektet medverkar förutom olika statliga länsmyndigheter försäkringskassan, posten, polisen och berörda kommuner. Representanter för dessa ingår i projektets styrgrupp där även LRF, LO, TCO och civildepartementet finns representerade,

SLOS-projektet har hittills inriktats mot att finna samordningsvinster genom att integrera verksamheterna lokalmässigt. I Fränsta har Ånge kommun i dec 1989 beslutat uppföra en byggnad för detta ändamål. I byggnaden som har en yta på 1000 kvm inryms cirka 30 arbetsplatser. Beställare är byggnadsstyrelsen i samverkan med berörda intressenter.

Även i Bredbyn är planerna om etablering av lokalkontoret långt framskridna. Fem intressenter medverkar. I Junsele har ännu inte projektarbetet avancerat lika långt som i Fränsta och Bredbyn. Till skillnad från dessa orter finns vårdcentral, folktandvård och bibliotek med i samordningsdiskussionen.

Av de synpunkter som lämnats och som anknyter till denna typ av lokalkontor kan nämnas följande.

Länsstyrelsen i Jämtlands län:

"Inom länet pågår f n ett mindre antal samverkansprojekt. Två av dessa kan betraktas som fast verksamhet. Det är dels samverkan mellan vägförvaltningen och räddningstjänsten i Myrviken i Bergs kommun, dels samverkan mellan posten, biblioteket m fl i Ånge i Krokoms kommun. På ett antal orter i länet har mindre försök inletts, på ytterligare ett antal orter har diskussioner inletts som troligen kommer att leda till konkret verksamhet. Den numera kombinerade väg- och brandstationen i Myrviken har passerat försöksstadiet (som pågick under tre år) och befinner sig sedan tre år tillbaka i ett rent driftskede. Verksamheten har dock inte nämnvärt utvecklats efter försöksperioden, men utvecklingsmöjligheter finns. Samverkan är uppbyggt på ett femårskontrakt och kommer således att vara föremål för omprövning inom de närmaste två åren. Samverkan mellan posten och biblioteket i Ånge har inte föregåtts av någon försöksperiod men väl ett omfattande utrednings- och diskussionsskede. Verksamheterna i såväl Myrviken som Ånge har bedrivits under så pass lång tid att en utvärdering är meningsfull".

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

"I Bankeryd, Jönköpings kommun, driver riksförsäkringsverket ett projekt med försäkringskassan, vårdcentralen, distriktssköterskemottagning och apotek. För närvarande pågår i Jönköpings län en inventering av offentlig service på mindre orter i Jönköpings län. Så snart denna inventering är klar och materialet har sammanställts

kommer detsamma att översändas till lokalkontorsutredningen. Synpunkter har framförts i olika sammanhang om att nedlagda järvägsstationer borde användas för olika typer av service på mindre orter."

4. Samverkan, decentralisering och sambruk

I många fall är lokalkontor i dess fysiska bemärkelse av underordnad betydelse som samverkanslösning. Det handlar mer om att inom befintligt servicenät finna lösningar för att effektivisera verksamheten. Ett stort antal projekt pågår i landet med denna inriktning.

Ett huvudtema är uppbyggnad kring möjligheterna att inom ett verk eller en myndighet decentralisera arbetsuppgifter från central till lokal nivå. Ett annat huvudtema är att bredda den egna lokala verksamheten genom att överta uppgifter från andra lokala serviceorgan. Ett tredje huvudtema är att samverka över sektorsgränserna för att bättre utnyttja gemensamma resurser t ex maskiner, fordon, personal.

Exempel på det första temat finns inom flertalet statliga verk och myndigheter. Dessa decentraliseringsåtgärder finns invävda i lokalkontorstanken, men är ingen huvuduppgift i lokalkontorsutredningens arbete. I det andra huvudtemat kan bl a nämnas postens utvecklingsarbete, som omnämns från flera länsstyrelser. Exempel:

Länsstyrelsen i Värmlands län:

"Bland övriga initiativ till samarbete och utlokalisering kan nämnas ett initiativ till att bevara ett nedläggningshotat postkontor. I anslutning till landsbygdskampanjen påbörjade Säffle kommun ett samarbete med postkontoret i Värmlands Nysäter, beläget c:a 2,5 mil från kommunkontoret. Planeringen skedde i samverkan med postverkets kontor i Stockholm, Karlstad, Arvika och Säffle.

Samarbetet har bestått i att posten har servat byinvånarna med enkel information, blankettförmedling o dyl för kommunens räkning. Protokoll och handlingar från fullmäktigesammanträden finns också tillgängliga. Vattenprov från brunnar kan lämnas in för vidarebefordran och systemvaror kan beställas på posten. Posten sköter även blomsterförmedlingen. Kommunen planerar att ordna olika utställningar för allmänheten t ex fysiska planer och en utvecklingsplan för landsbygden som är under produktion. En viktig del för att allt skall fungera är att öppettiderna för postkontoret ändrats så att förvärvsarbetande kan utnyttja posten.En dag i veckan finns förlängt öppethållande. -Vid dessa tillfällen kan landsbygdsrådgivaren, konsumentvägledaren eller annan rådgivare finnas på plats.

Projektet skall pågå under ett år. Förhoppningsvis blir det en fortsättning och kanske kan försöket om erfarenheterna blir goda utvidgas till fler platser. Denna försöksverksamhet kan vara värd att studera närmare."

Länsstyrelsen i Malmöhus län:

"I Malmöhus län överväger Malmö Postregion f n en utveckling av postkontoret i Billinge, Eslövs kommun. Detta är ett samarbetsprojekt mellan Eslövs kommun och Malmö Postregion. Postkontoret i Billinge kommer att utföra vissa tjänster åt kommunen som bokutlåning, tillhandahållande av blanketter och annan information från kommunen. En tjänsteman från kommunen kommer också att finnas tillgänglig på postkontoret vissa dagar i månaden."

Det tredje temat domineras av det landsomfattande sambruksprojektet som Statskontoret

initierat. Det berör många försöksorter och föranleder följande kommentarer från några länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Kristianstads län:

"Inom det s k sambruksprojektet i Kristianstads kommun har representanter för primärkommun, landstingskommun, länsstyrelse m fl diskuterat samordnat fastighetsutnyttjande. Detta har ännu inte utmynnat i att något "lokalkontor" etablerats, men syftet är att vad som framkommer i projektarbetet skall leda till god service för allmänheten. En möjlighet skulle kunna vara att "under samma tak" erbjuda t ex landstingets, polisens, postens och försäkringskassans tjänster. På samma gång som servicen kan vidmakthållas eller förbättras kan kostnaderna hållas nere genom att man samutnyttjar t.ex. reception, administration, vaktmästeri och lokalvård."

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

"Sedan våren 1988 bedrivs i bl a Jönköpings län ett projekt angående sambruk av resurser inom den offentliga sektorn. I detta arbete har framkommit olika typer av samverkansformer som kan vara av intresse i Ert fortsatta arbete med lokalkontor mm. Den 15 december översändes material rörande det sambruksarbete som pågår i Jönköpings län. Kompletterande uppgifter översänds härmed angående samverkan vad avser förvaltningsbibliotek, utbildningssamordning på Höglandet och ett försöksprojekt med datorbeställning av livsmedel."

Länsstyrelsen i Gotlands län har i sitt svar bifogat en rapport om sin medverkan i sambruksprojektet. Man anser att sambruk i många fall ger avsevärda besparingar samt kvalitetsförbättringar. En arbetsgrupp har tillsatts och resultaten tillvaratas genom att fortsatt arbete nu kan ske "inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet".

I det förslag till handlingsprogram som utarbetats som underlag för länsstyrelsens i Västerbotten ställningstaganden rörande omlokalisering av statlig verksamhet sägs: "Dessutom förutsätts sambruksprojektet utvidgas till att omfatta samtliga inlandskommuner".

5. Länsstyrelsernas inställning

De fyra länsstyrelser som startat lokalkontor för att förbättra servicen är samtliga klart positiva till decentralisering av regional statlig verksamhet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att utgångspunkten är att utvecklingsarbetet bedrivs effektivare om de berörda organen är samlokaliserade i den region de är satta att verka inom, nära "kunderna" och lokala samverkansparter. Problem kan möjligen spåras i frågan om att avgränsa beslutsbefogenheter inom kontoret gentemot modermyndigheten.

Länsstyrelsen i Norrbotten framhåller bl a att offentlig tjänsteproduktion inte har samma möjligheter som den privata som subventioneras genom nedsatta sociala avgifter, persontransportstöd, stöd till telekommunikationer mm. Det är vidare betydligt lättare att mobilisera ett kraftfullt motstånd mot en omlokalisering än att få den allmänna opinionen med sig i strävandena för en omlokalisering.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller flera viktiga skäl som talar för etablering av lokalkontor. Man påpekar också att det är väsentligt att lokalkontoret lokaliseras till en ort som känns som ett naturligt regionalt centrum och att det kan fungera som ett verkligt servicekontor mot allmänhet och företag i såväl utvecklings- och förvaltningsfrågor som när det gäller att få informationen och arbetsfördelningen mellan kontoret och övriga länsförvaltningen klarlagd och fungerande.

I de län där det saknas eller endast finns begränsade erfarenheter av denna form av lokalkontorsetablering är länsstyrelsens inställning mer osäker om värdet av lokalkontor. Länsstyrelser i län som har en struktur som påminner om norrlandslänens tycks i allmänhet vara positiva till lokalkontorstanken. Exempel:

Länsstyrelsen i Värmlands län:

"Det finns ännu inget lokalkontor etablerat för samverkan mellan olika myndigheter i Värmland. Frågan har emellertid diskuterats och nu aktualiserats genom en hemställan från Torsby kommun i november 1988. Kommunen hemställer att ett glesbygdskontor inrättas där myndigheter som sysslar med t ex lokaliserings- och glesbygdsstöd, kommersiell service och landsbygdsrådgivning skulle samordna sin verksamhet. Länsstyrelsen framhåller i sin skrivelse den 13 april 1989 till civildepartementet att man gärna ser att ett lokalkontor kan etableras i Torsby kommun och att särskilda medel för detta bör tilldelas länsstyrelsen. Ett lokalkontor i Torsby skulle enligt länsstyrelsen kunna bli en resurs i utvecklingsarbetet samtidigt som det skulle förbättra befolkningens servicemöjligheter".

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

"Göteborgs och Bohus län är långsträckt med residensstaden i den sydligaste delen och med ett avstånd av cirka 20 mil till den nordligaste delen. Cirka 80 % av länets befolkning finns inom en radie av cirka 4 mil från residensstaden. Det är dock angeläget att även de 20 % av befolkningen som finns i den övriga delen av länet har viss länsstyrelseservice på ett rimligt geografiskt avstånd. Även ur regionalpolitisk synpunkt kan ett lokalkontor innebära fördelar för befolkningen i den mellersta och norra delen av länet."

Från andra länsstyrelser är inställningen till lokalkontor mer kluven. Exempel:

Länsstyrelsen i Södermanland har sitt säte i Nyköping. I Eskilstuna som är länets största kommun finns inget lokalkontor men däremot ett projekt kallat "Etableringsservice". Projektet innebär att länsstyrelsen samverkar med andra organ och att viss verksamhet är "utlokaliserad" till Eskilstuna vid vissa tillfällen under veckan. I sin PM om decentralisering av länsstyrelseverksamhet - lokalkontor - sägs bl a följande.

"För många uppgifter som rör enskilda eller företag arbetar vi idag med fältbesök och överläggningar på den aktuella platsen som ett normalt inslag i vår verksamhet. Inte heller i dessa fall tror vi att vår service eller den kvalitet vi erbjuder skulle förbättras vid utlokalisering.

Självklart kan i en del fall ifrågasättas om inte en ännu bättre lokalkännedom och tillgänglighet på plats skulle vara fördelaktig. I de flesta sådana fall bör man då först tänka efter om inte den aktuella uppgiften istället effektivare och med en högre servicegrad skulle kunna delegeras till den kommunala nivån, eventuellt med ett bibehållet tillsynsansvar på länsstyrelsen."

Länsstyrelsen i Jönköpings län markerar likaså osäkerhet om nyttan av lokalkontor.

"Sammanfattningsvis kan konstateras att länsstyrelsen inte har en helt entydig uppfatt-

ning om lokalkontor. Krav på effektivitet mm talar för att länsstyrelsens resurser sammanhålls på en plats inom länet. Å andra sidan kan i en del fall bättre lokalkännedom och tillgänglighet på plats, dvs utlokalisering, vara fördelaktigt. Därvid är det mer som talar för att sådana uppgifter skulle kunna delegeras till den kommunala nivån, varvid länsstyrelsen eventuellt ska bibehålla tillsynsansvar. Detta är sannolikt en bättre lösning från decentraliseringssynpunkt än statliga lokalkontor. Länsstyrelsen kommer i samband med förestående arbete med samordnad länsförvaltning, där vår verksamhet, organisation, arbetssätt och resurser noga kommer att prövas och värderas bl a med hänsyn till avnämarnas krav och önskemål, att närmare penetrera frågan om marknadsorienterade och utlokaliserade servicekontor."

Tveksamhet till lokalkontor bottnar också i andra orsaker. Exempel:

Länsstyrelsen i Blekinge län anför bl a följande.

"Karlskrona är länscentrum och residensstad i Blekinge län. Normalt sett skall ett länscentrum erbjuda en arbetsmarknad som är differentierad och erbjuder valmöjligheter. Karlskrona är ett av de få länscentra som haft en omfattande befolkningsminskning. Den offentliga sektorn präglas av en stor andel försvarsanställda. Industrin spelar en stor roll medan den privata tjänstesektorn är underrepresenterad. Det är mot denna bakgrund som länsstyrelsen verkar för en förstärkning av Karlskrona som länscentrum. Verksamheter som är naturliga för ett länscentrum skall därför i första hand lokaliseras till Karlskrona. När utvecklingen vänt så att Karlskrona kan uppfylla de krav som kan ställas på ett länscentrum kan utlokalisering av statliga verksamheter till övriga länet övervägas."

Länsstyrelsen i Kalmar län hänvisar till sina "begränsade resurser och en mycket hårt ansträngd budget, varför frågan om etablering av ett eventuellt lokalkontor ej har eller kan prioriteras".

Bortsett från frågan om att inrätta länskontor eller liknande markeras från flera länsstyrelser i södra Sverige en positiv syn på lokalkontor som lösning på mindre orters serviceproblem.

Länsstyrelsen i Malmöhus län säger:

"Problem med att servicen dras in är inte enbart ett norrlandsproblem utan gäller även i Malmöhus län. Konkurrensen om arbetskraften förväntas öka under 1990-talet och det är därför betydelsefullt att samverkan sker mellan myndigheter, statliga verk och kanske även kommuner och landsting. Detta för att bättre ta till vara den resurs som personalen utgör. En ökad samverkan inom den offentliga sektorn innebär lägre kostnader för verksamheten samtidigt som servicen bibehålls,"

6. Övriga frågor

Som exempel på övriga frågor som är av intresse i sammanhanget nämns t ex utnyttjande av modern informationsteknik, samverkan över länsgränser mm. När det gäller utnyttjande av teknik anser flertalet länsstyrelser att det är en viktig förutsättning för att ett lokalkontor skall fungera. Exempel:

Länsstyrelsen i Norrbottens län:

"Lokalkontorsprojektet är nära kopplat mot det s k Luleprojektet (elektroniskt med-

delande och konferenssystem som stöd i decentraliserat arbetssätt) och mot den allmänna ADB-utvecklingen inom länsstyrelsen. Koppling finns också mot Talmaprojektet där ADB-teknik ska prövas i kopplingen sameby-länsstyrelse."

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

"Länsstyrelsen har kommit förhållandevis långt i fråga om bl a datorisering av internadministrationen. Detta ger goda möjligheter att via terminaler ansluta ett lokalkontor i Uddevalla. Länsstyrelsen har för övrigt med förnyelsefondspengar drivit ett datautbildningsprojekt med bl a statliga myndigheter i mellersta och norra länsdelen som medverkande. Från lantbruksnämndens sida har man mycket aktivt deltagit i denna verksamhet."

Länsstyrelsen i Uppsala län:

"För att förbättra kontakterna mellan länskontoret och länsstyrelsen har en telefax istallerats. I januari kommer kontoret att anslutas till länsstyrelsens datanät, varigenom direktkommunikation via våra respektive PC blir möjlig."

Frågan om samverkan över länsgränser har endast berörts av länsstyrelsen i Södermanlands län:

"Förutom den samordning inom länet och över sektorsgränserna vi normalt diskuterar så blir det allt viktigare att samverka över länsgränserna i olika frågor. Länsstyrelserna i östra Mellansverige har inlett ett samarbete som syftar till att tillföra kunskaper och öppna nya perspektiv på utvecklingen av den regionala strukturen i vår landsdel. Vi gör det genom att poola våra resurser och ta vara på den specialkompetens som finns på de olika länsstyrelserna. Det är ett nytt sätt att arbeta, vi tar tag i en geografisk dimension som blir allt viktigare men som ingen idag "orkar" bearbeta och vi flyttar fram våra positioner på ett fält som måste vara et statligt ansvarsområde. Dessutom tar projektet upp frågor av högsta aktualitet vad gäller den regionala balansen och utvecklingen. Detta borde motivera en riktad insats både av "de särskilda medlen" och av de regionala utvecklingsmedel som arbetsmarknadsdepartementet förfogar över. Vi planerar därför att, i en separat skrivelse gemensam för de sex länen, begära ett särskilt anslag för de projektet på totalt 1 000 000 kronor."

I övrigt har länsstyrelserna tagit upp frågor som gäller möjligheterna att omlokalisera statlig verksamhet. Flera länsstyrelser pekar på decentraliseringsarbetet inom utvecklingsfonden. I Stockholms län har bilregistret utlokaliserats till Täby och Botkyrka. I Västmanlands län finns propåer om att utlokalisera skogsvårdsstyrelsen från Västerås till Skinnskatteberg. Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller bl a följande:

"Jämtlands län och Gotlands län är de enda län som har bara en lokal skattemyndighet, placerad i residensstaden. Att decentralisera denna verksamhet genom att lägga ut delar av verksamheten - i form av lokala skattekontor med ett 15-tal helårstjänster - till de två mest avlägsna kommunerna i länet skulle vara av avsevärd regionalpolitisk betydelse. Det är en åtgärd som ger både arbetstillfällen och förbättrad service. Dessutom kan det lokala skattekontoret bli en bas för annan statlig verksamhet/service. Bl a så har kronofogdemyndigheten stora svårigheter att upprätthålla sin utlokaliserade verksamhet. Utlokaliseringar/decentraliseringar leder ofta till större eller mindre problem för den drabbade organisationen, oberoende av åtgärdens storlek. Större åtgärder leder till större problem, men frågan är om inte många av de mindre åtgärderna leder till proportionellt sett större problem. Det är viktigt att inte låta sig förblindas av detta förhållande."

Länsstyrelsernas samarbete över länsgränser mm

Christer Nyqvist
Utveckling AB

1990-01-20

Länsstyrelsernas samarbete över länsgränser mm

I lokalkontorsutredningens uppdrag ingår bl.a. att belysa och analysera de problem som berör "samverkan mellan kommuner och statliga och andra organ som är belägna i olika län".

Med hänsyn till den tidsram som gäller för utredningsarbetet har utredningen redan tidigt insett att det kan vara svårt att fullständigt beskriva och analysera all samverkan av detta slag. För detta skulle krävas både mer tid och betydligt större resurser än de som tilldelats lokalkontorsutredningen. En avgränsning har därför gjorts vilken innebär att tonvikten lagts på sådant samarbete över länsgräns där länsstyrelsen direkt medverkar eller på annat sätt berörs.

I en skrivelse 1989-12-21 bad lokalkontorsutredningen om länsstyrelsernas bistånd att kartlägga samarbetsformer som berör det egna länet. Följande frågor ställdes.

* Förekommande samverkan i organiserade former mellan länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommuner över länsgräns?
* Förekomsten av kommunalförbund mm över länsgräns?
* Synpunkter i övrigt?

Svaren på frågorna skulle lämnas senast 22 januari. I mitten av februari förelåg svar från 19 länsstyrelser. Fram till dess saknades svar från länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län. Bortfallet av svar från fem länsstyrelser bör emellertid inte tillmätas någon avgörande betydelse om man vill få en överblick av det samarbete som sker över länsgränser.

I det följande redovisas en sammanställning av de uppgifter som länsstyrelserna lämnat. Det bör understrykas att den inte är fullständig. Av det som framförts är nog det mesta med. Men det finns säkert åtskilliga samarbetsformer och framför allt projekt som utelämnats. Länsstyrelserna har haft mycket kort tid på sig för att besvara frågorna. Som exempelvis länsstyrelsen i Värmland uttrycker saken:

" Det här är endast några exempel på samarbetsområden över länsgräns som tagits fram efter vissa översiktliga kontakter. Krävs en mera noggrann redovisning så måste betydligt större resurser avsättas för en kartläggning. Om en sådan krävs står länsstyrelsen självklart till tjänst."

Uppgifterna redovisas med följande disposition.

1. Samverkan på länsledningsnivå
2. Samverkan inom samhällssektorer
3. Projektsamverkan
4. Vattenförbund mm
5. Kommunalförbund

1. Samverkan på länsledningsnivå

Länsstyrelserna skall främja länets utveckling och verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet samordnas och anpassas till de regionalpolitiska målen och till kravet på en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Verksamheten är mångskiftande och berör samhällsbyggandet i vid mening t.ex. miljövården, totalförsvaret, social omvårdnad och räddningstjänst. Länsstyrelserna lägger fast mål och riktlinjer för utvecklingen i länet.

Av detta inses att länsstyrelsernas samordningsroll är viktig. Det gäller bl.a. att få statliga myndigheter och organ samt kommuner och landsting att dra åt samma håll för att nå uppställda mål. Att samordna är en tung och svår uppgift, särskilt om länsstyrelserna saknar formella möjligheter till direkt inflytande över beslut som fattas inom länet. Utanför den egna länsgränsen är det andra län och därmed andra länsstyrelser som har ansvaret för utvecklingen.

Motiven för samarbete över länsgräns är flera. Det gäller kommunikationer, sjöar och vattendrag, näringslivsutveckling mm som berör flera län. Även lokaliseringen av institutioner för utbildning och forskning medför att i de län där de saknas, finns intressen att dylika resurser kan utnyttjas till gagn för länet.

Det är också kring dessa gemensamma resurser och intressen som länsstyrelsernas samverkan över länsgränser finns etablerad. Mot bakgrund av vad som sagts om länsstyrelsernas roll är detta naturligt. Utvecklingsresurserna måste komma länsinvånarna till del även om det krävs insatser från flera län för att utveckla dem eller om de finns i ett grannlän.

För länsledningarna förekommer regelbundna träffar med andra län. Det sker vanligen genom landshövdingemöten och länsrådsmöten. Exempel:

* De sju länen (F,G,H,K,L,M,N) har landshövdingemöte en gång per år och länsrådsmöte två gånger per år.
* I sydostlänen - Kronobergs, Kalmar och Blekinge (G,H,K) - finns inrättad en samrådsgrupp med landshövdingen, länsrådet och planeringsdirektören från resp. län.
* Lilla Göteborgsdelegationen består av länsråd, länsarkitekt och planeringsdirektör i N,O och P län.
* Västsvenskt samråd är en arbetsgrupp med landshövding och länsråd från länsstyrelserna i N, O, P, R och S län. Sammanträde sker en gång per år.
* Mellan länsstyrelsen i Uppsala och Stockholms län sker regelbundet träffar.

* I norra Sverige sker samordningen genom landshövdingarnas 4-länsmöten (BD, AC, Z och Y län)

Länen i mellersta och östra Svealand synes ha mindre behov av regionala träffar på länsledningsnivå. Samverkan förekommer, men ofta i andra former. Utöver nämnda regionala samverkansformer förekommer regelbundet möten där samtliga landshövdingar resp länsråd deltar.

2. Samverkan inom samhällssektorer

Det mest frekventa samarbetet över länsgränser gäller samverkan inom olika samhällssektorer. De sker inom statliga organ normalt genom regionala samarbetsgrupper. Motiven för dessa är oftast verksamhetsinriktade och berör gemensamma frågor såsom utbildning, erfarenhetsutbyte mm.

Motsvarande behov av samverkan finns inom landstingens verksamhetsområde. Det beror dels på att regionsjukvården och i vissa fall också länssjukvården sträcker sig över länsgränserna och dels genom att olika landstingssektorer har samma behov som andra samhällssektorer till utbildning mm.

Inom kommunerna finns i en del fall skäl att gå över länsgränser för att finna lösningar. Det kan gälla gymnasieutbildning, kollektivtrafik, räddningstjänst och andra sektorer.

Exempel:

Samverkan inom statliga sektorer

* Flygrådet för F, P och R län (länsstyrelsernas kanslienhet).
* Sydlänsgrupp i planfrågor som berör sju län (planenheten).
* Regional samverkan finns inom civilområdena om t.ex. bränsle, virke, livsmedel, kärnkraftsövningar, fredsräddningsplaner mm. (försvarsenheten).
* Polisen samverkar regionalt för trafikövervakning och ofta förstärkningsrörelser.
* Länsstyrelsens sociala funktion samverkar i F, N, O, P och R län och är språkrör för synpunkter från socialstyrelsen.
* Länsantikvariemöten hålls regelbundet såväl centralt som regionalt.
* Sydlänsträffar sker regelbundet i regionala frågor. Berör 8 sydlän (regionalekonomiska enheten).
* Bilregisterenheten i F, E och G län deltar i gemensam utbildning.
* I sydlänens luftvårdsgrupp ingår de sju södra länen F, G, H, K, L, M och N län (miljövårdsenheten)
* Samarbete mellan Malå i AC-län och närliggande kommuner i BD-län sker beträffande mätning av luftkvalitet.
* Länsjägmästarna i de södra länen deltar i en arbetsgrupp med namnet "sydgruppen" (skogsvårdsstyrelsen).
* Länsbostadsnämnderna samarbetar regionvis. Södra regionen består av G, H, K, L och M län. Ibland deltar också --F och N län.
* Det skånska museichefskollegiet i L och M län.
* Miljöövervakningsgrupp i O och P län (miljövårdsenheten)
* Fyrstads Flygplats AB består av länsstyrelserna i O och P län, berörda kommuner, flygbolag m.fl.
* Skötselrådet för Tivedens nationalpark (naturvårdsenheten i T och R län)

* Räddningstjänstsamverkan på Vänern (P, S och R län samt kustbevakningen, sjörädd-ningssällskapet och lotsbefälhavaren).
* Strandskyddsfrågor runt Vättern (E, F och R län)
* Försvarssamverkan mellan Vänerlänen.
* Samverkan rörande radioaktivt avfall mellan Y och AC län
* Lantmäteriet samverkar i W, X, Y, Z, AC och BD län
* Lantbruksnämnden i de fyra norra länen samverkar intimt i frågor som t.ex. trädgårds-näringen.
* Samverkan sker även regionvis inom vägverket, länsarbetsnämnderna och länsskol-nämnderna.

Samverkan inom landstingskommunala och kommunala sektorer

* Inom regionsjukvården hänvisas invånarna i Älvkarleby kommun, Uppsala län, till Gävleborgs läns landsting, Grästorps och Essunga kommuner till Älvsborgs läns landsting, Storfors kommun i Värmlands län till Örebro läns landsting.
* Samverkan inom sjukvårdsregioner utifrån Jönköpings läns landsting (F)
- samordnad institutionsvård med AB och O län
- vård av utvecklingsstörda (E, F, G och H län)
- rehabilitering med bl.a. Torsby
- utbildning med Linköping
- samordnad sjukvårdsutbildning med länen i södra Sverige.
- stiftelsen Smålands konstarkiv (F, G och H län)
- tvätteri och laboratorietjänster mellan E, F och G län
* Landstinget i Älvsborgs län köper tjänster för sluten vård från Värmlands läns landsting (Säffle).
* För länstrafiken finns genom övertagande av tågdrift från SJ tre bardelsråd med representation från omgärdande län. Linjerna är Nässjö-Oskarshamn, Nässjö-Åseda och Nässjö-Halmstad
* Samverkan över länsgräns kring länstrafiken finns på en rad ställen bl.a. i Kronobergs, Uppsala, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län
* Kommunalt samarbete finns bl.a. rörande
- räddningstjänst t.ex. Jönköping och Habo och Mullsjö kommuner i Skaraborgs län,Gävle (X) och Älvkarleby (C) kommuner, Ydre (E) och Eksjö resp. Tranås (F) kommuner.
- gymnasieskolan t.ex. Säffle (S) - Åmål(P), Filipstad (S) - Hällefors (T), Avesta/Hedemora (W) - Fagersta/Norberg (U).
- energifrågor t.ex. Norra Smålands Energi (E, F och H län), Biobränsle AB (Sandviken, Avesta, Hedemora, Gävle, Tierps kommuner samt Vattenfall)
- köttbesiktning - Nordanstigs och Sundsvalls kommuner
- SOS-alarmering - Ydre kommun och kommunerna i F län
- Kungsbacka kommun (N län) samarbetar regelbundet med olika organ i Göteborg t.ex. Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborgsregionens lokaltrafik AB, Göteborgs förorter m.fl.

3. Projektsamverkan

Den projektverksamhet som berör flera län avser i stort sett kommunikationer, näringslivsutveckling, utbildning och miljövård. De uppgifter som länsstyrelserna lämnat visat att samverkan i projektform över länsgränser är vanligare i södra Sverige. Exempel.

