



2008:3



STATSKONTORET

Staten regionalt och lokalt

Modeller för organisation och samverkan





DATUM
2008-01-23
ERT DATUM
2007-11-09

DIARIENR
2007/227-5
ER BETECKNING
Dnr 26/07

Förvaltningskommittén (Fi 2006:08)
103 33 Stockholm

Uppdrag om statens organisering på lokal och regional nivå

På uppdrag av Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) har Statskontoret låtit två konsulter utarbeta en promemoria om statens organisering på lokal och regional nivå. Promemorian ska utgöra ett diskussionsunderlag för Förvaltningskommittén.

Sedan tidigare har Statskontoret arbetat med frågor som på olika sätt haft att göra med statens organisering på lokal och regional nivå samt med samverkan mellan statliga myndigheter och kommunala huvudmän. De senaste åren har sådana frågor behandlats i bland annat följande rapporter:

- *Tillsammans i storstaden. En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen* (Statskontoret 2002:23).
- *Det regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling?* (Statskontoret 2004:5).
- *Det nya Arbetsmarknadsverket* (Statskontoret 2004:16).
- *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* (Statskontoret 2004:32).
- *Sektorisering inom offentlig förvaltning* (Statskontoret 2005:3).
- *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen* (Statskontoret 2005:18).
- *Sammanslagna tingsrätter. En utvärdering* (Statskontoret 2007:9).
- *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar.* Statskontorets årsbok 2007 (Statskontorets småskrifter 2)

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Staten regionalt och lokalt – modeller för organisation och samverkan* till Förvaltningskommittén.



Promemorian har utarbetats av konsulterna Peter Gorpe och Lars Dahlberg. Författarna svarar själva för innehållet i promemorian.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Rickard Broddvall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Rickard Broddvall

Innehåll

Inledning	9
 Del I Dags att återsamla staten regionalt – eller för sent?	 13
1 Sammanfattning och slutsatser	15
1.1 En renodlad sektorsprincip avvisas	15
1.2 Slutsatser i punktform	15
1.3 Modellen om återsamling förtydligad	16
1.4 En regional samverkansstruktur	17
1.5 Länsstyrelserna ges en starkare roll	19
1.6 Status quo är också möjligt, men inte önskvärt	20
2 Oxenstierna – död eller levande?	21
2.1 Länen – en mönsterbildande administrativ struktur	21
2.2 Från maktbalans mellan geografiska nivåer till central myndighetsstyrning	22
2.3 Från kanslerns fasta hand till den berusade spindeln	23
2.4 Nu står det och väger	23
3 Sektorsprincipen slås fast	25
3.1 Kritiken skjuter över målet	25
3.2 Egentligen bara ett fåtal stora sektorsproblem	26
3.3 Länsstyrelser och andra länsorgan kan avskaffas	28
3.4 En lösning eller bensin på brasan?	29
4 Återsamling i större regioner	31
4.1 Att hitta balansen mellan specialisering och integrering	31
4.2 Ansvarsutredningen som utgångspunkt	31
4.3 Svagheter i den nuvarande processen och Ansvarskommitténs slutrapport	32
4.3.1 Vem ska anpassa sig till vem?	32
4.3.2 Regeringen behöver formulera ett alternativ	34
5 Remissvar om regional återsamling	35
5.1 Kommunernas syn på saken	35
5.2 Länsstyrelserna	37
5.3 Andra myndigheter och remissinstanser	39
5.4 Arbetsmarknadens parter och andra remissinstanser	40
6 Statliga myndigheter är en brokig skara	43
6.1 En enkät	43
6.2 Myndigheter grupperade efter samverkansbehov	44
6.3 Vad anser berörda sektorsmyndigheter?	49
6.3.1 De flesta är positiva, fast ibland med förbehåll.	49
6.3.2 Ett fåtal tar inte ställning	54
6.3.3 Några tunga myndigheter är avvisande	54
6.3.4 Myndigheter med verksamhet inom länsstyrelserna	56

7	Slutsats om samband	59
7.1	Gemensam geografi ger bättre förutsättningar för samverkan	59
7.2	Regionala myndighetsblock	60
7.3	Men visst måste undantag göras	61
7.4	Myndighetskollegium för regional samverkan	62
7.4.1	En samverkansstruktur med flera tematiska block	62
7.4.2	Vad ska de olika samverkansblocken producera?	64
7.5	En starkare sektorssamverkan – samordnad länsförvaltning II	66
8	Hur ska detta system styras?	71
8.1	Samspel departement, sektorsmyndighet, länsstyrelse	71
8.2	Länsstyrelserna – kontorshotell, sektorsombud eller sektorssamordnare?	72
8.3	Länsstyrelser eller förvaltningskontor?	73
8.3.1	Förvaltning är huvuduppdraget	73
8.3.2	En principorganisation för länsstyrelserna?	74
8.4	Samordningsmetoder och samordningsroller	75
8.4.1	Hierarki och lag ger tydligt samordningsmandat	75
8.4.2	Partnerskap och pengar kan också fungera	76
8.4.3	Svagt förordningsstöd inget att luta sig mot	76
8.4.4	Plattformer för samverkan och egna initiativ	77
8.4.5	Förbättrad sektorssamverkan i sammanfattning	78
8.5	Kopplingen till Regeringskansliet	79
8.6	Större regioner med närhet till medborgarna	81
9	Realism eller utopi?	83
9.1	Staten ligger lågt – hur länge till?	83
9.2	Dagsläget består – asymmetri i flera dimensioner	84
9.3	Men varför inte försöka ändra – trots allt	85
9.4	Hur ska kartan se ut?	86
<i>Del II Det nya medborgarmötet</i>		91
10	Sammanfattning och slutsatser	93
11	Den myndighetsvisa fasen	101
11.1	Huvuddragen i utvecklingen hittills	101
11.2	Myndigheternas drivkrafter	106
12	Samverkansfasen	109
12.1	VISAM – sex myndigheter samverkar	109
12.2	Gemensamma servicekontor	110
12.3	Samverkan – del i en organisatorisk omdaning	113
12.3.1	AF:s organisatoriska omvandling och medborgarmöte	113
12.3.2	FK:s organisatoriska omvandling och medborgarmöte	116
12.3.3	Skatteverkets organisatorisk omdaning och medborgarmöte	119
12.3.4	Medborgarmötets fortsatta förändring	123

13	Hur långt bär frivillig samverkan?	131
13.1	Ett skifte av organisationsprinciper	131
13.2	Frivillig samverkan går långsamt	133
13.3	Regeringen skyndar på myndigheterna	136
13.4	Blir det bättre för medborgarna?	138
14	Två andra modeller för medborgarmötet	141
14.1	Den australiska modellen	141
14.1.1	Bakgrund och bärande idéer	141
14.1.2	Från ”smal” till ”bred” dörr in.	142
14.1.3	Medborgarnas första möte med Centrelink.	143
14.1.4	Konkurrensutsatta och kvalitetsbedömda utförare	144
14.1.5	Centrelink som myndighet	144
14.2	Den norska modellen	145
14.2.1	Problem, mål och bärande idéer	145
14.2.2	Den nya organisationen i stort	147
14.2.3	En varierande bred dörr in	148
14.2.4	Medborgarnas möte med NAV	148
14.2.5	Organisation och ledning av NAV-kontoren	149
14.2.6	Genomförandet av NAV-reformen	150
14.2.7	Ny organisation först – ny politik sedan	150
14.3	Erfarenheter av de två modellerna	151
15	Dags för strukturfasen	155
15.1	Principen ”en dörr in” bör tillämpas	155
15.1.1	Tre förvaltningspolitiska värden	155
15.1.2	Om medborgarorientering prioriteras	159
15.1.3	Bygg en ny dörr in	160
15.1.4	Ny struktur ger högre förvaltningspolitiska värden	163
15.2	Bygg vidare på servicekontoren	163
15.3	Utpeka myndigheter med ”processansvar”	166
15.4	Servicecenter – ett regionalpolitiskt instrument	171
	Slutord	173
	Författarpresentation	175

Inledning

I direktiven till Förvaltningskommittén återkommer formuleringen att det behövs en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltning. En sådan förvaltningsstruktur förväntas förenkla kontakterna för medborgare och företag och underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning. I direktiven sägs att ”myndighetsstrukturen blivit komplicerad och svåröverskådlig. Tidigare förvaltningspolitiska principer och riktlinjer för organisering och styrning av förvaltningen har haft dåligt genomslag; i stället har olika lösningar tillämpats inom olika politikområden utan tydliga motiv för vald lösning.”

Utredningen förväntas formulera ett antal organisationsprinciper som kan vara vägledande för den statliga förvaltningsstrukturen. Direktiven säger inget om översynen avser olika nivåer i förvaltningen – central, regional och lokal. I denna rapport utgår vi från att staten måste ha en organisationspolitik som inte endast avser den centrala myndighetsnivån. Sen är det en annan sak att politiken antingen kan innehålla ställningstaganden till hur regionala och lokala nivåer ska vara organiserade eller ställningstagandet att dessa frågor ska delegeras till respektive myndighet. Under de senaste decennierna har förvaltningspolitiken tydligt förflyttat sig från den första positionen till den andra – utan att ta hela steget ut.

Det bör tilläggas att vi i det här sammanhanget inte behandlar uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun på lokal och regional nivå, även om det är en mycket viktig organisationsfråga för staten att fastställa vem som bör göra vad i samhällsorganisationen. Detta har behandlats i Ansvarskommittén. Här håller vi oss till den statliga förvaltningen.

Regeringen har alltså delegerat till respektive myndighet att själv bestämma sin organisation. Denna delegering har möjliggjort en centralisering inom myndigheterna. Under senare delen av 1990-talet slogs lokala och regionala myndigheter samman till myndigheter med ett större geografiskt ansvarsområde. Under 2000-talet har utvecklingen fortsatt så att lokala och/eller regionala enheter mist sin status som egna myndigheter och blivit lokal- eller regionkontor. De tidigare centrala myndigheterna har blivit huvudkontor i en samlad myndighet – Skatteverket, Vägverket, Arbetsmiljöverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan och nu senast AMS som blivit Arbetsförmedlingen. Begreppet *enmyndighet* har myntats.

Motiven för dessa förändringar har varit av flera slag. Först handlar det om ett förhållandevis enkelt *stordriftstänkande*. Lokala eller regionala enheter har bedömts vara för små för att kunna bedriva verksamheten effektivt.

Ett annat motiv har varit *ökad rättssäkerhet*. Kravet på lika tillämpning över hela landet har blivit viktigare än kravet på situationsanpassning. Därför

måste alltså organisationen utformas så att centrala riktlinjer får fullt genomslag i hela myndigheten. Det gäller hela vägen från regering till central myndighet och från den centrala myndigheten till regionala och lokala enheter. Implementeringskedjan måste vara väloljad.

Den tidigare organisationsprincipen där regionala och lokala självständiga myndigheter kunde balansera en möjligtvis alltför stark generaldirektör försvårade möjligheten för regeringen att utkräva *ansvar* från denne. ”Jag rår inte på mina självständiga regionala myndighetschefer”, kunde GD säga. ”Nu får du hela makten och hela ansvaret”, kan regeringen nu säga ”och vi kommer noggrant följa upp hur det går med olika resultatmätt och andra indikatorer”.

Ett ytterligare motiv för att bilda sammanhållna myndigheter är att det då blir lättare att *koncentrera handläggningen av vissa ärenden* till en eller ett fåtal platser. En sådan omfördelning kan vara befogad för att vissa specialiteter ska kunna samlas på ett ställe för att ta hand om förhållandevis sällsynta och/eller komplicerade ärenden. Som grädde på moset blir det också lättare att lokalisera vissa distansoberoende verksamheter till regionalpolitiskt utsatta orter. Inte minst det senare har gjorts möjligt genom utvecklingen inom IKT-området. När nästan allt beslutsunderlag från blanketter skannas in eller kommer direkt från medborgare via nätet kan handläggningen utföras var som helst i landet.

Det finns alltså flera goda skäl som talar för att den hittillsvarande utvecklingen varit riktig. Men utvecklingen har också kritiserats. Arbetsuppdelning, specialisering och sektorisering må vara nödvändigt för effektivitet och rättssäkerhet, men det finns ett läge när förmågan att se på helheten går förlorad. Myndigheterna ser primärt till sin sektor samtidigt som många samhällsproblem är sektorsövergripande. Man kan naturligtvis hävda att Regeringskansliet har ansvaret för denna helhetssyn, men i realiteten är det omöjligt att hantera alla sektorsövergripande frågor på regeringsnivå.

Vår slutsats är att förvaltningen måste vara uppbyggd på ett sådant sätt att det råder en väl fungerande balans mellan specialisering och integrering. Man kan till viss del utforma sektorsövergripande arbetsformer eller organisationsmodeller på central myndighetsnivå, men grundprincipen på denna nivå är ändå specialisering. Istället ser vi den stora potentialen för sektorsamordning när man förflyttar sig från den nationella till den regionala och lokala nivån. Det är denna potential som vi utforskar i den här rapporten som består av två delar.

Del I behandlar den *regionala nivån* och tar till stora delar sin utgångspunkt i de förslag som lämnats av Ansvarskommittén. Strukturaspekten står i fokus. Tanken är att en förändrad organisationsstruktur kommer att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan statliga myndigheter med verk-

samhet på regional (och ibland också lokal) nivå. Samverkansfrågan ses här i första hand utifrån de olika myndigheternas verksamhet. I slutänden vinner alla medborgare på detta. Del II har fokus på den lokala nivån och på mötet mellan medborgare och myndigheter. Även i denna del står behovet av strukturförändringar i centrum. Det handlar om myndigheter som till stor del har en serviceroll gentemot medborgarna och vi ger förslag byggda på principen ”en dörr in”. En organisationsstruktur som tar sin utgångspunkt i medborgarperspektivet har förutsättningar att skapa större medborgarnytta.

De två delarna har både likheter och olikheter. Gemensamt är att de kretsar kring möjligheterna att organisera för integrering. Gemensamt är också slutsatserna, nämligen att det inte alltid finns tillräckligt starka incitament hos myndigheterna själva att hitta goda samverkansformer. Det finns ett sektoriellt egenintresse som också stöds av rådande styrsystem och utvärderingsmodeller. Samverkan kostar. Att samverka – och än mer att samordna – innebär att till viss del att anpassa sig till andra och därmed förlora lite i makt och styrförmåga. Slutsatsen blir att regeringen ibland måste ingripa för att få till stånd önskad integrering. Den organisationsmakt som under senare år har delegerats till myndigheterna bör därför i vissa fall tas tillbaka.

För att få till stånd bättre integration föreslår vi förändringar som delvis förutsätter att regeringen fattar strategiska organisationsbeslut. Under senare år har renodling efter roll och funktion varit ett vanligt motiv för organisationsförändringar. Myndigheterna har blivit ”smalare”. Men det är också möjligt att välja organisationsprincipen breddning och integrering av fler funktioner. Vi kallar denna metod för integrering genom hierarkin. Det är den kraftigaste formen av integrationsmekanism – även om det är väl känt att det kan ta lång tid att helt integrera två eller flera organisationer som slagits samman. Vi lämnar sådana förslag i rapportens bägge delar, dock avseende olika områden.

En annan integrationsmekanism som ligger till grund för vissa av våra förslag i rapportens båda delar är att regeringen tilldelar en viss myndighet ett samordningsansvar som är vidare än den egna myndighetens primära uppgift. En myndighet kan ges ansvar för att vissa sektorsövergripande processer fungerar eller att ha ett ansvar för att myndigheter som arbetar inom samma geografiska områden samverkar när behov föreligger.

En tredje mekanism är att regeringen fastställer vilka samverkansstrukturer som bör finnas inom olika samhällsområden och anger rollfördelningen mellan olika myndigheter i dessa. Mönstret kan i vissa fall formaliseras genom regler och rutiner om informationsutbyte och beslutsfattande som berör flera olika offentliga organ. Ett mycket väl utvecklat sådant system finns i Plan- och bygglagstiftningen, PBL. I medborgarmötet är det viktigt att inte lägga samordningsansvaret på medborgaren utan att i stället se till att

de myndigheter som är inblandade kan hantera medborgarens samlade behovsbild enligt modellen ”en dörr in”.

Ytterligare en likhet mellan Del I och Del II är att ambitionen att öka tydligheten i strukturen på regional respektive på lokal nivå. Här finns dock också skillnader. I Del I handlar det mest om att skapa samverkansformer mellan de berörda myndigheterna på regional nivå, vilket i sin tur ger en tydlighet mot andra organiserade samhällsintressen såsom kommuner, andra myndigheter och den sociala ekonomin. I Del II handlar det om att skapa en organisation och samverkansformer som ger tydlighet och enkelhet mot medborgarna. I bägge fallen är dock budskapet klart: organisation är ett viktigt politiskt styrmedel som kan användas för att åstadkomma bättre integration mellan olika offentliga verksamheter.