Kommunikationer

* Götalandsbanan, en planerad satsning på en ny järnvägsförbindelse mellan Stockholm söder om Vättern. Bakom projektet står Borås, Ulricehamns, Jönköpings, Tranås, Linköpings och Norrköpings kommuner samt länsstyrelserna i P,F och E län i samarbete med SJ.
* Mälarbanan, ett projekt med syfte att införa snabbtåg kring Mälaren, innebär i likhet med Götalandsbanan samverkan mellan berörda kommuner och län.
* Svealandsbanan från Örebro och västerut är ett järvägsprojekt där S och T län genom resp länsstyrelser och berörda kommuner samarbetar.
* Inlandsbanan och inlandsvägen bygger på samarbete mellan kommunerna från Värmland till Norrbotten.
* T och W län samarbetar i ett vägprojekt som avser utbyggnad av E3/E18 genom länen till motorvägsstandard. Berörda är respektive vägförvaltningar och länsstyrelser.
* Kust till kustbanan, ett projekt som avser att förbättra järnvägsförbindelsen mellan Kalmar/Karlskrona till Göteborg via Alvesta. Bakom projektet står länsstyrelserna i H, K, G, F, P och O län.
* Västkustbanan, ett projekt med representanter från länsstyrelserna i N och O län, Banverket, SJ, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB och berörda kommuner.
* Blekinge kustbana berör K och L län. Ett projekt att rädda järnvägen har avslutats men arbete fortgår i samverkan mellan berörda länsstyrelser och trafikhuvudmän.

Näringslivsutveckling

* STRÖM-projektet avser samarbete rörande strukturfrågor i östra mellansverige. Det handlar om att förbättra regionens utvecklingsmöjligheter. Länsstyrelserna i AB, C, D, E, T och U län medverkar.
* I Nedre Dalälvsprojektet samverkar berörda länsstyrelser och kommuner rörande fritid och turism.
* Kustkommunerna i Östergötland och norra Kalmar samarbetar i projektet "Blå kusten" med syfte att främja skärgårdsturismen. Ett gemensamt kansli finns i Västervik.
* Samhället Ydrefors tillhör tre kommuner, Ydre och Kinda i E-län samt Vimmerby i H-län. Samarbete sker kommunalt och landstingskommunalt för att lösa servicefrågorna.
* Kronobergs och Kalmar län samverkar inom glasbranschen. QGLAS-projektet stöds ekonomiskt av arbetsmarknadsdepartementet, STU, glasbranschen och berörda länsstyrelser.
* Projekt sydost avser utveckling av tjänstesektorn i samverkan mellan länsstyrelserna i K, G och H län.
* Hanöbukten som naturresurs är ett forskningsprojekt mellan K och L län. I styrgruppen ingår berörda länsstyrelser, fiskenämnder samt Skånes fiskareförbund och forskare.
* Inom Fyrstadsregionen - Uddevalla och Lysekils kommuner (O län) och Vänersborgs och Trollhättans kommuner (P län) - finns samarbete rörande t.ex. flygplats, högskola och kulturfrågor. Gemensamt kansli ligger i Trollhättan.
* Laxfond för Vänern är ett samarbetsprojekt mellan vänerlänen. Projektet drivs i stiftelseform med länsstyrelser, kommuner och representanter för yrkes- och sportfiskare som intressenter.
* Årjängs kommun (S län), som ingår i Dalslands kanalbolag AB samarbetar med Bengtsfors kommun (P län) inom turism.
* Östra Värmlands Bergslag - Filipstads, Storfors och Kristinehamns kommuner - samarbetar med kommuner i Örebro län i turistfrågor.
* Turismsamarbete finns sedan länge mellan norrlandslänen.

Utbildning

* Högskolan Eskilstuna/Västerås är föremål för samverkan, inte bara inom högskolan. Berörda länsstyrelser, värdkommuner och övriga kommuner i D och U län medverkar för

att utveckla högskolan.
* I Östra Smålandsprojektet medverkar länsstyrelserna i E, F, G och H län. Det handlar om utbildning för att öka kunskaps- och tekniskspridningen i östra Småland. Projektet stöds av industridepartementet. 16 kommuner berörs.
* Fem kommuner i västra Östergötland och Tranås kommun (F län) har bildat ett aktiebolag för att bedriva utbildning riktad till förtag - Sommen-Vättern-bygdens utbildningscentrum.
* Högskolorna i Växjö, Kalmar och Karlskrona/Ronneby inledde 1989 ett samarbete för att skapa ett nätverksuniversitet i sydöstra Sverige. Ett utkast till forskningsprogram finns framtaget.
* Inom högre utbildning och forskning pågår ett nära samarbete mellan Y och Z län liksom mellan de fyra norra länen.

Natur- och miljövård

* Representanter för länsstyrelserna, statens naturvårdsverk, Industriförbundet, Svenska vatten- och avloppsföreningen och LRF i AB, D, E, H, I, K och L län bildar den s.k. Åtgärdsgrupp Syd, vars uppgift bl a är att föreslå åtgärder för att minska belastningen på den marina miljön i den egentliga Östersjön. Motsvarande arbete bedrivs av Åtgärdsgrupp Norr respVäst vid berörda kuststräckor.
* Runt sjön Sommen bedrivs ett samarbete som berör tre östgötakommuner och Tranås (F län) kommun. Syftet är att skydda sjöns ovanligt fina vattenkvalitet mot miljöpåverkan.
* För områden som är av riksintresse för naturvården finns etablerade samarbetsformer över länsgränser.

4. Vattenförbund mm

Det finns en mängd vattenförbund eller vattenvårdsförbund. Reglering sker genom lagen om vattenförbund (1976:997). I förbunden ingår de som berörs av vattnet och dess avrinningsområde. Medlemmar är berörda länsstyrelser, kommuner, företag, organisationer och andra. Förbundens uppgift är att samordna åtgärder för vattenvård och i övrigt ta till vara medlemmarnas intressen. Exempel på vattenförbund eller organ med motsvarande syften:

- I sydöstra Sverige finns vattenförbund för Emån, Lyckebyån, Alsterån, Ronnebyån, Bräkneån, Mörrumsån
- Vätterns vattenvårdsförbund
- Göta älv, Lygnerns och Bohus vattenvårdsförbund
- Kommittéer för vård av Mälarens resp Hjälmarens vatten. Berörda är AB, C, D, T, och U län.
- Vattenförbund finns bildat för Arbogaån, Hedströmmen och Kolbäcksån
- Kommitten för samordnad kontroll av Helgeån. Berör F, G och L län
- Samrådsgrupp för Åsnens reglering. Berör G och K län. Mörrumsåns vattenvårdsförbund. I gruppen finns representanter för bl.a. kammarkollegiet, fiskeristyrelsen, SMHI och berörda länsstyrelser.

5. Kommunalförbund

Kommunalförbund som sträcker sig över länsgräns finns i Skåne och i Göteborgsregionen. Komunalförbund regleras i lagen om kommunalförbund (1985:894). Syftet är att samordna komunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna. Det kan gälla regionplanering, näringslivsfrågor, bostadsförsörjning, kommunikationer, teknisk försörjning, utbildning, natur- och miljövård mm.

* I Nordvästra Skånes kommunalförbund ingår Höganäs, Helsingborgs, Bjuvs, Landskrona och Svalövs kommuner från M län, Båstads, Ängelholms, Klippans och Åstorps kommuner från L län.
* I Sydöstra Skånes kommunalförbund ingår Skurups, Ystads och Sjöbo kommuner från M län, Simrishamns och Tomelilla kommuner från L län.
* I Göteborgsregionens kommunalförbund ingår Göteborgs, Kungälvs, Härryda, Mölndals, Partille och Öckerö kommuner från O län, Ale, och Lerums kommuner från P län samt Kungsbacka kommun från N län.

I Göteborgsregionen finns förutom kommunalförbundet flera samarbetsorgan. I Göteborgs och Bohus län är det dock endast kommunförbundets länsavdelning som genom sin styrelse, delegationerna och sitt kansli betjänar samtliga kommuner i länet.

Bilaga D

Samordnad Lokal Offentlig Service (SLOS)

En utvärdering av en förnyelseprocess på vissa orter i Västernorrland

Christer Nyqvist
UTVECKLING AB 1990-01-15

Utvärdering av projektet
"Samordnad Lokal Offentlig Service" (SLOS)

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Vid årsskiftet 1988/89 startade ett projekt "Samordnad Lokal Offentlig Service". SLOS, som projektet kallas, syftar till att behålla och helst utveckla den offentliga servicen i Västernorrlands inland. Initiativtagare är länsstyrelsen i Västernorrlands län. Förutom länsstyrelsen medverkar en rad olika regionala och lokala serviceorgan och myndigheter.

1.2 SLOS-projektets ledning

Projektet leds av en styrgrupp med följande sammansättning

- Ordförande Barbro Nilsson
- Länsstyrelsen Leif Byman
- Försäkringskassan Kurt Dahlberg
- Länsarbetsnämnden Sture Andersson
- Lantbruksnämnden Staffan Nordström
- Skogsvårdsstyrelsen Lennart Frost
- Civildepartementet Lennart Almqvist
- Posten Karl-Erik Eriksson
- Landstinget Lennart Backlund
- Sv. kommunförbundet Karl-Erik Axenström
- LRF Stig Wiklund
- TCO-distriktet Marianne Sjöblom
- LO-distriktet Ove Eriksson
- Projektledare Per Edin

Vid styrgruppens möten deltar dessutom vid behov representanter för andra intressenter exempelvis polisen, kronofogdemyndigheten, byggnadsstyrelsen, berörda kommuner.

I styrgruppens uppgifter ingår att

* avgöra projektets geografiska avgränsning, omfattning och tidsplan
* besluta i frågor av mer principiell natur
* efter projektledarens anmälan besluta om ytterligare resurser som behöver tillföras projektet
* kontinuerligt följa arbetet och vid behov göra korrigeringar i genomförandet.

1.3 Projektets avgränsning och inriktning

I den reviderade projektbeskrivning som upprättades 1989-04-27 anges projektets avgränsning och inriktning på följande sätt.

A) Projektet ska ses som en första etapp (etapp I) som klarlägger arbetsmetoden och förutsättningarna för ett senare genomförande (etapp II).
B) För att projektet ska kunna klaras inom fastställda resurs- och tidsramar utses 1-3 orter i inlandet för djupare studier. Valet av orter bör göras så att en geografisk spridning uppnås.
C) Som underlag för val av orter görs en inventering av befintlig samhällsservice i första hand för de åtta kommundelscentra samt för Ånge. Ytterligare orter kan omfattas av inventeringen.
D) Förutsättningarna för samverkan i de utvalda orterna analyseras med avseende på:
- intressenter,
- lokalbehov hos intressenterna,
- befintliga lokaler,
- befintlig personal,
- ev annan befintlig eller tillkommande verksam utanför den traditionellt offentliga
- kommunens intresse av samverkan.

E) Behoven av samverkan inventeras och de konkreta samverkansområdena (ex lokaler, personal, etc) tas fram för respektive ort.
F) Förslag till arbetssätt dokumenteras för de olika försöksorterna.
G) Kostnader för genomförande beräknas.
H) Förslag till arbetsmodell för fortsatt arbete (etapp II) redovisas.
I) Etapp I utvärderas.
(A-I citerat från rev. projektbeskrivning)

1.4 Tidsplan och finansiering

Projektet, som enligt projektbeskrivningen avser endast etapp I, skall mynna ut i en arbetsmodell och kostnadskalkyl för genomförandet (etapp 2). Enligt projektbeskrivningen skall etapp 1 slutföras under juni, varvid projektet utvärderas. Etapp 2 kan tidigast påbörjas under juli 1989.

I den reviderade projektbeskrivningen finns inga uppgifter om projektets kostnader och finansiering. Från projektledningen meddelas att civildepartementet bidragit med totalt 500 000 kr. (2 x 250 000 kr) samt att de regionala och lokala intressenterna tillskjutit totalt 85.000 kr - posten 20.000 kr, landstinget 10.000 kr, Ånge kommun 20.000 kr, Örnsköldsviks kommun 20.000 kr samt lantbruksnämnden 15.000 kr. Länsstyrelsen har

avdelat en anställd som projektledare och vars lön bekostas av projektet.

1.5 Metod och underlag

Uppdragsgivare för utvärderingen är civildepartementet i samverkan med länsstyrelsen i Västernorrlands län. Utvärderingen bekostas av dels lokalkontorsutredningen och dels SLOS-projektet.

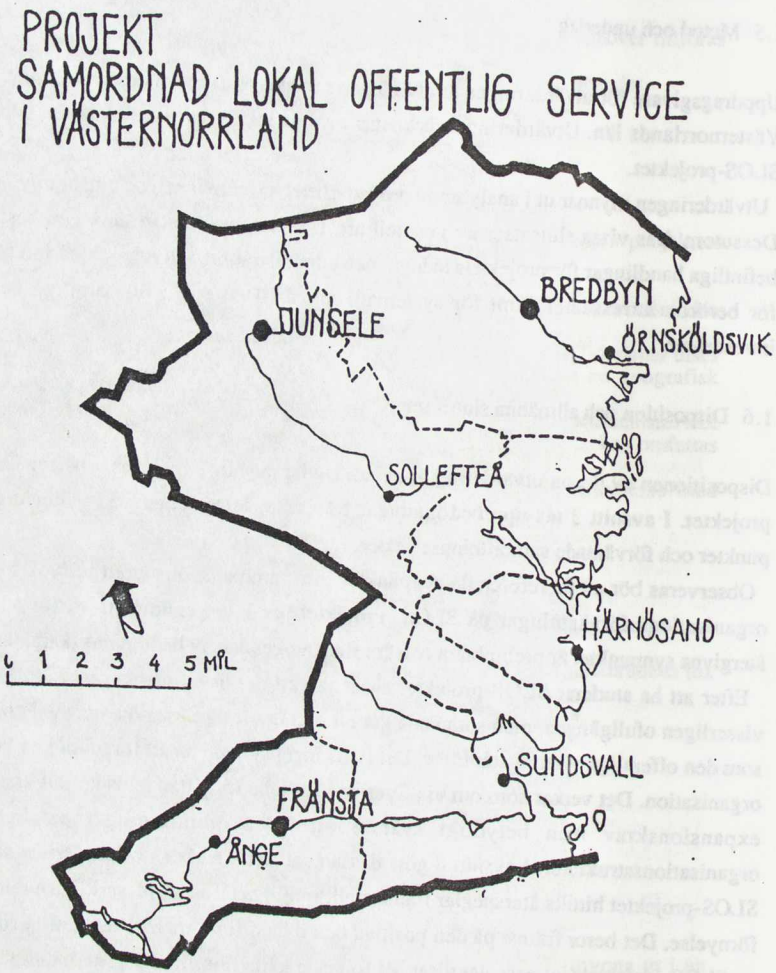
Utvärderingen mynnar ut i analyser av projektarbetet, effektiviteten och måluppfyllelsen. Dessutom dras vissa slutsatser av generell art. Underlaget för utvärderingen består av befintliga handlingar för projektets ledning och administration, intervjuer med företrädare för berörda intressenter samt för systematikens skull en enkät till samtliga berörda intressenter.

1.6 Disposition och allmänna slutsatser

Dispositionen av denna utvärdering är enkel. Under avsnitt 2 beskrivs arbetsprocessen i projektet. I avsnitt 3 tas upp bedömningar från resp. intressenter vad gäller utgångspunkter och förväntade samordningseffekter.

Observeras bör att de refererade synpunkter som sammanställts är ett uttryck för resp. organisations förväntningar på SLOS. Projektet har inte genomförts varför samtliga återgivna synpunkter är preliminära och är i flera avseenden av bedömningskaraktär.

Efter att ha studerat SLOS-projektet anser jag att det är en mycket värdefull ansats, visserligen ofullgången, men som ändå ger ett bidrag till att förstå många av de problem som den offentliga sektorn står inför. Det finns inget svårare än att förändra i en befintlig organisation. Det verkar som om vi i Sverige skulle ha förhållandevis lätt att klara olika expansionskrav men betydligt svårare att klara omprövningar av befintliga organisationsstrukturer. I avsnitt 4 görs dessa analyser. Det bör dock redan nu sägas att SLOS-projektet hittills återspeglar framför allt möjligheterna att förverkliga en önskvärd förnyelse. Det beror främst på den positiva och ibland fördomsfria inställning som flera av SLOS-projektets intressenter visar. På följande karta finns försöksorterna utmärkta.


PROJEKT
SAMORDNAD LOKAL OFFENTLIG SERVICE
I VÄSTERNORRLAND
BREDBYN
JUNSELE
ÖRNSKÖLDSVIK
SOLLEFTEÅ
HÄRNÖSAND
SUNDSVALL
FRÄNSTA
ÅNGE
1 2 3 4 5 MIL

2. Bakgrund

2.1 SLOS-projektets tillkomst

I sin ursprungliga projektbeskrivning "Lokalkontor i Västernorrland" (1988-05-25) föreslår länsstyrelsen att Västernorrland får bli ett experimentfält för att utveckla lokalkontorstanken. Som skäl till detta anförs bl.a. att det gäller att ta till vara de erfarenheter som vunnits från tidigare gjorda försök i länet.

"Utgångspunkterna för satsningarna har varit något olika. Servicekontoret i Ånge som inrättades 1982 hade som bakgrund ett uppdrag till länsstyrelserna 1977 att undersöka möjligheterna till decentralisering inom den offentliga sektorn samt riksdagens beslut 1979 att statliga myndigheter skall verka för ett decentraliserat beslutsfattande regionalt och lokalt. Försöken i Junsele, Fränsta och Trehörningsjö föranleddes av försäkringskassans planer att av besparingsskäl dra in ett antal kontor i glesbygden, däribland på dessa orter. I Ramsele var det fråga om att söka lokalmässigt samordna en del av den befintliga statliga förvaltningen.

Länsstyrelsen betonar lokalkontorprojektens sektorsövergripande karaktär och att det därigenom har beröringspunkter med andra utvecklingsprojekt.

"Exempelvis kan nämnas arbetet med Datapooler (Y-län) och telestugor (glesbygdsdelegation m fl), MISO-projektet i Härnösand, Länsprojektet Databas Y, Framtidsbyprojektet (boendeservecedelegationen), TCOs Norra Sverige-projekt, SINDs stöd för utveckling av privata tjänsteföretag i stödområdet, Bergslags- och Inlandspropositionens förslag om tekniskpridningsinsatser i stödområdet A och B, etableringen av taxis kommunbeställningscentraler, frikommun- och servicekommunförsöken samt diverse lokala projekt som kommer fram inom ramen för kampanjen Landsbygd 90."

I projektbeskrivningen sägs att avsikten med en fortsatt försöksverksamhet i länet är att effektivisera det lokala offentliga tjänsteutbudet genom samlokalisering av statliga, landstingskommunala och kommunala funktioner. Projektarbetet bör vidare inriktas mot de lokalkontor som nämnts ovan, dvs. på orterna Ånge, Fränsta, Junsele, Ramsele och Trehörningsjö. Därutöver föreslås att Bredbyn, med hänsyn till ortens särskilda förutsättningar, skall ingå i försöksverksamheten. Eftersom olika detaljer kring projektets uppläggning m m inte längre är aktuella lämnas denna del av projektbeskrivningen utan kommentarer.

Under rubriken kostnader och finansiering nämns bl.a. följande.

"Finansieringen torde delvis kunna lösas med regionala statliga medel liksom vissa insatser från berörda myndigheter, kommuner samt landstinget. Avgörande för ett projektgenomförande är dock att projektet stöds av centrala myndigheter. Detta gäller såväl psykologiskt som ekonomiskt. Lämplig nivå på ett centralt finansiellt projektstöd är 1 bedöms 50 procent av den beräknade kostnaden vara, dvs. 600 tkr."

Efter ansökan om centralt projektstöd anslog civildepartementet 250 000 kr till projektet. Civildepartementet har senare beslutat anslå ytterligare 250 000 kr till projektet.

2.2 Val av försöksorter

Som underlag för styrgruppens val av försöksorter förelåg uppgifter om 10 tänkbara tätorter i länet.

Ort	Folkmängd 1988 tätort	inkl. omland	Andel >50 år	Kommun
Trehörningsjö	300	700	51 %	Örnsköldsvik
Bredbyn	1300	5500	41 %	"
Junsele	1000	2000	50 %	Sollefteå
Ramsele	1000	2000	50 %	"
Ullånger	800	2500	44 %	Kramfors
Nordingrå	400	1900	49 %	"
Liden	350	1700	48 %	Sundsvall
Stöde	1300	3400	37 %	"
Fränsta	1400	2300	42 %	Ånge
Ånge	3400	3700	40 %	"

Anm. Andelen 50 år och äldre är i riket 33 % och i länet 36 %

Inslagen av offentlig stationär service har utifrån det presenterade underlaget sammanställts på följande sätt.

Offentlig stationär service	Tre-hörn. sjö	Bred-byn	Jun-sele	Ram-sele	Ull-ånger	Nord-ingrå	Liden	Stöde	Fränsta	Ånge
Förs.kassa	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Arb.förm.		X		X					X	X
Skogsv.styr.		X	X	X	X				X	X
Lantbr.nämnd				X						
Postkontor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kronofogde				X					X	
Polis	X	X	X	X	X				X	X
Lokalkontor		c	b	b	c	c	b	b		a
Hemtjänst	X	X			X	X			X	(X)
Servicehus		X	X	X				X	X	(X)
Bibl.filial	X	X	X	X	X	X		X	X	(X)
Vårdcentral	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Distr.sköt.						X				
Folktandvård	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sjukhem		X		X	X				X	X

Anmärkningar
- I Trehörningsjö är försäkringskassan och den kommunala hemtjänsten samlokaliserad
- Arbetsförmedlingen finns i Torpshammar, utanför Fränsta
- I Liden finns dessutom vägverket och ett kommunalt dagcenter
- Kommunala lokalkontor betecknas a) för fullservice, b) för teknisk, social och fritidsservice och c) för enbart teknisk service.

Vid framtagningen av underlaget valdes 10 orter i inlandet vilka betraktades som strategiska i det framtida servicenätet. Av dessa ansågs Fränsta, Bredbyn och senare Junsele vara de orter där det förelåg ett aktuellt och närliggande behov av närmare studier.

2.3 Arbetet i SLOS-projektet

Efter olika förhandskontakter med tänkbara intressenter inbjöd länsstyrelsen till ett första möte den 27 januari 1989 för den styrgrupp som utsetts att leda projektet "Lokalkontor". Händelseutvecklingen beskrivs utifrån de anteckningar och andra handlingar som tagits fram i samband med styrgruppens möten.

27/1 Styrgruppsmöte den 27 januari

- Styrgruppens ledamöter presenterar sig.
- Meddelas att regeringen avsatt ett antal miljoner till länsstyrelserna och som bl.a.skall användas till samordningsinsatser mellan olika myndigheter.
- Service på tio tänkbara orter presenteras. De är länets åtta kommundelscentra plus Ånge och Nordingrå.
- Som exempel på samverkansobjekt nämns lokaler, datorstöd, telefonväxel, telefax,tjänstebilar, "göra tjänster åt varandra",personal och skrivservice.
- Från försäkringskassan ses Fränsta som en ort att pröva samarbetsidéerna i praktiken. Kommunförbundets representant föreslår Bredbyn. Från fackligt håll förordas att inventeringen
breddas med ytterligar orter.
- Styrgruppen enas om att pröva samverkan i Fränsta och i Bredbyn.

17/2 Skrivelse till styrgruppen

- Meddelas beslut att göra en lokalinventering i Fränsta och Bredbyn.
- Meddelas att byggnadsstyrelsen i Umeå anser projektet intressant och menar att man kan åtaga sig att göra ett lokalprogram.
- För detta krävs uppgifter om lokalernas användning, verksamhetsbeskrivning, årshyra m.m.

3/3 Skrivelse till styrgruppen

- Översänder meddelande om planerat nybygge i centrala Bredbyn.

9/3 Styrgruppsmöte den 23 februari

Vid mötet deltar dessutom Evert Sellin, Televerket i Sundsvall och Ragnar Larsson, LO i Stockholm.
- Diskuteras Televerkets regionalpolitiska ansvar m.m.
- Diskuteras ett förslag till projektplan.

- Projektet byter namn till SLOS = Samordnad Lokal Offentlig Service.
- Junsele utses till försöksort. Tre försöksorter inalles. Poängteras att utanför projektet finns inget hinder för samverkan också på andra orter.
- Beslutas att planerade förändringar inom berörda myndigheter/organ och som kan öppna möjligheter till samverkan anmäls till projektledaren.

19/4 Skrivelse till styrgruppen

Byggnadsstyrelsen överlämnar förslag till lokalprogram för Fränsta.

21/4 Brev till Lennart Almqvist, civildepartementet

Projektledaren redogör för läget.

26/4 PM inför styrgruppsmötet

- Försöket i Fränsta har idag åtta, möjligen nio intressenter.
- I Bredbyn är fyra aktörer inblandade, samlade kring planerna på ett nybygge.
- I Junsele har arbetet just påbörjats. Tankar finns på att utveckla verksamheten vid kommunens lokalkontor.
- Samordningsmöjligheter diskuteras i Stöde med posten, försäkringskassan och Sundsvalls kommun som intressenter.

27/4 Reviderad projektbeskrivning

Dateras en reviderad projektbeskrivning

28/4 Styrgruppsmöte den 27 april

Särskilt inbjudna är Lage Nyhlén, Ånge kommun och Jan Elfrén, byggnadsstyrelsen.
- Rundvandring i vårdcentralens lokaler i Fränsta. Presentation av projektledarens lägesrapport.
- Meddelas att SLOS-projektet betraktas intressant av civildepartementet, som ser arbetet som avstamp för liknande försök på andra håll i landet.
- Nyhlén anser att samhällsnyttan är avgörande och att projektet inte får låsas fast i lokalproblem och lokalkostnader. Ånge kommun åtar sig att finna en lämplig lokalisering och att anlita en arkitekt för att skissa på ett nybygge. För eventuella riskpengar står kommunen.
- Elfrén lovar i sin tur att byggnadsstyrelsen ställer upp som hyresgäst för att i sin tur hyra ut lokalerna.

22/5 PM angående polisens ev. medverkan i Junsele

Telefonkontakt med Karl-Erik Forsblad vid Junselepolisen visar att inget större behov av samarbete föreligger. En förnyad kontakt 1989-11-28 visar emellertid att intresse finns.

23/5 Skrivelse till styrgruppen

Ånge kommun meddelar att
- två alternativa lägen finns för ett nybygge i Fränsta.
- arkitekt Bo Halldén, Sundsvall anlitats.

29/5 Skrivelse till civildepartementet

Ansökan om projektstöd på basis av den reviderade projektbeskrivningen.
Länsstyrelsen yrkar om extra medel med 1,1 milj. kr. för initialkostnader samt 1 milj. kr. som engångsbelopp för bidrag till investeringar i Fränsta som beräknas till 10 milj. kr.

I motiven sägs:
"Ett genomförande av projektet kommer, främst i Fränsta, att inledningsvis innebära extra utgifter. Utgifter som respektive myndighet idag till stor del inte har möjlighet att finansiera. Kostnader för dubbelhyra, personalutveckling, ny utrustning, flyttning, information är exempel på extra utgifter som inledningsvis måste täckas för att en samordningsmodell ska bli verklighet. Till detta kommer med största sannolikhet, för många, en tidigarelagd hyreshöjning på grund av att man idag bor relativt billigt i äldre byggnader.
Det är avgörande för samordningsprojektet att dessa kostnader kan klaras på något sätt.
Regionala statliga medel och bygdemedel är två finansieringskällor som kan utnyttjas. Men det är inte realistiskt att tro att de medel som kan tas därur är tillräckliga för att garantera ett genomförande av projektet."

31/5 Brev till byggnadsstyrelsen

Reaktioner på utkastet till lokalprogram översänds.

11/9 Styrgruppsmöte den 28 augusti

- Ett helt nytt förslag till planlösning i Fränsta presenteras av Bo Halldén.
- Polisen i Sundsvall markerar genom polischef Sten-Olov Hellberg en kraftigt positiv inställning till projektet.
- Vägverket ställer sig trots tidigare invändningar mot planerade in- och utfarter bakom förslaget i Fränsta.
- I Bredbyn finns vissa oklarheter om postens engagemang.
- I Junsele markerar Sollefteå kommun ett växande intresse för projektet. Tankar på samlokalisering finns inför etableringen av en ny vårdcentral.
- Frågan om projektets utvärdering diskuteras.
- Ånge kommun lovar presentera en första hyreskalkyl i början av oktober.

14/9 Skrivelse till TCO
Tanken väcks att som nästa fas i projektet studera frågor som rör arbetsinnehåll m.m. Kan SLOS-projektet bilda avstamp för en kartläggning av problem som måste lösas med stöd av TCO och Statens förnyelsefonder?

14/9 Skrivelse till styrgryppen
- Meddelas planerna om ett gemensamt projekt mellan TCO och länsstyrelsen i anslutning till SLOS.
- Meddelas att samordningsprojekt typ SLOS får starkt stöd i REK 87s slutbetänkande. REK = Regionalpolitiska kommittén.

30/10 Skrivelse till projektgruppen
- Meddelas att kalkylerna för nybygget i Fränsta föreligger klara.
- Meddelas att planlösningar för en om- och tillbyggnad i Bredbyn finns framtagna.
- I Junsele sluter samtliga intressenter upp bakom projektidén och arbetet är nu i gång på allvar.

31/10 Styrgruppens möte den 19 oktober
- MISO-projektet presenteras av Carl-Öije Segerlund. Exempel på s.k. medborgarkontor ges från England, Västtyskland och Danmark.
- Byggkostnaden i Fränsta beräknas till 9,3 milj. kr. som uttryckt i hyreskostnad innebär strax under 1500 kr/kvm och år.
- Enligt Ånge kommun vill man nu gå vidare med projektering av nybygget och önskar någon from av medgivande från berörda intressenter.

7/11 Skrivelse till styrgruppen
Styrgruppen meddelar att projektering av huset i Fränsta kan påbörjas i enlighet med vad som framkommnit vid ett styrgruppsmöte den 20 november.