Del I

Dags att återsamla
staten regionalt – eller
för sent?

1 Sammanfattning och slutsatser

Den dominerande organisationsprincipen i staten är renodling och sektorisering. Denna princip har under åren blivit allt starkare och grundas i kraven på enhetlighet i rättstillämpningen, effektivisering genom specialisering och likabehandling av medborgarna. Trots att denna utveckling ofta kritiserar menar vissa att kritiken skjuter över målet och att de problem som lyfts fram inte är värre än att de kan hanteras inom en ren sektoriell förvaltning. Vi börjar med att kort måla upp en statlig organisationsprincip för ett sådant alternativ.

1.1 En renodlad sektorsprincip avvisas

Den innebär att regeringen accepterar att pendeln svänger vidare i riktning mot än mer sektorisering bl.a. med hänvisning till effektivitet och likabehandling. Regeringen formulerar endast organisationsprinciper avseende den centrala förvaltningen, som i sin tur efter eget gottfinnande väljer sin regionala och lokala organisation. De nya regionkommunerna och de vanliga kommunerna ses som bärare av ett helhetsintresse. Samordningsbehov i övrigt hanteras ad hoc eller av förvaltningen själv. Regeringen ger sektorsmyndigheterna ett generellt uppdrag att se till att erforderlig samordning mellan myndigheterna äger rum – centralt, regionalt och lokalt. Länsstyrelserna nuvarande verksamhet delas upp på ett antal befintliga och i vissa fall nya sektorsverk.

Problem och politiska mål är dock ofta mångdimensionella och sektorsövergripande. De kan inte alltid hanteras inom en och samma sektors regelsystem och organisation. Antingen faller vissa frågor mellan stolarna eller så måste de hanteras genom samverkan mellan aktörer inom flera sektorer. Ingen part ensam förfogar över hela medelsarsenalen. Vi tror därför inte att det skulle räcka med så svaga samordningsmekanismer i den svenska samhällsorganisationen

1.2 Slutsatser i punktform

Rörelseriktningen i den statliga organisationen är i dagsläget oklar, men den verkar mer gå i riktning mot sektorisering än integrering. Det pågår en stor mängd utredningar som behandlar organisations- och styrningsfrågor. Det är tveksamt om det finns mekanismer inom Regeringskansliet som har överblick och politiska möjligheter att säkerställa att dessa olika utredningars förslag kommer att följa någon sammanhållen förvaltningsorganisatorisk princip.

Därför förespråkar vi följande:

- Regeringen slår fast att sektorsprincipen inom den statliga organisationen ska balanseras av en territoriell sektorsövergripande princip på central, regional och lokal nivå.
- Regeringen tar tillbaka en del av den organisationsmakt som har delegerats till de statliga myndigheterna, nämligen mandatet att fritt välja regional organisatorisk indelning. Ansvarskommittén tes ”återsamla staten” blir vägledande.
- Regeringen påbörjar en process med inriktning mot större regionala förvaltningsenheter. Ledstjärnan är administrativ effektivitet och tvärsektoriell samordning inom staten. På sikt eftersträvas en harmonisering mellan statens regionala förvaltningsorganisation och de nya regionkommunerna.
- En samverkansstruktur byggs upp inom de nya förvaltningsregionerna bestående av de nya länsstyrelserna som samordnare och regionala företrädare för de sektorsmyndigheter som har regionala enheter.
- Vissa tillsynsuppgifter som i dag ligger på sektorsmyndigheter eller på kommuner förs till de nya större länsstyrelserna.
- Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare markeras bl.a. genom att de nya landshövdingarna på en del av sin tid betraktas som en enhet inom Regeringskansliet, eventuellt formellt i form av en kommitté. En samordningsstruktur på hög politisk nivå inom Regeringskansliet inrättas. Här ingår exempelvis en ny befattning som statssekreterare med tvärsektoriella och territoriella samordningsuppgifter. Denne leder landshövdingegruppen.
- Som ett steg mot den ovan skisserade bilden inrättas en organisationsberedning inom Regeringskansliet. Den kan till viss del jämföras med lagrådet på så vis att uppgiften blir att se till att olika organisationsförslag är konsistenta med varandra och inte var och en ger uttryck för helt olika grundprinciper.

1.3 Modellen om återsamling förtydligad

Vilka statliga myndigheter ska då återsamlas regionalt? Ansvarskommittén tes om att ”återsamla staten” är alltför allmänt hållen. Vi har i en e-postenkät till företrädare för länsstyrelser och kommuner räknat upp myndigheter med regional organisation och bett dem ta ställning till två påståenden

”Jag anser att samspelet inom staten respektive mellan stat och region inom området *regional utveckling* respektive inom *andra områden än regional ut-*

veckling skulle bli bättre om myndigheterna nedan hade en regional organisation som överensstämmer med nya större regioner.”

Svaren visar att följande sektorsmyndigheter prioriteras. Enligt vår uppfattning bör återsamlas regeringen verka för att dessa myndigheter återsamlas regionalt – om inte starka skäl för motsatsen kan uppåddas.

Vägverket	AMS (Arbetsförmedlingen)	Försäkringskassan
Polis	Nutek (strukturfondsdel)	Lantmäterimyndigheten
Banverket	Socialstyrelsen (tillsynsenheter)	ESF-rådet
Länsrätterna	Migrationsverket	Skolverket (tillsyn)
Åklagarmyndigheten	Skogsstyrelsen	Kronofogden
Arbetsmiljöverket		

En genomgång av remissvaren på Ansvarsutredningen visar att många av de berörda myndigheterna och andra remissinstanser ser positivt på en återsamling i större regionala enheter. Det finns dock tendenser som går åt ett helt annat håll. Både Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket har nyligen genomfört omorganisationer där den regionala nivån har tagits bort. De fristående länsarbetsnämnderna har avskaffats och myndigheten har fr.o.m. 1 januari 2008 bytt namn till Arbetsförmedlingen (AF). Detta behöver inte innebära att dessa båda myndigheter därmed helt drar sig ur regional samverkan med andra myndigheter eller regioner, men den nya organisationen underlättar inte samverkan regionalt. Myndigheterna utvecklar dock – i samarbete med Skatteverket – sin lokala samverkan i intressanta banor, vilket beskrivs i Del II av denna rapport. Ur ett medborgarperspektiv är denna utveckling positiv, men lokal samverkan i medborgarmötet eliminerar inte behovet av regional samverkan när det gäller mer övergripande planerings, prioriterings och produktionsfrågor.

1.4 En regional samverkansstruktur

På basis av enkäten och remissvaren framträder några block av myndigheter vars regionala enheter det förefaller rimligt att gruppera i gemensamma storregioner. Dessa myndigheter har sådana likheter att det är motiverat att samgruppera dem geografiskt – om inte särskilda skäl föreligger. Vissa myndigheter uppträder i flera av dess block. Länsstyrelsen har verksamheter, mer eller mindre, inom varje block.

Ett regionalt utvecklingsblock

Vägverket, Banverket, Arbetsförmedlingen, Nutek, ESF-rådet, universitet och högskolor inom regionen samt länsstyrelserna i de fall utvecklingsansvaret ligger kvar hos dessa¹

¹ Också bolagen Almi Företagspartners och Innovationsbron hör också till detta block.

Ett mark- och fysisk planeringsblock

Lantmäteriverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Vägverket, Banverket samt Miljödomstolen

Ett välfärdsblock

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen, Migrationsverket samt Länsstyrelsen som efter nedläggningen av Integrationsverket fått uppgifter inom integrationsområdet

Ett tillsynsblock

Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Skolverket samt länsstyrelserna

Ett krishanteringsblock

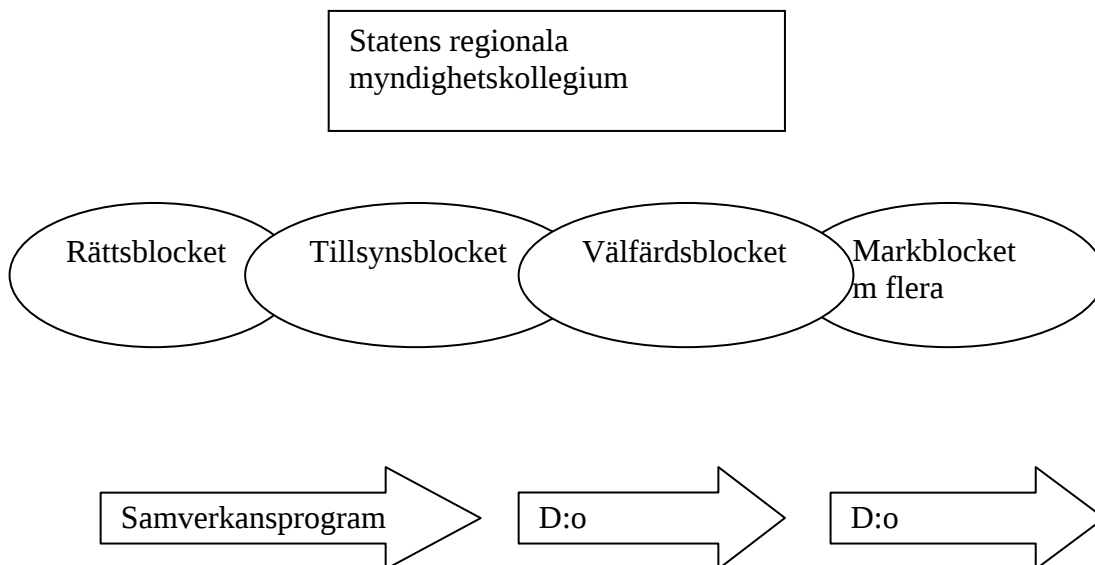
Länsstyrelsen, Vägverket, Banverket, Polisen och många fler

Ett rättsligt block

Polisen, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan (fuskdelen), Skatteverket, vissa domstolar samt länsstyrelsen

De nya länsstyrelserna ges i uppdrag att bygga upp en samverkansstruktur bestående av olika arenor för myndighetssamverkan, förslagsvis enligt indelningen ovan. Denna samverkansstruktur kommer att fungera som en yttre ram för andra, mer operativa samverkansinitiativ. Med ett inlån av terminologin från den regionala utvecklingspolitiken skulle man kunna tala om regionala myndighetspartnerskap. Vill man använda något mer klassisk myndighetsterminologi kan man laborera med begrepp som ett (eller flera) regionalt myndighetskollegier.

Ett organisatoriskt argument för en modell av skisserat slag är att staten skapar en samverkansorganisation som kommer att generera kunskap på en annan ledd än den traditionellt sektoriella. Kontakter mellan företrädare för olika sektorer underlättas av att man jobbar inom samma territorium. Denna nya skärningspunkt kan komma att fungera som en arena för sektorsövergripande överväganden och som en motvikt mot långt driven sektorisering. Ordförandeposten inom respektive "block" kommer rimligtvis från den myndighet som är mest engagerad i verksamheten, såsom polis eller åklagare i rättsblocket, Försäkringskassan i välfärdsblocket, länsstyrelsen i tillsynsblocket och markblocket. För att hålla samman dessa olika block skapas ett regionalt "myndighetskollegium" bestående av chefer för regionala statliga myndigheter under ledning av landshövdingen.



1.5 Länsstyrelserna ges en starkare roll

För att denna struktur ska fungera väl föreslår vi att länsstyrelsen får en starkare roll än i dag främst i tillsynsblocket. Därmed förbättras deras möjlighet att fungera som samordnare. Detta kan göras genom att vissa av de funktioner som i dag bedrivs av regionala enheter på sektorsmyndigheter (Socialstyrelsen, skolverket, Arbetsmiljöverket, Skogsstyrelsen²) men med färre regioner än dagens län, helt och hållet förs in i länsstyrelsen och inte bara ingår i det ovan skisserade samverkanssystemet. En regionreform skapar förutsättningar för detta. Tankarna bakom den samordnade länsförvaltningen i början av 1990-talet byggde på att föra samman flera planeringsuppgifter hos länsstyrelserna. Den här tanken bygger på att i första hand föra samman myndighetsuppgifter och i större geografiska enheter.

En organisation enligt förslaget förutsätter åtminstone två ytterligare förändringar.

Den första är att ledningsstrukturen inom de nya länsstyrelserna förstärks och förändras. Systemet med en landshövding och ett länsråd/överdirektör bör ersättas av en mer reguljär myndighetsmodell med en högste chef (landshövding) och ett antal avdelningschefer (länsråd eller biträdande landshövdingar). Landshövdingens roll som myndighetschef mer än regionens företrädare eller utredningsresurs till regeringens förfogande måste markeras.

² Detta förutsätter att den konsultativa delen av Skogsstyrelsen bryts ut och bildar ett nytt eget affärsverk eller bolag.

Landshövdingarna bör dock ges en särställning i förhållande till andra myndighetschefer i det att landshövdingarna förutom att vara myndighetschefer organisatoriskt knyts till Regeringskansliet. Detta organiseras på ett sådant sätt att sektorsövergripande perspektiv får en tydlig och stark organisatorisk hemvist.

1.6 Status quo är också möjligt, men inte önskvärt

Rapporten avslutas med konstaterandet att det naturligtvis finns en stor risk att det nuvarande blandsystemet bibehålls och varje organisatorisk förändring görs primärt utifrån sina egna förutsättningar utan sidoblickar på förvaltningsstrukturen i stort, antingen det gäller geografi eller funktion. Även i detta system kommer avsevärd tid och stora resurser att läggas ner på att hitta hyggligt väl fungerande samverkansformer. Eftersom strukturen är komplex kommer också dessa samverkansformer att variera både till form och innehåll och därför förmodligen att uppfattas som svåra att överblicka. Vissa önskvärda samverkansinitiativ kommer sannolikt inte att tas eftersom de krafter som vill främja samverkan helt enkelt inte orkar med detta i den krångliga strukturen. Vår förhoppning är att det nu finns en insikt om att det är dags att ta ett stort och tydligt steg i en ny riktning.

2 Oxenstierna – död eller levande?

2.1 Länen – en mönsterbildande administrativ struktur

När Axel Oxenstierna byggde upp stommen till statens förvaltningsstruktur ingick både de centrala ämbetsverken (kollegierna) och den regionala nivån genom länen.



Värt att notera är att den regionala nivån uteslutande handlade om den statliga förvaltningsstrukturen. När landstingen bildades år 1866 med uppgift att vara valkorporationer till första kammaren följde dessa den statliga administrativa strukturen. Så småningom las andra uppgifter, främst sjukvård, på landstingen eftersom kommunerna var för små.

Denna länsindelning som i sina huvuddrag utformades för över 350 år sedan har varit starkt mönsterbildande för statlig förvaltning – men även för andra organisationer

När t.ex. ett antal regionala enheter inom myndighetskoncerner etablerades vid sidan av länsstyrelserna för att ta hand om vissa stora politikområden under efterkrigstiden fick de formen av länsnämnder, ofta med en koppling till länsstyrelserna eller landshövdingen. Det var länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, läns skolnämnd, lantbruksnämnd och några till. Vägverkets och polisens regionala förvaltningsstruktur var också länsbaserad. Kopplingen bestod vanligtvis i att landshövdingen var ordförande i respektive nämnd.

Under 1980-talet utformades en statlig regional förvaltningspolitik under rubriken "Samordnad länsförvaltning." Den innebar att en stor del av de dåvarande länsstyrelsernas verksamhet, nämligen skatteförvaltningen, bröts ut och bildade en egen sektoriell myndighetskoncern under operativ ledning av Riksskatteverket. Samtidigt fördes flera länsnämnder in i länsstyrelsen. Där fanns redan tidigare enheter med koppling till sektorsmyndigheter, t.ex. inom miljö, kulturminnesvård, planväsende, trafik, beredskap och regional ekonomi. Tanken bakom denna länsförvaltningsreform var att samla olika länsvis bedrivna statliga verksamheter med betydande *planeringsinslag*.

Flera statliga utredningar hade tidigare lämnat förslag till en reformering av landets regionala struktur, också då främst med motivet att ett färre antal län skulle utgöra en bättre grund för samhällsplaneringen på regional nivå.

2.2 Från maktbalans mellan geografiska nivåer till central myndighetsstyrning

Vid tiden för sjösättandet av reformen för samordnad länsförvaltning var regeringens styrning av de statliga myndigheternas organisation betydande. En anledning till att regeringen då och tidigare ansåg det befogat att ha självständiga regionala myndigheter, t.ex. lokal skattemyndighet, yrkesinspektion, lantbruksnämnd, var maktbalans. De centrala myndigheterna och deras generaldirektörer skulle inte kunna bli för starka. Deras inflytande måste balanseras av tjänstemän på regional nivå med eget ansvar och med stöd av en lekmanastyrelse av kloka lokalt väl förankrade politiker eller andra regionala företrädare för arbetsmarknadens parter eller för näringslivet. Alltför centralistiska initiativ skulle kunna bromsas av personer med närmare markkontakt. Så var tanken.

Men pendeln har svängt från decentralisering och maktbalans till tydligare central styrning. Skälen har varit ett ökat krav på enhetlighet och därmed rättssäkerhet i myndighetsutövningen. En entydig lag ska inte medge några regionala undantag eller specialbestämmelser. En generaldirektör ska kunna styra sitt fögderi och vara ansvarig för resultaten. Han eller hon ska inte kunna hänvisa till självsvåldiga regiondirektörer. Ansvaret vilar på chefen. Då måste också befogenheterna ligga där.

Man kan säga att detta är en organisationsprincip som gradvis införts i den svenska statsförvaltningen. Allt färre beslut om organisation och personal fattas numer av regeringen. Myndigheternas chefer ansvarar själva för hur den inre organisationen ser ut och för vilka chefer som utses – förutom generaldirektören. Detta har lett till att allt fler myndigheter har övergivit länet som geografisk bas för sina regionala enheter – i den mån sådana har funnits. I andra fall har regeringen banat vägen för detta slags beslut genom att avskaffa regionala enheter som haft ställning som självständiga myndigheter inom en myndighetskoncern, t.ex. Länsarbetsnämnderna inom Arbetsmarknadsverket. I nästa steg har dessa enheter helt tagits bort efter beslut av myndigheternas högsta ledning.

2.3 Från kanslerns fasta hand till den berusade spindeln

Denna utveckling har lett till att den svenska förvaltningsgeografiska kartan har blivit alltmer varierad i takt med att olika myndigheter har valt sin egen geografiska indelning. Kvar på länsnivå finns i skrivande stund endast länsstyrelser, länspolis, länsrätter (i Västra Götaland finns fortfarande länsrätterna från de tidigare länen kvar) samt lantmäterimyndigheter. Almibolagen, som tidigare hette Regionala Utvecklingsfonder, finns också företrädna i varje län. Dessa ägs av staten (majoritetsägare) och landstingen. Länsarbetsnämnderna och de länsbaserade försäkringskassorna avvecklades den 1 januari 2008. Dock ska man vara medveten om att flera sektorsmyndigheter arbetar genom regionala enheter på länsstyrelserna. Det gäller t.ex. Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet.

Detta har beklagats av många. Det är inte mycket kvar av Oxenstiernas verk. Förvaltningskartan har ibland beskrivits som resultatet av en berusad spindels framfart. Ingen ordning alls. Men det är inte enbart brist på ordning och överblick som beklagas. Många menar att de olika myndigheternas ökade självständighet, i kombination med andra utvecklingstendenser i samhället, lett till en sektorisering eller fragmentering av den offentliga förvaltningen. Men verkligheten låter sig inte inordnas i sektorer på samma vis som riksdagsutskott, departement, statliga myndigheter eller kommunala nämnder. Verklighetens problem är ofta mångdimensionella och sektorsövergripande. De kan inte alltid hanteras inom en och samma sektors regelsystem och organisation. Antingen faller vissa frågor mellan stolarna eller så måste problemen lösas genom samverkan mellan aktörer inom flera sektorer. Ingen part ensam förfogar över hela medelsarsenalen.

En annan aspekt på denna utveckling, som faktiskt inte har uppmärksamats i den allmänna debatten, är att statsförvaltningen numer styrs mer renodlat byråkratiskt. De olika inslag av lekman- och politikerinflytande som sedan 1930-talet gradvis infördes i flera statliga verk i bl.a. i form av styrelser och nämnder på central och regional nivå har nu mer eller mindre helt försvunnit. Detta har skett samtidigt som politikerinslaget inom området regional tillväxt har ökat mycket starkt.

2.4 Nu står det och väger

I dagsläget är det svårt att se vilken organisationsprincip som är vägledande när det gäller statens regionala organisation. Är tanken om den samordnade länsförvaltningen definitivt på väg ut eller ska den tas upp på nytt men då avse färre regioner?

Ansvarskommittén går på den senare linjen. Kommittén har haft två uppgifter. Den ena har varit att se om det finns anledning att föra över vissa uppgifter som i dagsläget utförs av statliga myndigheter till regionala folkvalda organ. Dessa kallas i förslaget för regionkommuner. Den andra har varit att bedöma om den svenska samhällsorganisationen skulle kunna fungera effektivare om man på såväl statlig som regionkommunal nivå arbetade inom större geografiska enheter än dagens län. Ansvarskommittén föreslår att sex till nio nya regioner/län bildas och att statliga myndigheter med regional organisation så långt möjligt ska låta dessa vara vägledande för den egna regionala organisationen.

Vi kommer att återkomma till och fördjupa Ansvarskommittén tankegångar, men börjar med att skissera hur en diametralt motsatt organisationsprincip för staten skulle kunna utformas. Detta görs för att förtydliga att det finns principiella val: fortsatt och förstärkt sektorisering alternativt regional åter-samling. Ett flertal aktuella utredningar går helt på sektoriseringslinjen. Det gäller t.ex. frågor om tillsyn inom socialtjänsten och myndighetsstrukturen inom kommunikationsområdet. Det är svårt att se att det finns någon process eller annan kraft inom Regeringskansliet som arbetar för att olika förslag med organisatorisk innebörd eller organisatoriska konsekvenser för staten stäms av inbördes. Den rådande principen, som naturligtvis också kan vara vägledande för framtiden, är att tillämpa olika principer vid olika tillfällen och fatta varje beslut om organisation utifrån mer tids- och situationsbetingade utgångspunkter. Vi återkommer kort i denna dels slutkapitel om detta ”varken eller” alternativ.

3 Sektorsprincipen slås fast

I det här alternativet går Oxenstiernas verk definitivt i graven. Staten väljer som organisationsprincip att helt avveckla alla centrala direktiv om hur den egna förvaltningen ska organiseras lokalt och regionalt. Staten inskränker sig med en sådan princip till att fastställa gränser för kommuner och landstingskommuner – regionkommuner enligt Ansvarskommittén förslag. Staten fortsätter naturligtvis att definiera vissa uppgifter som dessa nivåer har skyldighet att svara för – skola, omsorg osv. Andra uppgifter är frivilliga – fritid, kultur, näringslivsfrämjande verksamhet m.m.

Riksdag och regering definierar statens organisation endast på den nationella nivån. Hur centrala myndigheter eller andra statliga organ därefter organiserar sig geografiskt delegeras till dessa. En konsekvens av principen är att länsstyrelserna, som är regionala myndigheter med sektorsövergripande uppgifter, avskaffas. Sektorssamordning under regeringsnivån lämnas över till respektive sektorsmyndighet.

3.1 Kritiken skjuter över målet

Vad kan anföras som argument för den ovan nämnda principen? Det första är att specialisering utgör grunden för västerlandets välstånd. Det gäller både när man bygger bilar och hanterar skatteärenden. I specialiseringsbegreppet ingår att kompetens, ekonomiska resurser, regelverk och organisation sammanfaller. Ett annat motiv är att decentralisering till myndighetscheferna är effektivt. Dessa ska ha fullt ansvar för hur myndigheten leds och organiseras. Ansvarsutkrävandet blir därmed tydligt. Av detta följer att det är rationellt att låta varje myndighets verksamhetslogik styra den geografiska underindelning.

Visserligen beklagar sig många över de problem som sektoriseringen leder till. Kritiken avser både sektorisering i största allmänhet och det förhållande att olika sektorsmyndigheter har valt att arbeta med olika regionala indelningar, vilket försvårar samordning. Men skjuter inte kritiken över målet? Att olika sektorer specialiserar sig inom sina områden, organiserar sig på bästa sätt utifrån sina egna intressen och att de fått statsmakternas uppdrag att hävda sektorns intresse är inget konstigt. Både politik och förvaltning har inslag av maktspel där den som inte har lagarna i ryggen, inte har egna ekonomiska stödsystem, organisatorisk eller professionell uppbackning förlorar och blir frustrerad. Men så är det. Sektorslogiken är obeveklig och bör hellre bejakas än bekämpas. Ansvarskommitténs förslag om att "återsamla staten" regionalt är ett lönlöst försök att väcka liv i liket.

Bland de myndigheter som skrivit remissvar på Ansvarskommittén betänkande finner vi tankar i den riktningen.

Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket anser dock att kommitténs förslag om att de statliga sektorsmyndigheterna som regel ska följa en gemensam läns- och regionindelning kan ifrågasättas. De centrala förvaltningsmyndigheterna har ett nationellt uppdrag och bör därför organisera sin verksamhet utifrån ett nationellt perspektiv. För att de statliga arbetsgivarna ska kunna ta sitt ansvar för verksamheten måste det vara fritt att organisera sig efter verksamhetens och medborgarnas behov.

Verva (Verket för förvaltningsutveckling)

Verva avstyrker kommitténs förslag om en samordnad statlig förvaltning på regional nivå, då förslaget bortser från de strukturella förändringar som pågått inom den statliga förvaltningen, nationellt och internationellt, de senaste 15 åren. Drivkrafterna i denna omstruktureringsprocess har varit ökad rättssäkerhet och likvärdighet över landet samt en effektivare statlig förvaltning, bl.a. genom teknikutvecklingen och införandet av e-förvaltningen.

Enligt Vervas mening bör berörda verksamheters karaktär vara styrande för hur respektive verksamhet organiseras och struktureras. De statliga myndigheter som primärt är involverade i regional planering och utveckling (länsstyrelser, Vägverket, Banverket, Nutek, AMV etc.) kan behöva anpassa sin regionala organisation till en ny regionindelning, medan de som inte är primärt berörda, t.ex. Skatteverket, inte har anledning att återgå till något som man av effektivitetsskäl redan lämnat i och med att det geografiska samband som en gång förelåg har lösts upp.

NUTEK

Nutek ställer sig tveksam till kommitténs förslag att alla statliga sektorsmyndigheter med regionindelning bör följa samma regionala indelning. Vilka för eller nackdelar som finns för olika sektorer bör, enligt Nuteks mening prövas från fall till fall.

3.2 Egentligen bara ett fåtal stora sektorsproblem

Kritiken av sektoriseringen – ”stuprören” – får ibland karaktären av mantra som så fort den uttalas möts av instämmande nickar och hummanden snarare än krav på konkreta exempel och belägg. I själva verket tycks det vid närmare granskning nästan alltid vara samma exempel på bristande sektorssamordning som nämns i olika sammanhang. De här tre exemplen verkar vara de vanligaste:

- rehabilitering efter sjukskrivning, lång arbetslöshet eller anstaltsvård
- den ”regionala röran” och alla olika aktörer som engagerar sig i regional tillväxtpolitik
- integration av de nya svenskarna

Kanske hade 80 procent av sektorsproblemen lösts om just dessa tre frågor hanterats bättre. Det har gjorts många försök att hantera det första, men hittills utan särskilt stor framgång, även om förbättringar har skett. I nästa del av denna rapport kommer vi att närmare gå igenom vissa samverkanssatsningar på lokal nivå som f.n. är under utveckling bl.a. med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som parter. Kanske närmar vi oss ändå lösningar på detta ”eviga” tvärsektoriella problem, men då genom samverkan på lokal nivå.

Förhoppningen är också att samordningsproblemen inom den regionala tillväxtpolitiken kommer att hanteras bättre om regionala partnerskap leds av lokalt och regionalt förankrade politiker inom ramen för nya regionkommuner, även om mångfalden av aktörer i allt väsentligt kommer att kvarstå. Här blir lösningen att föra över sektorsproblematiken till en politisk arena där generalisten, förkroppsligad av kommunal- eller regionalrådet, kan hålla sektorerna stängna.

Den tredje frågan väntar fortfarande på sin lösning. Tydliggörande av kommunernas ansvar inom integrationspolitiken är kanske en metod för att få till stånd en bättre integration av invandrare. Också här kunde samordningsansvaret läggas på en lokal politisk nivå

Resonerar man på det viset och gör tillägget att det har gjorts så många generella försök att hitta goda former för sektorsövergripande förvaltning som inte visat sig verkningsfulla är det lätt att dra slutsatsen att det är lika så gott att ge upp hela tanken. Låt sektorerna arbeta enligt sin egen logik när det gäller regional och lokal närvaro. Om behovet av samverkan och samordning är väldigt tydligt är de berörda myndigheterna och tjänstemännen inte sämre än att de hittar egna samverkansformer, antingen det handlar om övergripande planering eller handläggning på operativ nivå. ”Myndigheterna skola räcka varandra handen” hette det tidigare så kärnfullt i Verksstadgan.³ Det gäller ju fortfarande även om ordalagen har ändrats. För att understryka behovet av samverkan kan regeringen utforma en ”samverkansförordning” som riktar sig till samtliga myndigheter motsvarande de generella

³ Med sina rötter i 1809 års regeringsform där det heter att ”Rikets kollegier, landt-regeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre embetsmän, skola lyda konungens bud och befallningar och räcka hvarandra handen till fullgörande deraf....”

krav som numer finns inom flera tvärsektoriella politikområden. Dessutom kommer säkert kommuner och regionkommuner att säga ifrån om någonting inte fungerar som det ska.

Större kvarvarande sektorssamordningsproblem – som ofta handlar om politiska målkonflikter – hanteras inom Regeringskansliet eller av särskilda utredare eller nationella samordnare.

3.3 Länsstyrelser och andra länsorgan kan avskaffas

En konsekvens av denna organisationsprincip är att regeringen endast beslutar om den centrala statsförvaltningens struktur i övergripande termer. Rikspolisstyrelsen görs till en enmyndighet vilket gör att polisens regionala organisation kan anpassas till vad som är bäst för den egna myndigheten. Domstolsverket ges befogenhet att avgöra domstolsväsendets geografiska struktur. Regler i instruktioner som låser kvarvarande länsbaserade sektorsmyndigheter till länen tas bort och sist och slutligen avvecklas länsstyrelserna. Deras verksamhet fördelas på befintliga sektorsorgan eller förs in i några nya sektorsmyndigheter. I första hand överförs de delar som redan i dag utgör sektoriella utposter till sektorsmyndigheterna Miljöfrågor går då till Naturvårdsverket, planfrågor och bostadsstöd till Boverket, beredskapsfrågor och räddningsfrågor till Räddningsverket. Körkortsärenden och trafikfrågor tas om hand av Vägverket, kulturmiljö av RAÄ. Lantbruksfrågor och veterinära frågor går till jordbruksverket, regionala utvecklingsfrågor (i de länsstyrelser som fortsatt har dessa funktioner) till Nutek, sociala frågor till Socialstyrelsen. Överklagningsärenden i planärenden kan antingen föras till Boverket eller till länsrätterna.

Kvar finns ett antal mindre ärendegrupper som i dagsläget inte har någon självklar hemvist i en central myndighet, såsom stiftelse tillsyn, tillsyn av väktare, tillsyn av överförmyndare, tillstånd att sätta upp övervakningskamera, lotteri- och bingo tillsyn, jakt- och fiskeärenden, lönegarantiärenden, deponering av hyra. Det är dock lätt att tänka sig att dessa uppgifter läggs ut på polisen, kammarkollegiet eller i vissa fall på en ny mindre myndighet. Det står därefter respektive sektorsmyndighet fritt att bygga upp regionala enheter i mån av behov.

Den i dagsläget mest påtagliga sektorssamordnande uppgift som länsstyrelserna har genom PBL skulle då övertas av Boverket. Den mer allmänna samordningsroll som länsstyrelsen har, i första hand genom landshövdingen, skulle inte finnas kvar annat än som en möjlighet för regeringen att vid behov tillsätta en förhandlare eller särskild samordnare för att hantera vissa särskilt komplexa frågor som involverar flera sektorer. Detta slags uppgift har i dagens system ibland givits till landshövdingen, men inte alltid. I vissa

regionala utvecklingsfrågor förväntas de nya regionkommunerna ta ett samordningsansvar.

3.4 En lösning eller bensin på brasan?

Återknyter vi till utredningens direktiv är det svårt att se att en konsekvent sektoriseringmodell utgör lösningen på de problem som direktiven formulerar. Visserligen kan sägas att statens organisation blir tydlig i den meningen att regeringen endast väljer en organisationsprincip i stället för som i dag när den svenska förvaltningen huvudsakligen är sektoriell men med distinkta territoriella inslag. Det är inte heller alltid så lätt att förklara att vissa sektorsmyndigheter faktiskt har sina regionala funktioner inom länsstyrelserna. Dessa funktioner, t.ex. enheten för kulturmiljö, styrs ju både av sektorsmyndigheten Riksantikvarieämbetet och av länsstyrelsens ledning.