I december beslutar Ånge kommun att som byggherre genomföra Fränstaprojektet. Under januari 1990 tas en första kontakt med representanter för Statens förnyelsefonder angående ett förslag till projektbeskrivning för SLOS II, genomförandefasen.

3. Intressenternas medverkan

3.1 Posten

3.1.1 Utgångspunkter

I det samarbete som kommit till stånd spelar posten en viktig och aktiv roll, både i Fränsta och i Bredbyn. Posten i Fränsta har 12 anställda och finns i lokaler som hyrs av Ånge kommun till en årshyra av 42 000 kr. Lokalerna är mindre bra och välbelägna. I Bredbyn har posten 13 anställda, sedan dec. 1983 inrymda i goda lokaler. Årshyran är 250 000 kr. och hyresvärd är Anundsjö byggnadsaktiebolag. Kontorsservice erhålls genom egna resurser. Utvecklingen under senare år visar en femprocentig minskning, vilket är i stort sett samma som för övriga postkontor. Det ekonomiska utfallet är varken bra eller dåligt. Men för framtiden måste kostnaderna minskas, vilket kan betyda sämre serviceutbud.

Postens finmaskiga kontorsnät är på sikt hotat. Sektoriserat lönsamhetstänkande bidrar till att det blir svårare för de små kontoren, som har svårare att rationalisera verksamheten. Samtidigt finns det ingen som vill betala för att behålla nätets periferi av stationär service.

Det måste alltså till nya arbetsuppgifter som fyller ut svackor i de små postkontorens beläggning och som förbättrar lönsamheten. Det finns inom postverket olika syn på en sådan utveckling. En del menar att det är olönsamt. Andra och till dem räknar sig posten i Västernorrland, menar att en omprövning av verksamhetsinnehåll och arbetsformer öppnar nya möjligheter och är väl värda att pröva.

3.1.2 Tänkbara samordningseffekter

Närhet till andra serviceorgan och ett centralt läge gynnar kunderna. Posten avser att förbättra öppettiderna i Bredbyn. Arbetsmiljön blir bättre liksom affärsläget på de båda orterna. Små åtaganden kan slås samman t.ex. lokalvård. Själva postverksamheten påverkas inte av projektet. Besparingar bör kunna göras på förvaltningssidan med cirka 10.000 kr. per år på vardera stället. Den största vinsten ligger i samnyttjande av personal. Här ger SLOS-projektet stora möjligheter men utfallet är svårt att ange på förhand.

3.2 Ånge kommun

3.2.1 Utgångspunkter

Ånge kommun har förutom skola, äldreservice och bibliotek, ingen verksamhet förlagd till Fränsta. Vid ett genomförande av SLOS-projektet räknar kommunen med att utlokalisera 1,5 - 3 tjänster från Ånge. Inriktningen är att därigenom bygga upp en viss glesbygdsservice, social och teknisk service.

Kommunen visar ett stort intresse för SLOS-projektet och deltar aktivt. Utanför projektets resursram har kommunen anlitat en arkitekt för att lösa de gemensamma lokalbehovsproblemen. Ett tidigt löfte att stå som byggherre för ett nytt servicehus infriades i december 1989. För att stärka husets ställning som samlingspunkt har Ånge kommun vid detaljplanläggningen beaktat behovet av en busshållplats intill huset.

Planerna på nybygget har vad gäller valet av tomt väckt en lokal debatt i Fränsta. 600 Fränstabor undertecknade ett upprop, där de riktar kritik mot den föreslagna placeringen av huset. När det stod klart att protesterna skulle komma att äventyra projektets genomförande tonades röstläget i debatten ned för att senare dö ut.

3.2.2 Tänkbara samordningseffekter

En samlokalisering ger många allmänna men också konkreta fördelar. Servicen finns på en plats. Den är lätt att hitta och att nå. Servicen blir bättre men också besluten tack vare den ökade kännedomen om varandras verksamhet. Verksamhet som utan speciella hinder kan decentraliseras till Fränsta är vissa delar av social, teknisk, byggnads- och låneservice. Strikt kostnadsmässigt innebär en satsning i Fränsta, en höjning av servicenivån, ökade kostnader. Detta uppvägs emellertid av de ökade "intäkter" som en förbättrad medborgarservice ger.

3.3 Örnsköldsviks kommun

3.3.1 Utgångspunkter

Tidigare fanns kommunala kontor i stort sett i alla socknar. Kommunsammanläggningarna slog sönder detta servicenät och nästan all kommunal service centraliserades till Örnsköldsvik. Ute i de gamla serviceorterna finns förutom sedvanlig boendeanknuten service t.ex. skolor, daghem, servicehus för äldre, i vissa fall kvar en del service. I Bredbyn finns ett tekniskt kontor.

Samtidigt med denna utveckling har underlaget för kommunens service till äldre ökat, vilket gett motiv för att flytta t.ex. hemtjänsten närmare kunderna. Denna motstående utvecklingstrend har medfört att man från kommunens sida blivit mer observant på de olika risker som finns för ytterligare försämringar på kommunens serviceorter.

I Trehörningsjö har hotet mot försäkringskassan medfört att man förlagt en hemtjänstgrupp i kassans lokaler. Hemtjänstgruppen består av vårdbiträden (fältarbetare) och hemtjänstassistenter (administratörer). Till verksamheten finns kopplad en s.k. servicecentral med uppgifter att bistå pensionärer med snöskottning, gräsklippning, storstädning, småreparationer m.m.

Försök med servicecentraler pågår förutom i Trehörningsjö även i Solberga och i Bredbyn. För de kommunanställda som arbetar i servicentralen utgår AMS-bidrag och verksamheten kan ses som ett uttryck för den s.k. arbetslinjen i försöken att nydana socialpolitiken.

3.3.2 Tänkbara samordningseffekter

Vid ett genomförande av SLOS-projektet i Bredbyn kommer kommunen att bidra till samlokaliseringen med en hemtjänstgrupp (tre hemtjänstassistenter och sju vårdbiträden) samt en servicecentral med 3,5 anställda. Hemtjänsten har idag egna lokaler med en årshyra på 36 000 kr. Behovet av kontorsservice tillgodoses genom socialkontoret i Örnsköldsvik.

I bedömningen av tänkbara samordningseffekter framhålls allmänna fördelar för kunderna och för verksamheten. Verksamhetsinnehållet förändras inte. Kostnadsbilden förändras inte heller utom vad gäller lokalkostnaden, som blir högre. Initialkostnaderna blir obetydliga. Möjligheterna till besparingar ligger främst i utnyttjandet av den gemensamma receptionen. Viss decentralisering av kontorsservice är möjlig men detta är beroende av receptionens bemanning.

3.4 Länsarbetsnämnden

3.4.1 Utgångspunkter

SLOS-projektet berör platsförmedlingen i Fränsta och Bredbyn. I Fränsta finns tre anställda varav en kontorspersonal (byråassistent), i Bredbyn två anställda varav en byråassistent. Lokaler hyrs, i Fränsta av Ånge Hyresbostäder, i Bredbyn av en privatperson. Årshyran är 120 000 resp 27 000 kr. Lokalerna i Fränsta ligger ocentralt, i

anslutning till AMU-center i Torpshammar. De har hög standard och delas med elevvårdspersonal för AMU. Lokalerna i Bredbyn är inte ändamålsenliga. Verksamheten i Torpshammar finns så länge AMU är kvar. Vid en eventuell nedläggning av AMU-center bortfaller motivet för af:s lokalisering i Torpshammar. Behovet av kontorsservice tillgodoses inom respektive arbetsförmedling. Kundunderlaget ökar. I Fränsta med 20 % per år och med 5 % per år i ökade arbetsgivarekontakter. I Bredbyn noteras endast en svag ökning av arbetssökande medan antalet arbetsgivarekontakter ökar starkt, främst beroende på förändrat arbetssätt.

I likhet med andra statliga myndigheter ser man inom länsarbetsnämnden med viss oro på framtiden. Det gäller främst konsekvenserna av den krympande resurstilldelningen. Principerna för den resursfördelningsmodell som tillämpas kan i vissa avseenden ifrågasättas. Vidare är resurserna för att bedriva eget utvecklingsarbete i länet starkt begränsade. Därigenom försvåras planeringen på längre sikt än ett år, liksom möjligheterna att pröva nya vägar för att utveckla servicen.

3.4.2 Tänkbara samordningseffekter

Flerpartssamverkan (af-soc-fkassa-sökanden) innebär klara fördelar. Det ger i Fränsta där försäkringskassan är med, snabbare kontakt med sjukskrivna arbetssökande. Gemensam reception är också fördelaktig. För verksamheten innebär SLOS-projektet en bättre bas för rekrytering och utveckling av glesbygdens näringsliv. Samnyttjandet ger också lägre totala förvaltningskostnader.

I Fränsta specialiseras verksamheten till enbart platsförmedling. Allmänt sett bör 25-50 % av tjänsten som byråassistent utnyttjas för andra uppgifter. S.k. vägledningsärenden kommer vid en samlokalisering att handläggas vid af i Ånge resp. Övik. Kostnadsbesparingarna uppskattas till cirka 167 000 kr. i Fränsta förutsatt att 50 % av byråassistentens arbetstid/tjänster kan säljas, att en del av lokalvårdarens lön kan sparas in, att hyressättningen ger en minskad lokalkostnad med cirka 40 000 kr. samt att förvaltningskostnaderna kan minskas från idag 52 000 kr till 35 000 kr.

I Bredbyn förutsätts att 25 % av byråassistentens arbetstid kan säljas och att lokalvårdarens kostnader kan reduceras med cirka 2 000 kr per år. Hyreskostnaden ökar emellertid med cirka 50 000 kr. Nettoeffekten skulle i detta fall bli en mindre besparing. Under senare tid har frågan väckts om att ta bort byråassistenttjänsten och istället köpa erforderliga kontorstjänster från den gemensamma receptionen. Länsarbetsnämnden räknar vidare med ganska stora initialkostnader, 560 000 kr i Fränsta. Det gäller kostnader för dubbelbemanning, 250 000 kr, dubbla telefonabonnemang o dyl, 25000 kr, dubbla hyreskostnader, 250 000 kr, personalutbildning, 25 000 kr och slutligen 10 000

kr för marknadsföring. I Bredbyn blir initialkostnaden lägre, 55 000 kr.

I övrigt påpekas vikten av att samordna öppettiderna, så att de bättre svarar mot kundernas önskemål.

3.5 Kronofogdemyndigheten

3.5.1 Utgångspunkter

Kronofogden har lokaler i Fränsta. De hyrs av byggnadsstyrelsen till en årshyra av 3 500 kr. Verksamheten avser en tjänst som hotas av indragning till Sundsvall. Om detta skulle ske behövs en expedition i Fränsta för öppethållande en dag i veckan.Kontorsservice erhålls genom stöd från Sundsvall. Utvecklingen visar en ökad kundfrekvens; 2-5 besök per dag, cirka 275 kunder (gäldenärer), cirka 1 000 ärenden. Handläggaren i Fränsta har nyligen avlidit. Tjänsten kommer förmodligen att dras in på grund av medelsbrist. Ambitionsnivån kommer härigenom att sänkas.

3.5.2 Tänkbara samordningseffekter

Tillgängligheten till kontoret ökar, då kontoret idag vissa tider är obemannat. Medverkan i SLOS-projektet medför att kronofogden kan bibehålla servicen till lägre kostnad än idag.

3.6 Försäkringskassan

3.6.1 Utgångspunkter

I Fränsta finns ett fullvärdigt försäkringskassekontor med 7,5 heltidstjänster. Lokalerna betingar en årshyra på 107 000 kr. De är ändamålsenliga.

Liksom i andra län har utvecklingen framtvingat en översyn av lokalkontorsnätet. Sedan 1985 har indragningar diskuterats av lokalkontoren i bl.a. Ramsele, Stöde, Trehörningssjö och Fränsta. I dag föreligger beslut att verksamheten skall flyttas till Ånge.

I arbetet att förebygga indragningar finns exempel från Junsele och Trehöringsjö. I Junsele har verksamheten breddats genom att ta över vissa uppgifter från arbetsförmedlingen. Kontoret i Trehöringssjö ingår i ett försök för samordning med kommunal hemhjälp och teknisk service.

Om inget liknande görs i Fränsta kommer invånerna att hänvisas till Ånge i socialförsäkringsärenden. Detta blev också skälet för att delta i SLOS-projektet. Det handlar om att pröva möjligheterna att behålla viss service i Fränsta.

3.6.2 Tänkbara samordningseffekter

Enligt beslut i kassans styrelse skall lokalkontoret i Fränsta läggas ned. Om ett samarbete etableras mellan kassan och andra offentliga myndigheter kan kontoret ombildas till servicekontor. SLOS-projektets genomförande innebär alltså att viss service bibehålls i Fränsta. Av de befintliga 7,5 heltidstjänstrrna beräknas två tjänster vara kvar i Fränsta. En samlokalisering innebär för verksamheten bättre ekonomi och ett ökat värde genom kunskapsutbyte och liknande. Frågan om decentralisering inom kassan bedöms inte vara aktuell. Vinsten skulle sannolikt bli större, mätt i kronor om kontoret i Fränsta lagts ned i sin helhet. Genom att behålla viss verksamhet i Fränsta blir vinsten mindre rent förvaltningsekonomiskt. Men effekterna är svåra att bedöma. Initialkostnaderna blir marginella.

3.7 Skogsvårdsstyrelsen

3.7.1 Utgångspunkter

Skogsvårdsstyrelsens verksamhet är uppdelad i distrikt, av vilka två har Fränsta och Bredbyn som stationeringsort. Länskontoret ligger i Sollefteå. Lokalerna är inte ändamålsenliga, något för stora för att tillgodose behoven. De hyrs i Fränsta av en privat hyresvärd och i Bredbyn av Örnsköldsviks kommun. Årshyran är 63 000 resp. 10 000 kr. I Fränsta finns fem, i Bredbyn fyra anställda (tjänster).

För verksamheten, som i huvudsak består av olika skogsvårdsuppgifter är närhet till kunderna ett viktigt krav. Från skogsvårdsstyrelsen framstår det därför viktigt att på sikt ha kvar sitt geografiskt sprida kontorsnät. Detta betonas också kraftigt från skogsbolagen, som menar att det måste finnas serviceorter ute i glesbygden. I annat fall kan inte folk bo kvar och underlaget för rekryteringen rycks undan.

Emellertid ökar hela tiden kraven på besparingar bl.a. genom de årliga budget-nedskärningarna. Samtidigt har kund- och ärendeunderlaget varit i stort sett oförändrat. En viss minskning av uppdragsverksamheten har dock skett på grund av minskade AMS-objekt. Behover av kontorsservice tillgodoses via länskontoret.

3.7.2 Tänkbara samordningseffekter

De allmänna fördelarna av en samordning poängteras. Det gäller inte minst personlig service vid uppringning och när ingen av skogsvårdsstyrelsens personal finns inne.

Möjligheterna till decentralisering inom skogsvårdsstyrelsen är inte aktuell. Driftskostnadsmässigt bedöms ökning med ca 10 tkr. på vardera orten på grund av tillkomsten av gemensamma personalresurser (receptionen). Lokalkostnaderna beräknas öka. I Fränsta med ca 20 tkr., i Bredbyn med ca 60 tkr. De ökade kostnaderna bör täckas via statsbudgeten, eftersom verksamheten är affärsmässig. Initialkostnaderna beräknas till ca 175 tkr. i Fränsta och ca 55 tkr. i Bredbyn. Skillnaden beror på att i Fränsta uppstår dubbel hyra med 120 tkr. I övrigt ingår kostnader för flyttning, utbildning och diverse.

3.8 Polisen

3.8.1 Utgångspunkter

Sundsvalls polisdistrikt omfattar Medelpad. Ånge är stationeringsort för det västra lokalvaktområdet som i princip omfattar Ånge kommun. I Fränsta, ca 2,5 mil väster om Ånge, finns stationerad en arbetsgrupp motsvarande 5 befattningshavare. Av dessa är en chef och en kontorspersonal (assistent).

Polisens lokaler i Fränsta, 266 kvm ägs av Ånge kommun. Årshyran är 62 600 kr och avser förutom polishuset ett varmgarage på 27 kvm. Hyreskontraktet löper årsvis från 1 oktober till 30 september med tre månaders uppsägningstid.

Behovet av kontorsservice tillgodoses genom egen kontorspersonal, en icke polisutbildad assistent. Arbetstidsschemat innebär att assistenten ofta blir ensam på arbetsplatsen. Hon får ta "första stöten" samtidigt som hon skall ta emot besökare, svara för visst utredningsarbete, expediering av ärenden, föra diariet m.m.

Indragningen av polisstationen i Stöde har medfört att ärendemängden ökat. Fränstastationen var tidigare indragningshotad men det finns i dag beslut att den skall vara kvar.

Rekryteringssituationen i Fränsta är till skillnad från Ånge stabil vilket talar för Fränsta som stationeringsort. Men förutsättningarna kan ändras. I ett ännu kärvare budgetläge kan polisstationen i Fränsta löpa risk att dras in.

3.8.2 Tänkbara samordningseffekter

Nya skräddarsydda lokaler och gemensam utrustning t.ex. PC, telefax, ger fördelar som minskar risken för indragning. Flera exempel ges för decentralisering av arbetsuppgifter inom polisen: allmän upplysning och rådgivning, utdelning av blanketter, allmän kontorsservice. Exempel på arbetsuppgifter som vid överföring till annan huvudman kan möta problem/hinder är utfärdande av pass och vapenlicens. Påverkan på driftskostnaderna bedöms i stort sett marginell utom lokalkostnaderna som ökar och lokalvårdskostnaderna som bör minska. Initialkostnaderna består av dubbelhyra (62 600 kr) och nya inventarier (10 000 kr).

Polisen ser ytterligare en fördel av SLOS. Det gäller kontakterna, som underlättas genom närheten till posten, försäkringskassan, socialförvaltningen, arbetsförmedlingen, kronofogden och skogsvårdsstyrelsen. Den största fördelen av ett gemensamt hus har dock allmänheten som samtidigt kan uträtta flera ärenden, när den besöker Fränsta.

4 Analyser av SLOS-projektet

4.1 Processanalys

En ansats i utvärderingen är att granska arbetsprocessen i SLOS-projektet. Mina utgångspunkter är att för att ett projekt skall bli framgångsrikt måste det finnas initiativkraft, motiverade intressenter och en stark och beslutsför ledning.

Mitt helhetsintryck är att dessa förutsättningar har uppfyllts. Länsstyrelsens initiativ till att starta projektet återspeglar inte bara ett uppfyllande av sitt ansvar för länets utveckling och sina samordningsskyldigheter. Initiativen demonstrerar dessutom en vilja att gå från ord till handling.

Civildepartementets medverkan har i hög grad bidragit till att ge SLOS-projektet stöd för genomförandet. Det gäller både bidraget för projektets finansiering och den direkta medverkan i projektets styrgrupp. Engagemanget visar att SLOS-projektet har pilotkaraktär och inte enbart bottnar i regionalpolitiska motiv. Det handlar i hög grad om hur vi i landet kan finna nya former för att förnya den offentliga sektorn. Det pågår en bred debatt om detta men det finns ganska få exempel på hur man praktiskt kan lösa de olika serviceproblem som finns.

Den starka sektorsuppdelningen av den offentliga verksamheten upplevs i olika sammanhang som ett problem och ibland t.o.m. ett hinder för att upprätthålla en bra service till medborgarna. Det finns många exempel där beslut om nedläggning av järnvägar, postkontor, försäkringskassa, telefonkiosker mött en massiv kritik men ändock tillåtits

ske. Det vittnar om en viss handfallenhet och ibland oförmåga hos samhället att hantera sektorsövergripande frågor. Man kan tycka att det borde vara värt att möta hoten mot sevice och finna alternativ som åtminstone lindrar de negativa konsekvenserna. I dessa avseenden är SLOS-projektet intressant.

Arbetsprocessen i SLOS-projektet kännetecknas av ett starkt engagemang hos intressenterna. Detta återspeglar dels den positiva och fördomsfria inställning till att finna lösningar på serviceproblemen, dels en motivbild som givetvis varierar men som på flera sätt förenar intressena att delta i projektet. Det är alltså ingen slump att Fränsta och Bredbyn utsågs till försöksorter. På dessa orter har de flesta av de deltagande myndigheterna och samhällsorganen ett direkt egenintresse att bevaka. Husidén blir inte bara en symbol för projektets allmänna ambitioner. Den för också ned samarbetet till en nödvändig praktisk nivå och som definitivt medfört att arbetet hittills varit framgångsrikt.

Vad som i övrigt starkt underlättat arbetsprocessen är uppbackningen av projekt från de berörda kommunerna Ånge och Örnsköldsvid samt från byggnadsstyrelsen. Utan detta starka stöd hade sannolikt projektets tempo och möjligen också ambitionerna tvingats dras ned. Ändock har den tidsplan som anges i den reviderade projektbeskrivningen inte kunnat hållas. Fördröjningen är enligt min mening inte något tecken på att det tillstött problem. Den beror helt enkelt på att ambitionerna varit för höga och att man som ofta är fallet tenderar att underskatta den tid som behövs för att arbetsprocessen skall verka fram.

Vid ledningen av SLOS-projektet har styrgruppen varit en bra lösning. Där har redan från början representanter för de flesta intressenter ingått. Där saknas representation från berörda kommuner och polisen. Detta har vad jag erfarit inte haft någon praktisk betydelse. De har ändå kunnat delta vid styrgruppens möten. Dessutom har kommunförbundet ingått i styrgruppen och vars representant tillika är verksam i Örnsköldsviks kommun.

4.2 Effektivitetsanalys

En analys av projektets effektivitet utgår från frågan om insatserna i projektet varit ett effektivt sätt att nå målet. Uttryckt på annat sätt avser analysen att besvara frågan om vari "mervärdet" ligger i SLOS sett ur intressenternas, statens och allmänhetens synvinkel.

Jag vill först understryka att SLOS-projektet för närvarande står på tröskeln till ett genomförande. Detta innebär att det är för tidigt att dra bestämda slutsatser. Det handlar därför om bedömningar, som grundar sig på förutsättningen att projektet genomförs enligt de intensioner som finns i dag.

SLOS-lösningen innebär att olika serviceproducenter på två orter går samman och erbjuder sin service under samma tak. Från denna utgångspunkt representerar SLOS-

projektet en samverkansform blad flera tänkbara.

Att projektarbetet i hög grad fixerats på det gemensamma huset har medfört att den mer konkreta diskussionen om verksamhetsinnehåll och samverkan över sektorsgränserna skjutits fram. Det som uppnåtts hittills är att man lagt grunden för en möjlig samverkan. Man kan måhända anse att man borde ha gjort tvärtom, börjat med att inventera servicebehoven och med ledning därav formulerat verksamhetsidén och först därefter undersökt vilken form som var lämplig för att tillhandahålla servicen.

Enligt min mening är valet av tillvägagångssätt en fråga om att väga fördelar mot nackdelar. I SLOS-projektet är det valda angreppssättet välmotiverat. Situationen var hos flera intressenter sådan att det krävdes klarhet om de konkreta alternativen till att ha kvar service på de berörda orterna. Det gäller bland andra försäkringskassans engagemang i Fränsta, arbetsförmedlingen i Bredbyn. Samlokaliseringen har vidare setts som en möjlighet att både lösa och förebygga olika problem som serviceproducenterna har. Service som i annat fall skulle försvinna har därmed kunnat bibehållas på orterna. Dessutom har samlokaliseringen lockat fram ny service genom utlokalisering av vissa kommunala servicefunktioner.

Mot dessa fördelar skall ställas nackdelen av att verksamhetsinnehållet blivit bättre om det styrts av behoven. För min del tror jag inte detta spelar någon större roll. Serviceutbudet är så smalt och tunnt på dessa orter att det inte finns mycket mer att laborera med.

Min slutsats är därför att de insatta medlen varit effektiva och att redan samlokaliseringen ger ett klart mervärde. De deltagande myndigheterna och samhällsorganen får bättre och mer ändamålsenliga lokaler. De får dessutom förutsättningar till besparingar genom minskade driftskostnader. Hur stora de blir är svårt att precisera i dag. Allmänheten får klart bättre service i form av ett mer tillgängligt och samlat serviceutbud. Alternativet skulle utan SLOS vara nedläggning och indragning av viktiga servicefunktioner.

För samhället ligger det stora värden i att behålla livskraften i inlandets glesbygder. Där spelar de medelstora orterna som Fränsta, Bredbyn och Junsele en viktig roll. Faller viktiga servicefunktioner bort försvinner även människorna. En avfolkning inverkar direkt negativt mot uppsatta mål för regionalpolitiken, försvarspolitiken och jordbrukspolitiken för att nämna några riksintressen.

4.3 Måluppfyllelseanalys

Frågan om i vilken grad projektets mål uppfyllts är givetvis central i en utvärdering. Bland förutsättningarna för att kunna besvara frågan kan nämnas att det måste finnas ett uttalat mål och att detta är precist och tydligt formulerat. I detta fall är det ett ganska allmänt

formulerat huvudmål, vars första led lyder: "Att vidmakthålla och helst utveckla den offentliga servicen i Västernorrlands inland."

Målformuleringen återspeglar enligt min mening orimligt höga ambitioner. Svaret är därför nej. Projektet var knappast avsett att svara upp mot detta mål. Hade målet angetts på exempelvis följande sätt blir bedömningen en annan. Exempel: Projektets mål är att visa delvis nya vägar för att inom överblickbar tid behålla den offentliga servicen i glesbygd. Svaret hade i så fall varit positivt, d.v.s. målet skulle sannolikt kunna uppnås. De lösningar som skisserats för orterna Fränsta och Bredbyn ger klara besked. Utan projektet hade den offentliga servicen inte helt kunnat bibehållas, inte ens i ett kort tidsperspektiv.

Att formulera mål är alltså inte bara en semantisk övning. Det har en stor betydelse för att i efterhand bedöma resultatet. Det slarvas nästan alltid när det gäller målformuleringar. Konsekvenserna behöver inte bara leda till problem vid utvärderingar. För höga mål skapar också förväntningar som om de inte infrias kan leda till en orättvis bild av projektets reella förutsättningar.

Måluppfyllelse handlar i regel om att ange graden. I detta fall finns därför en begränsning av måluppfyllelsen, eftersom endast några vägar stakas ut på två orter, Fränsta och Bredbyn. Lösningarna är i en del avseenden olika, men de har också likheter vad gäller såväl angreppssätt som lösning.

Det andra ledet i projektets målformulering renderar också en anmärkning. Där sägs att projektet skall "bedrivas som ett pilotprojekt och resultera i en redovisning av förslag till arbetsmetod för hur en samordnad lokal offentlig service kan genomföras."

Min kritik av detta led i målformuleringen gäller resultatens generaliseringsgrad. Jag menar att om målet är att få fram en arbetsmetod borde man redan vid formuleringen ha insett omöjligheten i att finna en patentmedicin för att bota de offentliga serviceproblemen. Det framgår inte heller till vem förslaget riktar sig. Hade målet i stället varit att försöksverksamheten skall leda fram till dokumentation av arbetsmetoder som vägledning för förnyelsearbetet på liknande orter blir måluppfyllelsen lättare att bedöma.

Min slutsats är, trots dessa påpekanden, att SLOS-projektet givit ett värdefullt bidrag till hur man konkret kan gå till väga för att genom samverkan möta problemen för den offentliga servicen. Projektet har hittills inte gjort något särskilt för att dokumentera arbetsmetoden. Genom denna utvärdering, där arbetsprocessen ägnas stor uppmärksamhet, ges ett bidrag till att uppnå denna del av målet. Det har förmodligen också varit projektformulerarnas avsikt.

4.4 Generalitetsanalys

Möjligheterna att generalisera (föra över) projektets arbetsmetod och lösningar till orter

med liknande serviceproblem bör inte underskattas. Visserligen kan inte SLOS-projektet stå modell för hur man bör göra på andra håll, därtill är problemen och förutsättningarna alltför varierande. Men det finns vad jag kan se flera frågor som väckts som bör ha ett allmänintresse. Det gäller exempelvis servicefrågornas hantering. Vem har det sektorövergripande ansvaret och är beredd att ta initiativ? Hur bör arbetsformerna organiseras? Varifrån får man de pengar som behövs för att finansiera liknande projekt? Vilka problem och hinder återkommer och kräver särskilda insatser för att lösas? Etc.

Innan vi går in på dessa frågor skall jag kortfattat beröra generaliserbarheten från sin geografiska dimension. Förekommer de problem som identifierats i Fränsta och Bredbyn också på mindre orter och större orter? Är det enbart ett glesbygdsproblem i norra Sverige? Svaret är att serviceproblemen finns mer eller mindre överallt. De olika förutsättningarna gör dock att lösningarna måste tillåtas variera. Vi kan långt ifrån påstå att Sverige skulle vara ett föregångsland på ifrågavarande område. Tvärtom är det stor brist på exempel som kan ge vägledning.

Man kan hävda att serviceproblemen blir tydligare ju längre ned i ortshierarkin vi kommer. Pereferins servicenät är redan svagt och försämringar märks genast. Det finns en mängd exempel. Man kan bl.a. minnas den kraftiga debatt som väcktes när televerket avsåg att lägga ned telefonkiosken i Karbenning, en liten ort i Bergslagen. Lönsamhetstänkandet blir alltmer utbrett och styrande. Det märks numera också på större orter. Den 17 januari 1990 stod följande att läsa i Dagens Nyheter.

Tre postkontor läggs ner

Av JAN FALK

Protesterna hjälpte inte. Postkontoret på Djurgården läggs ned den 1 februari. Det beslutade postens ledningsgrupp på tisdagen.

Även kontoren på Reimersholme och Stora Essingen läggs ned på grund av dålig lönsamhet, men här pågår förhandlingar med Ica och Konsum om att dessa från sina butiker skall kunna sköta utlämning av paket.