Vår slutsats är att även om sektorsproblemen ibland får större proportioner än de förtjänar och inte sällas används för att karakterisera en rad andra problem som snarare har att göra med konflikter mellan olika intressen och perspektiv så är de tillräckligt stora för att en modell enligt ovan allvarligt skulle försämra den statliga förvaltningens effektivitet. Statsförvaltningen kommer inte att fungera bättre genom förstärkt sektorisering utan genom förstärkning av de tvärsektoriella elementen i förvaltningens struktur. Detta kan inte åstadkommas annat än om statmakterna utformar en organisationsprincip som avser statsförvaltningens regionala nivå. Denna princip har redan slagkraftigt formulerats av Ansvarskommittén: "Återsamla staten." Men många frågor återstår att behandla – hur då återsamla staten, och vad menar vi med staten och när då? Vi ägnar resten av denna rapports första del åt att fördjupa oss i dessa frågor.

4 Återsamling i större regioner

Vi kommer att argumentera för följande lösning. Regeringen tar tillbaka en del av den organisationsmakt som har delegerats till de statliga myndigheterna, nämligen mandatet att fritt välja regional organisatorisk indelning. Ansvarskommittén har formulerat tesen "återsamla staten". Regeringen inväntar inte förhandlingarna mellan kommuner och landsting angående nya storlän utan startar en parallell process med siktet att skapa större regionala förvaltningsenheter. På sikt eftersträvas en harmonisering mellan statens regionala förvaltningsorganisation och de nya regionkommunerna.

4.1 Att hitta balansen mellan specialisering och integrering

Sektorsproblematiken är ofrånkomlig i ett komplext samhälle. För att bedriva en mycket omfattande verksamhet rationellt måste den delas upp i mindre bitar. Men ju fler specialiserade bitar det finns desto större är risken att helhetssynen går förlorad. Det behövs också integrerande funktioner av många olika slag. Som allmänt hållen organisationsprincip gäller att det i en effektiv samhällsorganisation måste råda en rimlig balans mellan specialisering och integrering. Hur man än stugar om kommer det alltid att finnas de som menar att det finns för mycket av det ena eller det andra. Detta har att göra med att frågan om specialisering och integrering också innehåller frågan om makt. Vem har det slutliga avgörandet – specialisten eller generalisten? Denna dualism är inte identisk med uppdelningen politiker och tjänstemän, även om politiker vanligen ses mer som generalister än specialister. Men även politiker specialiserar sig – från riksdagens utskott till de kommunala nämndernas ledamöter – och även tjänstemän kan ha mer eller mindre vida mandat.

Som sagts ovan är specialisering och sektorisering nödvändiga inslag i en effektiv struktur, antingen det är ett företag eller ett helt förvaltningssystem. Men vi menar, liksom Ansvarskommittén, att det ändå finns tillräckligt mycket som talar för att samhällsorganisationen skulle bli bättre om de sektorsövergripande krafterna i samhället förstärktes.

4.2 Ansvarskommittén som utgångspunkt

Ansvarskommittén föreslår att statliga myndigheter med regional organisation så långt möjligt ska ha samma regionala indelning som de föreslagna nya regionkommunerna. Antalet länsstyrelser kommer därmed att minskas till mellan sex och nio. Det finns flera skäl för detta förslag.

Det första är *kostnadseffektivitet*. Det är t.ex. uppenbart att flera av dagens länsstyrelser är för små för att kunna hantera vissa arbetsuppgifter. Detta gäller helt oberoende av det principiella resonemanget om sektor eller geografisk nivå. Av rena besparingsskäl bör antalet minskas.

Det andra är *samhällseffektivitet*. Samverkan och samordning mellan olika regionala myndigheter samt mellan regionkommun och stat på regional nivå kommer att underlättas. Detta kan leda till att en territoriell samsyn kan etableras både inom regionkommuner och på statlig nivå. Effektivitetsbrister som bottnar i bristande koppling mellan olika organ och regelverk snarare än inom dessa kan lättare identifieras och hanteras. Därmed skulle också ”stuprörstendenserna” i samhällsorganisationen få en viss motvikt. Maktbalans som inslag i samhällsorganisationen ska inte undervärderas.

Det tredje är *styrbarhet*. Det är besvärligt för regeringen att utöva ett bra ledarskap över så många som dagens 21 länsstyrelser. Kontakterna och samspelet mellan regering och landshövdingarna underlättas om de blir färre. Därtill kommer att regeringens överblick över det regionala myndighets-systemet – inte bara länsstyrelserna – kommer att underlättas av att det i varje län finns en likartad uppsättning av statliga myndigheter.

Det fjärde motivet är *tydlighet*. Både för medborgare i allmänhet och för aktörer i samhällsorganisationen, alltså olika myndigheter, kommuner, intressegrupper och andra parter i den sociala ekonomin, är det i dagsläget ofta svårt att orientera sig i den statliga förvaltningsorganisationen. En enhetlig och lättbegriplig organisationsstruktur på regional nivå har ett stort värde sett utifrån ett medborgarperspektiv.

Det visar sig att tanken att återsamla staten i större regioner får ett starkt stöd hos remissinstanserna. Sveriges Kommuner och Landsting har t.o.m. i en särskild skrivelse till regeringen begärt att regeringen sätter igång processen att återsamla staten. Svaren visar tydligt att det är mer samordning snarare än mer specialisering som efterfrågas.

4.3 Svagheter i den nuvarande processen och Ansvarskommitténs slutrapport

4.3.1 Vem ska anpassa sig till vem?

Frågan är då om det är självklart att statens förvaltningsorganisation utan vidare ska anpassas till en regional struktur som definieras utifrån de områden som ligger inom de tänkta nya regionernas ansvarsområde, dvs. i första hand sjukvård och regional kollektivtrafik, kultur samt vissa näringslivsfrågor, inklusive EU-bidrag. Historien visar att den geografiska indel-

ningen av landstingen följde de statliga myndigheterna – men då var landstingens verksamhet mycket liten.

Några remissröster:

***Riksrevisionen** vill här påpeka att oberoende av om en sådan minskning av regioner och ökad samordning kan realiseras finns det anledning för regeringen att vidta ett antal åtgärder rörande statlig organisation, styrning och uppföljning. Det finns behov av en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Regeringen bör därför ta initiativ till förändringar av den regionala organisationen.*

*Oavsett hur kommitténs förslag tas emot i den del som avser en ny regional geografi bör arbetet med att utveckla domstolarnas organisation fortskrida. (**Domstolsverket**)*

*Statens organisation måste ses över, helt oavsett hur de framtida regionerna kommer att se ut. Staten måste återsamlas och samordnas bättre, för att uppnå den effektivitet som medborgarna har rätt att kräva. (**Länsstyrelsen i Västra Götaland**)*

***Saco** ställer sig dock frågande till kommitténs uppfattning att statens och självstyrelsens omorganisation måste ske samtidigt och enligt samma, centralt fastställda linjer. Saco menar att det ligger ett egenvärde i att återskapa en enhetlig regional organisation för den statliga verksamheten, oavsett hur självstyrelsen utformas på det regionala planet. Saco ser inget konstigt i att staten organiserar sig som den finner bäst, och överlåter åt kommuner och landsting att själv söka sig den regionala indelning som de föredrar. Rimligtvis kommer den statliga organisationsmodellen att bli en viktig faktor för den regionala självstyrelsen att ta hänsyn till, lika väl som staten i sinom tid kan behöva anpassa sin indelning till den som vuxit fram bland kommuner och landsting.*

Inte minst för de myndigheter som förväntas samverka mycket med de nya regionkommunerna är det naturligt att eftersträva en symmetrisk organisation mellan stat och regionkommun. Som vi senare kommer att visa handlar det dock egentligen inte om så många myndigheter. Den viktigaste är Vägverket. Vi menar att Saco har slagit huvudet på spiken. I vart fall kan inte kravet på symmetri mellan den regionkommunala nivån och statens administrativa nivåer få bli så starkt att staten avstår från att utforma en idé om lämplig regional struktur. Om inte annat så kommer den idén att utgöra en position i en förhandling mellan stat och kommun när de senare lämnar sina förslag till nya regionkommuner.

Staten måste också tänka ytterligare några steg framåt och beakta möjligheten att det inte blir något *samlat* lokal- och regionalpolitiskt väl förankrat

förslag. Kanske kommer endast vissa nya regioner – utöver Skåne och Västra Götaland – att bildas. Ska den statliga förvaltningsorganisationen anpassas till just dessa, men i övrigt lämnas därhän?

4.3.2 Regeringen behöver formulera ett alternativ

Vi finner det svårt att motivera varför staten ska underlåta att göra behövliga organisationsförändringar om de kommunala förhandlingarna inte når ända fram. Slutsatsen är alltså att regeringen inte passivt kan invänta förhandlingarna om nya regionkommuner. Den statliga förvaltningskommittén – eller någon annan förhandlare eller utredare – bör formulera en önskvärd modell för staten på regional nivå.

Dessutom pågår ständigt utredningar eller planering för genomförande av organisationsförändringar inom det statliga området. Vi skrev i inledningskapitlet att det är svårt att se om dessa förändringar följer något slags genomgående mönster med avseende på organisation eller om de i första hand betingas av inomsektoriella överväganden. Det senare förefaller mest troligt. Det är i och för sig helt naturligt att respektive verksamhets egenart ska påverka organisationen, men verksamheterna är sällan så unika att det endast finns en enda möjlig organisationsform. Det gör att vissa principiella organisationsval kan träffas av regeringen och tillämpas på flera myndigheter. Vi har pekat på valet mellan sektorisering enbart eller sektorisering kompletterat med regional återsamling. Men för att ett principiellt val ska få genomslag krävs en form som säkerställer detta. Nuvarande instrument för samordning inom ramen för den departementala beredningsprocessen räcker inte till. Också för att få den gradvisa förändringen av statliga myndigheters organisation att följa ett sammanhängande mönster behövs det en egen organisation. Man kan här tänka sig en ”organisationsberedning” inom Finansdepartementet som, ungefär som Lagrådet, har till uppgift att se till att de olika förslagen inte är motstridiga eller spretar alltför mycket åt olika håll.

Innan man går vidare måste dock vissa frågor klaras ut. Grundtanken i Ansvarskommittén att statliga myndigheter med regionala enheter ska ha en enhetlig geografi innehåller ett betydande tolkningsutrymme. Här finns ett spektrum som sträcker sig från att avse endast länsstyrelser till all statlig verksamhet i myndighetsform ända till hovrätter och kammarrätter och statliga universitet. En stor del av denna rapport kommer att ägnas åt att definiera vilka myndigheter som bör återsamlas.

5 Remissvar om regional återsamling

Uppfattningen att statens myndigheter bör återsamlas regionalt delas av de flesta remissinstanser som kommenterar frågan. Det gäller i synnerhet svaren från kommunerna liksom från länsstyrelserna. Svaren från de sektorsmyndigheter som skulle beröras är mer varierande, men i huvudsak positiva. Vi återkommer till dessa.

5.1 Kommunernas syn på saken

Formuleringarna i svaren från kommunerna är vanligtvis ganska kortfattade och icke problematiserade och brukar låta ungefär så här:

Kommunen delar kommitténs uppfattning om behovet att koncentrera statens organisationsstruktur och samtidigt se över antalet myndigheter.

Några markerar ännu tydligare i formuleringar som

Regionförbundet Södra Småland:

Regeringen måste ta kraftfulla initiativ i frågan om statliga myndigheters omorganisering. Tydliga signaler måste utgå från regeringen till myndigheterna att de ska medverka i utvecklingen av en ny gemensam struktur.

I något fall tas själva sektorsproblematiken upp, t.ex.

Arvidsjaurs kommun:

... delar kommittén bedömning av behovet av helhetssyn för ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser med en utvecklad tvärsektoriell och territoriell myndighetsorganisation utifrån regionala förutsättningar.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL:

Den funktionella och geografiska indelningen av statliga myndigheter bör genomföras parallellt med regionbildningen. Förbundet delar kommitténs bedömning att dagens svaga politiska styrning av en starkt sektoriserad förvaltning leder till en bristande förmåga för staten och därmed politiken att möta 2000-talets utmaningar. Behovet av helhetssyn och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser kräver en förvaltningspolitisk reform som lägger grunden för en utvecklad territoriell och tvärsektoriell myndighetsorganisation.

SKL skriver vidare:

En grundbult i Ansvarskommitténs förslag är att en ny regional indelning av Sverige är gemensam för både staten och regionkommunerna. Förbundet

vill särskilt framhålla regeringens ansvar för att se till att samtliga statliga myndigheter som har en sådan, anpassar sin regionala organisation efter den nya länsindelningen. Förbundet vill också varna för möjligheten att ett antal statliga myndigheter utnyttjar en alltför långdragen process till att organisera sig helt efter egna premisser, med ytterligare centralisering och bristande lokal och regional närvaro som följd.

SKL har också framfört argumentationen i en mindre trycksak som givits ut i samband med remissvaret på Ansvarskommittén.⁴

Statens regionala organisation behöver en enhetlig geografisk indelning. Idag har nästan varje större statlig myndighet sin egen regionala indelning och den är i stort sett alltid större än de nuvarande länen. De framtida länen behöver därför bli större och färre än idag.

Länsstyrelserna skulle kunna få en stärkt roll i den statliga styrningen genom ökat ansvar för tillsyn och rättstillämpning. Det skulle göra statens roll i förhållande till kommuner och landsting/regioner tydligare.

En av formuleringarna i SKL:s remissvar som spridits i kommunsverige och vunnit bred accept återkommer i många kommunala svar, nämligen.

Regeringen bör vara vaksam på riskerna att olika statliga myndigheter i av-vaktan på en slutlig regionindelning hinner organisera sig helt efter egna premisser utan hänsyn till regionaliseringsprocessen.

SKL har i ett brev till regeringen daterat 2007-09-20 givit några exempel på detta fenomen:

En av regeringen utsedd utredare har nyligen lämnat förslag om en koncentration av ett tjugotal funktioner hos länsstyrelserna till sju utpekade länsstyrelser. I utredningen hänvisas explicit till Ansvarskommitténs förslag om indelning av den offentliga organisationen i 6–9 län/regioner som en avgörande utgångspunkt.

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet har i dagarna överlämnat förslag till förändrad myndighetsstruktur avseende de nuvarande myndigheterna NUTEK, Glesbygdsverket och ITPS. Förslaget innebär att en ”genomförande-myndighet” respektive en ”utvärderingsmyndighet” inrättas och att viss verksamhet överläts till ”privata och regionala aktörer”.

Också inom andra sektorer pågår en översyn av myndigheter som berör eller kan komma att beröra den regionala indelningen. Regeringen har beslutat att länsarbetsnämnderna skall upphöra som enheter och en översyn pågår f.n. av hur Arbetsmarknadsverkets regionala och lokala närvaro skall vara utformad.

⁴ Kommunala självstyrelsen viktig ansvarsfråga. SKL 2007

Banverket har i princip redan lämnat sin regionala organisation. Inspektionsfunktionen inom trafikverkens verksamhetsområde skall läggas samman, vilket möjligen kan vara en utgångspunkt för en fortsatt översyn av respektive myndighets organisation.

Kommunernas farhågor är säkert berättigade. Listan kan kompletteras med fler pågående initiativ. Försäkringskassan är det mest uppenbara fallet.

Brevet till regeringen avslutas med följande passus:

SKL välkomnar således att det nu pågår en översyn av statens geografiska organisation. Regeringen måste anlägga ett helhetsperspektiv på de pågående förändringarna i myndighetsstrukturen så att det är möjligt att få till stånd en samhällsstruktur som beträffande den territoriella indelningen är gemensam för staten och regionerna.

5.2 Länsstyrelserna

Även länsstyrelserna kommenterar kommitténs förslag att återsamla staten i positiva ordalag. Här finner man i allmänhet mer utvecklade resonemang. En aspekt som tas upp är att staten bör ha en idé om sin egen organisation och att detta har ett värde i sig oberoende av utvecklingen av nya regionkommuner.

Så här skriver länsstyrelsen i Västra Götaland:

Länsstyrelsen ser ett starkt behov av en gemensam geografi för staten, eftersom den geografiska splittringen minskar överskådligheten, försvårar samordning och inskränker kommunernas möjlighet till dialog med staten. Länsstyrelsen har positiva erfarenheter att förmedla av den länssammanslagning som genomfördes här för tio år sedan.

Stockholms läns länsstyrelse är inne på samma spår och hänvisar till en gemensam rapport som länsstyrelserna tidigare hade lämnat till regeringen:

Länsstyrelsens ser mycket positivt på Ansvarskommitténs ambition att "återsamla staten". I december 2005 lämnade samtliga länsstyrelser sitt svar på det särskilda regeringsuppdrag man fått att gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet borde vidareutvecklas och preciseras. Ett av de största hindren för en effektiv statlig samordning som länsstyrelserna identifierade i arbetet med uppdraget var det stora antalet statliga myndigheter med splittrad geografisk indelning och delvis överlappande uppgifter.