På sikt finns även tankar på en enklare kassaservice så att till exempel pensionerna skall kunna utbetalas i dessa butiker.

Men för Djurgårdens del blir det alltså stängt för gott. De protester som kommit från bland annat Skansen, Gröna Lund, Waldemarsudde, Handarbetets Vänner och de boende hade ingen betydelse. I fortsättningen får man ta sig till Grevgatan två kilometer bort för att få postservice. Att Djurgården har sju miljoner besökare per år bet inte på postens ledning.

– Det är för lågt kundunderlag för att kontoret skall bli lönsamt, förklarar P O Sandrén, regionchef för Stockholm city. Vi har som riktlinje att minst 400 kundbesök skall gälla. Men på Djurgården görs bara 150 besök.

– Postverket får 1989–90 ökade personalkostnader med 20 procent eller 2,5 miljarder kr. Därför måste vi rationalisera. Vi har faktiskt inte minskat antalet postkontor på tio år, men nu måste vi anpassa oss till marknaden.

P O Sandrén säger sig vara medveten om att beslutet inte är populärt på en del håll, men måste tas ändå.

Är beslutet oåterkalleligt?

– I princip ja. Det är klart att det alltid går att skriva till generaldirektören eller kommunikationsdepartementet. Men posten är ett affärsdrivande verk och det är precis som när bankerna lägger ned kontor, att det inte finns någon formell väg att överklaga beslutet. □

Exemplen visar att kärnfrågan när det gäller att finna lösningar på serviceproblemen till stor del är att förbättra lönsamheten för verksamheten. I detta avseende visar SLOS-projektet på en väg att gå fram. Man skapar genom det gemensamma taket, förutsättning för besparingar. Bortsett från servicemålen är det möjligheterna att uppnå de förväntade besparingarna som förenar intressenterna.

Redan samlokaliseringen innebär att besparingar görs. Visserligen kan hyran genom ett nybygge bli högre men bör kunna motiveras. Den stora besparingspotentialen ligger

emellertid i utsikterna till sambruk. Det kan gälla användningen av gemensamma resurser som kontorsutrustning, reception, lager, fordon och personal. Sambruk kan givetvis ske utan samlokalisering. Jag vill i detta fall hänvisa till det särskilda sambruksprojekt, som statskontoret driver i olika delar av landet.

Min uppfattning är att SLOS-projektet, tack vare samlokaliseringen, kan uppnå mer långsiktiga förbättringar av resursutnyttjandet. Man tvingas från intressenternas sida att tänka igenom sin verksamhet för att redan vid omlokaliseringen vidta åtgärder i besparingssyfte. Hur långt man är beredd att gå i fråga om sambruk är inte kartlagt. Det är i den gemensamma receptionen som de berörda myndigheternas och samhällsorganens efterfrågan på och utbud av tjänster skall mötas. Receptionen blir på detta sätt strategisk inte bara för att uppnå olika besparingsmål. Den blir myndigheternas ansikte utåt. Rätt utnyttjad innebär receptionen i sig möjligheter till tjänsteutveckling. Det kan vara relativt enkla tjänster som riktar sig till allmänheten och småföretagen i bygden.

I projektets förlängning öppnar SLOS-projektet flera möjligheter byggda på sambruk och tjänsteutveckling. Därmed blir det principiellt viktigt att visa vad som är möjligt att uppnå genom sambruk. Vilka reella problem eller hinder måste överbryggas för att ta till vara fördelarna maximalt?

Exempel på frågor som jag bedömer ha stor betydelse för SLOS-projektets fortsättning och för möjligheterna till generaliserad tillämpning är:

* täckning av initialkostnader
* systemen för medelstilldelning
* vidgat personalsambruk

Det bör normalt vara länsstyrelsen som tar ansvaret för projekt av typ SLOS. Nya projekt bör normalt också kunna finansieras från länsstyrelsens projektanslag och genom bidrag från berörda intressenter. Det bör understrykas att flera statliga myndigheter har, vilket är anmärkningsvärt, starkt begränsade eller inga resurser för att satsa i utvecklingsprojekt. Det gäller också medel för täckning av initialkostnader vid en samlokalisering. Frågan är om det finns någon smidigare väg att få loss projektmedel än att gå den traditionella i samband med anslagsframställningen. En ökad åtkomst av s.k. fria pengar skulle underlätta för enskilda myndigheter att delta i utveckloingsprojekt typ SLOS.

Också i andra avseenden kan systemet för medelstilldelning upplevas utvecklingshämmande. Det kan gälla regler som försvårar mer flexibla servicelösningar med hänsyn till kundernas krav på öppethållande m.m.. Det är inte utan en viss förvåning som jag kan registrera att flera myndigheter har en hel del kvar att göra i decentraliseringssyfte. Utan ett tydligt lokalt budgetansvar kan det vara svårt att uppnå önskvärda effekter i SLOS.

Bilaga E

Etablering av länskontor -exemplet Tierp i norduppland

Christer Nyqvist
UTVECKLING AB

RAPPORT
1990-01-25

ETABLERING AV LÄNSKONTOR - EXEMPLET TIERP I NORDUPPLAND

1. INLEDNING

1.1 Uppdraget

Som ett led i lokalkontorsutredningens arbete ingår att ge exempel på samverkanslösningar. Ett typfall är etablering av s. k. länskontor, och där exemplet Tierp i Norduppland ansetts värt att studera närmare. Jag har ombetts att göra denna studie, ett uppdrag, som jag fullgjort och ställt samman i föreliggande rapport. Syftet med studien är att belysa olika frågor kring länskontor som företeelse och som medel i samhällsorganens förnyelsearbete. Det är således inte meningen att göra en utvärdering i sedvanlig bemärkelse. Därtill är också den tid som stått till förfogande otillräcklig.

1.2 Tillvägagångssättet

Projektet LÄNSKONTORET I NORDUPPLAND har initierats av länsstyrelsen i Uppsala län och innebär att sju myndigheter och andra regionala organ samverkar i Tierpkontoret. För att genomföra studien har jag avsatt en dag för besök i Tierp samt tid för en kortare diskussion med länsledningen. Vid besöket i Tierp har jag talat med byråchef Sivar Nordström, som är projektledare och placerad på länskontoret. Tillfälle gavs dessutom till att fånga in synpunkter från Tierps kommun genom kommunalrådet Britt-Marie Fredriksson.

Vid mitt besök i Uppsala träffade jag landshövdingen Hans Alsén, länsrådet Ulf Henricsson samt byråchefen Harald Rydberg.

I övrigt har telefonkontakter tagits med företrädare för Östhammars och Älkarleby kommuner. Tiden har i övrigt inte medgett att jag kunnat tala med företrädare för övriga regionala myndigheter och organ som deltar i projektet.

Av det material som utnyttjats bör särskilt nämnas den utvärdering som gjorts av Bo Holmquist, adm. dir. vid länsstyrelsen. I underlaget för denna utvärdering finns bl a en uppsats, "Lokalkontor - ett medel i regionalt utvecklingsarbete" som gjorts av Marita Axelsson, student vid Sveriges Lantbruksuniversitet. I uppsatsen ingår, förutom en beskrivning av länskontoret, resultaten från en intervjuundersökning bland länskontorets kunder.

1.3 Avgränsning - disposition

Länskontorskonceptet ger liksom projektets händelseutveckling upphov till en mängd frågor. Av utrymmesskäl har jag försökt begränsa beskrivningen till sådana frågor som jag bedömer ha ett allmänt intresse. För den som önskar en mer ingående beskrivning och analys av projektet, vill jag hänvisa till nämnda utvärdering jämte där uppgivet källmaterial.

I den fortsatta inledningen beskrivs kortfattat länskontoret och den verksamhetsidé som projektet vilar på. Därefter görs en kort anknytning till pionjären av länskontor, nämligen servicekontoret i Ånge. Det bör redan nu påpekas att inrättande av länskontor är en sällsynt företeelse. Projekten i Ånge och Tierp har fått en enda efterföljare. Under 1989 etablerade länsstyrelsen i Gävleborgs län ett länskontor i Hudiksvall. Jag har emellertid inte haft tillfälle att närmare studera detta projekt.

Avsnitt 2 ägnas helt åt att utifrån gjord utvärdering beskriva projektets förlopp, verksamhet och vissa av de erfarenheter som kommit fram.

I avsnitt 3 görs slutligen en summering och vissa egna analyser utifrån de kontakter som jag haft och de intryck som jag i övrigt fått av projektet.

1.4 LÄNSKONTORET - kort presentation

Den 1 oktober 1987 invigdes länskontoret beläget i den s.k. Lundhammarsvillan i centrala Tierp, mitt emot järnvägsstationen. Därmed togs första steget i ett projekt, som syftar till att förbättra länsmyndigheternas och andra regionala organs service till befolkningen i norra länsdelen.

Verksamheten vid länskontoret skulle bedrivas på försök i tre år med formell projektstart 1988-01-01. Bemanningen av kontoret bestod från början av företrädare för länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen, lantbruksnämnden, länsbostadsnämnden, hushållningssällskapet och utvecklingsfonden. En del var fast medan andra var tillfälligt knutna till kontoret. I samband med en översyn av länsstyrelsens organisation har i början av 1990 beslutats att försöksperioden skall utökas t.o.m. 30 juni 1991.

Allteftersom efterfrågan på kontorets tjänster växte fram anpassades utbudet av fasta och tillfälliga tjänster. I dag finns där fast stationerade följande tjänster.

- 1 projektledare, länsstyrelsen
- 1 administrativ chef "
- 1 assistent "
- 1 receptionist , länsstyrelsen

- 4,5 skogsvårdsstyrelsens distriktskontor
- 1 rådgivare, hushållningssällskapet
- 1 expert från lantbruksnämnden (2 dgr/vecka)

I övrigt inkallas personal från Uppsala vid behov. Det gäller experter fråm länsstyrelsens olika enheter, från länsarbetsnämnden, utvecklingsfonden m fl. Tanken var från början att också bereda plats för andra t.ex. kommunrepresentanter samt forskare med anknytning till länskontorets verksamhet. För närvarande utnyttjas denna möjlighet genom att utvecklingscentrum - ett tjänsteföretag - tillfälligt hyr två arbetsplatser i huset. Expansionsmöjligheter finns på befintlig tomt.

Till projektets finansiering har länsstyrelsern fått bidrag från civildepartementet (150 tkr), Bergslagsdelegationen (50 tkr), Glesbygdsdelegationen (50tkr). Medel har dessutom tillskjutits från länsanslagets projektmedel.

1. Verksamhetsidé

I det pressmeddelande som gick ut i samband med invigningen i oktober 1987 markerades kontorets verksamhetsmässiga inriktning. Där sägs att utvecklingskontoret i Tierp, som det först kallades, "skall betjäna de norra länsdelarna i huvudsak med uvecklingsfrågor men också med service". Kontorsetableringen skall ses som ett led i länsstyrelsens strävan efter regional balans, ökad länssamverkan, lättillgängligare service och högre effektivitet.

I preciseringen av kontorets arbetsuppgifter betonas behovet av marknadsföring och kompetens- och kunskapsförmedling. Man måste i högre grad se norduppland som ett alternativ till de "överexpansiva" Uppsala- och Stockholmsområdena. Det gäller vidare att bättre ta till vara den kunskap som finns i länet, hos olika länsorgan och universitet.

Som exempel på prioriterade arbetsuppgifter nämns:

* stötta orter som drabbats eller hotas av företagsnedläggningar (Skutskär och Dannemora).
* arbeta för landsbygdsutveckling
* studera skogsindustrins råvaruproblem
* nyetablera företag
* intensifiera rådgivningen till jord- och skogsbruket

Arbetsinriktningen är således starkt motiverad från regionalpolitiska utgångspunkter. Därmed betonas också länsstyrelsens roll som utvecklingsmotor på länsplanet, som dels stödgivare till företag och projekt och dels initiativtagare i utvecklingsfrågor. I projektsammanhang krävs i många fall medverkan från annan intressent på länsplanet t ex skogsvårdsstyrelsen, länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden och utvecklingsfonden. Genom dessa organs närvaro på länskontoret skulle det bli lättare att samverka i olika utveck-

lingsprojekt.

1.6 Servicekontoret i Ånge

År 1977 fick länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna till en decentraliserad förläggning av arbetsuppgifter inom den offentliga sektorn. Det är den allmänna bakgrunden till länsstyrelsens i Västernorrlands län initiativ att förlägga ett statligt servicekontor i Ånge. Ett sådant pilotprojekt stämde också väl in med tanke på de närliggande projekt som drevs dels på länsplanet och dels av statskontoret. Efter en del inledande problem rörande bemanning mm inrättades på försök servicekontoret i Ånge 1982. Servicekontoret som fortfarande är i drift, blev pionjär vad gäller etablering av statliga lokalkontor.

Vid kontoret i Ånge finns en länsstyrelseanställd kontaktsekreterare och två assistenter finansierade med bl a projektmedel. Verksamheten har hittills till stor del inriktats på att initiera och bereda glesbygdsärenden. Verksamheten tillgodoser enligt en gjord utvärdering mer än väl gängse effektivitetskrav. Försöken att utnyttja modern data- och kommunikationsteknik har fallit ut mycket positivt. Utvecklingsfondens personal finns i intilliggande lokaler, vilket underlättar samverkan t.ex. gemensamma kontakter med näringsidkare m.fl. Ännu återstår emellertid den avsedda konkretiserade samlokaliseringen och samarbetet med andra myndigheter.

Försöket har utvärderats, först 1983-84 av länsstyrelsen, senare 1986 av statskontoret.

Servicekontoret i Ånge har vad gäller projektstart och projektförlopp stora likheter med länskontorsprojektet i Tierp. I länsstyrelsens i Y-län rapport "Glesbygdskontoret i Ånge - ett försök att utvärdera en byråkratisk process" framträder både negativa och positiva effekter. De negativa är inåtriktade och följer av själva decentraliseringen.

"Själva företeelsen decentralisering väcker mångfasetterade och motstridiga känslor hos de personer som i större eller mindre grad berörs. Redan när en dylik fråga aktualiseras uppkommer farhågor/väcks förhoppningar om förändrad effektivitet. Andra frågor gäller hur den egna arbetssituationen påverkas, hur det egna inflytandet kan komma att påverkas, den decentraliserade verksamhetens former och befogenheter etc.

En lång rad känslomässigt underbyggda synpunkter blandas med sakligt underbyggda resonemang hos aktörerna, vilket naturligtvis gör decentraliseringsarbetet komplicerat.

Decentraliseringsarbetet som en förhållandevis ny företeelse i en stor organisation ställer annorlunda krav på byråkratin. Det kan gälla sådana frågor som lokalanskaffning, samarbetsrutiner med moderorganisationen, tjänstetillsättningar, rapporteringsvägar, driftansvar,etc. Av rapporten framgår att dylika uppgifter inte alltid funnit enkla lösningar".

De positiva effekterna sammanhänger främst med marknadens reaktion.

"Trots att glesbygdskontoret kunnat arbeta endast under drygt ett år med tillfredställande bemanning har påtagliga resultat redan kunnat dokumenteras. En väsentlig ökning har exempelvis skett vad gäller antalet ansökningar om glesbygdsstöd och därmed igångsatta projekt i form av nyetableringar eller expansion av befintliga mindre företag. Utan den

uppsökande verksamheten i Ånge kommuns mindre samhällen är det vår bestämda mening att företagsaktiviteten har varit lägre. Väsentliga resultatförbättringar har också uppnåtts inom mineraljakten".

2. LÄNSKONTORSPROJEKTET

2.1 Utvärdering

I en utvärderingspromemoria, daterad mars 1989, behandlar Bo Holmquist olika frågor som berör länskontorsprojektets tillkomst och första verksamhetsår. Med denna utvärdering som grund finns framtaget en förslagspromemoria, daterad maj 1989.

Holmquist ser sammanfattningsvis ingenting som tyder på att projektet bör läggas ned, bantas eller ges ändrad huvudinriktning. Tvärtom är hans förslag att länskontoret får fortsätta, att detta bör ske fram till 30 juni 1990, samt att länskontoret därefter permanentas som en "enhet" inom länsstyrelsen, förlagd till Tierp. Han menar vidare att det inte finns några sakskäl till att avvakta med ett beslut med hänvisning till arbetet med att genomföra den samordnade länsförvaltningen eller någon annan förutsedd förändring. Holmquist menar att "länskontorskonceptet är starkt nog att stå för sitt eget värde"

Utvärderingen utmynnar i övrigt i förslag som gäller länskontorets ställning, arbetsuppgifter, ansvar/befogenheter, utvecklingsmöjligheter mm. Bakom flera av förslagen i Holmquists utvärdering finns en strävan att undanröja verkliga och befarade konfliktorsaker. En del är "klassiska" och uppstår oavsett vilken organisation som berörs, medan andra hänger samman med länsstyrelsens/länsförvaltningens dubbla roll som myndighet och serviceorgan.

I fortsättningen sammanfattas en del av de frågor som behandlas i utvärderingen och vilka bör ha ett allmänt intresse vid diskussionen om lokalkontor som samverkansform. Det gäller projektarbetet, verksamheten, synpunkter från projektmedarbetare samt kundernas erfarenheter.

2.2 Projektarbetet

Innan projektet kom till fanns krafter som verkade för att etablera ett "landsbygdscentrum" i Tierp. Det var i första hand kommunpolitiker som sökte kontakter för att genomföra idén. Också andra agerade i den riktningen, bland annat inom länsstyrelsen. Byråchef Sivar Nordström medverkade aktivt för att planerna skulle kunna förverkligas. Denne utsågs senare till projektledare och fick fast stationering vid länskontoret.

Planerna tog sedermera fastare form och under 1987 utarbetades ett projektförslag med

syfte att på försök inrätta ett regionalt utvecklingskontor för länsförvaltningen i norra Uppland. I det första förslaget till projektbeskrivning (S. Nordström, aug 1987) betonas b.a. de allmänna motiven för en ökad decentralisering av länsförvaltningen. Dessutom betonas behovet att utveckla den norra länsdelen, som fått vidkännas stora problem till följd av industrinedläggningar mm. I förslaget anges Tierp som lämplig lokaliseringsort för utvecklingskontoret.

Efter olika överarbetningar av "Utkast till projektbeskrivning" (S Nordström, 28 sept 1987) redovisas bl.a. att Tierps kommun skaffat lokaler och att utvecklingskontoret avses bli invigt den 2 okt 1987. Några veckor senare upprättade projektledaren en promemoria, som bl.a. berör de organisatoriska frågor som följer av etableringen av "Länsstyrelsens utvecklingskontor" (LUK), som det nu kom att heta.

Detta kom att leda till en mängd frågor inom länsstyrelseorganisationen. Vad skulle kontoret egentligen göra och hur skulle arbetet organiseras? Var kontoret en myndighetsfilial eller en egen myndighet eller bara en brevlåda? ETC.

I slutet av 1987 sökte länsstyrelsen utarbeta en projektbeskrivning av vedertaget slag. Därmed tvingades även kontroversiella frågor att tas upp rörande beslutsrutiner, ansvar, befogenheter mm. Dessa frågor fick inte heller nu någon definitiv lösning. Det visar också projektledarens månadsrapport 1987-12-03. Fortfarande var frågor som rör bemanning, finansiering, verksamhetsinnehåll, marknadsföring samt angivna organisatoriska och administrativa oklarheter olösta.

Syftet från projektledarens sida var att snarast bringa klarhet i projektets konturer samt samt att tilldelas eget budget- och verksamhetsansvar. I en förslagsskrivelse 1988-02-01 betonades ånyo dessa krav samtidigt som den var ägnad att flytta fram projektets positioner, dock uttryckta i försiktiga formuleringar. Det blir nu tydligt att projektet inte riktigt vill foga sig i en liten och begränsad roll som "en av aktörerna i norduppland". Som utvärderingen uttrycker det uppstår ibland svårigheter mellan parter att skilja på sak och person. "En s.k. revirkamp har avtäckts inom myndighetsorganisationen, och den har inte medfört något underlättande för vare sig projektet eller dess utvärderande".

Med utgångspunkt från olika problem och oklarheter som gäller projektets ställning fastställde länsstyrelsen 1988-02-22 en projektbeskrivning. Där framgår bl.a. att varje medverkande myndighet och organ avgör hur besluten skall fattas och vad som i övrigt åligger de befattningshavare som helt eller delvis finns stationerade på länskontoret.

Projektledaren ansåg emellertid att det fordrades en vidare ram för projektets befogenheter för att snabbt nå positiva effekter. Med anledning av detta gjordes i augusti 1988 ånyo en genomgång av projektbeskrivningen. Den resulterade i en PM 1988-08-25 "Tierpskontoret", som avsågs närmare beskriva och lägga fast en projektplan för länskontoret. Motsvarande syfte hade en PM 1988-09-12 "Länskontoret för norra länsdelen". Ännu i september 1988 kvarstod oklarheter om projektets "egentliga" innehåll och

om projektledarnas "verkliga" befogenheter.

Under senhösten 1989 togs dessa frågor upp igen i den översyn av organisationen som då företogs inom länsstyrelsen. Därigenom har projektkontorets och projektledarens roll och uppgifter ytterligare klarlagts. Enligt länsledningen råder nu en större enighet inom länsstyrelsen om försökets förutsättningar.

Projektets verksamhet mm

Ärendehandläggningen sker var för sig inom de myndigheter och organisationer i övrigt som deltar i projektet. Det innebär att varje myndighet/organisation svarar för sina ärenden och följer de särskilda regler som gäller för beredning och beslut. När utvärderingen talar om länskontorets ärenden åsyftas sådana ärenden, som noteras i länsstyrelsens ärendeförteckning. Det är i princip sådana ärenden som väckts av eller kommit in till projektledaren. Denna ärendemängd representerar således en del av samtliga ärenden som handläggs inom länskontorets väggar. Samtidigt bör sägas att det är denna ärendemängd som utgör substansen i länskontorskonceptet.

Under "förprojektet", dvs sista kvartalet 1987, inkom 40 ärenden. Under 1988 har i ärendeförteckningen noterats cirka 100 ärenden. För första kvartalet 1989 var trenden en ökad volym nya ärenden.

Utvärderingen har granskat totalt cirka 150 ärendetitlar och därvid bl. a. noterat följande.

* Den stora ärendemängden har även om många ärenden förs vidare för beredning i Uppsala, skapat en stark press på projektledaren som är i princip ensam handläggare vid kontoret.
* Ärendeutvecklingen visar en kraftig ökning av glesbygdsstödsärenden vilka handläggs av en särskild befattningshavare vid länsstyrelsens regionalekonomiska enhet i Uppsala.
* Den klart övervägande delen ärendena har utvecklingskaraktär, medan förberedelser och löpande arbete har stora inslag av service.
* Mer än 100 av de totalt 150 granskade ärendena/titlarna är "sammansatta" dvs ärenden som berör mer än en instans.
* Ärendegenomströmningen har varit snabbare när resp "samverkansmyndighet" funnits på plats ofta eller ständigt.

Verksamheten vid länskontoret synes alltså i hög grad vara inriktad mot projektarbete och glesbygdsstödsfrågor. Många ärenden skulle enligt utvärderingen inte ha kommit till om inte länskontorsprojektet funnits som mottagare, idégivare och diskussionspart i regionen. De skulle inte ha "orkat ända fram".

Synpunkter från projektmedarbetare

Inom utvärderingen har ett tiotal tjänstemän intervjuats för att ge sin syn på länskontorskonceptet. Det är förutom personal vid länsstyrelsen, företrädare för skogsvårdsstyrelsen, utvecklingsfonden, lantbruksnämnden, hushållningssällskapet och länsarbetsnämnden.

Under det första projektåret var länsarbetsnämnden, utvecklingsfonden och en glesbygdsstödhandläggare från länsstyrelsen mer eller mindre fast stationerade vid länskontoret. Denna frekventa närvaro har emellertid reducerats.

Genomgående har intressenterna till länskontoret sett många fördelar med konceptet, knappast några nackdelar. I några fall sägs att de praktiska fördelarna för just deras myndighet inte varit så stor, men att det uppstått positiva trivseleffekter. Det gäller exempelvis skogsvårdsstyrelsen som såg möjligheter till bättre samverkan med miljö- och naturvårdsenheten, lantbruksnämnden och hushållningssällskapet. Dessutom nämns positiva serviceeffekter i form av bistånd från den nya receptionen vad gäller telefonpassning, information och olika administrativa göromål.

Från utvecklingsfondens sida är erfarenheterna av länskontoret övervägande positiva. Detta sammanhänger med att fondens representant lagt ned ett mycket gott arbete i Tierp. I den mån motstånd funnits mot fondens engagemang i projektet låg detta på andra nivåer har man enligt utvärderingen hävdat från länskontoret.

En annan, åtminstone i inledningen, aktiv intressent var länsarbetsnämnden. Arbetsbördan var från början stor, varför tillfällen att närvara på länskontoret var mindre än önskvärt. Samarbetet har varit uppskattat från framför allt näringslivets sida och som menar att ett stort värde ligger i att få träffa representanter från alla berörda samhällsorgan samtidigt.

Också från länsbostadsnämnden, som sedan 1 augusti 1988 avsatt en arbetsdag per månad på länskontoret, har resurserna inte räckt till för en fullgod koncentration på "nordupplands-frågorna". Nämndens avsikt är emellertid att mer systematiskt använda kontorsdagarna för besök, besiktningar, samråd och kommunala kontakter. Med vissa resursförstärkningar skulle förutsättningar ges för att uppnå målet.

Synpunkter och värderingar från tjänstemän vid länsstyrelsen har i flera fall varit mera återhållsamma och kanske försiktigare som utvärderaren uttrycker det. Denne säger vidare:

"Om bakgrunden till detta kan man naturligtvis spekulera i termer av egenintresse, oro för utlokaliseringar eller ansvarsfördelningar, etc. Man är också i något fall rädd att ärendehandläggningen blir mindre kompetent, långsammare och mindre allsidig därest ärendegrupper i sin helhet skulle tilldelas Länskontoret. Dubbelarbete samt eventuella gränstvister ser man också på något håll som en riskfaktor".

Å andra sidan har många ställt sig positiva och förväntansfulla till projektets idéinnehåll

och former. Det omdömet finns särskilt bland de tjänstemän som haft länskontoret som arbetsplats. I denna kategori hävdar många att det behövs en "större frihet till experiment och oetablerade arbetsformer". Samtidigt markeras att denna frihet måste ske inom ramen för tydligt utstakade yttergränser.

De länsstyrelseenheter som haft verksamhet förlagd till länskontoret är regionalekonomiska enheten, rättsenheten, försvarsenheten, lantmäterienheten, länsveterinären och miljövårdsenheten. Enligt utvärderaren har det inte passerat obemärkt att länsstyrelsens specialister befunnit sig på länskontoret. För den "breda allmänheten" har dock länskontoret än så länge inte setts som en ersättning för huvudmyndigheten i Uppsala.

För att nå ut bättre och på sikt legitimera länskontorets tjänsteutbud behövs marknadsföring. Detta är enligt den gjorda utvärderingen en av de tydliga slutsatser som kan dras av den första projekttiden.

Kundernas erfarenheter

Marika Axelssons examensarbete har varit till värdefull hjälp i delar av utvärderingsarbetet. Det gäller främst den breda intervjuundersökning som hon genomfört. Ett delavsnitt i denna riktar sig till länskontorets medarbetare, länsorganen i Uppsala samt Tierps och Östhammars kommuner. Ett annat delavsnitt riktas till kunderna dvs avnämarna av länskontorets tjänster. Intervjuerna utfördes under våren 1988, alltså i ett mycket tidigt skede av projektet.

Kundintervjuerna, inalles 16, gjordes per telefon efter att ha valts ut slumpmässigt. Av dessa 16 kundkontakter var 14 i Tierps kommun och två i Östhammars kommun.

De frågor som ställdes var:

- Varför sökte Du upp Länskontoret?
- Har förväntningarna infriats?
- Vart hade Du gått om kontoret inte funnits?
- Har kontoret något att tillföra den norra länsdelen?

I Axelssons analys av intervjusvaren anges att den helt dominerande orsaken för att söka sig till länskontoret var att det finns på orten och därmed uppfattas som bättre informerat om den lokala situationen och är mindre byråkratisk. En grov indelning av ärendena visar på 11 näringslivsfrågor, fyra landsbygdsutveckling och ett förvaltning.

Bemötandet bedöms i stort sett positivt. Några kunder anför missnöje med kontorets bristande befogenheter och resurser. Men också de som inte anser sig blivit hjälpta tror på projektets idéer och att projektet kan tillföra norduppland något.

Om inte länskontoret funnits hade sju kunder gått vidare till Uppsala medan fem inte tror sig sökt någon part alls och resterande fyra troligen försökt finna annan samarbetspartner.

Axelssons intervjuer ger alltså en del viktiga indikationer på både möjligheter och

problem inför projektets fortsättning. Reaktioner bland kunderna har också varit styrande för flera av de förslag som Holmquists utvärdering lett fram till. I dennes avnämaranalys poängteras de goda eller mycket goda vitsord som länskontorsprojektet fått från de direkta kunderna. Länskontorets ganska tydliga profil mot att vara "rådgivnings- och hjälpbyrå" åt enskilda framhålls också. Denna nya "folkliga" serviceroll som växt fram i projektet föranleder följande kommentar i utvärderingen:

"Enligt mitt förmenande finns ingenting i människornas/kundernas reaktioner på projektet som antyder att satsningen skulle vara felaktig eller överdriven; tvärtom synes den sikta rätt, ligga rätt i tiden och den behöver nog bara förstärkas på förvaltningssidan samt ytterligare marknadsföras i "de breda lagren" i hela Norduppland"

Som exempel på kunder som mer indirekt påverkas av länskontorets verksamhet nämns olika sidoordnade myndigheter och organ typ: skatteförvaltning, sjukvård, affärsdrivande verks regionkontor, föreningar och organisationer, näringslivsgrupperingar m.fl. Vidare nämns alla de enskilda personer, företag och intressenter som lever, verkar och har sin utkomst i regionen utan egentlig kontakt med projektet. Att nå dessa intressegrupper handlar inte bara om marknadsföring. Det är även fråga om att finna lämpliga samarbetsformer kring angelägna projekt. Här har länskontoret en viktig roll som samarbetspart och initiativtagare. Det kan gälla näringslivssatsningar, kommunikationer, tvärkulturella satsningar, utbildning och andra för norduppland angelägna samverkansprojekt.