Vi kanske inte bara ska lyssna på storstadslänen. Så här yttrar sig länsstyrelsen Norrbotten:

Därest myndigheterna har en regional organisation bör den också göras gemensam med den regionala indelning som slutligen utmejslas för såväl eventuella regionkommuner som för länen. Motiven för detta är dels att överskådligheten ökar för medborgarna, dels att det skapas bättre förutsättningar för det viktiga territoriella och tvärsektoriella arbetssätt som måste prägla statens eget samhällsbyggande. Den ökade betydelse internationellt som regionperspektivet har, motiverar också en mer sammanhållen regional geografi för att mobilisera resurser och stärka kunskapsuppbyggnaden mellan regionerna.

Men förutom att göra ett allmänt positivt uttalande ges vissa kompletterande synpunkter på förändringsstrategin. Några menar att regeringen borde utarbeta en förhandlingsståndpunkt som utgår från ett nationellt behov av en ny statlig indelning. Utifrån denna ståndpunkt kan staten föra en dialog med lokala/regionala företrädare. Flera menar att statsförvaltningen under alla omständigheter måste reformeras – oavsett vad som sker i regionfrågan. Det gäller såväl geografin som samordningen av sektorerna. Flera av kommitténs förslag som rör staten skulle redan ha kunnat genomföras, hävdas det. Ett förslag till stegvis strategi ges av Länsstyrelsen i Stockholm.

I avvaktan på en gemensam regionindelning för samtliga statliga regionala myndigheter bör krav ställas på myndigheter med avvikande regionindelning att redovisningar och statistiskt material länsanpassas och att särskilda kontaktpersoner ställs till länsstyrelsens förfogande.

Flera länsstyrelser tar också upp Regeringskansliets roll i sammanhanget.

Ett viktigt skäl till att staten behöver återsamlas på både nationell och regional nivå är den brist på kommunikation och samverkan som råder inom Regeringskansliets departementsorganisation och som sprids i uppdrag till statliga sektorsmyndigheter. En statlig helhetssyn och samordning kräver ett mer samlat regeringskansli. (Jönköpings län)

De många olika geografiska strukturerna är ett hinder inte bara för länsstyrelsernas dialog med de statliga sektormyndigheterna. Det innebär också en ökad svårighet för kommunerna i deras samlade dialog i viktiga frågor, inte minst när det gäller infrastrukturfrågor. Kommitténs slutsats är att detta i sin tur tvingar fram en kommunal dialog direkt med regeringen i många frågor. Det är rimligt att anta att denna ordning inte främjar en effektiv styrning av den statliga verksamheten. (Norrbotten)

I flera fall nöjer man sig inte med att kommentera förslaget om en gemensam geografi för flera myndigheter utan föreslår en starkare integrering inom ramen för länsstyrelsens organisation.

Förslaget om att de nya länen också blir grundmodellen för indelningen av statliga myndigheter är naturligt och tillstyrks. Samtidigt vill länsstyrelsen peka på möjligheten att ta ytterligare ett steg när det gäller den samordnade länsförvaltningen. Detta kan lämpligen ske genom att pröva vilka statliga verksamheter som genom de nya förutsättningarna när det gäller länens storlek kan inrymmas i länsstyrelsen. (Södermanland)

Det finns också exempel på länsstyrelser som har en något mer reserverad syn eller som lägger in ett antal brasklappar.

Behovet av en gemensam statlig regional indelning som också innefattar sektorsmyndigheterna skall inte överdrivas. De problem ur samverkanssynpunkt som uppstår idag har främst att göra med när en sektorsmyndighets regionala indelningsstruktur delar ett län. En översyn av de statliga sektorsmyndigheternas regionala organisation i syfte att undanröja sådana olägenheter är önskvärd. (Halland)

Länsstyrelsen vill dock understryka att en gemensam geografi inte kan göras ytmässigt hur stor som helst. Det finns ett samband mellan yta och viktig lokalkännedom likaväl som med möjligheterna till konstruktiv dialog och gemensamma prioriteringsdiskussioner. Fanns inte detta samband skulle all statlig verksamhet i princip kunna ha nationen som gemensam geografi. (Norrbotten)

5.3 Andra myndigheter och remissinstanser

Senare återkommer vi till de direkt berörda myndigheterna. Här först några klipp ur myndigheter med mer generella uppdrag. Här finns både instämmande och ifrågasättande uppfattningar i ungefär lika blandning.

ITPS

Färre administrativa regioner bör också underlätta sektorssamordning eftersom många statliga sektorsmyndigheter redan gått ifrån den nuvarande länsindelningen och använder sig av betydligt färre regioner än dagens län. För att underlätta sektorsamordning är det också av vikt att regionindelningen inom staten anpassas till en ny läns- och regionkommunindelning.

En ny samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning liksom en i huvudsak gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn behövs därför. Verket menar dock att geografiskt indelade myndigheter under vissa tydligt fastlagda begränsningar bör ges visst ut-

rymme till avsteg från denna indelning när den av olika skäl inte alls passar ihop med den egna verksamheten.

Folkhälsoinstitutet

FHI instämmer till fullo i de utgångspunkter och överväganden som kommittén gör inom detta område(återsamla staten). FHI vill också understryka behovet av att ett sådant synsätt tydligt måste återspeglas också i de nationella myndigheternas uppdrag och sätt att arbeta och inte minst i Regeringskansliets organisation och styrning av myndigheterna.

Statskontoret

Med tanke på verksamheterna är det, menar Statskontoret, rimligt och lämpligt att regionkommuner och länsstyrelser omfattar samma geografiska områden. Sannolikt finns det också generella administrativa vinster att göra om statliga myndigheters verksamheter koncentreras till färre enheter, samtidigt som regeringens förutsättningar att styra kan förbättras.

Statskontoret anser dock att även om en enhetlig indelning kan gälla som övergripande princip, måste detta intresse ibland vika för de förutsättningar och andra krav, exempelvis på effektivitet, som kan gälla för enskilda statliga verksamheter. En rad statliga verksamheter har inte heller ett direkt och naturligt samband med frågor om regional utveckling.

Nutek

Indelningen av statliga myndigheters regionala organisation bör styras av målet om en så effektiv och för medborgarna så väl fungerande offentlig förvaltning som möjligt. Statliga myndigheter sysslar med vitt skilda frågor och det är knappast rimligt att utgå från att alla dessa skilda verksamheter är betjänta av samma geografiska indelning.

Nutek kommenterar inte den egna geografiska indelningen, vilken nyligen etablerades i form av åtta regionkontor samlokaliserade med ESF-rådets regionkontor. Man följer här den indelning av Sverige som gjorts i samband med EU:s program för sammanhållningspolitiken under perioden 2007–2013.

5.4 Arbetsmarknadens parter och andra remissinstanser

Remissvaren från löntagarorganisationerna är genomgående instämmande.

LO

Ansvarskommittén anser att det finns behov av att balansera den specialisering och sektorisering som blivit utmärkande för statliga myndigheters verksamheter med mer av tvärsektoriellt beslutsfattande. Det handlar inte om att

ifrågasätta sektoriseringens fördelar som rättssäkerhet och likabehandling utan komplettera den med mer av helhetssyn och territoriellt perspektiv. LO ansluter sig till detta synsätt. Det är motiverat att som kommittén föreslår försöka utveckla en ny modell för samordning mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna på regional nivå där länsstyrelserna utarbetar underlag för denna samordning över sektorsgränserna.

TCO

TCO stödjer förslaget att samordna den statliga verksamhet som i dag bedrivs regionalt av Regeringskansliet, sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna. Vi delar uppfattningen att detta kan ge ett bättre och mer tvärsektoriellt förhållningssätt, men det räcker inte med det. Det krävs också andra åtgärder. Vi menar att det saknas en diskussion om hur staten bör organiseras, ledas och styras för att bäst gynna medborgarna.

SACO

Saco har stor sympati för kommitténs uttryck att "återsamla staten". Saco tillstyrker förslaget att återskapa den enhetliga statliga indelningen på regional nivå, liksom förslaget att göra en översyn av Regeringskansliets förmåga i dessa avseenden.

Företagarna tillstyrker att statliga myndigheter i största möjliga mån anpassar sin verksamhet efter en ny länsindelning. Statliga myndigheter behöver förutsättningar att samarbeta på regional nivå. De statliga myndigheterna måste dock ha möjlighet att centralisera t.ex. handläggning av vissa typer av ärenden för att uppnå en tillräcklig kunskapsnivå och rationell hantering av ärendena. Denna centralisering kan ske till en sektorsmyndighet centralt eller regionalt eller till en länsstyrelse.

Några av lärosätena har kommenterat förslaget och då i positiva ordalag.

Umeå Universitet

Universitetet vill särskilt framhålla regeringens ansvar för att se till att samtliga statliga myndigheter som har en regional organisation anpassar den efter en kommande ny regionindelning utan onödig tidsutdräkt.

Linköpings Universitet

Universitetet instämmer också i detta avsnitt i kommitténs analys och förslag. Staten – och därvidlag inte minst Regeringskansliet – är i stort behov av vad utredningen kallar tvärsektoriella och territoriella analyser som kompletteringar av det förhärskande sektorsperspektivet. De avsedda länsstyrelserna i de län som föreslås motsvara de nya regionkommunerna har härvidlag en mycket väsentlig uppgift. Men det är också angeläget att regionindelningen för enskilda statliga myndigheter och företag sammanfaller med regionkommunindelningen, i vart fall i den meningen att gränser-

na för en statlig regional organisation aldrig tillåts skära gränserna för indelningen i regionkommuner och län.

Mittuniversitetet

Mittuniversitetet tillstyrker utredningen förslag när det gäller ett tydligt förenhetligande av statens regionala indelning och förtydligande av statliga myndigheters regleringsuppgifter visavi kommunerna Vi stödjer tanken på större geografiska områden...

Mälardalens högskola

Mälardalens högskola påverkas som statlig myndighet och som anordnare av högre utbildning i viss omfattning av hur andra delar av staten är organiserad. Samarbetet sker med statliga myndigheters regionala företrädare liksom kontakter i ämnesspecifika frågor. En minskning av antalet län (länsstyrelser) kan förstärka den regionala statliga samordningen och effektivisera administrationen av de statliga resurserna. Förslaget välkomnas därför.

Vi avrundar med två andra remissvar, ett ifrågasättande och ett positivt.

Jusek

Att länsstyrelserna organisatoriskt bör motsvara den regionkommunala indelningen framstår som logiskt men det saknas helt analys av varför den mångfacetterade statliga verksamheten i övrigt skall påtvingas motsvarande regionala organisation. De olika statliga myndigheternas organisation måste naturligtvis i första hand bestämmas utifrån deras speciella uppdrag. Först efter en ordentlig analys av dessa finns underlag för att ta ställning till hur staten ska organiseras på regional nivå.

Almi

Almi anser att ett viktigt steg måste vara att alla statliga verksamheter med regional indelning, där det inte är orimligt, snarast organiseras så att de sammanfaller med den nya regionstrukturen. Detta skapar förutsättningar för bättre resursutnyttjande och utveckling över sektorsgränser.

6 Statliga myndigheter är en brokig skara

I merparten av de svar som redovisats hittills klumpas ofta statliga myndigheter med regional verksamhet ihop utan nämndvärd åtskillnad även om vissa remissinstanser särskilt påpekar att respektive myndighets verksamhet måste vara avgörande för dess organisation. Vi ska i det här avsnittet borra djupare i frågan om vad som menas med "staten". Vilka statliga myndigheter talar vi om egentligen? Här finns hela skalan från enbart länsstyrelser till alla statliga myndigheter, inklusive domstolar och akademiska lärosäten. Frågan kan besvaras först när man kan visa upp en lista på statliga myndigheter – eller uppgifter – som har ett sådant samband att de kan förväntas fungera bättre om de åtminstone får gemensamma gränser.

6.1 En enkät

För att ta reda på vilka sektorsmyndigheter som ur ett tvärsektoriellt perspektiv verkar mest intressanta att återsamla har vi gjort en enkät som riktar sig till ett antal landshövdingar och länsråd samt kommunalråd, landstingsråd, kommun- och regiondirektörer. Det är ju främst från dessa kretsar kritiken mot den splittrade och sektoriserade staten har kommit. Vi fick sammanlagt drygt 70 svar av ca 200 förfrågningar. Det gick inte att se några systematiska skillnader mellan svaren från politiker och tjänstemän eller mellan kommunala och statliga representanter.

Vi förtecknade en lista på statliga myndigheter som i dag har någon form av regionala enheter, i vissa fall länsbaserade men i de flesta fall med större regionala enheter än län. Vi bad respondenterna att på en fyrgradig skala fylla i hur viktigt de ansåg att det var att respektive myndighet hade en och samma regionala struktur som tillika skulle stämma överens med framtida större län.

Vi inkluderade även de myndigheter som just befinner sig i processen att helt avskaffa den regionala nivån i organisationen eftersom vi ville få fram synen på en komplett lista. Vi tog dock inte med universitet och högskolor eftersom dessa knappast kan ses som regionala enheter inom en samlad myndighetskoncern även om de lokaliseringsmässigt är spridda över stora delar av landet. Listan på sektorsmyndigheter samt domstolar med något slags regional organisation ser ut så här

AMS/LAN	Miljödomstolen
Arbetsmiljöverket	Migrationsverket
Banverket	Myndigheten f skolutveckling
CSN	NUTEK (strukturfondsdel)
ESF-rådet	Pliktverket
Fastighetsdomstolen	Polisen
Försäkringskassan	RAÄ (arkeologiska undersökningar)
Hovrätter	Sjöfartsverket
Hyresnämnder/arrendenämnder	Skatteverket
Kammarrätter	Skogsstyrelsen
Kriminalvården	Socialstyrelsen (tillsyn)
Kronofogden	Socialpedagogiska institutet
Kustbevakningen	Statens skolverk (tillsyn)
Landsarkiven	Tullverket
Lantmäteriet	Vägverket
Länsrätter	Åklagarmyndigheten

Vi bad respondenterna ta ställning till följande två påståenden

- Jag anser att samspelet inom staten respektive mellan stat och region inom området *regional utveckling* skulle bli bättre om myndigheterna nedan hade en regional organisation som överensstämmer med nya större regioner.
- Jag anser att samspelet inom staten respektive mellan stat och region inom *andra områden än regional utveckling* skulle bli bättre om myndigheterna nedan hade en regional organisation som överensstämmer med nya större regioner.

I det inledande följebrevet exemplifierade vi "andra områden" med rättskipning, tillsyn, tillståndsgivning, välfärd, trygghet och säkerhet, service till allmänheten.

6.2 Myndigheter grupperade efter samverkansbehov

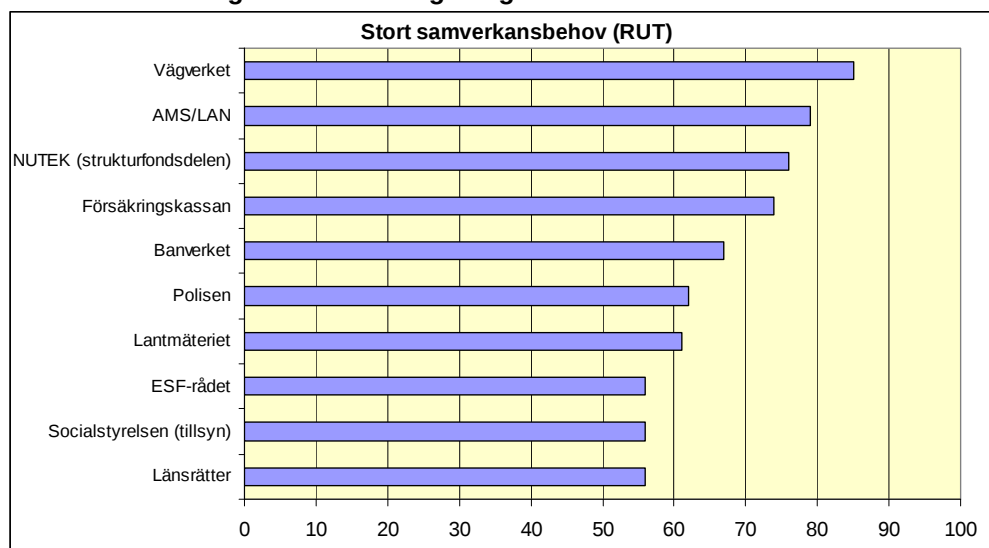
Vi har delat in de ca 30 uppräknade myndigheterna i tre kategorier. Den första gruppen kallar vi myndigheter med stort samverkansbehov, den andra för myndigheter med visst samverkansbehov och den tredje för myndigheter med ringa samverkansbehov.