För att uppfylla de olika kundorienterade roller länskontoret bör ha måste, enligt Holmquist, kontorets ställning och befogenheter preciseras i förhållande till länsstyrelsen som sådan. Man har inte vetat om det är till kontoret man skall gå för att diskutera sina idéer och motiv eller om det är länsstyrelsen i Uppsala man skall uppvakta. Holmquist utvecklar sin syn på detta i följande citat från utvärderingen:

"Dessa rollmässiga oklarheter, som jag antar kan bero på att projektet fått namn om sig att vara aktivt och ta till sig samt realdiskutera de flesta frågor, har väl inte alltid varit till fördel för den enskilde, som kanske tyckt sig "sitta lite i kläm" mellan intressenterna i den byråkratiska organisationshierarkin. En företrädare för den kommunala sektorn kallade fenomenet för "den världsliga kampen om själarna", och den locutionen tror jag täcker in bilden rätt bra. Tveklöst har det nämligen varit så, att även modermyndigheten sett ärendegrupperna som "sina" och velat ha frågorna direkt in till sig. Med klara ärende- och maktfördelningsbesked kan emellertid dessa problem bringas ur världen. Från flera håll, såväl internt som utifrån, önskas sådana besked"

3. Analyser och kommentarer

Etableringen av länskontoret i Tierp föranleder en hel del frågor. Hur väcks frågor som i sin grund siktar mot en förändrad organisation? Vilka är bevekelsegrunderna för att pröva en förändring? Vem eller vilka inom organisationen för fram idéerna? Hur stor är uppslutningen bakom idéerna och vilka steg tas för att förankra dem i organisationen? Styrs förändringsarbetet av en medveten strategi eller är det tillkommet av mer eller

mindre en slump?

Som vi sett av den utvärdering som lagts fram är det ingalunda lätt att få entydiga svar på frågorna. Man bör betänka att utvärderingen har gjorts av en tjänsteman vid länsstyrelsen och som kunnat följa händelseförloppet på nära håll. Dessutom är utvärderaren en av de personer som utsetts till att stationeras på länskontoret och av den anledningen haft tillfälle att se projektet från båda sidor. Att på detta sätt "utvärdera sig själv" kan givetvis diskuteras. Det finns risk att se utvärderingen betraktas som en partsinlaga.

Jag har ingen anledning, ej heller underlag, för att närmare gå in på de olika "turer" som har förevarit intill och efter projektets start. Jag kan endast konstatera att det förelåg avsevärda skillnader i förväntningar på vad man vill åstadkomma med ett länskontor i norduppland. Därmed inte sagt att någon har varit motståndare till länskontorskonceptet som det tyvärr något otydligt lades fram i början. Det handlar enligt min bedömning och i likhet med utvärderarens intryck om svårigheterna att förena två i princip skilda synsätt.

Projektledaren representerar, som jag och många uppfattar det, ett lokalt förankrat och handlingsinriktat arbetssätt. Det kräver genom sin jordnära natur snabba beslut förenat med breda och okonventionella angreppssätt och metoder för att få resultat. För detta krävs i sin tur sådana frihetsgrader sett från det traditionella myndighetsperspektivet att "det nya" knappast utan problem kan införlivas i de sedvanliga arbetsrutinerna.

Därmed uppstår frågan hur långt det från effektivitetssynpunkt är riktigt att gå i fråga om delegation av ansvar och befogenheter samt utrymme för friare arbetsformer. Vid en sådan bedömning måste man bortse från personfrågor och inverkan genom den informella maktstrukturen m.m.

Frågan innehåller två led som bör behandlas var för sig. Det första ledet är om effektiviteten av insatta resurser påverkas av om man finns nära eller befinner sig på avstånd till kunderna.

Min bedömning är att länskontoret tillgodoser ett behov i regionen och att etableringen kom i rätt tid. Då har också närheten till avnämarna spelat en viss roll. Hur stor, är svårt att avgöra. Men om alternativet är residenset i Uppsala bör var och en inse att också lokaliseringen till Tierp har betydelse i sammanhanget. Det måste kännas betydligt mer lockande för kunder att besöka länskontoret, som genom sin litenhet, annorlunda exteriör mm ger en bättre atmosfär för kundkontakter.

Det vore därför fel att övervärdera avståndets betydelse i sammanhanget. Från effektivitetssynpunkt är det inte klarlagt att det alltid är bättre att finnas nära kunderna. I vissa situationer kan det faktiskt vara fördelaktigare att sitta på avstånd. Man kan exempelvis i fråga om stödärenden lättare undvika sådana kontakter som inte behövs för ärendenas handläggning. Närheten driver, som i detta fall, fram fler ansökningar vilket med en given medelsram ökar kraven på prioriteringar och en växande andel avslagsärenden. Detta leder i så fall till tidspillan och ökade kostnader samtidigt som de näringspolitiska effekterna

inte blir speciellt mycket större.

Jag vill betona att min studie av länskontoret inte har tillräckligt djup för att dra denna säkra slutsats om avståndets betydelse som etableringsfaktor. Vad som kan sägas är att avståndet är ett tveeggat vapen i debatten om lokalkontor. För- och nackdelar måste vägas mot varandra vid bedömningen av påverkan på effektivitet mm.

Det andra ledet i frågan gäller delegeringens omfattning. En allmän trend är att delegera ansvar och befogenheter så långt ut i organisationen som möjligt. Den bärande tanken bakom detta är att verksamheten skall bli mer effektiv. Men även här finns gränser för vad som är rimligt med hänsyn till kraven på likabehandling, rättssäkerhet mm. Jag anser att man kan gå långt i delegeringsavseende om man bygger det på någon slags gemensam policy med informationsplikt och andra regler som drar upp de yttersta gränserna för friheten. Någon särskild kontrollapparat får dock inte införas. Då går man miste om vinsterna med delegeringen där man ju utgår från att den som åtnjuter delegeringsrätten också har ledningens fulla förtroende. Oklarheter rörande ansvars- och befogenhetsfördelningen är i princip olycklig och leder på sikt till minskad effektivitet. I dessa frågor har det varit svårt att finna entydiga mål för lokalkontoret. Det har inte heller funnits en projektbeskrivning som alla medverkande de facto ställt sig bakom. Detta har givetvis varit en brist som gör det är svårt att dra några säkra slutsatser av projektets arbete hittills. Under senare tid har emellertid länskontorets roll i den nya organisationen behandlats på ett positivt sätt i samband med den pågående omorganisationen inom länsstyrelsen.

Svaret på frågan handlar till stor del om länsstyrelsens policy vad gäller förändringskrafterna i sin egen organisation. Vill man förena den traditionella myndighetsprofilen med en mer folklig framtoning? Eller bör länsstyrelsen överlåta åt andra t.ex. kommuner, landsting eller andra lokala organ att driva utvecklingsfrågorna? I Västerbottens och Jämtlands län har man prövat en delegering av olika funktioner i hanteringen av glesbygdsstöd till kommunerna. Detta försök med kommunramar för glesbygdsstöd har utvärderats av statskontoret. Resultatet är i stort sett positivt och praktiseras fortfarande med vissa smärre modifikationer.

Vad som är rätt eller fel är svårt att avgöra. Frågan har genom etablering av länskontoret ställts på sin spets och förtjänar en öppen diskussion för att komma till en snar och definitiv lösning. Jag har i kontakterna med länsledningen kunnat förmärka en klar vilja att få frågan löst.

Om man ser utvecklingsfrågorna i norduppland ur länsstyrelsens synvinkel har funnits och finns klara motiv för ett starkt engagemang. Den förhållandevis svaga näringslivsutvecklingen och som åtminstone periodvis präglats av företagsnedläggelser och andra negativa händelser talar för detta. Dessutom finns gemensamma problem över kommungränserna som kan underlättas av ett lokalt engagemang från länsstyrelsens sida. Detta är vad jag erfarit några av de tunga motiven till varför länskontoret inrättades. Att det

också fanns ett projektledareämne vid länsstyrelsen, som f.ö. var bosatt i Tierp, bidrog till att projektet drogs igång.

Vad kan då etableringen av länskontoret tillföra regionen och de tre kommunerna Tierp, Östhammar och Älvkarleby?

Mina kontakter visar att det finns en uttalat positiv inställning från kommunerna, inte bara från Tierps kommun. Tidigare fanns en viss tveksamhet till projektet från Östhammars kommun, som menade att etableringen enbart skulle gagna Tierps kommun. När projektet väl startat har det tydligen visat att etableringen gagnat alla tre kommunerna. En tydlig norduppländsprofil har utmejslats.

De kommunala kommentarerna visar i övrigt att länskontoret drivs med kraft och tar fasta på de likartade problem som finns i kommunerna. Funktionen anses viktig då den medverkar till en välbehövlig kunskapsuppbyggnad och en samverkan kring angelägna projekt. Det finns inte heller någon kritik mot den aktiva näringslivsorienterade roll som kontoret spelat. Det ses inte som konkurrent utan utgör snarare ett komplement till näringsstödjande funktioner som finns i kommunerna.

Länskontoret har mot bakgrund av de erfarenheter som jag hämtat in, varit framgångsrikt i bemärkelsen att kontoret skapat positiva utvecklingsprocesser. Även om beslutsfunktionerna till stor del finns kvar i Uppsala har länskontoret, främst genom sina länsstyrelsefunktionerna, tillfört regionen något som den saknat. Det handlar om närvaron av en samverkanspart som är beredd att ta på sig uppgifter som inte är självklara för de etablerade organen. Förmedlingen av kompetens, nätverksbyggande och gränsöverskridande initiativ är några av kontorets främsta egenskaper. Däri ligger länskontorets naturliga profil och det är också dessa kännemärken som kan ge utdelning på sikt.

Lokalkontor - en översiktlig analys

Christer Nyqvist
Utveckling AB

PM
1990-02-07

Lokalkontor - en översiktlig analys

1. Bakgrund och syfte

I mitt uppdrag från lokalkontorsutredningen har ingått att samla in och sammanställa vissa uppgifter om lokalkontor samt att närmare studera några lokalkontorsprojekt. Underlaget för kartläggningen har lämnats av länsstyrelserna. Den visar bl a att det pågår många projekt och aktiviteter som siktar mot att finna former för samverkan. Emellertid är det ganska få projekt som syftar till samverkan under samma tak (lokalkontor). De lokalkontorsprojekt som dragits igång är i flertalet fall ofullgångna vilket medför att erfarenhetsunderlaget är tunt.

De lokalkontorsprojekt som ändock ansetts intressanta att studera närmare är dels SLOS-projektet i Västernorrlands län, dels försöksverksamheten med etablering av länskontoret i Tierp. I dessa fall har lämnats särskilda rapporter till länskontorsutredningen.

Syftet med denna promemoria är att sammanfatta mina slutsatser från de studier jag gjort för utredningens räkning. I sammanhanget har jag självfallet även utnyttjat mina tidigare erfarenheter från samhällsvetenskapligt utvecklingsarbete.

Lokalkontorsbegreppet, som jag senare ska återkomma till, missuppfattas ibland. Det beror inte på att begreppet är svårt att definiera eller att det inger felaktiga associationer. Snarare är det de olika synsätt om målen och medlen för samverkan som bidrar till oklarheterna. De begrepp som används i diskussionen om lokalkontor kan, åtminstone för de som inte deltagit, vara svåra att förstå. Det gäller begrepp som t ex sektorspolitik, decentralisering, effektivitet, sambruk, servicenivå, huvudmannaskap. Jag hoppas emellertid att innebörden av begreppen skall klarna under läsandets gång.

Promemorian är tredelad. Jag har valt att analysera samverkansbehoven sett från dels producentens och dels konsumentens synpunkt. Därefter diskuteras förutsättningarna för lokalkontor som modell för förändringsarbetet.

2. Lokalkontor sett ur ett producentperspektiv

Det framstår idag som självklart att en väl utbyggd infrastruktur är nödvändig för att en

region/bygd skall kunna utvecklas. Nedläggningar och försämringar i serviceutbudet ses därför som ett hot mot regionens eller bygdens framtid. Det kan gälla viktiga servicefunktioner som servicebutiker, bensinstationer, kollektivtrafik, vägnät, postkontor, teletjänster, skolor, sjukvård, social service, bilverkstad, bilprovning, försäkringskassa, arbetsförmedling, banker, apotek, vatten- och avloppsnät, energiförsörjning, kulturutbud etc. Detta är exempel på servicefunktioner som behövs för att vi skall fungera lokalt med livet uppbyggt kring arbete, boende och fritid. Därför är tillgänglighet till service ett naturligt krav från medborgarna.

Delar av serviceutbudet tillhandahålls av privata företag medan andra tillhandahålls av olika offentliga organ. Det offentliga serviceutbudet är uppdelat mellan stat, kommuner och landsting. Ansvarsfördelningen mellan dessa huvudmän har som följd av utvecklingen under expansionsåren på 60- och 70-talen förskjutits kraftigt. Allt fler uppgifter har lagts på kommuner och landsting, vilka av tradition har sina viktigaste uppgifter på det lokala planet. Det har också vissa statliga verk och myndigheter, särskilt de affärsdrivande verken t ex posten, televerket, SJ, vattenfall och vägverket som svarar för viktiga delar i den lokala infrastrukturen. Statliga aktiebolag som t ex systembolaget, apoteksbolaget och bilprovningen har också viktiga servicefunktioner. I övrigt finns en rad olika statliga myndigheter som, förutom myndighetsfunktioner, har serviceuppgifter. Det är exempelvis polisen, skogsvårdsstyrelsen, lantbruksnämnden, arbetsförmedlingen, försäkringskassan.

Kännetecknande för det offentliga serviceutbudet är att det är starkt uppsplittrat på en mängd olika organ vilka alla följer sina regler och i stort sett själva bestämmer hur verksamheten skall organiseras. Spelreglerna avgörs av regering och riksdag och yttergränserna för sektorernas självbestämmande ges genom lagar, förordningar och genom ekonomiska styrmedel. Denna s k sektorpolitik har sannolikt varit både nödvändig och effektiv under expansionsåren.

När nu utvecklingen av de offentliga sektorn har kommit in i en lugnare fas, mer präglad av återhållsamhet och med växande krav på besparingar, finns anledning att ompröva den strikta och toppstyrda sektorspolitiken. Det är också det vägval som finns stadfäst i regeringens förnyelseprogram. Målstyrning, decentralisering och regelförenkling är några av ledorden i den nya politiken. Frikommunförsöket drogs igång och reformen om den samlade länsförvaltningen står inför sitt fullbordande för att nämna ett par exempel på förnyelseaktiviteter.

Samtidigt måste det sägas att trots de höga ambitioner som finns till förnyelse är det hittills ganska litet som kommit medborgarna tillgodo. En effektivare offentlig sektor bör ge kostnadsminskningar som borgar för att servicen kan upprätthållas på en rimlig nivå. Mina intryck är att effekterna blivit de motsatta. Köerna växer, öppethållandetiderna begränsas, indragningar av service och ökade avgiftsuttag blir allt vanligare.

Jag saknar underlag för att dra några generella slutsatser. Men skulle intrycken vara sanna och gälla för en större del av statsförvaltningen måste orsakerna vara värda att studera närmare. I vilken mån har de årliga besparingskraven riktade mot myndigheter och verk kunnat uppvägas av effektiviseringar inom verksamheterna? Ett misslyckande måste ha inneburit att man tvingats skära ned eller minska servicen till allmänheten.

Det är ur flera synviklar lättare att skära ner i periferin än i centrum. Därigenom flyttas kostnaderna för att tillhandahålla servicen över från producenten till konsumenten. Det är kunderna som genom ökad tid och ökade transporter övertar en del av den statliga serviceproducentens betalningar till statskassan.

Det är självklart att denna uppoffring drabbar människor hårdare i områden där ersättningen för den förlorade/minskade servicen måste nås på längre avstånd eller med ökade olägenheter i form av tidsspillan mm. Att på detta sätt slå hål i infrastrukturen kan innebära en allvarlig försämring av en bygds eller stadsdels attraktionsvärde.

De lönsamhetskriterier som gäller för den stationära servicen ges ofta stor betydelse. Motivet för nedläggningar sägs vara att det inte är ekonomiskt försvarbart att ha kvar lokaliseringarna i fråga. För de serviceproducenter som verkar på affärsmässiga grunder finns en måttstock på detta i form av ett företagsekonomiskt resultat. Räcker inte intäkterna till för att bestrida kostnaderna går det inte att fortsätta, såvida inte samhället går in och täcker mellanskillnaden t ex i form av driftstöd.

Beträffande serviceproducenter som arbetar efter andra mer svårdefinierade kriterier gäller det att få ut så mycket service som möjligt för varje satsad krona. I dessa fall blir det närmast en policyfråga för serviceproducenterna hur långt man vill och möjligen kan gå när det gäller decentraliserat serviceutbud. Även här sätter ekonomin till slut vissa yttergränser.

Under 70-talet skedde en omfattande centralisering av den kommunala servicen. Det var kommunsammanläggningarna som banade väg för en i många fall stark reducering av serviceutbudet i de gamla kommunerna. Servicen lokaliserades till de nya centralorterna och ute i kommundelarna fanns bara kvar vissa nödvändiga funktioner, t ex teknisk service och hemhjälp. Under 80-talet har en omsvängning skett eller håller på att ske i många kommuner. Servicekontor eller kommundelskontor inrättas med vidgade funktioner. Decentraliseringsvågen motiveras av krav på bättre service men också demokratiska mål är vägledande. Inrättandet av heltäckande kommundelsnämnder är ett exempel där målen om ökad service, demokrati och effektivitet går hand i hand med decentraliseringssträvandena. Sådant har möjliggjorts av frikommunförsöket och de lagändringar som sedan följt.

Erfarenheterna från försöken att decentralisera den kommunala verksamheten till lokalkontor ute i kommundelarna är blandade. Det är endast ett fåtal kommuner som har genomfört kommundelsnämnder i full skala. Möjligheterna till framgång för att på så sätt

decentralisera den kommunala verksamheten är till stor del beroende av följande förutsättningar.

1) Att förändringsprocessen, som tar lång tid, inrymmer en omfattande och konsekvent nedskärning av den centrala administrationen.
2) Att förändringsprocessen redan tidig åtföljs av en omfattande utbildning, som bidrar till att kommundelskontorens personal kan uppträda mer som generalister än som specialister.
3) Att förändringens fördelar och möjligheter sprids till medborgarna och att komunens fältpersonal har en strategisk uppgift som bärare av detta budskap.

Dessa slutsatser styrks bl a av utvärderingar som gjorts.

En ideal modell för den stationära servicens lokalisering är om kostnaderna för att tillhandahålla servicen kan anpassas till kundunderlaget. I så fall skulle ett litet kontor vara lika lönsamt eller effektivt som ett stort. Emellertid gäller även här "lagen" om storleksrationalisering vilken helt enkelt säger att ett stort servicekontor är lönsammare än ett mindre. Det större kontoret har lättare att anpassa resurserna - personal, utrustning, lokaler m fl - efter kundernas efterfrågan under dagen , veckan och året. Det lilla kontoret har sämre förutsättningar att utnyttja resurserna lika effektivt.

Det är i denna skärning mellan synsätten på den lilla och stora skalan som lokalkontor kommer in som en möjlig lösning. Samverkan med andra lokala serviceproducenter under samma tak är en väg att i den lilla skalan ta till vara fördelarna av stordrift.

3. Lokalkontor sett ur ett konsumentperspektiv

För den enskilde medborgaren är tillgången till service livsnödvändig. Servicens tillgänglighet påverkar i hög grad den vardagliga livsrytmen. Man tvingas göra uppoffringar för att handla, uträtta ärenden etc. Från både kvantitativa och kvalitativa synpunkter finns det emellertid skillnader beroende på var man bor i landet.

Fram till 1950-talet fanns fortfarande ett finmaskigt nät av service. Även på småorter på landsbygden och i städernas kvarter var småbutiker vanliga och flera av dagens omsorgsbehov tillgodosågs i stor utsträckning i hemmen.

Industrins expansion och den samtidiga rationaliseringen inom jord- och skogsbruket blev väsentliga orsaker till att samhällsutvecklingen gick in i andra banor. Det var en i grunden nödvändig process vilken kunde avläsas i en befolkningsomflyttning från landet till städerna. Det ledde till att underlaget för service på småorterna minskade. Olika slags service kom att successivt försvinna från bynivån. De fortsatta rationaliseringarna mot stordrift inom såväl jord-, skogsbruk som industri förstärkte tendenserna, liksom kommunsammanläggningarna. Servicestrukturen ändrades därigenom också i städerna. Nya former av service växte fram för att täcka de förändrade behov som uppstod men

även för att tillgodose eftersatta behov.

Efterkrigstiden var en tid för nya sociala reformer. I reformpolitikens spår tillkom, om inte lika finmaskigt som tidigare, nya lokaliseringar av service. Det gäller exempelvis servicehus för äldre, daghem,arbetsförmedlingskontor, försäkringskassor, fritidsanläggningar, sjukhem, vårdcentraler etc.

Under 1980-talet har man emellertid kunnat skönja en ny allt tydligare decentraliseringsvåg. Det är som tidigare nämnts kommuner och landsting som söker sprida det stationära serviceutbudet geografiskt och därmed övergå till mer småskaliga driftformer. Från konsumenternas synpunkt är givetvis detta positivt. Mer oroande är den delvis motsatta trend som gäller det privata och statliga serviceutbudet. Nedläggning av livsmedelsbutiker, bensinstationer, kiosker och annan kommersiell service fortsätter. I dessa fall är de framtvingade genom att kundunderlaget minskar. Det gäller såväl i glesbygden som i tätorternas ytterområden.

För den statliga stationära servicen innebar 1980-talet ett trendbrott. Trots många utfästelser om bättre service tycks många statliga serviceproducenter ha hamnat i ett dilemma. Nedläggningar av stationär service eller försämringar i servicenivån synes bli allt vanligare. Vad som är befogat eller inte kan vara osagt. Klart är emellertid att exemplen på nedläggningar eller hot om nedläggningar blir allt vanligare. Från konsumenternas synpunkt framstår denna tendens som minst sagt svårförklarlig, då samtidigt de budskap som ges har en från servicesynpunkt positiv framtoning.

Exemplen är många på nedläggningar eller inskränkningar av det stationära serviceutbudet. Några exempel:

1) Försäkringskassan minskar kraftigt på sitt lokalkontorsnär. 1980 fanns 460 lokalkontor (fullservice) och 107 filialexpeditioner. Antalet lokalkontor minskar ständigt. Av de 157 filialexpeditioner som fanns 1977 finns idag bara ett fåtal kvar.

2) Inom de affärsdrivande verken framhävs alltmer kraven på sektoriellt lönsamhetstänkande. Det handlar om att olika verksamhetsområden inom verken skall gå ihop, företagsekonomiskt sett. Typexemplet är den omdebatterade telefonkiosken i Karbenning, Norbergs kommun, vilken skulle dras in av lönsamhetsskäl. Motsvarande resonemang tillämpas vid valet att behålla eller lägga ned postkontor, järnvägs-, väg- och telestationer, revirkontor o d.

3) Bland de affärsdrivande verken fyller framför allt posten och SJ strategiska funktioner i medborgarnas ögon. En sänkning av det traditionella serviceutbudet föranleder ofta stora opinionsyttringar bland allmänheten. Detta trots att ersättningarna för den indragna servicen är fullgoda, ibland t o m bättre. Det gäller lantbrevbäring istället för postkontor och det gäller bussning istället för tågresor.

4) Inom myndighetssfären är också tendenserna, om dock hittills mindre tydliga, att det blir allt svårare att motivera en mer geografiskt förgrenad lokalisering. Den under 1980-talet beslutade omorganisationen av polis- och kronofogdemyndigheterna är exempel på detta.

Vi kan således konstatera att tendenserna för den stationära servicen går i olika riktningar. Det gör att det är svårt att avgöra vart vi är på väg. Hotbilderna är uppenbara. Om förmågan finns att lösa problemen återstår att se.

Olika hushållstyper har i allmänhet även olika profiler vad gäller efterfrågan på service. Rent teoretiskt kan vi urskilja två ytterligheter. Den ena är när varje hushåll kan få sina behov av service tillgodosett. En fullsortimentservice finns inom räckhåll och i de fall handikapp finns att överbrygga avståndet erbjuds antingen kollektiva transporter eller någon form av ambulerande (uppsökande) service t ex lantbrevbäring, bokbussar, hemhjälp.

Den andra ytterligheten är när hushållen i ett område nästan helt saknar service på nära håll. I sämsta fall är serviceutbudet splittrat på flera orter. De mest närliggande orterna har ett ofullständigt serviceutbud medan de orter som ligger längst bort har ett mer eller mindre komplett servieutbud.

Det är självklart att mellan dessa ytterligheter finns en mängd varianter. På den närmaste orten finns bl a post- och bankservice. Emellertid finns arbetsförmedlingen och försäkringskassan på den näst närmaste orten medan andra, mindre frekventa servicebehov, tillgodoses i länets residensstad.

I dessa fall kan den minst frekventa besöksorten, ofta residensstaden, vara den ort som den avlägsne konsumenten utnyttjar också för sådana servicetjänster som finns på närmare avstånd. För en ort är det därmed viktigt om man vill behålla kunderna att det finns ett tillräckligt brett och i viss mån djupt serviceutbud. Att genom nedläggningar slå hål i den kompletta infrastrukturen är därför att anse som en förlust för samtliga serviceproducenter på orten. Ett hål leder genom konsumentens ändrade beteende till att andra hål uppstår. Ortens serviceutbud kan därmed hotas trots att befolkningsunderlaget inte minskar. Etablering av stormarknader har i princip samma effekter.

Orter och samhällen med ofullständig vardagsservice kan få svårt att på sikt undvika att komma in i den onda cirkeln. Butiken och posten skulle exempelvis klara sig bättre om också andra viktiga servicefunktioner fanns kvar på orten. Det behövs bara att en lokal konsument ändrar sina inköps/servicevanor för att processen i fråga skall starta.

Avståndet mellan konsumentens bostad/arbetsplats och servicens lokalisering representerar en uppoffring som måste betalas. Men vem skall göra denna uppoffring - producenten eller konsumenten? Finns allmänna kommunikationer? Frågorna hopar sig för särskilt de konsumenter som har svårt att överbrygga avstånd. Man saknar bil, kollektivtrafiken är dålig och möjligheterna till kommunikation per post eller med hjälp av teleteknik t ex telefax är begränsade.

Vi tangerar därmed den viktiga, kanske centrala, servicefrågan om hur vi kan överbrygga avståndet till servicen. För den som bor på en fullsortimentort är det inga problem, såvida man inte är handikappad. Avstånd på 10 och upp till 30 km slår givetvis hårdare mot de hushåll som saknar tillgång till egen bil och som i övrigt är beroende av samhällsservice av olika slag.

Att kostnaden för servicen stiger med avståndet mellan service och servicemottagare är

klarlagt. Det är ett av den stationära och ambulerande servicens dilemman. Den med avståndet exponentiellt stigande kostnadsökningen är såväl konsumentens som producentens problem. Men det är samtidigt en ödesfråga för många glesbygders överlevnad. En utjämning av kostnaderna kan mellertid åstadkommas. För 2,50 kr per normalbrev svarar t.ex. posten för postbefordran fem dagar i veckan oavsett var vi bor. Även debiteringen av telefonsamtal har dessa rikslikande syften.

För mer perifert boende människor är servicebegreppet speciellt känsloladdat. Därför är indragningar av service alltid förenat med starka opinionsyttringar. Men lösningarna är inte självklara och oftast förenade med alltför högt ställda förväntningar på att serviceproducenten skall ta sitt förnuft till fånga. Konsumenterna är helt naturligt ofta helt omedvetna om de krav som respektive moderorgan ställer på den lokala serviceproducenten.

Att uppnå rimliga ekonomiska villkor är viktigt för både producenter och konsumenter av olika former av service. Men för konsumenterna är det alltid svårt att acceptera försämringar, även om alternativet senare skulle visa sig vara en t o m bättre lösning. Det är klart att samverkan mellan serviceproducenter är ett viktigt steg för att behålla servisen. Det är också här som "lokalkontor" kan vara en väg att behålla den service som finns på mer avlägsna orter eller i städernas ytterområden.

4. Lokalkontor - en modell för förändringsarbete

Analysen leder obetingat fram till slutsatsen att samverkan genom etablering av lokalkontor är en fördel för både producenter och konsumenter av service och andra tjänster. Den i många fall redan skröa infrastrukturen på mindre orter och i städernas ytterområden får ökade chanser att upprätthållas. Med ett offensivt angreppssätt finns också möjligheter att fylla ut hål i infrastrukturen. Till exempelvis Fränsta, en av försöksorterna i SLOS-projektet, utlokaliseras nya funktioner till det lokalkontor som ska byggas.

De samhällsekonomiska vinsterna med att stabilisera och om möjligt utveckla infrastrukturen är uppenbara. Alternativet är att orterna eller stadsdelarna förlorar sin attraktionskraft och att människor för att få service och tjänster söker sig till större orter. Den samhällsekonomiska förlusten kan därvid bli betydande mätt i tidspillan och transportkostnader. Med ökade energipriser förstärks de negativa konsekvenserna. I förlängningen av detta resonemang kan man peka på de allmänna risker som uppstår när en ort eller ett samhälle förlorar i attraktionskraft. Människor flyttar från orten och resurserna i form av bostäder, skolor, fritidsanlöggningar, avloppsverk etc utnyttjas sämre. Istället borde för att uppnå positiva samhällsekonomiska effekter flyttningarna gå i den andra riktningen.