Nedan presenteras resultatet. Vi har delat upp de berörda myndigheterna i tre kategorier beroende på hur angeläget det har bedömts vara att de har samma geografi som regionerna. Vi har inte tagit med länsstyrelserna eftersom det får betraktas som självklart att dessa hör till den kategori som i förs-

ta hand ska anpassas till en ny geografisk struktur. Först visar vi de myndigheter som enligt respondenterna skulle vinna mest på att ha en gemensam geografi. I figurerna nedan anges hur många procent av de svarande som instämmer helt i påståendet att samspelet inom staten respektive mellan region och stat skulle bli bättre om myndigheterna hade en regional organisation som överensstämmer med nya större regioner. I själva figuren betecknar vi detta svar som ”stort samverkansbehov”.⁵

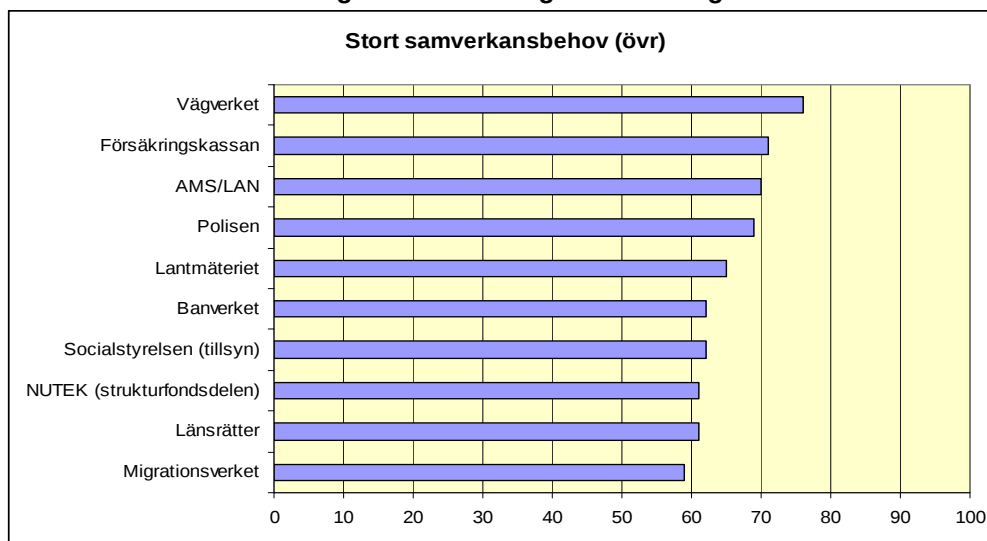
I figur 1 presenteras svaren som avser regional utveckling och i figur 2 de som avser andra områden.

Figur 1. Myndigheter som bör ha samma geografi när det gäller frågor om regional utveckling enligt enkätsvar



⁵ Vi har också prövat att redovisa resultatet i form av genomsnittsvärden, men bilderna blir ungefär desamma.

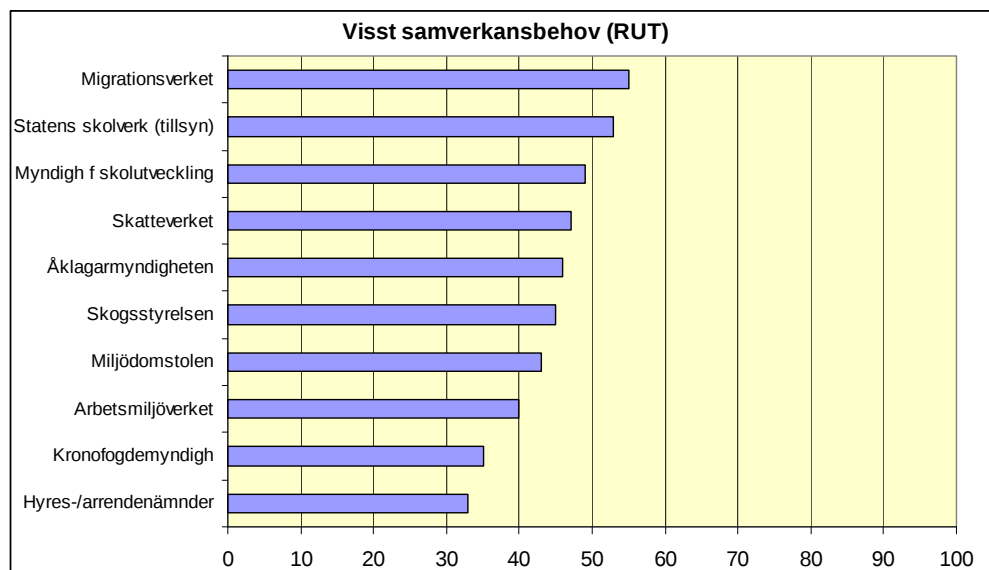
Figur 2. Myndigheter där samverkansbehovet när det gäller andra områden än regional utveckling är stort enligt enkätsvar



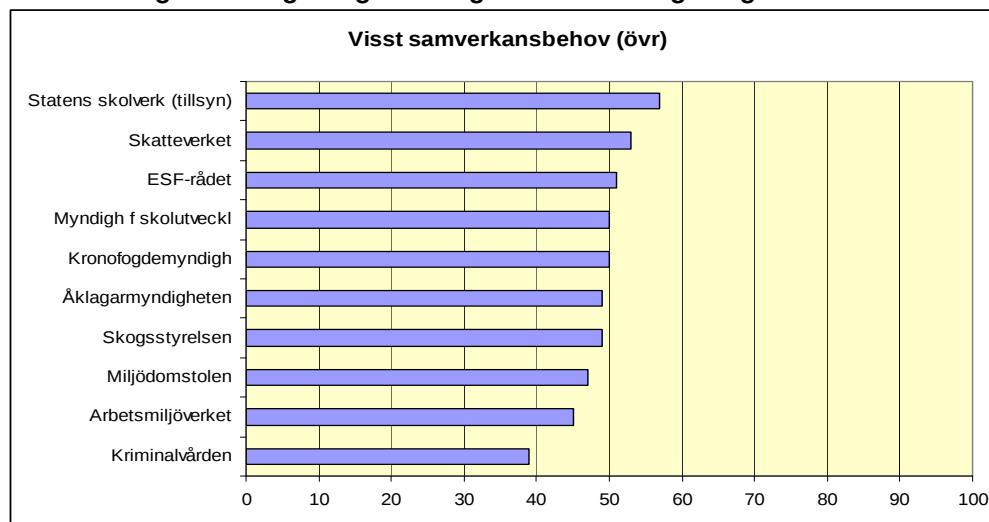
Likheten mellan de båda tabellerna är frapperande. En förklaring är nog att det har varit svårt för de flesta respondenter att göra en åtskillnad mellan myndigheter som har en viktig roll inom området regional utveckling och myndigheter som har betydelse inom andra områden. En skillnad är dock att det är några myndigheter som tydligare placerar sig i toppen när det gäller regional utveckling – Vägverket, AMS/LAN och NUTEK. Ser man på de två ”tio i topp” listorna ovan så avviker de endast genom att ESF-rådet finns med inom regional utveckling och inte övriga områden, medan Migrationsverket finns med på övriga. Bland de fem mest angelägna är tre gemensamma – Vägverket, AMS/LAN och Försäkringskassan. Polisen och lantmäteriet hör till de fem viktigaste på övriga listan i stället för NUTEK och Banverket som är viktigare för regional utveckling.

Vi visar nedan nästa grupp i prioritetsordningen. Också här varierar staplarnas längd mer inom området regional utveckling än inom övriga områden. Cirka 40 procent eller fler av respondenterna anser att en gemensam geografi absolut skulle bidra till ett bättre samarbete mellan samtliga uppräknade myndigheter i figur 4.

Figur 3. Myndigheter som anses ha visst samverkansbehov när det gäller regional utveckling (procent som instämmer helt) enligt enkätsvar

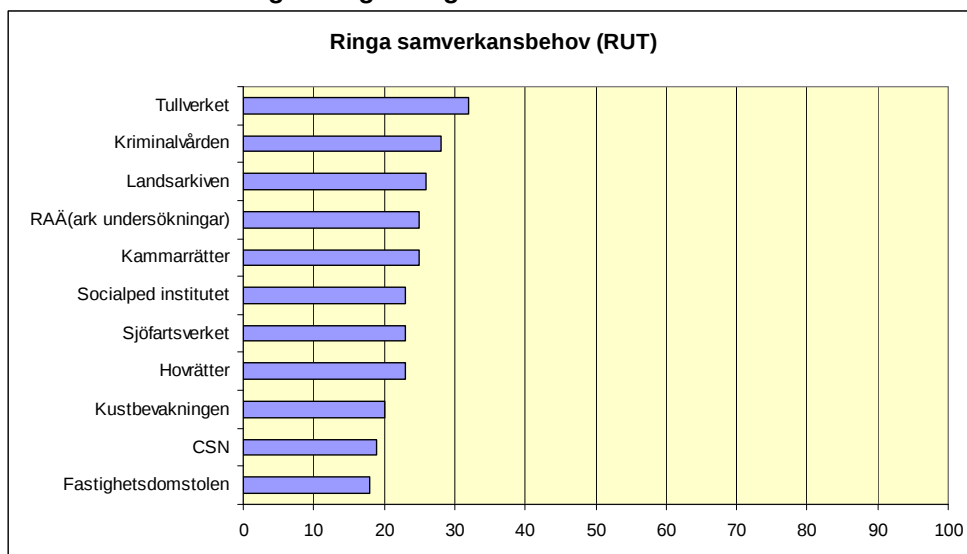


Figur 4. Myndigheter som anses ha visst samverkansbehoven när det gäller övriga frågor än regional utveckling enligt enkätsvar

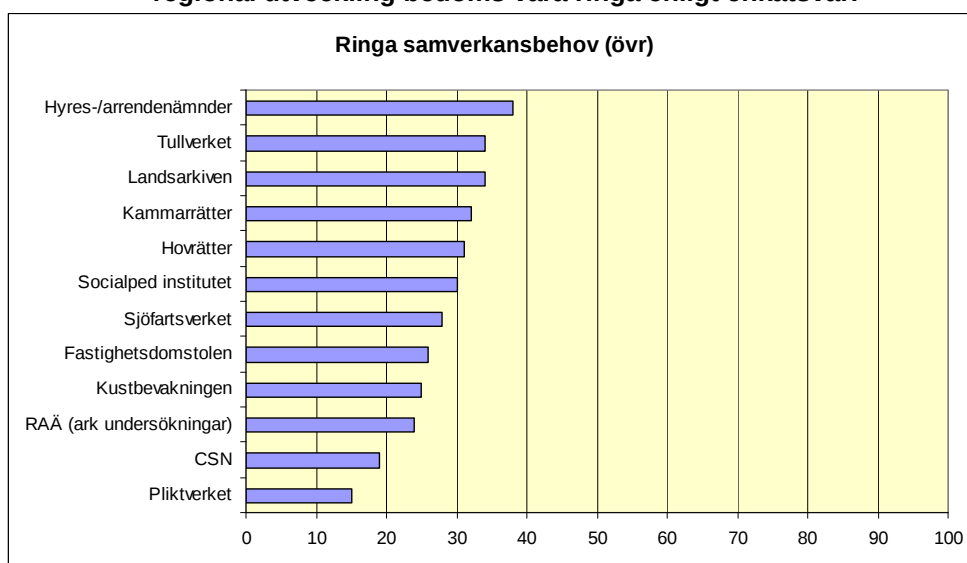


Slutligen presenteras de myndigheter som betraktas minst intressanta i sammanhanget.

Figur 5. Myndigheter där samverkansbehoven när det gäller regional utveckling är ringa enligt enkätsvar



Figur 6. Myndigheter där samverkansbehoven inom andra områden än regional utveckling bedöms vara ringa enligt enkätsvar.



Den här enkäten ger oss ett stabilare underlag när det gäller att avgöra vilka delar av den statliga förvaltningen som regeringen i första hand bör vara inriktad på – i den mån man vill följa Ansvarskommitténs princip att åter-samla staten. Lite grovt kan sägas att de myndigheter som återfinns i figurerna 5 och 6 är tämligen ointressanta utifrån ett samverkansperspektiv. Det finns ingen anledning för regeringen att lägga ner några ansträngningar på att få dessa att ändra sin regionala indelning. Det motsatta gäller definitivt för myndigheterna i figurerna 1 och 2 och något svagare för myndigheterna

i figurerna 3 och 4. Det blir nu intressant att höra vad de berörda sektorsmyndigheterna själva säger i sina svar till Ansvarskommittén.

6.3 Vad anser berörda sektorsmyndigheter?

Vi presenterar myndigheternas åsikter såsom de kommit till uttryck i deras respektive remissvar och i enlighet med den angelägenhetsordning som framkommer av enkäten.

6.3.1 De flesta är positiva, fast ibland med förbehåll.

Vägverket helt instämmande:

En bra överensstämmelse mellan geografiska indelningar för län, myndigheters regionala organisationer samt regionalt planeringsansvariga organ är av stor betydelse för en effektiv planering och uppföljning. Vid planering av transportsektorns utveckling, som primärt har som mål att stödja utvecklingen inom ett stort antal samhällsmål inom andra politikområden, är antalet aktörer och intressenter mycket stort. Den effektivitetshöjande potentialen av en minskning av den geografiska representationens omfång är m.a.o. stor. Effektivare planeringsförutsättningar bidrar till såväl lägre kostnader som ökad kvalitet i planeringsarbetet. Större geografisk överensstämmelse mellan olika organisationer bidrar även till ökad tydlighet och klarhet i var frågor bereds och beslutas, vilket även är betydelsefullt från demokratisk synpunkt.

Rikspolisstyrelsen instämmer och utsträcker resonemanget till myndigheter i hela rättskedjan.

Regional samverkan, dvs. ett tvärsektoriellt synsätt, borde kunna leda till en bättre helhetssyn. Polisens samverkan med andra rättsvårdande myndigheter och andra intressenter i en region främjas med ett gemensamt geografiskt ansvarsområde. Såväl intern samordning som extern samverkan i regionen bör kunna leda till ett mer effektivt resursutnyttjande. Det finns många exempel på att ett samarbete över myndighetsgränserna, inte minst i brottsutredningsverksamhet, har gett mycket goda resultat och är många gånger en avgörande faktor för ett framgångsrikt brottsbekämpande arbete. Rikspolisstyrelsen ser därför värdet av en sådan reform som kommittén föreslår.

De statliga myndigheternas organisationer följer i dag ingen enhetlig struktur. Varje myndighet i rättskedjan har en egen struktur och organisation. Dagens uppdelning i flera brottsbekämpande myndigheter under skilda departement med olika uppdrag, olika geografisk indelning och lokalisering ger upphov till flera negativa effekter. Rikspolisstyrelsen delar därför kommittén uppfattning att det finns ett behov av ett stärkt helhetsperspektiv inom

staten. Sektorisering genom staten måste kompletteras med en ökad tvärsektoriell samverkan. I detta hänseende är det territoriella perspektivet viktigt, då det underlättar för de regionala samarbetsparterna att verka inom ett gemensamt ansvarsområde.....större geografiskt område ger också bättre möjlighet att prioritera och kraftsamla än i dag.

Med stora och självbärande polisregioner, som är inordnade i geografiska verksamheter med andra myndigheter i rättskedjan, skapas förutsättningar för att använda de samlade resurserna där de bäst behövs.

Försäkringskassan instämmer i princip, men gör många förbehåll för egen del:

Försäkringskassan kan se fördelar med kommitténs förslag att antalet län bör reduceras väsentligt och instämmer i princip med kommitténs förslag att regionala indelningar inom staten anpassas till en ny länsindelning, så länge denna är relevant utifrån de behov som målgrupperna har inom respektive sektor. Det är dock lite oklart vad som avses med att statliga sektorsmyndigheter "som regel" ska följa den gemensamma läns- och regionkommunindelningen.

Försäkringskassan vill i detta sammanhang framhålla att den geografiska kopplingen i stor utsträckning har spelat ut sin roll inom de verksamhetsområden som myndigheten ansvarar för. Försäkringskassan administrerar ett 50-tal ersättningar och bidrag, vilka grundar sig på en nationell rättighetslagstiftning och som förväntas hanteras enhetligt och rättssäkert i hela landet. Försäkringskassan genomför för närvarande en mycket omfattande omvandling av verksamhetsstruktur och uppgiftsfördelning inom myndigheten, som bl.a. möjliggjorts genom en-myndighetslösningen och som svarar mot krav på bättre service till medborgarna, ökad rättssäkerhet och en effektivare organisation.

När det gäller den regionala nivån finns inom vissa områden, främst inom ohälsoområdet ett behov av regional samverkan. Försäkringskassan bedömer att det inte behöver uppstå några svårigheter för Försäkringskassan att inom den nya verksamhetsstrukturen anpassa sig till en ny gemensam regionindelning i dessa fall och detta utan att en regional indelning/nivå upprätthålls inom Försäkringskassan, om det inte är motiverat utifrån den egna verksamheten.