Etablering av lokalkontor ger en plattform för samverkan och som rätt utnyttjad bör leda

till "vinster" för alla inblandade parter. Samma måluppfyllelse som tidigare skulle kunna nås till lägre kostnad. Effektiviteten skulle öka och verksamhet i liten skala visa sig lika effektiv som i den stora. Kunde vi bevisa detta skulle den ventil i serviceproducenternas "besparingssträvanden" som finns och som innebär ett hot mot service och tjänster i liten skala täppas till. Vi skulle i så fall ha visat att beslut utifrån ett strikt sektortänkande kan leda till onödiga nedläggningar eller försämringar i serviceutbudet.

Tyvärr finns idag alltför få exempel som slutgiltigt skulle kunna styrka påståendet att lokalkontor verkligen leder till dessa positiva effekter för konsumenten, producenten och samhället. Mot teorin finns knappast några invändningar. Det finns därför skäl, så länge inte motsatsen kan visas, att bredda och fördjupa den försöksverksamhet som inletts. För att ge underlag för uppläggningen av en sådan försöksverksamhet bör vi analysera följande två frågeställningar.

1) Om samverkan i lokalkontor kan erbjuda en bra lösning, varför har inte fler praktiska försök dragits igång?

2) Vilka är förutsättningarna för att ett lokalkontorsprojekt ska bli framgångsrikt?

I svaret på den första frågan finns flera samverkande faktorer som verkar initiativhämmande och snarast motverkar en välbehövlig förnyelse med okonventionella metoder. Samverkan, som är den gemensamma nämnaren, uppstår sällan spontant. Vår kartläggning visar att initiativen ofta tas på regional eller central nivå. Det kan vara t ex länsstyrelsen eller postverket. Mer sällan är det på lokal nivå som initiativen tas. Däremot väcks problemet lokalt ofta till följd av beslut eller hot om nedläggning av service.

Problemet bottnar i den sektorisering som präglar vårt samhälle och de därmed förenade svårigheterna att finna lösningar över sektorgränser. Det finns inget naturligt forum för att träffas och diskutera gemensamma frågor. Länsstyrelserna har visserligen en uttalad samordningsroll. Den är emellertid i många fall svår att uppfylla eftersom sektorerna är starka. Det är ofta svårt att sakligt bemöta de argument som anförs. Detsamma gäller kommunerna, som har det yttersta politiska ansvaret för människors välfärd. Det är emellertid ostridigt att det är staten bl a genom länsstyrelsen, f.ö. i samverkan med kommunerna, som måste finna effektivare former för sektorsamordningen. I Västernorrlands län har man sökt sig fram på sådana vägar. På länsstyrelsens initiativ har bildats en styrgrupp för SLOS-projektet. Där ingår företrädare för t ex posten, försäkringskassan, kommunerna och olika länsmyndigheter.

Avsikten med reformeringen av länsförvaltningen har bl a varit att samordna över sektorsgränser. Det är ett steg på vägen. För att komma längre i samordningssträvandena måste kretsen av medverkande utökas. Länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen står utanför de formella påverkansmöjligheterna. Det gör också de affärsdrivande verken, kommunerna, landstinget som förutom de privata företagen är de stora serviceproducenterna. Att inrätta ett forum för mer informella diskussioner och handlingsinriktat

samarbete är en väg som visat sig vara framkomlig för att nå resutat.

I svaren på den första frågan kan även spåras en osäkerhet hos flera länsstyrelser om hur man bör angripa problemet. Man ser ibland snarare nackdelar än fördelar med etablering av lokalkontor. I andra fall är man osäker om vilken väg som bör väljas. Ett alternativ till länskontor skulle kunna vara att överföra serviceuppgifter från länsnivån till kommunerna som redan har en lokal organisation. Några länsstyrelser har varit inne på sådana tankar.

Också svaret på den andra frågan haltar något eftersom erfarenheterna av lokalkontor är begränsade.

En av grundtankarna med att etablera lokalkontor är att samordningsvinster genereras som är tillräckligt stora för att driva verksamhet i liten skala. Det innebär att man från alla inblandade parters sida är beredd att samutnyttja personal, lokaler, utrustning och andra resurser. Parternas verksamheter är normalt underkastade olika spelregler. En av förutsättningarna för att ett lokalkontor lyckas är att man tillåter att annan personal än den egna får utföra arbetsuppgifter. Personalsambruk går bra att genomföra vad gäller mer rutinbetonade kontorsuppgifter men är knepigare vid handläggningsärenden som är underkastade arvbetsgivareansvar, sekretess o d. Av ett mer vidsträckt personalsambruk följer självklart behov av utbildning. Lokalkontor markerar därmed en övergång mot att de som arbetar där måste behärska flera verksamhetsfält. Tillgång till datorstöd är säkert nödvändigt för att underlätta generalistfunktionerna.

En bra ansats är inte någon garanti för att projektet lyckas. Det finns många problem på vägen som måste lösas. Det gäller samverkan som företeelse.

Samverkan kan ha många uttrycksformer och innebära att parterna, i syfte att närma sig varandra, måste förändra sig. Det kan gälla allt från ganska harmlösa åtgärder till mer avancerade ingrepp i verksamheten. När förändringstrycket blir tillräckligt stort kan låsningar uppstå, inte bara i form av tvister mellan parterna utan också inom den egna organisationen. Konsekvenserna kan bli att man inkräktar på varandras revirgränser och den kamp som uppstår kan inverka negativt på möjligheterna att genomföra önskvärda förändringar.

Det är i regel lätt att göra utfästelser om samverkan. Det är svårare att fullfölja och klara alla stegen i anpassningsprocessen fram till ett genomförande.

Lokalkontor och omlokalisering i Västerbottens län

Christer Nyqvist
Utveckling AB

1990-03-08

LOKALKONTOR OCH OMLOKALISERING I VÄSTERBOTTENS LÄN

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Som ett led i lokalkontorsutredningens arbete ingår att närmare analysera vissa projekt som ingår i den kartläggning som gjorts. Detta har gjorts beträffande SLOS-projektet i Västernorrlands län och försöket med länskontor i Tierp i Uppsala län.

På ett relativt sent stadium väcktes frågan att även undersöka hur den planerade satsningen i Västerbottens län på lokalkontor i kombination med rena omlokaliseringar bör ses i sammanhanget.

1.2 Uppläggning

För uppdraget avsattes 40 manstimmar. Det är självklart en alltför begränsad tid för att en studie skall ge tillräckligt djup och ge svar på många av de frågor som finns. Underlaget för studien är begränsat till det förslag till handlingsprogram som upprättats och till den diskussion som förts främst på länsplanet.

Det finns således inte ens en begynnande projektverksamhet att utgå från. Därmed får uppdraget närmast karaktär att utifrån den givna ansatsen, diskutera några för lokalkontorsutredningen viktiga frågeställningar. De är:

1. Hur förhåller sig den planerade satsningen till den policy som växt fram inom lokalkontorsutredningen?
2. Vilka blir rent principiellt konsekvenserna vid ett fullföljande av de förslag som föreligger med hänsyn till

a) den reform till ny regional statsförvaltning som skall genomföras?
b) de utvecklingstendenser i övrigt som rör förhållandet stat-kommun och berörda samhällssektorer?

1.3 Genomförandet

Den knappa tid som stått till förfogande har inte medgett några egna närmare studier vare sig på länsplanet eller i berörda kommuner. De åtgärder som vidtagits är följande.

- Besök i Umeå för en genomgång med länsledningen samt delgivning av det material som finns framtaget.
- Insamling av uppgifter som har betydelse för att genomföra planerna. Det gäller länsskolnämnderna, lantmäteriet och bilregistret.
- Samtal med företrädare för civildepartementet och statskontoret i Stockholm.
- Sammanställning av insamlat material och lämnade synpunkter jämte mina egna kommentarer.

1.4 Disposition

Efter denna inledning ges ett kort sammandrag av den satsning som planeras i Västerbottens län. Därefter ges i avsnitt 3 en sammanfattning av reformen med ny länsförvaltning. Utvecklingstendenserna presenteras inom berörda samhällssektorer och beskrivs i avsnitt 4. I avsnitt 5 lämnas slutligen synpunkter utifrån de intryck jag fått om projektet i fråga.

2. Lokalkontor och omlokalisering

2.1 Bakgrund

Under 1980-talet har både från centern och socialdemokratin i Västerbottens län väckts frågor om att omlokalisera verksamheter inom länet. Det gäller i första hand arbetstillfällen från kusten till inlandet.

Propåerna ledde under våren 1988 till att länsstyrelsen uppdrog åt professorerna Benny Hjern och Leif Lindmark vid Umeå universitet att göra en förstudie. Deras rapport "Omlokalisering av offentlig verksamhet" överlämnades den 31 oktober 1988 varpå den gick ut på en bred remiss i länet.

Förstudien utgår från pågående decentraliseringsarbete och menar att detta skapar en möjlighet för Västerbottens inland. Men för detta fordras en lokal aktivitet som tar fasta på att utöka mottagningskapaciteten i de kommuner som kan beröras. För en kommande omlokaliseringsdiskussion ger förstudien indikationer om att varken personalens eller fackets motstånd kan åberopas mot en omlokalisering. Det gäller också invändningar som kan göras om risken för en försämrad effektivitet. I förstudien efterlyses vidare "en adekvat politisk institutionalisering för en systematisk regionalpolitik inom länet". Byggstenarna finns och genom att "rationalisera och bygga ut dem kan inlandet få ytterligare stöd". Man efterlyser någon slags samordning av intressena i inlandet för att

bilda "ett län inom länet". Förstudien vilar alltså på en optimistisk grundsyn vad gäller att genom en regionalpolitik inom länet stödja utvecklingen i inlandet.

2.2 Handlingsprogram

Under hösten 1989 beslöt länsstyrelsen uppdra åt Hans-Erik Östlund att på grundval av förstudien och remissmaterialet utarbeta förslag till ett handlingsprogram. Östlund överlämnade sitt förslag i december 1989. En sammanfattning av förslaget lämnas i bilaga B, Kartläggning av lokalkontor och samverkansformer (jfr ovan). I övrigt hänvisas till nämnda förslag. Det gäller även den förstudie som mycket kort berörs ovan.

Förslaget till handlingsprogram innebär i stark sammanfattning att 103 tjänster utlokaliseras till inlandet. Lokalkontor bildas i Lycksele, Storumans och Vilhelmina kommuner. Dessutom omlokaliseras hela verksamheter som länsskolnämnden till Vilhelmina, lantmäteriet till Lycksele, bilregistret till Dorotea, länsturistnämnden till Storuman samt rennäringsenheten till Sorsele.

2.3 Nuläget

Remissomgången på Hjern-Lindmarks förstudie gav från flera håll positiva reaktioner, bl.a. från Umeå kommun.

Vid behandlingen av den Östlundska utredningen framkom en del starkt kritiska synpunkter.

* Skrivelse 1990-01-03 från överlantmätaren
* Skrivelse 1990-01-10 från chefen för länsstyrelsens allmänna enhet
* Skrivelse 1990-01-10 från generaldirektören för lantmäteriverket
* Promemoria 1990-01-18 från lantbruksnämnden
* Skrivelse 1990-01-17 från Svenska samernas riksförbund
* Skrivelse 1990-01 18 från lantmäteriets civilingenjörsförening
* Skrivelse 1990-01-19 från generaldirektören vid skolöverstyrelsen
* Promemoria 1990-01-22 från chefen för länsskolnämnden

Samtliga dessa yttranden går emot det förslag till handlingsprogram som föreligger.

Östlundska utredningen har remitterats till olika instanser, främst inom länsstyrelsen. Svaren skall lämnas senast 31 mars 1990.

Under hittillsvarande behandling inom länsstyrelsen och vid berörda länsorgan har följande särskilt diskuterats. Frågorna har i skrivelse 1990-01-23 även ställts till

generaldirektören vid statskontoret.

- Vilka konsekvenser får ett genomförande av Östlunds förslag till lokalkontor och övrig omlokalisering
a) vid länsstyrelsen?
b) för servicen ute i det mottagande fältet?

- Hur förstärker man fördelarna respektive undviker nackdelarna av förslaget?

- Vilka extraordinära kostnader uppkommer för investering och drift och hur påverkas effektiviteten?

- Vilka personalpolitiska frågor behöver ytterligare belysas?

I diskussionen har i första hand berörd personal vid länsstyrelsen och företrädare för vissa sektorintressen hävdat att Östlunds program är "vagt och ofullständigt". Från länsstyrelsens sida är man emellertid i trängande behov av en kompletterande analys. En vädjan riktas till statskontoret om bistånd.

3. Reformen om ny länsförvaltning

3.1 Ny regional statlig förvaltning

Den nya länsstyrelsereformen skall, enligt riksdagens beslut hösten 1989, genomföras och träda i kraft 1 juli 1991. Reformen innebär att länsstyrelsens ansvarsområde utökas med verksamheter som idag bedrivs av länsvägnämnden, länsskolnämnden och lantbruksnämnden. Dessutom skall till länsstyrelsens ansvarsområde tillföras de delar av länsbostadsnämndens verksamhet , vilka avser bostadsförsörjning och annan samhällsplanering. Också fiskefrågorna kan bli aktuella att föras över från nuvarande fiskenämnd.

I övrigt ges den nya länsstyrelsen vidgade befogenheter inom kommunikationsområdet, skogsvården och trafiksäkerheten. Ett utbyggt samrådsförfarande ger länsstyrelsen vidare ökat inflytande över arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och andra frågor som rör arbetsmarknaden.

Den nya länsstyrelsen får ett starkt förtroendemannainflytande genom att fem obligatoriska nämnder inrättas vid sidan av länsstyrelsens styrelse: utbildningsnämnd, nämnd för fysisk planering, lantbruksnämnd, kommunikationsnämnd och miljönämnd. Nämnderna skall ha elva ledamöter varav fem utses av regeringen och fem av landstinget. Landshövdingen bör vara ordförande.

3.2 Motiven för reformen

I regeringens proposition (1988/89:154) utvecklas motiven för reformen. Statsrådet anser att det behövs en genomgripande reformering av den regionala statsförvaltningen för att möta de krav som idag ställs och framgent kommer att ställas.

De grundläggande motiven finns angivna i propositionen (1985/86:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Dåvarande civilministern angav tre huvudmotiv.

1. Mer samlat uppträdande/Minskad sektorisering. "Genom minskad sektorisering av de delar av länsförvaltningen som har uppgifter som anknyter till frågor om länets utveckling och framtid bör staten kunna uppträda mer samlat i kontakterna med allmänheten, kommunerna och näringslivet"
2. Effektivare/Bättre samordning. "Länsförvaltningen bör kunna bli effektivare genom att investeringar, administrativ service samt personella och andra resurser samordnas bättre". "Syftet med försöket är att förbättra utvecklingsarbetet och att genom ökad samordning i länsförvaltningen möjliggöra administrativa rationaliseringar och besparingar".
3. Koncentration på utvecklingsfrågor/Större regional frihet. "Länsstyrelsen får utifrån regionala behov i kontakt med de centrala myndigheterna större frihet i de regler som styr verksamhet och budget och kan därmed koncentrera sitt arbete på för länet viktiga utvecklings- och framtidsfrågor.....en viktig del av försöksverksamheten är att de centrala sektororganen i vissa fall minskar sin regel- och detaljstyrning, utan att målen för verksamheten för den skull går förlorad".

Dessa motiv betonas också av den utredning som 1988 tillsattes för att dels utvärdera försöksverksamheten, dels föreslå en reformerad statlig länsförvaltning. Utredningen lämnade i januari 1989 sitt betänkande (SOU 1989:5-6) Samordnad länsförvaltning.

I propositionen 1988/89:154 framhåller statsrådet att han delar utredningens bedömning. Det gör också flertalet remissinstanser. Vissa menar dock att målen kan förverkligas på annat sätt än genom en sammanslagning av olika myndigheter. Statsrådet anser i denna fråga att för vissa sektorer är de inbördes verksamhetssambanden idag så starka att de motiverar att uppgifterna utförs inom en och samma organisation. De uppgifter som bör inordnas i den nya länsstyrelsen är sådana som inryms i samhällssektorer som har stor betydelse för regionens utveckling.

Reformen får vidare inte ses som ett alternativ till att ge kommunerna större beslutsbefogenheter. Syftet är istället att genom en stärkt och slagkraftig regional statlig organisation få en ökad närhet till den lokala nivån. Detta uppnås bl.a. genom det föreslagna förtroendemannainflytandet. Ytterligare ett sätt för staten att öka tillgänglighet och förbättra servicen till medborgarna är att den nya länsstyrelsen får bättre möjligheter att bilda lokalkontor.

3.4 Utvärdering av Norrbottenförsöket

I betänkandets kapitel 3 redovisas resultaten av den utvärdering som gjorts av försöket i Norrbottens län. I proposition (1988/89:154) sammanfattas resultaten av utvärderingen i följande fyra punkter.

* Den avgränsning som gjorts för länsstyrelsens verksamhet under försöksperioden har i stort sett visat sig lämplig och välmotiverad.
* Länsstyrelsens samarbete med de centrala verken tycks inte ha förändrats.
* Modellen för förtroendemannainflytandet fungerar i stort sett bra.
* Vissa rationaliseringsvinster har uppnåtts.

Enligt utredningen begränsas värdet av Norrbottenförsöket av att det just rör sig om ett försök. Man skall som en inbyggd förutsättning lätt kunna återgå till den tidigare organisationen. Detta har fått till följd att effekterna varit begränsade.

Vid en landsomfattande reform ges bättre förutsättningar för ett verkligt genomslag av de idéer som ligger bakom samordningen anser utredningen. Man menar också att förutsättningarna för en förändring är bättre idag än när försöksverksamheten inleddes i Norrbottens län.

3.5 Genomförandet

Den 15 februari 1990 fastställde regeringen direktiven för reformens genomförande. En central organisationskommitté tillsätts och en särskild utredare, landshövdingen, utses i varje län för att förbereda genomförandet av reformen med ny regional statlig förvaltning.

Med hänvisning till direktiven kan i detta sammanhang noteras att det ankommer på utredaren i varje län att närmare överväga frågan om lokalkontor utanför residensstaden. En förutsättning är att lokalkontorsverksamheten kan drivas inom ramen för givna resurser. Det ankommer vidare på utredaren i varje län att föreslå arbetsformer inom den nya myndigheten som tar till vara de möjligheter till effektivisering som reformen ger.

4. Utvecklingstendenser

4.1 Decentralisering till kommunerna

Kommunindelningsreformen banade väg för en omfattande decentralisering av arbetsuppgifter från staten till kommunerna. Med ett större ansvar har successivt följt ökade befogenheter för kommunerna att själva handha statliga uppgifter. Denna utveckling har hela tiden förstärkts och under senare tid har liknande planer utmönstrats vad gäller decentralisering från landstingen till kommunerna.

Som exempel på arbetsområden som under senare tid decentraliserats från stat till kommun kan nämnas social omvårdnad (socialtjänstlagen), plan- och byggområdet (PBL och NRL), civilförsvaret (civilförsvarslagen), miljötillsynen (miljövårdslagen) samt skolan (överföring av arbetsgivaransvar för lärarna mm). Planer finns dessutom att utöka kommunernas renhållningsansvar. Pågående utredningar inom äldrevården pekar på att även vissa delar av primärvården kan komma att överföras från landstingen till kommunerna.

Det kan dessutom nämnas att det har pågått eller pågår en mängd olika projekt som syftar till att förstärka det lokala inflytandet. Det gäller exempelvis överföring av beslutsrätt inom vissa ramar för statlig stödgivning, beslut i jordförvärvsfrågor, beslut rörande statlig låne- och bidragsgivning för bostadsbyggandet m.m. Vägledande för denna decentraliseringsväg är att uppnå en effektivare arbetsorganisation inom den offentliga sektorn. Det handlar om att flytta beslut och verkställighet så nära medborgarna som möjligt och att om möjligt minska sektoriseringens negativa konsekvenser. Genom att minska detaljstyrningen från statens sida hoppas man vinna fördelar i form av både bättre service och ökad effektivitet. Det är också grundtanken i det frikommunförsök som pågår sedan 1985. Försöket avslutas 1 juli 1991.

4.2 Länsskolnämnderna

I regeringens proposition (1988/89:4) om skolans utveckling och styrning sägs bl.a. att skolan skall vara ett gemensamt ansvar för stat och kommun, för politiker och anställda. Propositionen innebär ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten, en utveckling från regelstyrning till målstyrning, en bättre utvärdering, en bättre information om skolans mål och en effektivare tillsyn av skolans verksamhet. Därigenom ändras SÖ:s och länsskolnämndernas roll. Statsrådet säger bl.a.:

"Länsskolnämndens uppgifter skall avse frågor som förutsätter en direkt kontakt och ett direkt samspel med samt en god kunskap om skolväsendet i de enskilda kommunerna. Länsskolnämndernas roll skall därvid bestå i tillsyn av att skolverksamheten bedrivs enligt nationellt fastlagda mål och riktlinjer, rådgivning och stöd till skolmyndigheter och skolor, planering och samordning i fråga om gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, medverkan i den nationella utvärderingen samt fullgörande av uppdrag som regeringen bestämmer i särskild ordning".

Den förändrade roll- och ansvarsfördelningen som föreslås har emellertid inte hunnit analyseras närmare. Statsrådet säger:

"Jag anser att en minskad detaljreglering, en ökad grad av målstyrning och en ökad kommunal frihet gör det möjligt att reducera eller avveckla vissa arbetsuppgifter som idag åvilar SÖ och länsskolnämnderna. Beredningen har dock inte haft möjlighet att inom den tidsram som stått till dess förfogande mer ingående analysera i vilken utsträckning det är möjligt att avveckla eller decentralisera olika slag av förvaltningsuppgifter eller vilka förändringar som krävs i gällande bestämmelser för att detta skall kunna genomföras".

Det finns alltså frågor som berör länsskolnämndernas framtida roll och som ännu inte har klarats ut. Inom utbildningsdepartementet drivs för närvarande ett skolprojekt under ledning av statssekreterare Anita Steen. Det är uppdelat på följande fyra delprojekt.

* Styrning inom personal- och statsbidragsområdet
* Regelstyrning
* Läroplansstyrning samt uppföljning och utvärdering
* SÖ och länsskolnämnderna.

Länsstyrelsens uppgifter på skolområdet är beroende av de ställningstaganden som sker med anledning av skolprojektet. Detta projekt skall fastställa ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan statliga organ på central och regional nivå liksom resursbehov och resursfördelning.

4.3 Lantmäteriets organisation mm

Lantmäteriverksamheten är fr.o.m. 1 juli 1990 omorganiserad på regional nivå. Omorganisationen innebär att fastighetsregistreringen vid länsstyrelsernas lantmäterienheter flyttas ut. Överlantmätaren inom lantmäteriverket får därmed ett samlat ansvar för både fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

I propositionen (1988/89:154) om en ny regional statlig förvaltning förutsattes att lantmäteriorganisationen framgent skulle ha en länsvis förankring. Statsrådet säger:

"Liksom inom länsbostadsnämndens område är det endast en mindre del av den verksamhet som bedrivs av länsstyrelsens lantmäterienhet som har betydelse för den nya länsstyrelsens roll, framför allt inom den fysiska planeringen. Denna del kan uppskattas till betydligt mindre än hälften av dagens lantmäterienhet och omfattar främst bevakning av allmänintresset i fastighetsbildningsförrättningar och initiativ till förrättningar samt att biträda med lantmäterikunskap i länsstyrelsens verksamhet. Dessa uppgifter bör enligt min mening förbli inom länsstyrelsen. Däremot bör den statliga fastighetsregistreringen kunna flyttas från länsstyrelsen till lantmäteriets överlantmätarmyndighet".

Fastighetsbildningskostnadsutredningen har lämnat sitt betänkande (SOU 1990:9), Kostnader för fastighetsbildning m.m. Förslagen gäller främst nya finansieringsformer. Organisatoriskt kan verksamheten komma att påverkas genom att vissa expertfunktioner organiseras i större regioner än län. Det gäller främst södra och mellersta Sverige.

Lantmäteriet är beträffande verksamhet och organisation nära kopplat till kommunerna. Ansvarsfördelningen har länge varit ett tvisteämne. Kommunerna svarar för det grundläggande arbetet främst i tätorterna. Det gäller underlaget för fastighetsbildningen och fastighetsredovisningen, den s.k. MBK-verksamheten (Mätning-Beräkning-Kartframställning). I 41 kommuner finns dessutom inrättat kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. I 13 fall omfattar dessa hela kommunen d.v.s. också landsbygden, medan övriga är begränsade till i huvudsak centralorten.

Alla kommuner medverkar i den statliga fastighetbildningen genom att inom tätorter tillhandahålla kartmaterial och stomnät. Särskilda avtal (C-avtal) finns i 60 kommuner som avser kommunernas medverkan rörande främst MBK-verksamheten.

Från Kommunförbundet har vid flera tillfällen framförts att det behövs en översyn lantmäteriverksamheten sedd i ett brett samhällsperspektiv. Riktmärket bör vara att allmänheten får en samlad och bra service oavsett om organisationen är statlig eller kommunal. För att undersöka möjligheterna till en totalt sett effektivare organisation för fastighetsbildningen har några kommuner önskat utvidga sin verksamhet som fastighetsbildningsmyndighet till hela kommunen. För närvarande finns ansökningar från tre kommuner om att få ta över verksamheten.

Exempel på andra frågor som man från kommunalt håll vellat få belysta:

* C-avtalet, för att åstadkomma likartad behandling i kommunerna
* Kommunal samverkan, som idag inte får ske inom fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen
* Överväga samlokalisering av statlig personal i direkt anslutning till den kommunala förvaltningen, Det gäller de kommuner som väljer lantmäteriet för den kommunala delen av den lokala lantmäteriverksamheten (A-avtal).

4.4 Huvudmannaskapet för bilregistret m.m.

Den 8 augusti 1989 beslöt regeringen om att se över huvudmannaskapet för bilregistret mm (Dir 1989:37). Chefen för kommunikationsdepartementet ger därmed en särskild utredare i uppdrag att förutsättningslöst pröva om huvudmannaskapet på regional nivå för bilregistret och för vägtrafikbeskattningen bör ändras.

Trafiksäkerhetsverket (TSV) är idag central registreringsmyndighet för ett för landet gemensamt bilregister. Riksskatteverket (RSV) är central förvaltningsmyndighet i fråga om vägtrafikskatt. Länsstyrelserna är regionala beskattningsmyndigheter. TSV är också central körkortsmyndighet. Länsstyrelserna är vidare regionala registreringsmyndigheter i

fråga om dels yrkestrafikregistret, dels fritidsbåtregistret. De är även regionala körkortsmyndigheter. TSV:s verksamhet finasieras genom avgifter. Kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet uppgår enligt budget 1989/90 till 142,5 mkr.

Tankar har förts fram om att bryta ur både bil- och körkortsregistreringen och uppgiften att vara beskattningsmyndighet från länsstyrelserna. Detta framförs bl.a. i statskontorets rapport (1985:11) Ny länsförvaltning, Norrbottenprojektet, och i avställningsberedningens betänkande (Ds 1985:6) Avställning i bilregistret. Även TSV har i samband med budgetarbetet förordat att den regionala hanteringen av bil- och körkortsregistreringen utreds.

Bakgrunden till dessa propåer är bl.a.

* Utvecklingen inom informationsteknologin medför att allt fler ärenden kan hanteras direkt i det centrala bilregistret
* Problemen, som gäller sambandet mellan registrering och annan verksamhet bl.a. vägtrafikbeskattningen
* Det saknas ett direkt samband mellan de avgifter som tas ut och de medel som anvisas länsstyrelserna för registerföringen.

Enligt direktiven skall dessa frågor belysas. Utredaren bör även undersöka om den nuvarande regionala organisationen för bilregistrering och vägtrafikbeskattning är den lämpligaste eller om andra organisatoriska lösningar är att föredra. Därvid bör utredaren beakta att länsstyrelsernas roll i den statliga förvaltningen kommer att ändras. Också frågan om ansvaret som regional körkortsmyndighet bör ligga kvar hos länsstyrelserna skall tas upp.

5. Analyser och kommentarer

Vi kan konstatera att det finns framtaget ett förslag till handlingsprogram rörande omlokalisering av statlig verksamhet i Västerbottens län. Förslaget innebär att 103 tjänster flyttas från Umeå till inlandet. Av dessa avser 22 tjänster att ingå i lokalkontor på tre orter: Lycksele, Vilhelmina och Storuman. Tillsammans med på respektive ort befintliga myndighetsfilialer blir vardera lokalkontor dimensionerat för c:a 20 tjänster. De övriga 81 tjänster som föreslås bli utlokaliserade avser flyttning av hela verksamheter såsom länsskolnämnden, bilregistret, lantmäteriet, rennäringsenheten och länsturistnämnden.

Omställningskostnaden har kostnadsberäknats till 23 mkr. Beloppet har räknats fram schablonmässigt med ledning av den under 1989 genomförda etableringen av länskontor i Hudiksvall. Engångskostnaden avser dels investeringskostnader på 7 mkr. Peronalkostnaderna blir 16 mkr.

Enligt min mening är föreliggande förslag till handlingsprogram alltför löst underbyggt

för att man skall kunna ta ställning till det. Både förutsättningarna för ett genomförande av förslaget och de vidare konsekvenserna måste studeras mer ingående än vad som har gjorts.

I likhet med vad som gäller inom allt förändringsarbete måste ett beslut att omlokalisera verksamheter innebära att man är övertygad om att åtgärden är befogad och att den leder till ett bra resultat på lång sikt. Både motiven och det förväntade resultatet måste vara övertygande. Annorlunda uttryckt måste fördelarna av förslaget vara tillräckligt stora för att klart överstiga de nackdelar som uppstår. En omlokalisering är åtminstone i första skedet förenad med stora uppoffringar från i första hand berörda anställda, arbetsgivare och mottagarkommuner. Ett omlokaliseringsbeslut innebär att parterna är beredda att ta följdbeslut av olika slag:

1) Den anställde skall välja mellan att flytta med eller stanna kvar. Flyttning får direkta konsekvenser av social och ekonomisk natur. Kan bostadsfrågan lösas? Kan maken/makan få ett likvärdigt arbete på den nya orten? Hur ordnas barnomsorg, skolgång och annan service? Flyttningsbeslutet måste normalt föregås av en beslutskedja där alla berörda deltar. För den som överväger att flytta är möjligheterna att få sina behov tillgodosedda på den nya orten avgörande. Flyttningsalternativet är inte liktydigt med att bli omlokaliserad. Den anställde kan lika väl säga upp sig och flytta till annan ort. På samma sätt innebär kvarboendealternativet att man antingen har kvar sin anställning och pendlar eller söker och får nytt arbete på bostadsorten eller i dess närhet. Tillgången till bra alternativ i hemtrakten är då avgörande.

2) För berörda arbetsgivarna innebär omlokaliseringen dels en kraftigt ökad arbetsbelastning under omställningsperioden, dels en förändrad organisation med konsekvenser för ledning, beslutsfunktioner, kostnader m.m.

Det krävs stora arbetsinsatser rörande rekrytering, personalvårdande åtgärder, lösning av lokalfrågor, inköp av kontorsutrustning, information, flyttning m.m. Flera av dessa insatser medför merkostnader av engångskaraktär, omställningskostnader. Därtill skall läggas den mer svårpåvisbara kostnadsökning som beror på de effektivitetsförluster som uppstår under omställningsperioden. De anställda gör bara det allra nödvändigaste, tidsspillan uppstår genom många sammanträden, ledigheter m.m. som föranleds av omlokaliseringen.

Vidare gäller det att få till stånd smidiga och bra rutiner, att finna vägar för en fungerande kommunikation mellan olika delar i verksamheten, att söka fördelar i samverkan med andra på den nya orten. Etc. Hur man lyckas lösa dessa frågor får betydelse för verksamhetens driftskostnader. Omlokaliseringen innebär också att arbetsgivaren tvingas tänka igenom hur man vill dimensionera verksamheten på längre sikt. Det ger honom tillfälle att se över sin totala organisation och hämta hem eventuella rationaliseringsvinster.

3) För mottagningskommunerna innebär omlokaliseringen en stark press på or-

ganisationen. Det gäller framför allt planeringen för nya bostäder och service av olika slag. Är planberedskapen dålig blir det en lång startsträcka för att klara de krav som kommer att ställas. Berörda kommuner har som viktig uppgift att nå ut med information till de som berörs av omlokaliseringen. Informationen avser såväl planberedskap som olika praktiska tips och råd om lediga bostäder, arbete åt medflyttande m.m.

Inför ett omlokaliseringsbeslut i Västerbottens län bör det vara viktigt att belysa dessa frågor. Vilka är konsekvenserna? I föreliggande förslag till handlingsprogram är enligt min mening varken motiven för en omlokalisering eller konsekvenserna tillräckligt utredda.

Exempel på frågor att studera närmare:

1) Uppgifter om de berörda anställdas situation vad gäller hushållsstatus, ålder, boende m.m. samt en bedömning av alternativa arbetstillfällen. Motiven för en omlokalisering kan försvagas om de berörda väljer att flytta från länet.
2) En analys saknas om vad omlokaliseringen innebär för berörda arbetsgivare. Det gäller bl.a.
- Omställningskostnade på 23 mkr. är i underkant om vi jämför med omlokaliseringen av Boverket (280 tkr. per arbetstillfälle)
- De årliga driftskostnaderna ökar, inte bara för lokalkontoren. Även de rena omlokaliseringarna kan få ökade driftskostnader.
- Frågan om att göra omlokaliseringen delvis kombinerad med en delegering av arbetsuppgifter till kommunerna är inte belyst.
- Ett av motiven till den beslutade länsstyrelsereformen är att skapa möjligheter till rationaliseringsvinster Försämras dessa möjligheter av en omlokalisering?
- Flera propåer har ställts och som gör att framtiden för flera av berörda verksamheter är ifrågasatt. Det vore säkert oklokt att flytta verksamheter som bara inom några år riskerar att försvinna eller organiseras om.
3) Situationen ute i mottagarkommunerna är otillräckligt belyst. Det berör frågor som t.ex.
- Tillgången på bostäder, planberedskap, kostnader för boende m.m.
- Arbetsmarknaden för medflyttande m.m.
- Påverkan på den kommunala ekonomin
- Tillgången på service, bl.a. barnomsorg och utbildning
- De lokalmässiga förutsättningarna för lokalkontor och samverkan i övrigt.

Utan en nödvändig komplettering av handlingsprogrammet på dessa punkter finns enligt min mening risker att ett omlokaliseringsbeslut får oönskade effekter. Omlokaliseringen inrymmer nämligen en målkonflikt som innebär att det kan bli svårt att förena en framtida rationalisering av statsförvaltningen med en offensiv regionalpolitik av detta slag. Därför är det extra viktigt att vid en omlokalisering ta med sådana verksamheter som har en chans att överleva på litet längre sikt. I detta fall är främst bilregistret och länsskolnämnden osäkra kort.

Beträffande den föreslagna sammansättningen av lokalkontoren är jag osäker om en del av funktionerna har en verklig bärighet på längre sikt. Länsstyrelsen har ingen utpräglad servicefunktion, åtminstone om man jämför med posten, försäkringskassan, kommunen m.fl. Erfarenheterna från den studie som gjorts om försöket med länskontor i Tierp visar att det är svårt att utifrån det relativt blygsamma behovet av kundkontakter motivera en

utlokalisering av länsstyrelsefunktioner (se bilaga E).

Vid diskussioner om etablering av lokalontor griper motiven in i varandra på ett svårgripbart sätt. Det gäller regionalpolitiska, servicebetonade och förvaltningsmässiga motiv. Från lokalkontorsutredningens synpunkt har knappast omlokaliseringar något egenvärde. En omlokalisering av funktioner kan i vissa lägen förstärka det lokala serviceutbudet och därmed fylla en lucka i infrastrukturen. I så fall har enligt min mening omlokaliseringen en tydlig koppling till lokalkontorstanken. Den kompletterar det befintliga serviceutbudet på mindre orter. Exempel på detta är det försök som pågår i Västernorrlands län (jfr. SLOS-projektet bilaga D).

Slutsatsen av detta är inte att jag är emot ansatser till inomregional omlokalisering. Tvärtom är denna typ av satsning viktig framdeles. Men ansatsen måste kopplas till vad som kan anses vara riktigt med hänsyn till pågående förändringar inom olika samhällssektorer och de kostnader som uppstår både initialt och eventuellt för driften. Ett felaktigt beslut i Västerbotten kan därmed få negativa effekter och försvåra en utveckling som stämmer med vad som är önskvärd från lokalkontorsutredningens och även inlandskommunernas utgångspunkter.

Sammanfattningsvis är min allmänna bedömning av omlokaliseringsfrågan att det förslag som tagits fram inte är tillräckligt genomarbetat. Trots de synpunkter som kan komma fram i remissomgången kvarstår sannolikt flera viktiga frågor som måste besvaras innan beslut kan fattas. Om länsstyrelsen beslutar omarbeta och fördjupa förslaget till handlingsprogram finns en uppenbar risk att tidsplanen förskjuts. Redan utan en nödvändig överarbetning framstår den uppgjorda tidsplanen som optimistisk. Jag anser att omlokaliseringen tidigast kan ske 1 juli 1992.

Idé-PM om en kund-/medborgarnära offentlig förvaltning

Carl-Öije Segerlund
Box 3014
871 03 Härnösand
Tel: 0611 - 195 65

1990-02-25

Idé-PM om en kund-/medborgarnära offentlig förvaltning.

1. Offentlig verksamhet på 90-talet - önskvärda utvecklingsvägar.

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av den önskvärda utvecklingen av offentlig förvaltning i Sverige och internationellt. Svenska regeringen och riksdagen beskriver den önskvärda utvecklingen i bl a dessa punkter:

1.1 Från expansion till ombyggnad och anpassning av offentlig verksamhet - bort med sektorstänkandet.

Sektorstänkande har fungerat bra under välfärdssamhällets uppbyggnadsfas. Men nu när offentlig sektor inte kommer att tillföras speciellt mycket mer resurser kan sektoriseringen lätt bli ett hinder för att hitta bra lösningar på medborgarnas lokala behov och förhindra ett effektivt resursutnyttjande.

Offentlig verksamhet måste ompröva metoder, strukturer och arbetssätt för att förvalta och förbättra välfärden samt för att klara resursomfördelningar.

1.2 Individuell anpassning av offentliga tjänster.

Dagens högre utbildnings och kunskapsnivå gör att människor reagerar mot att staten och kommunerna många gånger fungerar på ett sätt som känns otidsenligt. Bl a vill man ha en mer differentierad service som anpassas efter individens eller familjens önskemål. Den nuvarande mer grupporienterade serviceproduktionen inom offentlig sektor måste alltså förnyas utifrån de individuella människornas skiftande behov.

1.3 Ökat inflytande som kund/konsument av tjänster.

Skall verksamheten kunna anpassas till kundens krav fordras naturligtvis en större öppenhet inför kundens "signaler". Människorna vill kunna påverka serviceproduktionen inte bara som väljare utan också som konsument av tjänster.

Det viktigaste sättet för att kunna ta tillvara kundens signaler är att ge frontpersonalen mer ansvar och befogenheter, så att man flexibelt kan anpassa sig till kundens krav. Likaså är framtagandet av metoder för att mäta och utvärdera verksamheterna - alltså att i systematiska banor ta tillvara kundens synpunkter (feed-back) - av stor betydelse.

1.4 Lokal anpassning i exempelvis glesbygd och storstad

I vissa sammanhang utnämns 90-talet till den lokala nivåns årtionde. Den administrativa decentraliseringen och delegeringen från högre förvaltningsnivåer till lägre, från stat till kommun, kommer att fortsätta.

Men enhetliga organisationsmönster över hela landet kan verka hämmande för den lokala handlingskraften. Inom den kommunala verksamheten har det enhetliga organisationstänkandet börjat luckrats upp och tankarna på statliga lokalkontor kan också bidra till detta.

Aktuella utredningar som Storstadsutredningen och Regionalekonomiska kommitten påpekar att servicen både i storstad och glesbygd av olika anledningar är svårtillgänglig. Förmodligen behövs helt olika och lokalt anpassade organisationslösningar för att upprätthålla servicen inom så helt olika geografiska områden.

1.5. OECD och den medborgarnära offentliga förvaltningen.

En särskild OECD-studie behandlar utvecklandet av en kundorienterad offentlig förvaltning. Man uppställer fyra principer för "administrative responsivness".

"The administration should:

- **Be comprehensible.** Clients must know how administration works: what the constraints on administrative actionare, how it is controlled, who is responsible for what, and what forms of redress are available to challenge administrative decisions.

- **Engage the participation of clients** in administrative processes: clients often resent being treated as passive recipients of the outputs of the administration. They may want to be involved or share responsibility. Administration needs the active involvement of the clients to be able to perform many of its tasks.

- **Satisfy client needs** effectively and fairly within the limits and objectives setby government policy. As far as possible clients should be offered services which correspond to their particular situations.

- **Be accessible.** Client should be able to have easy physical access to the administration at convenient hours. The administration should also communicate in a language which is easy for clients to understand."

2. Idékoncept för en "medborgarnära" offentlig förvaltning.

Som sammanfattning av den ovan nämnda önskvärda utvecklingen av offentlig förvaltning används fortsättningsvis begreppen "medborgarnära" eller "kundorienterad" offentlig förvaltning.

Som tidigare framhållits är det av flera skäl omöjligt att föreslå en och samma modell (struktur och kompetens) över hela landet för de framtida "medborgarnära" förvaltningslösningarna. Skälen är bl a:

- "Medborgarnära" förutsätter lokala lösningar och lokala processer som anpassas till människornas behov - lösningarna byggs i bottom-up-perspektiv.
- Under 90-talet kommer förmodligen allt fler uppgifter att föras över från staten till kommunerna. Man får därför inte låsa sig i lösningar som ändrade huvudmannaskapsförhållanden något senare ikullkastar.
- En rätt använd informationsteknik har en oerhörd potential för att skapa flexibla, lokalt kundorienterade och resurssnåla förvaltningslösningar.

För att uppnå målen om en medborgarnära och resurssnål offentlig förvaltning vill vi här peka på några idéer vilka kan utgöra en ram för den fortsatta utvecklingen:

2.1 Utveckla medborgarkontor (one-stop-shop).

Medborgaren skall via besök eller telefon kunna vända sig till en punkt för att erhålla praktiskt taget all förvaltningsservice. Man skall inte behöva gå till flera myndigheter och kommunala förvaltningar.

2.2 Gör personalen till generalisthandläggare, ny yrkeskompetens - sambruk av handläggare.

De som jobbar i medborgarkontoret tar med sig sina specialistkompetenser men utvecklas medvetet till att bli gerneralister. Detta sker dels i arbetet genom mötet med kundernas problem och dels genom utbildnings- och pryoverksamhet som täcker flera myndigheters verksamhetsområden.

Internationella erfarenheter - som beskrivs senare - tyder på att en **generalisthandläggare ("relativ" expert) kan klara åtminstone 70 % av de förfrågningar** som allmänheten riktar till den offentliga förvaltningen.

Det bör understrykas att medborgarkontoret är **inte** ett informationskontor. På medborgarkontoret får man inte bara information om servicen - man får själva servicen (åtgärder, beslut). Medborgarkontoret bör också skiljas från idén att enbart föra samman flera myndigheter under ett tak, men fortfarande ha kvar sektorsgränserna i de nya

lokalerna och därmed inte skapa någon ny yrkeskompetens (t ex statens hus etc.)

Som liknelse kan man säga att idéerna med medborgarkontor och generalisthandläggare kan jämföras med vårdcentralens och allmänläkarens roller. Man skapar en frontorganisation som fysiskt ligger där medborgarna finns - i glesbygden eller ute i bostadsområdena. Generalisthandläggaren blir "samhällstjänstemannen" som klarar de flesta ärenden som allmänheten har. Likt allmänläkaren kan han t o m göra hembesök. Det han inte klarar hänvisas till specialisten.

Specialisttjänstemannen (superexperten) kan, beroende på typ av ärende, antingen vara placerad lokalt, regionalt eller centralt. **Han skall kunna nås per telefon, fax, dator och bildtelefon för dirketåtkomst från det lokala medborgarkontoret.** Men det finns inget som säger att specialistfunktionerna måste vara placerade i storstadsområdenena. **" Osynliga kontor"** med specialister kan finnas var som helst i landet.

2.3 Utveckla Medborgarinformationssystem för att stödja generalisthandläggaren - den "relative" experten.

Hittillsvarande datoranvändning inom offentlig förvaltning har fokuserats kring myndigheternas och kommunens **interna** utveckling. Här krävs ett perspektivbyte för att utveckla system som har ett externt syfte - att förbättra tjänstemannens möte med kunden.

Om informationssystemen utvecklas ur ett kundperspektiv kan informationtekniken vara ett mycket kraftfullt hjälpmedel för att **ändra arbetsfördelning mellan och inom myndigheter och förvaltningar** så att frontpersonalens roll stärks och att de flexibelt kan anpassa sig till kundens krav.

Nuvarande system innehåller exempelvis mycket lite av kunskapsstöd till frontpersonalen. Eftersom generalisthandläggaren servar kunden inom ett flertal verksamhetsområden vore dock ett sådant datorstöd av stor hjälp - **" expertsystem för relativa experter".**

Det finns ett många sätt på vilka infotrmationstekniken skulle kunna bidra till att höja kvalitén på servicen till medborgaren - exempel på dessa redovisas under punkt 6.

2.4 Utveckla informationssytem för självbetjänande medborgare.

Utvecklingen inom informationsteknologiområdet har nu kommit så långt att vissa medborgargrupper - t ex ungdomar som i skolan lärt sig att hantera datorer - förmodligen i stor utsträckning skulle kunna serva sig själva med information och råd via t ex publika datorer eller hemdatorer. Vid utvecklande av system till stöd för generalisten (den relativa experten) finner man rätt snart att de "enklare" informationsmängderna lätt skulle kunna

hanteras av kunden själv via dator.

2.5 Summering av idébilden - servicehöjning och rationalisering.

Ovanstående idéer skall bara ses som ramar inom vilka otaliga lokala variationer kan finnas. Demografi och kommunikationsmönster inom det geografiska området samt kompetensen hos berörda tjänstemannagrupper är några faktorer som avgör hur idéerna i praktiken utformas. **Hur långt man kan gå i att skapa generalister - eller delgeneralister - och hur bra teknikstöd som kan utformas, kan bara praktiska försök ge svar på.** Poängen med idéramen är dock att man skall kunna använda de lokala statliga och kommunala tjänstemännen på det för medborgarna bästa sättet.

Idébilden innehåller förmodligen en stor potential vad gäller servicehöjning och rationalisering. Generalisthandläggaren som i Medborgarkontoret som befinner sig mycket nära den lokala allmänhetens "vardag" kommer att, på ett annat sätt än dagens hårt specialiserade personal i de stora förvaltningsbyggnaderna, kunna ge service på kundens villkor. Sambruket av personal mellan myndigheter och kommuner samt större helhetssyn på tillämpningen av olika lagstiftningar som generalisten får, kommer att leda till rationaliseringsvinster.

3. Exempel på organisationslösningar, personalkompetens och teknikutveckling i ett "kundperspektiv" från Danmark, Västtyskland och England.

Vid besök i andra länder har framkommit att man på många håll söker förnya den offentliga förvaltningen inom de idéramar som här beskrivits. Flera länder ligger långt före den svenska förvaltningen i försöken att finna nya strukturer, nya kompetenser och ny informationshantering för bättre och rationellare service till medborgarna. Det beror förmodligen på att de traditionella strukturerna inom dessa länders offentliga förvaltningar inte är lika starka som i Sverige. Dessutom är dom utsatta för en långtgående ekonomisk åtstramning som tvingar fram okonventionella lösningar.

För att visa att idébilden med medborgakontor (one-stop-shop), generalisthandläggare och olika medborgarorienterade ADB-system i praktiken fungerar, ges här några konkreta beskrivningar av lösningar i Danmark, Västtyskland och England.

3.1 Danska service-butikker och kvik-skranke.

Dansk kommunalförvaltning är intressant i ett svenskt perspektiv. Dels har man samma kommunalförvaltning som den svenska men dessutom ansvarar danska kommuner även för lokal skatteförvaltning, folkbokföring och sjukförsäkring.

I åtminstone ett 15-tal danska kommuner pågår försök med olika former av "one-stop-shops" som oftast kallas servicebutikker, rådhusbutikker eller kvik-skranke (snabb-disk). Dessa kan ligga både centralt i kommunen och i förorter. Från dessa serviceställen ger generalister en "bred" service som omfattar det som i Sverige finns både inom statlig och kommunal verksamhet.

På initiativ av några kommuner pågår nu ett samarbete mellan Den kommunale Højskole, Danmarks Forvaltningshøjskole, Kommunernas Landsforening och Kommunedata för att ta fram ett särskilt utbildningsmaterial för generalistehandläggarna. De första kurserna bedrivs under mars - april 1990. Kommunedata har också inlett ett arbete på att ta fram expertsystemstöd till generalisthandläggarna.

Den fjol sommar öppnades **Skælskørs kommuns** "one-stop-shop" som kallas **"Solskinsbutikken".** I denna arbetar fem anställda som har rekryterats från skatteförvaltningen, ekonomikontoret, socialförvaltningen och skolförvaltningen. Bland serviceutbudet kan nämnas: Ansökningar om folkpension, delpension, färdtjänst och plats på dagis. Anmälan av renovering. Namnändring. Sjukförsäkringsbevis, mm.

Rødovre kommuns Borgerservice öppnade i oktober 88 och finns i rådhuset. Kontoret har sex medarbetare varav tre kommer från skatteförvaltningen, en från folkbokföringen, en från kommunkansliet och en från socialförvaltningen. Det betyder att man klarar alla lättare skatteärenden, folkbokföringsärenden och sjukförsäkringsärenden samt att man fungerar som sluss till en mängd andra funktioner i kommunen. Anette Skov som är projektledare säger att man dessutom fungerar som " medborgarnas advokater i systemet".

Ravnsborgs kommun på Vestlolland har 7000 innevånare. På en av kommunens öar med 700 innevånare har man öppnat ett **lokalt kommunkontor** som har datorförbindelse med rådhuset. Kontoret är bemannat tre dagar i veckan med två anställda. De klarar 90 procent av öbornas kontakter med kommunen så att dessa slipper bege sig till kommunkontoret på fastlandet.Ejnar Rod som är borgmästare säger:

- Det är tankeväckande att ett par medarbetare från var sin del av administrationen, som normalt sätt är uppdelad i strikta sektorer, har varit i stånd att i stort sätt klara allt, som har presenterats för dem. Det tyder på att en enhetsförvaltning faktiskt är möjlig. Vi vill därför göra försök med att öppna en central **service-butikk** efter samma principer som gäller för det lokala kommunkontoret.

I **Farums kommun** öppnade **Rådhusbutikken** i augusti 1989. Där jobbar 16 personer. Tanken är att man här skall klara alla sorters medborgarproblem och utföra riktig ärendehantering.

Uppgifterna omfattar exempelvis allmän information; vägledning för och ansökan till daginstitution; bostadsförmedling; hyra av kommunala lokaler mm. Till den lättare ärendehanteringen hör sjukförsäkring, folkregister och ändring av skattekort. Flera service- och rådgivningsfunktioner till kommunens pensionärer kommer också att kunna avklaras på stället, mm. Man menar att butikken dessutom har en "ombudsmannastatus" mellan medborgarna och den övriga förvaltningen.

Andra danska kommuner som i en eller annan form bedriver servicebutikker och kvik-skranke är **AAbenraa, Slagelse, Århus, Vejle, Holmegaard, Albertslund, Ringsted, Hasle m fl.** Vissa av dessa tillämpningar har funnits ända sedan mitten av 80-talet.

3.2 Västtyska Medborgarkontor - bürgeramt.

I städerna **Unna** och **Northorn** har man startat "one-stop-shops" under benämningen medborgarkontor. I Northorn har detta skett helt nyligen medan kontoret i Unna varit i bruk sedan 1984.

Unna ligger i Ruhrdistriktet och har ca 58 000 innevånare. Redan 1978 startades ett projekt med namet "Öppet rådhus" som syftade till att "medborgarorientera" den lokala förvaltningen. Stadens bürgeramt öppnade 1984 och består av ett **centralt kontor** i rådhuset samt **lokalkontor** i tre förorter. På kontoren finns ca 20 anställda som arbetar i arbetslag på tre-fyra personer med blandad kompetens. I varje arbetslag måste det finnas någon som har grundlig kunskap om lokala reglementen och sociallagstiftningen.

Bürgeramt i Unna har tre mål:

- Att försöka reducera tidsslöseriet i byråkratin och ge allmänheten en bättre service.
- Att utröna hur datorer bäst passar den lokala offentliga administrationen. Det var självklart från början att användandet av datorer var en förutsättning för bürgeramt.
- Och viktigast av allt: förändringarna skall införas med hjälp och deltagande av de berörda - medborgarna och frontpersonalen. I Unna har man därför genomfört ett ambitiöst program med flera lokala arbetsgrupper och gjort omfattande intervju- och enkätstudier bland de berörda.

Utvecklingen av medborgarkontorets arbetsuppgifter går stegvis. Första steget innebar att kontorets arbetsuppgifter var registrering av bostäder; utfärda pass och identitetshandlingar; utfärda tillstånd för utländska medborgare; sköta poströstning mm. Dessutom gav man information om övrig förvaltning samt om kultur- och sportevenemang.

I ett andra steg har medborgarkontoret tagit över ett flertal enklare administrativa ärenden

från socialförvaltningen och från förvaltningen för ordning och säkerhet. Och i ett redje steg har man tagit över vissa komplicerade uppgifter som exempelvis utfärdandet av kommersiella licenser och ansökan om bostadsbidrag.

3.3 Engelska grannskapskontor - neighbourhood-office.

Ett flertal engelska kommuner har sedan länge infört "one-stop-shops" under benämningen neighbourhood-officies, grannskapskontor. Fortsättningsvis görs en beskrivning av **neighbourhood-officies i Walsalls kommun.**

Walsall ligger intill Birmingham och har 250 000 innevånare. 1981 delade man in kommunen i 31 neighbourhood-officies vilket innebär att varje kontor servar ca 8 000 innevånare. Totalt jobbar ca 300 personer i kontoren.

De politiska målen med reformen var att föra den lokala servicen närmare människorna för att på så sätt skapa ett ökat medborgerligt intresse och deltagande i de kommunala affärerna. Bland de servicemål man ställde upp kan nämnas: Den lokala förvaltningen skall fysiskt finnas mer tillgänglig; ökad personlig och informell service; tvärsektoriell service som täcker flera förvaltningars verksamhetsområden ; höjd status på frontpersonalens arbete; frigör administratörer så att fler kan arbeta med kundkontakter; m m. De anställda på grannskapskontoren skall vara generalister och man jobbar i särskilda team.

Verksamheten i grannskapskontoren i Walsall är än så länge koncentrerad på olika former av boendeservice som tidigare gavs av tre olika kommunala förvaltningar. Däribland kan nämnas hyresinbetalningar, bostadsbidrag, anmälan om behov av reparationer, bostadsförmedling, ansökan om reparationslån, ansöksan om hemhjälp/ matleverans / handikapphjälp. Dessutom har man en rådgivningsfunktion vad gäller olika sociala förmåner.

Grannskapskontoren har ett kvalificerat datorstöd. Förutom traditionella ärendehanteringssystem har man exempelvis ett kalkylsystem för bostadsbidrag och ett expertsystem för sociala förmåner. Det sistnämnda är ett rådgivningssystem som ger svar på om medborgaren är berättigad till sex olika sociala huvudförmåner, däribland bostadsbidrag, invaliditetsbidrag och färdtjänst. Systemet är gjort för personal som har allmän kunskap men inte specialistkunskap om sociala förmåner. Det ersätter inte den personliga rådgivningen utan tjänstemannen besvarar systemets frågor i dialog med kunden.

4. Varör starta "one-stop-shops" ? - lärdomar av exemplen från andra länder.

Sammanfattnigsvis kan följande lärdomar dras av de ovan beskrivna exemplen på

"one-stop-shops" i Danmark, Västtyskland och England. Nedanstående punkter innehåller också de argument som presenterats som svar på varför man skall utveckla "one-stop-shops".

4.1. Organisation för service och medborgarinflytande.

I samtliga länder grundas försöken på en politisk vilja att ge medborgarna en bättre individuell service och ökad insyn i och större inflytande över förvaltningens verksamhet, samt förståelse av att detta inte kan ske inom nuvarande sektorsindelade förvaltningsorganisationer. Man talar om att skapa en "öppen" eller "genomskinlig" förvaltning som kan bidra till ett starkare politiskt intresse. **Att decentralisera själva servicegivandet närmare medborgarna är det första steget i denna process. Genom "one-stop-shops" kan en stor del av medborgarnas servicebehov klaras från en samlad och decentral punkt.** Förvaltningen skall finnas där medborgarna finns - "på ströget".

4.2 One-stop-shop som del i en lokal mobilisering

Skapandet av "one-stop-shops" kombineras ibland med olika försök att **mobilisera befolkningen i området.** Det kan exempelvis ske genom bildande av särskilda arbetsgrupper och studiecirklar. Eller också söker man ta reda på befolkningens önskemål via intervjuer och enkäter. Utvecklingen sker därmed i ett **"bottom-up-perspektiv"** där de berörda - medborgarna och frontpersonalen - ges stort inflytande.

4.3 One-stop-shop-personalen som ombudsmän för den "lille mannen".

I samtliga de besökta kommunerna förklarar man att servicekontorens personal blir talesmän och stöd för medborgaren i dennes kontakter med förvaltnings- och myndighetsbyråkratin. Man får en ombudsmannaroll.

4.4 Frontpersonalens arbete lyfts fram i en "one-stop-shop".

Iden om "one-stop-shops" bygger på åsikten att **sektoriseringen och specialiseringen drivits för långt** vilket skapar svårigheter för medborgaren att få en bra service. Detta söker man motverka genom att skapa arbetslag med kompetenser från flera förvaltningar och genom att ge medarbetarna en kvalificerad **generalistutbildning.** På flera ställen har man lagt upp omfattande utbildningsplaner där personalen i kommunens "one-stop-shop" får prya vid fackförvaltningarna.

Genomgående vill man med detta nytänkande **uppgradera frontpersonalens arbete.** Det är själva mötet med kunden som är det viktiga. Valet av medarbetare är viktigt för ett lyckat arbete. Det kräver starkt motiverade och engagerade människor med smidighet och kreativitet.

4.5 Arbetsuppgifter vid en "one-stop-shop.

Man bör skilja renodlade informationsbutiker, vilka brukar ha till uppgift att ge allmän samhällsinformation och hänvisa medborgare rätt, från dessa "one-stop-shops" ; som, förutom att ge allmän information, också kan **ge kvalificerad individuell rådgivning och utföra ärendehantering.** I inledningsskedet arbetar man ofta med enklare ärendetyper och tar succesivt över allt svårare från sakförvaltningen. De ärenden man handlägger vid en "one-stop-shop" bör helst också kunna avslutas där - medborgaren skall inte behöva få "halv" service.