Lantmäterimyndigheten – fördelarna överväger

Samverkan mellan myndigheterna kan utvecklas betydligt när det gäller många områden och för att nämna några så exemplifierar LMV med kommunikation (mellan myndigheter och med medborgarna), personalutbildning, omvärldsbevakning, landsbygdsutveckling, lokalförsörjning och annan stödverksamhet. Listan kan göras lång.

Sammantaget anser LMV att fördelarna överväger. Att någon eller några myndigheter får en annan geografisk indelning där nackdelarna för myndighetens verksamhet annars skulle bli alltför stora är väl bara att konstatera.

När en fungerande geografisk indelning i 6–9 regioner blir verklighet är det naturligt för LMV att anpassa sig till denna. LMV har idag sina lantmäterimyndigheter organiserade i 8 chefsområden. Under 2008 ska inskrivningsmyndigheterna inordnas under LMV, även när det gäller dessa är anpassningen till den nya geografiska indelningen naturlig.

Domstolsverket stöder förslaget, pekar på behovet av större enheter i första instans

Rikets indelning för olika funktioner bör ha sin utgångspunkt i medborgarnas intresse. Ett stort antal myndigheter med sinsemellan olika geografisk indelning är ägnat att skapa förvirring för medborgarna. Mot denna bakgrund står Domstolsverket bakom kommitténs förslag med en ny regional geografi med större, sammanhållna enheter som kan förväntas ge medborgarna en bättre service.

Det är dock rimligt att anta att såväl domstolarnas organisation som samarbetet med de myndigheter som ingår i rättskedjan kommer att påverkas av en ny regional geografi.

För länsrätternas del vill Domstolsverket återropa verkets promemoria den 21 februari 2007 om Det framtida förvaltningsdömandet i första instans. I promemorian lyfts behovet av större domstolar fram och de grundläggande tankegångarna är snarlika kommitténs resonemang om behov av regionalisering och geografisk samordning.

Domstolsverket konstaterar sammanfattningsvis att utvecklingen på tingsrättssidan gått och går mot färre och större domstolar. Enligt Domstolsverkets regleringsbrev för 2007 åligger det Domstolsverket att arbeta för att öka samverkan mellan domstolar och andra myndigheter med bl.a. inriktning på att korta den totala tiden från brottsanmälan till dom. Om andra i rättskedjan ingående myndigheter omorganiseras i storregioner kan detta komma att påverka domstolarna och det är givetvis angeläget att samtliga berörda myndigheter är delaktiga i överväganden om bl.a. geografisk samordning.

Migrationsverket positivt, men vill ge visst utrymme för avvikelser

Verket delar Ansvarskommitténs synpunkt att den regionala samhällsnivån i landet i dag är oöverskådlig och splittrad. Här finns ett stort antal aktörer med förhållandevis oklara och delvis överlappande uppgifter. Att regionindelningen dessutom skiftar avsevärt från sektor till sektor försvårar ytterligare samordningen och överblicken av verksamheten. En ny samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning liksom en i huvudsak

gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn behövs därför. Verket menar dock att geografiskt indelade myndigheter under vissa tydligt fastlagda begränsningar bör ges visst utrymme till avsteg från denna indelning när den av olika skäl inte alls passar ihop med den egna verksamheten.

Skolverket anser att gemensam geografi kan vara ett mål, men menar att det kan finnas goda skäl för avvikelser

Egentligen behandlar inte kommittén de orsaker som kan finnas och överväganden som gjorts för att myndigheter valt skilda regionindelningar. Genom att en sådan analys saknas, anser Skolverket att förslaget om en gemensam geografi inom staten bör vara ett mål att sträva mot. Skolverket bedömer samtidigt att förutsättningarna för en gemensam geografi ökar väsentligt om förslaget om större län genomförs.

Myndigheten för skolutveckling instämmer i princip

Myndigheten instämmer i princip med utredningens förslag att anpassa myndigheters regionala organisering efter en ny länsindelning, så länge denna är relevant utifrån de behov som målgrupperna/brukarna har inom respektive sektor.

I en regional organisation bör även beaktas möjligheten till starkare samordning mellan skilda statliga aktörer på regional nivå. Flera myndigheter har idag näraliggande uppdrag, ett närmande mellan dessa innebär att resurser kan nyttjas mer effektivt och större kraft kan läggas på gemensamma statliga åtaganden. I detta sammanhang skulle en gemensam regionindelning underlätta.

Åklagarmyndigheten ser fördelar om hela rättsväsendet harmoniseras

Åklagarmyndigheten kan se vissa fördelar med en sammanläggning av län till större län med samma geografiska indelning som regionkommunerna. Om också polismyndigheterna får en sådan indelning kan t.ex. specialistresurser byggas upp på vissa orter i länet och ha hela "storlänet" som arbetsområde. Detta kan gynna kompetensuppbyggnad och en mer rationell användning av specialistresurser. Om också domstolarna organiseras i samma områden med en hovrätt och några få domsagor för varje storlän kan den sammantagna lösningen ge effektivitetsvinster för hela rättsväsendet (se den s.k. Norrlandsrapporten).

Ett krav på en regionalisering i enlighet med förslaget skulle dock innebära ett behov av ökad geografisk samordning och tillsyn jämfört med idag. Under förutsättning att en sådan organisation omfattar hela rättsväsendet, skulle den dock kunna medföra betydande effektivitetsvinster.

Skogsstyrelsen instämmer i huvudsak, men den lokala nivån är viktigare

Skogsstyrelsen instämmer i huvudsak med att regionala indelningar inom staten bör anpassas till en ny länsindelning men noterar att för myndigheternas operativa verksamhet kan den lokala nivån vara mer betydelsefull än den regionala. Exempelvis sker det operativa arbetet inom Skogsstyrelsen på de 43 distrikten och inte i de fem regionerna, som är en administrativ nivå. För medborgaren betyder regionindelningen kanske inte så mycket om man möter myndigheten via ett lokalkontor. Sektorsmyndigheterna har mycket olika förutsättningar för sin verksamhet, vilket har betydelse för vilken geografisk indelning som är lämplig. Vid en omläggning av gränser inom staten måste värdet av en omorganisation vägas mot nytta och samordnas med redan planerade och genomförda förändringsprocesser.

Arbetsmiljöverket anser förslaget viktigt

Verket vill ... betona vikten att alla sektorsansvariga myndigheter med regional organisation anpassar denna till den nya regionala indelning som regering och riksdag så småningom fattar beslut om.

Att "återsamla staten" är viktigt. Sett ur ett medborgarperspektiv stannar många myndighetsprocesser inte inom den egna myndigheten utan involverar flera. För att detta arbetssätt ska bli möjligt måste Regeringskansliet och dess departement skapa förutsättningar för en horisontell samverkan mellan myndigheter.

Kronofogdemyndigheten har lämnat regional indelning men ser regionala samverkansmöjligheter

Den föreslagna gemensamma geografin inom staten kommer att gagna den samverkan och samordning som krävs mellan olika statliga myndigheter. Problemen med olika geografiska gränsdragningar torde emellertid minska i betydelse i takt med att många myndigheter ombildas till s.k. enmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde.

Processorganisationen gör emellertid att det saknas en naturlig geografisk representation ... Detta skulle kunna lösas genom att inrätta centrala funktioner som med mandat från Rikskronofogden, representerar Kronofogden regionalt. Kronofogdemyndigheten ser således inte något hinder för att skapa ett representantskap som kan möta den nya läns- och regionkommundelningen.

Kriminalvårdsverket tar särskilt fasta på klienternas tvärsektoriella behov

I likhet med ansvarskommittén anser Kriminalvården att det finns problemen med sektorisering. Många av kriminalvårdens klienter har sammansatta problem som spänner över flera organisationers kompetens och mandatområden. Klienterna passar inte alltid in i systemen eftersom de ofta kräver

en sammansatt och samordnad insats från flera aktörer för att hitta en bra lösning. De klienter som har det största behovet av samhällets stöd har ibland också svårast att få det. Kriminalvårdens klienter har ofta en tvärsektoriell problematik och som efter verkställigheten möts av myndigheter organiserade efter en stuprörsmodell.

6.3.2 Ett fåtal tar inte ställning

ESF-rådet, som kommer ganska högt på listan, särskilt när det gäller regional utveckling, konstaterar att man redan har en organisation som liknar den som Ansvarskommittén föreslagit. Läsaren anar en underton att ”det vore dumt att inte utnyttja det jobb som redan är nedlagt på att etablera en stor-regionorganisation”.

Såväl det nationella strukturfondsprogrammet (socialfondsprogrammet) som samarbetet med partnerskapen är geografiskt indelat i åtta regioner. I ett framtida reformarbete av samhällsorganisationen måste beaktas det omfattande arbete som under 2007 lagts ned på att utforma samverkansformerna och den finansiella styrningen och kontrollen av strukturfondsverksamheten inom de åtta regionerna..... I förändringar av den offentliga sektorns organisation och styrning måste en ingående analys göras av konsekvenserna av innevarande strukturfondsorganisation och de åtaganden som olika aktörer gjort för att fullfölja socialfondsprogrammet fram till 2013.

Socialstyrelsen som har regionala tillsynsenheter tar inte upp frågan om statens geografi i sitt svar.

6.3.3 Några tunga myndigheter är avvisande

AMS anser frågornas art, inte den regionala indelningen är avgörande för samverkan med andra organ

Huvuddelen av de förslag och bedömningar som presenteras i Ansvarskommitténs slutbetänkande berör Arbetsmarknadsverkets (AMV) verksamhet endast i ringa, om ens någon, grad.

AMS anser dock att det är en orealistisk tanke att tro att alla berörda statliga myndigheter kan ha samma regionala organisation. Valet av organisationsform styrs av många olika faktorer, där verksamhetens art, kundfokus och kostnadseffektivitet är några. Däremot bör kravet ställas på alla statliga myndigheter att på ett effektivt sätt samverka med varandra och externa aktörer oavsett organisationsform.

Arbetsförmedlingens nya organisation är uppbyggd på ett sådant sätt att samverkan med primärkommuner, regionkommuner och andra statliga myndigheter kan ske på ett effektivt sätt. Avgörande för vilka former som samverkan sker i är frågornas art och innehåll samt önskemål från olika aktörer, men inte de interna administrativa gränserna.

Skatteverket menar att den regionala indelningen saknar betydelse, det lokala perspektivet viktigare

Skatteverket bedömer att den geografiska indelningen i stort sett saknar betydelse för den verksamhet som verket bedriver. Vi pekar istället på betydelsen av det lokala perspektivet som en förutsättning för att kunna tillhandahålla god service till medborgare och företag. Härvid är den för Skatteverket med flera myndigheter aktuella frågan om servicekontor av särskild betydelse.

Banverket – det handlar mer om arbetssätt än om organisatorisk indelning

Även om Banverket ser att det antagligen finns stora fördelar med en sådan indelning (alltså samma geografi för olika statliga myndigheter) är det inte självklart att dessa fördelar är starkare än en organisatorisk indelning som mer är baserad på organisationernas faktiska verksamhet, t.ex. förvaltning av infrastrukturen. Banverket anser snarare att det handlar om arbetssätt eller arbetsformer än om vilken organisatorisk indelning som myndigheterna inom transportsektorn har. Banverket ska självklart svara upp mot regionernas behov av dialog och samarbete och medborgarnas och näringslivets behov av service, oberoende av den regionala indelningen. Det handlar om att skapa tydliga kontaktvägar och att kontaktpersoner utses.

I skenet av den omorganisation som skett av Banverket det senaste året så förefaller eventuella förändringar av den regionala geografin inte påverka Banverket i någon nämnvärd utsträckning. Banverkets nya organisation innebär i stället att det finns en beredskap att snabbt anpassa sig till en ny regionindelning. De tidigare fem banregionerna har bland annat ersatts med nationella enheter med en regional och lokal förankring.

Riksarkivet – onödigt bryta upp en lång historisk kontinuitet

Kommittén föreslår att antalet län reduceras väsentligt och att regionala indelningar inom staten bör anpassas till den nya länsindelningen. Antalet landsarkiv skulle då bättre stämma överens med antalet län, men den geografiska placeringen av landsarkiven skulle inte vara kongruent med länsindelningen. Landsarkivens distriktsindelning kan visserligen ändras, men detta skulle i sin tur riskera att bryta upp placeringen av en lång historisk kontinuitet av regionalt urskiljbar samhällsinformation. Till skillnad från många andra statliga verksamheter av administrativ karaktär utgör ju landsarkiven också stora depåer av arkivinformation.

Skolverket håller visserligen med i princip men menar att förslaget inte är relevant för den egna organisationen

Skolverket anges tillhöra de myndigheter som har "fem till sju" regioner. Skolverket instämmer inte i denna beskrivning. Skolverket i sin helhet har ett mycket tydligt nationellt sektorsansvar. Av detta skäl har verket ingen regionaliserad organisation. Verket har fem kontor inom en avdelning (Utbildningsinspektion) placerade ute på olika orter i landet. Ibland har dessa något slarvigt kallats regionkontor men Skolverket vill tydligt framhålla att dessa inte har något självständigt, regionalt ansvar som andra myndigheters regionkontor har (till exempel Arbetsmiljöverkets). Förekomsten av lokala kontor är främst att se som en praktisk fråga för att minska restider och kunna få tillgång till expertkompetens över hela landet.

Tullverket arbetar nationellt och bör inte beröras av förslaget

Tullverket förutsätter att kommitténs resonemang om att myndigheter skall följa den regionala indelning som länsstyrelser och regionkommuner föreslås få, inte skall påverka de myndigheter som redan idag arbetar nationellt, som t.ex. Tullverket. Tullverket har idag en av verksamhets- och effektivitetsskäl motiverad nationell struktur. En indelning baserat på de kriterier kommittén föreslår är inte ändamålsenlig för Tullverket och skulle leda till en svårmotiverad merkostnad med minskad effektivitet inom både Effektiv Handel och Brottsbekämpningen.

6.3.4 Myndigheter med verksamhet inom länsstyrelserna

De myndigheter som redan har sin regionala verksamhet inom länsstyrelserna kommenterar i allmänhet inte frågan om gemensam statlig geografi. Undantag är Krisberedskapsmyndigheten och Boverket. Förstnämnda myndigheten torde vara den som har mest erfarenheter av sektorsövergripande arbete.

Krisberedskapsmyndighetens perspektiv är i grunden tvärsektoriellt där vi främst samverkar med 24 centrala myndigheter och 21 länsstyrelser i syfte att åstadkomma en effektiv krishantering. Myndigheten är därför i grunden positiv till slutbetänkandet som helhet.

Det är troligt att en ny geografisk indelning, reducerat antal län, skulle påverka krisberedskapen i positiv riktning då möjligheten till en mer enhetlig styrning, effektivare samordning, avgränsning och prioritering, leder till att en bättre överblick och tydligare rollfördelning skapas.

Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas vid en allvarlig kris.

Områdesansvaret utövas av regeringen på den nationella nivån, länsstyrelsen på den regionala nivån och primärkommunen på den lokala nivån.

Boverket anser, att det är angeläget att regionala indelningar inom staten anpassas till landets indelning i län, eftersom olika regionala indelningar mellan skilda statliga myndigheter kan medföra att samverkan mellan myndigheterna regionalt försvåras, vilket det idag finns exempel på. Även detta förutsätter större län än idag.

7 Slutsats om samband

Sammanställningen ovan visar att det finns goda förutsättningar för staten att utforma en målbild för de statliga myndigheternas regionala organisation. Denna skulle kunna fungera som en förhandlingsutgångspunkt inför bildandet av nya regioner. Endast en minoritet av remissinstanserna understryker att den egna verksamhetslogiken måste vara styrande för den egna organisationen. Som vi skrev redan inledningsvis är det just denna princip som varit vägledande och som lett till ett tillstånd som enligt merparten av myndigheterna själva varit till förfång för helheten. Det är alltså inte bara företrädare för kommuner eller länsstyrelser som anser att statens myndigheter i alltför stor utsträckning agerar sektoriellt och att förutsättningarna för samordning eller samverkan skulle förbättras genom en gemensam yttre geografisk ram.

Det är intressant att konstatera att även flera av de myndigheter som inte placerades särskilt högt i enkäten när det gäller samordningsbehov ställer sig bakom en ny samlad geografisk grundstruktur för staten. Det gäller t.ex. myndigheterna inom rättsväsendet.

7.1 Gemensam geografi ger bättre förutsättningar för samverkan

Statskontoret har i en tidigare rapport till Ansvarskommittén dragit slutsatsen att sektorisering inte bör ses som ett generellt problem i förvaltningen och att sektorisering ofta får klä skott för problem som snarast är att hänföra till allmänna styrningsproblem i förvaltningen.⁶ Det är dock svårt att i ljuset av de citerade remissvaren hävda att sektoriseringsproblemen är överdrivna och att samordningsbehoven inte är så stora som ofta sägs. De tycks i vart fall vara påtagligt upplevda.