Det finns alltid ett stort antal ärenden som kräver omfattande utredningsarbete och som därför inte kan lösas i en "one-stop-shop". **Frontpersonalen behöver i dessa fall kvalificerat "back-office-stöd" från specialister.** Det är därför viktigt att sakförvaltningarna och berörd "one-stop-shop" har nära och bra relationer.

4.6 Rationaliseringsmöjligheter.

Det finns en **rationaliseringspotential** i denna form av organisationslösning - men rationalisering har inte nämnts som det huvudsakliga målet i nästan något av de nämnda exemplen. Däremot finns försöken till nytänkande ofta inom kommuner med stora ekonomiska svårigheter (t ex arbetslöshet) vilka måste gör något kraftfullt åt sina problem. Några danska kommuner har exempelvis gjort kraftiga personalminskningar samtidigt som man öppnat servicebutikkerna. Dessutom tyder vissa resultat på att användningen av expertsystem ger ordentliga rationaliseringsvinster.

4.7 Fysisk utformning av lokaler

För att rent fysiskt visa sin öppenhet mot medborgarna finns samtliga här beskrivna "one-stop-shops" - oberoende av land - i **öppna kontorslandskap.** Detta kombineras med tillgång till enskilda samtalsrum för känsligare ärenden.

4.8 Innevånarantal för en one-stop-shop.

Denna sorts förnyelse av relationen mellan medborgaren och förvaltningen verkar passa

alla samhällen oberoende av befolkningsmängd. I de tidigare nämnda exempel finns allt från en dansk ö med 700 innevånare till en engelsk stad med 250 000 innevånare.

4.9 Användning av datorer i en one-stop-shop

Modern informationsteknik är en nyckelfaktor i en "one-stop-shop".I och med att man skall ge en bred service måste man lätt ha tillgång till olika förvaltningars och myndigheters information. Man kan därför åtminstone ha tillgång till samma **ärendehanteringssystem** som sakförvaltningarna. I något fall har man utvecklat särskilda ärendehanteringssystem för berörd "one-stop-shop". På vissa håll har man nu också gått ännu längre och börjat använda **expertsystem** som innebär att specialistens kunskap med datorns hjälp flyttas fram till fronten. Detta möjliggör exempelvis kvalificerad individuell expertrådgivning i servicebutiken även om man inte har tillgång till experten (expertsystem för den "relative" experten). Denna utveckling är dock relativt ny.

5.1 Informationsteknik (IT) för bättre förvaltningsservice.

Som redan flera gånger framhållits är utnyttjandet av ny informationsteknik av helt avgörande betydelse för medborgarkontoren (one-stop-shops).
En klyfta mellan informationsteknikens potential och dess användning i praktiken kommer alltid att finnas p g a den snabba teknikutvecklingen. **Inom den offentliga förvaltningen har dock denna klyfta vidgats under de senaste åren.** Nya koncept och produkter som Hypertext, multimedia, rådgivningssystem, objektorienterad programmering mm möjliggör nu en större flexibilitet i presentation av kunskap och information. Informationen och servicen kan därmed lättare anpassas till medborgarens egna behov.

Men än så länge har vi Sverige mycket liten erfarenhet av IT-tillämpningar som exklusivt är gjorda utifrån kundens behov av service.

Den önskvärda utvecklingen mot en mer medborgarorienterad offentlig verksamhet måste också avsätta sig i en mer medborgarorienterad systemutveckling. Därför måste offentlig förvaltning byta perspektiv vad gäller IT-användning. Än så länge har informationsteknologin nästan helt använts för att förbättra förvaltningens **interna produktivitet** (ekonomisystem, PA-system, kontorsinformationssystem, ärendehanteringssystem mm). Åtgärderna har fokuserats kring hur man kan utföra de **interna** processerna snabbare och säkrare.

Men nu måste man även börja fråga sig hur informationsteknologin kan användas för att **förbättra själva mötet mellan den offentliga förvaltningen och medbor-**

garen/kunden. Perspektivet måste alltså förskjutas till att bli mer externt inriktat med målet att förbättra den **externa effektiviteten.**

Tekniken kan bidra till att skapa helt nya kundorienterade point-of-service inom offentlig förvaltning. Detta kan primärt ske på två sätt:

- dels kan den bidra till att göra organisationsutformningen (struktur, kompetens) mer medborgarorienterad genom att ge **frontpersonalen** bättre informations- och kunskapsstöd så att man kan ge bättre service än i dag och
- dels kan den förnya själva kommunikationsmönstret mellan förvaltningen och medborgaren via t ex publika terminaler - självbetjänande **medborgare.**

5.1.1 Informationsteknik till stöd för frontpersonalen.

Ur medborgarens/kundens perspektiv framstår den **arbetsfördelning mellan statlig och kommunal förvaltning och mellan olika sektorer** många gånger som oförståelig.

Genom att med stöd av informationsteknik låta personalen få tillgång till information och kunskap från flera verksamhetsområden kan man utifrån de lokala kundernas behov bidra till att skapa en ny **kundorienterad uppgiftsfördelning.** Man kan exempelvis låta en och samma tjänsteman ge service från flera förvaltningar som servar samma kundgrupp.

Vad gäller den **inomorganisatoriska arbetsfördelningen** kan informationstekniken bidra till att föra ut allt mer information och kunskap från "back-office-organisationen" till frontpersonalen. P s s
får kunden en snabbare och bättre service.

Informationstekniken kan ochså bidra till att den **rumsliga närheten till servicen** ökar. Kontaktpunkterna med allmänheten kan med teknikens stöd läggas geografiskt mycket decentralt, i bostadsområden eller långt ute i glesbygden eller t o m i hemmet.

Exempel på organisationslösningar kan vara:

- En tjänsteman - som kanske är placerad på ett servicehus - kan med informationsteknikens hjälp både ge service i frågor om pension (försäkringskassan) och äldreomsorg (socialförvaltningen) för områdets äldre befolkning.
- En receptionist eller telefonist som oftast först möter kunderna skulle med teknikstöd kunna ge mycket mer service än i dag.
- One-stop-shop eller medborgarkontor.

5.1.2 Informationsteknikens stöd för självbetjänande medborgare.

Grundtanken är här att medborgaren själv via publika terminaler, hemterminaler eller via knappsatsen på telefonen kan koppla upp sig mot datorer för att erhålla viss service.

Publika terminaler kan exempelvis finnas i bibliotek, i köpcentra, vid tunnelbaneuppgångar etc. I flera länder finns denna typ av tillämpningar ofta i Videotex-system. Hypertext- och multimediasystem kan göra sådana tillämpningar än mer kundvänliga.

Detta är ett sätt att göra servicen tidsmässigt obunden. Medborgaren kan få sin service även utanför kontorstid (24-hours-city-hall). Likaså blir servicen mycket flexibel om man har möjlighet att utnyttja olika informationsbaser. I vissa fall har medborgaren personaliga indentifieringskort som gör att han kan utnyttja mer individuellt bunden information. Redan i dag kan vi via knappsatsen på telefonen utföra banktjänster och sjukanmäla oss till försäkringskassan. Denna typ av lösningar kan passa vissa kundgrupper och berör i första hand "enklare" information av typ titta i register, beställa biljetter, boka lokal etc. Kundgrupperna kan exempelvis vara :

- **Ungdomar** som behärskar den moderna tekniken men som har dålig kunskap om offentlig förvaltning
- **Professionella grupper**; t ex arkitekter och ingenjörer kan koppla upp sig mot kommunernas kartdatabaser; journalister kan koppla in sig på myndigheternas diarier etc.
- **Invandrare** som inte behärskar landets språk. Datasystemet kan tillhandahålla servicen på invandrarens eget språk.

6. Några exempel på hur informationsteknologin kan stödja en mer kundorienterad offentlig förvaltning.

Utifrån de under punkt 1 i denna PM beskrivna önskvärda målen för en medborgarorienterad offentlig förvaltning ges här några exempel på hur informationstekniken kan användas för att öka förbättra kvaliten och öka tillgängligheten på förvaltningarnas service:

- Snabbhet, noggrannhet och pålitlighet i förvaltningens service.
- Klarare och enklare blanketter och dokument - enklare för medborgaren att ge information till förvaltningen.
- Tillgång till samhällsinformation och individuell rådgivning - ökar kundens kunskap för alternativa handlingsvägar.
- Förklaring av beslutsprocess och beslutsgrunder för att kunden lättare skall kunna påverka sin situation.
- Fysisk tillgång till service - många olika points-of-service.
- Presentation av och åtkomst till beslutsfattare.
- Förbättrade möjligheter till "feed-back" från kunden och ökat deltagande i den politiska processen.

6.1 Snabbhet, noggrannhet och pålitlighet i förvaltningens service.

Förseningar och felaktigheter i hanterandet av ärenden är kostsamt både för förvaltningen och medborgaren. Ökad snabbhet och pålitlighet i den interna administrativa processen är som tidigare påpekats de områden som fått störst uppmärksamhet vid hittillsvarande datorisering.

Men en snabbare administrativ process är nödvändigtvis inte detsamma som snabbare service till kunden. Detta avgörs i lika hög utsträckning av **tillgången till information hos frontpersonalen** i deras dagliga kontakter med medborgarna som av sofistikerade interna handläggnings- och kontorsstödssystem. Och på många ställen inom de offentliga förvaltningen har den frontpersonal som möter kunden inte ens tillgång till datorer. Systemen är dessutom utformade för att klara en handläggningsprocess - inte för att besvara kundens frågor.

Men de senaste årens persondatorutveckling ger möjlighet för frontpersonalen att exempelvis ha enkla kalkylsystem och informationspresentationssystem "på bordet" samtidigt som man har tillgång till olika databaser. Detta ökar möjligheten att besvara frågor på en gång i stället för att behöva svara med brev eller hänvisa kunden vidare. Genom att via datorer ha tillgång till en bredare information än tidigare kan frontpersonalen dessutom ge en mer mångsidig service från ett och samma ställe.

6.2 Klarare och enklare blanketter och dokument - enklare för medborgaren att ge information till förvaltningen.

För det första används ofta själva datoriseringen av en rutin även till att förenkla och göra om blanketter.

Men man skulle i mycket större utsträckning än f n kunna lägga in blanketterna i datorn och samtidigt låta denna ge förklaringar till hur kunden fyller i nödvändiga uppgifter. Tekniska beräkningar vid exempelvis bostadslån eller resultat av ekonomiska kalkyler kan automatist räknas ut när man fyllt i sina grunduppgifter.

Genom att ha kommunikationslänkar mellan olika myndigheter reducerar man behovet av att medborgaren måste lämna samma uppgifter på flera ställen. Förutom tekniska svårigheter vid utbyte av information avgörs denna fråga i hög grad av integritetsaspekter.

6.3 Tillgång till samhällsinformation och individuell rådgivning - ökar kundens kunskap för alternativa handlingsvägar.

Teoretiskt bör man skilja på allmän samhällsinformation av referenskaraktär som syftar till

att hjälpa medborgarna att hitta rätt i förvaltningen (vem gör vad, öppettider, telefonnummer etc.) och individuell specialistrådgivning som syftar till att hjälpa individen att tolka regler, fylla i blanketter och förklara rättigheter mm.

Det finns en rik flora av **allmän samhällsinformation och referensinformation** i pappersform. Som exempel kan nämnas Samhällsguiden som ges ut av civildepartementet samt den presentation av kommunerna som görs på telefonkatalogens gröna sidor. På många ställen inom den offentliga sektorn tillhandahålls denna service av särskilda informationskontor eller av biblioteken.

Det finns ett klart behov av enkla datorbaserat system med samhälls- och referensinformation för lokala orter eller regioner inom vilka medborgarna får sin samhällsservice. Exempelvis kan receptionister och telefonister ha tillgång till sådana system.

Men tekniken ger i dag möjlighet att på enkla sätt gå "djupare" i informationsmängderna än att enbart hantera allmän samhällsinformation.

Vad gäller mer **individorienterad rådgivning och beslutsstöd** med datorer finns det än så länge relativt liten erfarenhet av detta inom svensk förvaltning. Inom områdena socialförsäkring och social omsorg har dock några kunskapssystem utvecklats.

Till stöd för den gerneralisthandläggare som jobbar i medborgarkontoret (**den "relative" experten**) finns dock skäl initiera utvecklandet av rådgivnings- och beslutsstöd som täcker både statlig och kommunal lagstiftning, t ex "välfärdsrådgivaren", "byggrådgivaren" etc.

Det bör dock framhållas att vissa hyser en skepsis mot kuskapsbaserade system när de problem som hanteras är del i en social process.

Specialisthandläggaren (**superexperten**) på fackmyndigheten eller fackförvaltningen skall dock kunna nås från medborkontoret via telefon, dator, fax och bildtelefon. Specialisten kan på detta sätt vara placerad var som helst i landet och inte nödvändigtvis i tätorter eller storstäder.

6.4 Förklaring av beslutsprocess och beslutsgrunder för att kunden lättare skall kunna påverka sin situation.

I många hittillsvarande system är beslutsprocessen och beslutsgrunderna dolda och måste förklaras av en handläggare. Men om målsättningen är att ge medborgarna större påverkansmöjligheter kan man naturligtvis bygga systemen så att de förklarar hur en fråga handläggs och vad som ligger till grund för beslutet. Expertsystem ger också möjlighet för medborgaren att bättre förstå beslutsgrunderna, framför allt om systemet tillåter kunden att ställa frågan "vad händer om ?, och undersöka olika handlingsvägar.

6.5 Fysisk tillgång till service - många olika point-of-service.

Som tidigare beskrivits kan en medborgarorienterad användning av modern informationsteknik möjliggöra många olika sorters kontaktpunkter och kommunikationssätt mellan offentlig förvaltning och dess kunder. Kontakten sker antingen via en tjänsteman eller genom att kunden servar sig själv via exempelvis publik dator.

6.6 Presentation av och bättre åtkomst till beslutsfattare.

Det är viktigt att för kunden klargöra vilka aktörer som på olika sätt påverkar hans ärende. Dels kan aktörerna presenteras med bild, ljud och text. Och dels kan dialogen med dom underlättas via olika lösningar för telefon och dator.

6.7 Förbättrade möjligheter till "feed-back" från kunden och ökat deltagande i den politiska processen.

Att lägga ut den direkta servicen närmare medborgarna kan bidra till att skapa ökat intresse för och deltagande i den politiska processen. Om kommuner och myndigheter på detta sätt finns tillgängliga i exempelvis affärscentra och på bussstationer - där allmänheten finns - ökar naturligtvis möjligheten för medborgarna att engagera sig i förvaltningens beslutsfattande.

I de kundorienterade datasystemen kan man exempelvis lägga in enkla former av serviceenkäter som medborgaren själv besvarar vid kundbesöket. Det ger möjlighet till en kontinuerlig utvärdering av verksamheten.

7. Förslag till åtgärder

Det är av stor vikt att stat-kommunberedningen och civildepartementet under kommande år, på olika sätt, ägnar särskild uppmärksamhet åt utvecklandet av en "medborgarnära" offentlig förvaltning i enlighet med den idébild som presenterats i denna PM (Medborgarkontor, generalisthandläggare, Medborgarinformationssytem och självbetjänande medborgare). Den rationaliseringspotential och servicehöjande potential som finns i idébilden är starka skäl härför.

De centrala instansernas arbetsinsatser skall dock inte ha som mål att utreda fram en en enhetlig organisationsmodell som skall passa i hela landet. För det första har man då missat poängen med det "medborgarorienterade"

perspektivet - lokal anpassning till kundens krav. För det andra kommer denna utveckling inte att kunna utredas fram - det blir i stället genom konkreta lokala försök som utvecklingen drivs framåt.

På ett flertal ställen i landet har försök inletts som åtminstone i sin förlängning innehåller ett offensivt nytänkande vad gäller den offentliga förvaltningens möte med "kunden". Många av försöken befinner sig på ett mycket inledande stadium.

Några exempel som kan nämnas är servicestugorna i Botkyrka, NU-DU-projektet i Umeå, postens satsningar i Värmland och Västerbotten, MISO- och SLOS-projekten i Västernorrland, statliga lokalkontor i Uppland och Norrbotten, m fl.

Andra lösningar som kan utvecklas i den riktning som beskrivits i denna PM är exempelvis AMS "platshörnor" samt de informationscentraler som sedan länge finns i ett flertal kommuner. Om man så vill kan dessa organisationslösningar både bredda och fördjupa sin service. De kommunala bibliotekens roll kan också på så sätt vidgas.

Den särskilda uppmärksamhet som stat-kommunberedningen och civildepartementet under kommande femårsperiod bör ägna frågan om en "kundorienterad" offentlig förvaltning innebär att man på olika sätt skall stödja relevanta lokala försök. Stödet innebär att stat-komunberedningen och civildepartementet skall:

- Ge legitimitet till tvärsektoriella försöksarbeten.

Försökprojekten kommer många gånger att stöta på svårigheter som beror på den starka sektorsbevakningen. En legitimitet "uppifrån" vid exempelvis kontakter med fackmyndigheter kan därvid vara av stor hjälp.

- Ge legitimitet till att arbeta i ett "kund/medborgar- perspektiv".

Från flera håll kommer säkert att framhållas att verksamheten inte längre blir styrbar från högre administrativa nivåer om man utvecklar organisationen i ett "bottom-up-perspektiv". Civildepartementet måste därför ge legitimitet åt detta perspektiv.

- Avsätta särskilda medel under 5 år för försöksverksamhet med Medborgarkontor, generalisthandläggare, Medborgarinformationssystem och självservande medborgare.

En försöksverksamhet som innebär att man konkret söker komma tillrätta med bl a de fördyringar som sektorsorganisationen skapat, måste inledningsvis få kosta. Civildpartementet bör därför avsätta 15 milj kr för sådana försök under kommande femårsperiod.

Stat-kommunberedningen bör också verka för att Kommunförbundet avsätter en motsvarande summa under samma tidsperiod. Även landstingets förvaltningsservice är av intresse i dessa sammanhang, landstingsförbundet bör därför avsätta 5 milj kr. Ett alternativt finansieringssätt kan vara via medel som avsatts i den regionalpolitiska propositionen.

Medlen skall kunna användas till allt från att bygga om lokaler till att utbilda generalister. Ett hanterbart antal lokal försöksprojekt bör stödjas.

- Utvärdera de försöksprojekt man stödjer.

Försöksprojekten skall bygga på lokala aktiviteter och inte styras från centrala instanser. Därför är det av mycket stor vikt att ordentliga utvärderingar genomföres av de projekt som stöds. Vad tycker medborgarna om förändringarna ? Rationaliseringsvinster ? Uppfylls de politiska målen trots/tack vare lokala variationer på organisationsstruktur och personalkompetens ? Särskilda resurser måste avsättas för att få svar på bl a dessa frågor.

- Agera för att STU och Televerket satsar resurser på att utveckla Medborgarinformationssystem till stöd för generalisthandläggare och självbetjänande medborgare.

I ITYP-programmet satsar STU speciellt på att utveckla datorstöd för tjänstesektorn. Här finns all anledning att verka för att en rimlig del av programmet avsätts för offentlig förvaltning. Detsamma gäller Televerkets Demotel-program.

- Agera för att kommunernas Trygghetsfonder och statsförvaltningens Förnyelsefonder kan stödja tvärsektoriella projekt.

F. n. fungerar fondernas inriktning på olika huvudmän som ett hinder för projekt som söker arbeta över sektorsgränserna.

- Agera för att vissa delar av de FoU-medel som fördelats i den nyligen avlämnade FoU-propositionen avsätts för forskning kring " En medborgarnära offentlig förvaltning med stöd av modern informationsteknologi".

Forskningsområdet rör ett flertal olika vetenskaper såsom statskunskap, sociologi, informationsbehandling, företagsekonomi och psykologi m fl.

- Agera för internationell kunskapsspridning - arrangera seminarium under hösten 1990.

Eftersom flera länder kommit längre än Sverige i sina försök med att kundorientera den offentliga förvaltningen finns skäl att verka för en aktiv kunskapsspridning mellan länderna. Det finns förutsättningar för att Nordiska Ministerrådet kan stödja en sådan utveckling.

- Agera för att "tvärsektoriella" organisationer byggs upp centralt.

Finans- och civildepartementen är strukturer som agerar tvärsektoriellt. Det finns dock behov av centrala organ som på en mer praktisk nivå kan stödja den lokala utvecklingen tvärs över sektorsgränserna. Initiativ bör därför tas om bildande av ett speciellt konsultbolag som har både kommunal och statlig förvaltningskompetens. Detta bolag bör kunna utveckla tjänster som säljs till olika lokala intressenter som söker förnya den offentliga förvaltningen såsom utbildningar och datorprogram för generalisthandläggare. Delar av den kompetens som finns inom SKD-Statskonsult och Kommundata AB kan vara av intresse.

- **Bedriva fortsatt utredningsarbete.**

Trots det faktum att det inte går att utreda fram en generell modell för den medborgarnära förvaltningen som skall passa hela landet, finns skäl att civildepartementet och/eller stat-kommunberedningen under den föreslagna försöksperioden på fem år har en särskild utredningsorganisation som bevakar utvecklingen av den medborgarorienterade förvaltningen.I och med att det är på den lokala nivån som utveckligsarbetet skall ske får den centrala utredningsorganisationen inte bli stor. Rimligtvis bör några personalorganisationer, några fackmyndigheter, några kommunal- och landstingsrepresentanter och några forskare ingå i utredningen. En fördel är om samtliga kommer från lokal eller regional nivå. En särskild sekreterare med inriktnig mot medborgarnära förvaltning bör anställas.

Några frågeställningar som kräver fortsatt utredning är:

- **Huvudmannaskapsfrågor**
  + vem ansvarar för gemensam personal
  + statens och kommunernas roller
  + vem bekostar de nya organisationerna
  + anslags- och styrfrågor
  + mm
- **Lagstftningen**
  + hinder för att använda gemensam personal ?
  + "sambruk" av lagstiftningen
  + datalagens gränser
  + förvaltnings- och kommunallagen
  + mm
- **Ny yrkeskompetens**
  + specialist- vs generalistkompetens som lönefaktor
  + karriärvägar, generalisten som framtidens chef
  + hur långt kan man gå i generalistkompetens
- **Rationaliseringsmöjligheter**
  + hur ta hem rationaliseringsvinster om flera myndigheter berörs
  + hur ta hem rationaliseringsvinster så det kommer det lokala området till del
  + hitta generella tendenser i de utvärderingar som görs
  + mm
- **Serviceförbättring**
  + ombudsmannaroll för frontpersonalen
  + bättre rådgivning
  + bättre feed-back från kunden
  + ökat engagemeng från kunden

+ helhetssyn
+ tillgänglighet/kvalite
+ hitta generella tendenser i de utvärderingar som görs
+ mm

- **Informationstekniken**
  + Hur kan tekniken stödja det mänskliga mötet ?
  + Säkerhets- och integritetsfrågor
  + Bra informationsteknik för självbetjänande medborgare ?
  + Hur bekostas servicen som tillhandahålles via dator ?
  + hitta generella tendenser i de utvärderingar som görs ?
  + mm
- **Ny förvaltningsstruktur efter lokala förhållanden**
  + demografiska variationer som påverkar serviceutbudet
  + geografiska förhållanden som påverkar serviceutbudet
  + metoder för att ta reda på kundens behov
  + vilken service kräver närhet och litenhet
  + vilken service kan man ge från regional och central nivå
  + relationen mellan specialmyndigheten/förvaltningen och generalisten
  + var går gränsen för oenhetligheten, var får det inte finnas lokala variationer
  + hitta generella tendenser i de utvärderingar som görs
- **mm**

Bilaga I

PM Posten och lokalkontorsutredningen

Posten, K PM
Per-Olof Sandrén
1990-03-09

Posten och lokalkontorsutredningen

Posten ser som sin skyldighet att upprätthålla följande grundläggande service över hela landet.

* Normalbrev, postpaket och betalningar skall kunna förmedlas över hela landet till enhetlig taxa. Denna verksamhet skall sammantaget vara tillräckligt lönsam.
* Posten skall vara beredd att på begäran offerera utbärning av tidningar.

I praktiken måste det finnas tumregler för postservicens utformning i glesbygd. Alla sådana regler skall tillämpas under socialt ansvar och med särskilt ansvarstagande till kvarboende äldre och handikappade.

Sverige har allmänt sett mycket väl utvecklade och heltäckande distributionsnät med hög tillgänglighet och kvalité för brev, paket och betalningar. Posten har i samarbete med PKbanken även utvecklat en relativt omfattande bankverksamhet för privatpersoner.

Parallellt med en stabil tillväxt i postmängderna ökar konkurrensen för Postens olika tjänster samtidigt stiger kostnaderna.

Den snabba utvecklingen av telefax och elektronisk meddelandesystem påverkar tillväxten i brevvolymerna samtidigt som bud- och kurirföretag är aktiva på Postens traditionella brev och paketmarknader, såväl nationellt som internationellt.

Utvecklingen av Postens giro/bank- och kassatjänster påverkas av den elektroniska utvecklingen som möjliggör rationellare produktion och nya tjänster. Fler betalningar går direkt mellan konton och användningen av betalningsautomater ökar. Även staten och kommunerna rationaliserar sin penninghantering.

Detta leder till färre transaktioner i postkassorna och hos lantbrevbärarna. Beläggningen i kassa- och lantbrevbäringsnäten i glesbygd påverkas även av att glesbygdsbefolkningen fortsättter att minska.

Postens kostnader för glesbygdsservicen 1990 beräknas till ca 1,6 miljarder kronor. Intäkterna från motsvarande områden är obetydliga. Underskottet täcks i betydande grad av Postens intäkter från Postgirots hantering av statens betalningsströmmar (Posten är "statens kassör"). Det är därför mycket angeläget att Postens förutsättningar att bedriva postgiroverksamheten inte försämras eftersom Postgirots ekonomi är av avgörande betydelse för Postens möjligheter att upprätthålla en rikstäckande kassaservice.

Formerna för postservicen varierar över landet. Servicen anordnas genom postkontor,

postkontor på entreprenad, stadsbrevbäring, lantbrevbäring, postboxar och postväskor. Ändringar i kundunderlag och postmängder gör att formerna för postservicen fortlöpande måste anpassas. På samma sätt som servicenätet måste byggas ut för att klara ökade postvolymer och service i nya bostadsområden måste formerna för postservicen ses över både i tätorter och på landsbygden när kundunderlaget minskar.

Sammanställning av Postens olika seviceformer:

Postkontor	2 100 st
Postkontor på entreprenad	90 st (i vissa fall enklare postservice)
Stadsbrevbäringsdistrikt	8 000 st (3 420 000 hushåll)
Lantbrevbäringslinjer	2 700 st (870 000 fasta hushåll, 185 000 sommarhushåll)
Postboxar	240 000 st
Postväskor	10 000 st
Brevlådor	42 000 st

Posten arbetar sedan några år aktivt för att via lantbrevbärare och postkontor utföra till egentliga postverksamheten kompletterande tjänster genom samarbete med privata företag, kommuner och statliga verk och myndigheter. Posten söker t ex utnyttja möjligheterna till samverkan med kommunerna för kommunal service av olika slag. Lantbrevbärarna är en resurs som med postkontor som bas borde kunna utnyttjas bättre. Enligt en ramöverenskommelse med socialstyrelsen erbjuder Posten kommunerna att träffa avtal om detta.

Lantbrevbärare

- utför kontakttjänst, dvs lantbrevbäraren fungerar som kontaktlänk mellan kommunen och personer som bor vid lantbrevbäringslinjen
- gör hembesök hos personer efter linjen
- distribuerar varor till personer efter linjen
- utför andra särskilda uppdrag åt personer efter linjen.

För närvarande förekommer social service på 750 lantbrevbäringslinjer i 85 kommuner. I en del kommuner pågår försök med utökad social service som t ex distribution av mat, apoteksvaror, hörbatterier och en del andra tjänster. Det förekommer även prov med försäljning av penninglotter. I en kommun lämnar lantbrevbäraren vägrapporter till kommunens gatukontor.

Även små postkontor deltar i försök med kommunal och annan offentlig service.

Posten anser att en ökad samverkan av det här slaget är betydelsefull för att - i varje fall på någon sikt - bidra till att begränsa Postens ständigt stigande kostnader för postservicen på landsbygden. Lyckas försöken ökar också sannolikheten för att Posten även i framtiden skall klara att inom sin egen ekonomi hålla en god service för alla även i glesbygd.

I vissa lägen är det mer rationellt att andra utför postservice på entreprenad åt Posten. Även sådana alternativ prövas sedan några år med beaktande av de särskilda kompetens- och säkerhetskrav som posthanteringen ställer.

Posten fortsätter alltså att ta initiativ till och aktivt medverka i nya och utökade samverkansformer på postkontor och lantbrevbäringslinjer i glesbygd.

Sammanfattning

Under förutsättning att Posten ges rimliga ekonomiska och andra verksamhetsförutsättningar att hävda sig i den framtida konkurrensen, både vad det gäller giro/bankverksamheten som transport- och distributionsområdena, bör Posten i vart fall till i mitten av 90-talet klara att tillgodose kraven på en fortsatt god standard på servicen i glesbygd.

Posten bedömer det emellertid som angeläget att en aktiv, konstruktiv, öppen och på affärsmässiga villkor grundad samverkan etableras dels mellan verk och myndigheter inom den statliga sektorn, dels mellan statlig, kommunal och privat sektor. Detta för att skapa ökade förutsättningar att behålla post- och annan för glesbygdsbefolkningen viktig samhällsservice.

Posten är för sin del beredd att även i fortsättningen aktivt medverka i sådana försök vid mindre postkontor och på lantbrevbäringslinjer. Posten kan fungera som huvudman enligt avtal med andra intressenter eller träffa entreprenadavtal med annan huvudman om skötsel av vissa postärenden.

KUNGL. BIBL.
1990 -10-22
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa.[49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.[21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]

KUNGL. BIBL.
1990 -10- 22
STOCKHOLM