Statskontoret menade att problem som kan kopplas till sektorisering ibland handlar om genuina målkonflikter mellan olika samhällsperspektiv, t.ex. mellan ett miljöperspektiv och ett tillväxtperspektiv. Detta resonemang motsäger dock inte tanken på en gemensam geografi för stora delar av den statliga verksamheten. Tvärtom. Det ligger ett stort värde i att olika perspektiv möts och konfronteras och det är ofta en fördel om sådana målkonflikter kan hanteras inom en gemensam region.

Man kan också invända att samordningsbehoven mellan olika myndigheter inte är generella eller ständigt aktuella. Visst är det så. Vore samordningsbehoven så stora vore det enda rationella att slå samman myndigheterna. Det

⁶ Sektorisering inom offentlig verksamhet. Rapport 2005:3

vanliga är att samordningsbehoven endast avser delar av myndigheternas verksamhet. Samordningsbehov uppstår inte hela tiden, utan ibland. Samordningsbehoven är i vissa fall störst på lokal och operativ nivå, t.ex. när det gäller hantering av en specifik individs rehabiliteringsbehov, en krisinsats p.g.a. en katastrof eller när det gäller service till vissa medborgargrupper (se vidare Del II i denna rapport).

Men en gemensam geografisk struktur bör skapa bättre förutsättningar för att hantera samordningsbehoven, när och var de uppstår. Det förefaller inte rimligt att alla sådana samordningsbehov ska hanteras antingen inom Regeringskansliet, genom samverkan mellan berörda sektorsmyndigheter eller på gräsrotsnivå mellan berörda tjänstemän som ser samverkansbehov. Den gemensamma geografin kan fungera som en plattform. Där kan deltagarna identifiera *vad* som behöver göras, dvs. klargöra och analysera problem, behov och ambitioner. De kan i nästa steg enas om *hur* man ska arbeta, antingen i samverkan eller var för sig. Det kan gälla både att utforma samrådsprocesser, definiera arbetsfördelningen mellan olika aktörer eller finna nya former för samverkan mm.

7.2 Regionala myndighetsblock

På basis av enkäten och remissvaren skisserar vi nedan några block av myndigheter som det förefaller rimligt att gruppera i gemensamma regioner. Dessa myndigheter har sådana likheter att det är motiverat att samgruppera.⁷

Ett regionalt utvecklingsblock

Vägverket, Banverket, Arbetsförmedlingen, Nutek, ESF-rådet, universitet och högskolor inom regionen, länsstyrelserna i de fall de har det regionala utvecklingsansvaret, samt Almi Företagspartner och Innovationsbron.⁸

Ett miljö-, mark- och fysisk planeringsblock

Lantmäteriverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Vägverket, Banverket samt Miljödomstolen.

Ett välfärdsblock

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen, Migrationsverket samt Länsstyrelsen som efter nedläggningen av Integrationsverket fått uppgifter inom integrationsområdet.

⁷ Begreppet hållbar utveckling används som bekant numera allt oftare, bl.a. av länsstyrelserna i en rapport till regeringen om samverkansuppgifter. Vi har dock medvetet avstått från att föreslå ett block kring hållbar utveckling eftersom begreppet är så allmänt och knappast lämpat att använda som grund för en organisatorisk indelning.

⁸ De två sistnämnda ingick inte i enkäten eftersom de inte är myndigheter utan bolag.

Ett tillsynsblock

Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Skolverket samt länsstyrelserna.

Ett krisberedskapsblock

Länsstyrelsen, Vägverket, Banverket, Polis m.fl. flera.

Ett rättsligt block

Polisen, Åklagarmyndigheten, Kronofogde, vissa domstolar samt länsstyrelsen.

Även inom det senare blocket har länsstyrelsen en inte obetydlig roll. En hel del brottslighet finns inom trafikområdet. Vissa av de samverkansprojekt som redan i dag bedrivs eller har bedrivits vid vissa länsstyrelser inbegriper både tillsyn och rättsfrågor. Det gäller samverkan mot ekonomisk brottslighet, Operation Krogsanering, Operation kvinnofrid.

Om det vore så att varje myndighet kunde placeras i ettdera av dessa block och endast där, då kunde samverkanssystemen modelleras i enlighet med blocken. Men så är det inte och det styrker tesen att det är rationellt att i stora drag stöpa dessa olika block i samma form – trots att de är olika. Det finns kopplingar här och var mellan dem.

I vissa fall kan det vara rationellt att just de statliga myndigheterna samlas, t.ex. för att utmejsla en statlig ståndpunkt i en viss fråga. Det normala torde dock snarare vara att det i dessa block också ingår företrädare för andra organ än statliga myndigheter. Krisberedskap är kanske det tydligaste exemplet. Ett annat område som troligen bör särbehandlas är regional tillväxt eftersom det där redan finns en utvecklad samverkansorganisation i form av regionala partnerskap.

7.3 Men visst måste undantag göras

Vissa av de berörda myndigheterna har varit positiva i princip men mer tveksamma när det gäller den egna verksamheten. Vi har naturligtvis ingen möjlighet att fingranska varje myndighets motiv för avsteg. Vi har redan accepterat vissa fall, t.ex. Sjöfartsverket, som vi fullt avsiktligt inte tagit med i det regionala utvecklingsblocket. De naturgeografiska förutsättningarna måste anses väga tyngre än samordningsvinsterna. Vi har inte heller tagit med Tullverket i det rättsliga blocket, även om tullen också måste arbeta i tvärsektoriella konstellationer som etableras i kampen mot brottslighet av olika slag. Dessa två myndigheter kommer inte heller särskilt högt i enkäten. Skatteverket är naturligtvis också en viktig part när det gäller ekonomisk brottslighet, men det är inte säkert att detta samband är så starkt att det över-

väger myndighetens skäl att ha en annan organisation på lokal och regional nivå. (Se också nästa avsnitt i denna rapport).

Frågan är dock hur man ska se på myndigheter som enligt enkäten kommer högt, men som inte har en särskilt utvecklad regional organisation. Detta gäller för Banverket och från år 2008 för med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vi kommer i Del II i denna rapport att beskriva hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen avser samverka på lokal nivå samt skissera på hur denna samverkan kan utvecklas. Det gäller särskilt rehabilitering. Båda dessa myndigheter har nyligen båda ändrat sina organisationer så att de blivit mer symmetriska. Ett inslag i förändringen är att den regionala organisationen i stort sett försvinner. I stället införs en geografisk funktion på central nivå genom att det kommer att utses personer med ansvar för att följa utvecklingen och ha kontakter ute i landet, som i princip delas enligt de fyra väderstrecken – norr, söder, väster, öster.

7.4 Myndighetskollegium för regional samverkan

Kommer en gemensam geografi göra att det blir lättare för de olika myndigheterna att samverka med varandra och med andra organ som har en liknande geografisk struktur? Av remissvaren att döma är de flesta myndigheterna övertygade om den saken. Även utan att i övrigt vidta några särskilda samverkansarrangemang blir det t.ex. lättare för personer inom de olika organisationerna att hitta sina kollegor och potentiella samverkansparter. I den mån geografisk statistik samlas in kommer flera myndigheter att ha en gemensam indelning att utgå från.

Men det räcker inte med en gemensam geografi för att samverkanspotentialen ska utnyttjas fullt ut. Det är visserligen ganska troligt att de berörda regionala enheterna, genom sina chefer eller genom andra befattningshavare som finner varandra, gradvis kommer att bygga upp informella nätverk. Vi menar dock att det i regeringens organisationsuppgift också ligger att aktivt se till att samverkansformer utvecklas, som i sin tur kan fungera som kitt i strukturen.

7.4.1 En samverkansstruktur med flera tematiska block

Den mest naturliga lösningen är att ge länsstyrelsen i uppdrag att bygga upp en, eller mer troligt, flera plattformar för myndighetssamverkan. De ovan skisserade myndighetsblocken kan utgöra sådana. Dessa kommer att fungera som en yttre ram för andra, mer operativa samverkansinitiativ. Med ett inlån av terminologin från den regionala utvecklingspolitiken skulle man kunna tala om regionala myndighetspartnerskap. Vill man använda något mer klas-

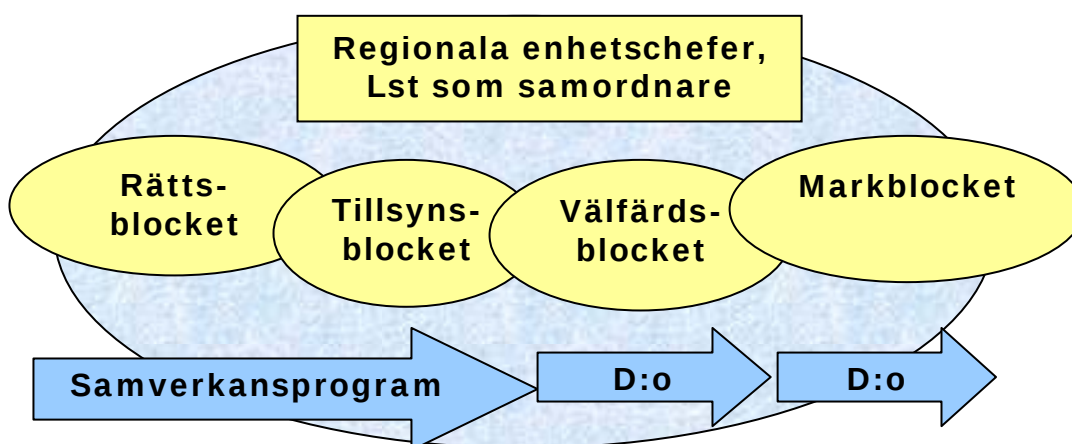
sisk myndighetsterminologi är det möjligt att laborera med begrepp som ett (eller flera) regionala myndighetskollegier.

Ett organisatoriskt argument för en modell av skisserat slag är att staten skapar en organisation som kommer att generera kunskap på en annan ledd än den traditionellt sektoriella. Kontakter mellan företrädare för olika sektorer underlättas av att man jobbar inom samma territorium. Denna nya skärningspunkt kan komma att fungera som en arena för sektorsövergripande överväganden och som en motvikt mot långt driven sektorisering. En möjlig effekt av att tvärsektoriell kunskap på regional nivå tas fram är att företrädare för den nya statliga regionala nivån kan föra fram förslag till förändringar inom sektorerna, t.ex. när man kan konstatera oklara eller motsägelsefulla budskap från den centrala nivån. Ett annat är att de praktiska förutsättningarna för vissa samordnade program, t.ex. när flera myndigheter utövar tillsyn över samma tillsynsobjekt, förbättras.

Inget hindrar att även andra aktörer med motsvarande geografi deltar i de mer tematiska blocken. Landsting/regionkommun inom välfärdsblocket är ett exempel. Många frågor kräver för sin hantering att parter från kommuner, näringsliv eller den sociala ekonomin deltar. Det gäller de flesta tvärsektoriella politikområdena, t.ex. integration av invandrare. I ett sådant block kommer naturligtvis kommunerna i regionen ha en framträdande roll. Rollen för en regional samverkanskonstellation blir här naturligtvis inte att driva själva arbetet. Det måste ske lokalt. Uppgiften blir att utgöra ett samtalsforum, att ha överblick, göra utvärderingar, initiera processer och program – att ”kratta manegen”.

De myndigheter som inte har en regional nivå av traditionellt snitt – såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen men ändå på många sätt har en viktig roll regionalt och lokalt förutsätts hitta andra väl fungerande kontaktformer inom de olika blocken. En tänkbar modell för dessa myndigheter är att de utser kontaktpersoner med beslutsmandat som ledamöter i de regionala samverkansstrukturerna. Dessa kontaktpersoner kan antingen vara personer stationerade på respektive myndighets huvudkontor, dvs. ”väderstreckscheferna” inom Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen eller någon chef på lokal nivå som i just detta fall tar på sig en roll att företräda flera lokalkontor inom regionen.

Figur 7. Skiss till organisationsmodell för regional myndighetssamverkan (OBS samverkansblocken nedan är exempel)



I en modell som den skisserade ter det sig naturligt att Länsstyrelsen har ansvaret för den övergripande samverkansorganisationen. Däremot fördelas rimligtvis samverkansansvaret inom respektive block på de myndigheter som i första hand har ledande uppgifter inom området. Det kan t.ex. vara polis eller åklagare inom rättsblocket, Försäkringskassan inom välfärdsblocket.

Det är viktigt att system av skisserat slag inte kommer att betraktas som en serie lösa pratklubbar. Ansvaret för detta ligger inte enbart på deltagarna själva. Regeringen måste mycket tydligt markera att samverkanssystemet är viktigt. Det räcker inte att hänvisa till att länsstyrelserna är fria att ta vilka samverkansinitiativ de önskar, som fallet är i dagens system. Systemet måste formaliseras på så vis att det i instruktionen för varje berörd myndighet föreskrivs att myndigheten på regional nivå ska delta i arbetet. I de fall en statlig myndighet inte har en regional organisation som är symmetrisk med huvudmodellen, men har en verksamhet som är viktig i sammanhanget, kan föreskrivas att myndighetens ledning ändå måste utse en samordningsansvarig. De närmare arbetsformerna och rollfördelningen inom systemet måste dock växa fram och stabiliseras allt eftersom erfarenheter samlas.

7.4.2 Vad ska de olika samverkansblocken producera?

Det kan låta lite löst i köttet att säga att detta system ska producera "samsyn". Likväl är det på en grund av gemensam kunskap, förståelse, förtroende och just samsyn som mer konkreta "produkter" ska tas fram. Ansvarskommittén föreslår att länsstyrelsen ska utgöra ett nav för staten på regional nivå. En viktig uppgift är att ta fram ett tvärsankterat kunskapsunderlag till regeringen. En förutsättning för att ta fram ett sådant underlag är ett smidigt samarbete mellan de berörda myndigheterna på regional nivå.

En första viktig uppgift för denna samverkanskonstellation blir att enas kring en *årlig rapport till regeringen*. Denna uppgift blir allt annat än trivial. Det handlar om att beskriva tillståndet i regionen med avseende på en rad olika indikatorer. I många fall kommer det säkert att finnas material från de olika sektorsmyndigheterna eller från SCB. Detta material ska då brytas ner regionalt till "regionala bokslut" med avseende på aspekter som välfärd, miljö och samhällsbyggande, trygghet och säkerhet, integration och mångfald m.m. De olika blocken kommer att ansvara för olika delar av den samlade avrapporteringen. Både kvantitativa och kvalitativa mått ska redovisas. Dessa ska hämtas från respektive myndighets verksamhetsområde.

Förutom att ge en beskrivning av läget i stort, t.ex. från olika medborgargrupperns perspektiv, bör en uppgift vara att *beskriva hur de olika myndigheterna samverkar* dels med varandra på regional och lokal nivå dels med andra aktörer, t.ex. inom den sociala ekonomin. Dessa beskrivningar bör särskilt ta fasta på problem som uppstår i skarvarna mellan olika myndigheter. Beskrivningarna kan med fördel handla om hur olika *processer som löper över myndighetsgränser* hanteras just inom den egna regionen. I den mån systembrister, t.ex. motstridiga regelverk, uppdagas ska dessa rapporteras till regeringen, som är mottagare av de årliga rapporterna.

Hittills har vi bara talat om bakåtblickande rapporter – "så här har vi gjort." Detta har visserligen ett värde, men den huvudsakliga poängen med den föreslagna formen är att den ska generera ett framåtsyftande innehåll. Det kan vara *gemensam planering* av t.ex. tillsynsbesök eller *gemensamma projekt*, etablerande av gemensamma lokala serviceställen,⁹ gemensamma aktioner, t.ex. mot ekonomisk brottslighet eller ökad trafiksäkerhet. Men det behöver inte handla om saker som görs gemensamt utan om att varje myndighet inom sina respektive ansvarsområden agerar på ett sätt som stämmer bättre överens med helheten eller med andra aktiviteter som bedrivs på andra håll.

Finns det en risk att den föreslagna strukturen bara blir ännu en i raden av alla samverkanskonstellationer som det inte råder brist på i den svenska samhällsorganisationen? Ja det gör det om *allt annat skulle vara lika*. Men det är just precis vad det inte ska vara. En stor del av dagens vilt växande samverkanslandskap beror på att grundstrukturen är så differentierad att även samverkansgrupperingar överlagrar varandra i flera olika dimensioner, geografiskt och tematiskt. Naturligtvis är överlappningar och grupperingar på många olika nivåer till en viss del ofrånkomliga, men tanken är ändå att en tydligare och bättre fungerande samverkansstruktur ska fungera som röjsåg i organisationsfloran.

⁹ Nästa del av denna rapport kommer att utförligt resonera om dessa frågor.

7.5 En starkare sektorssamverkan – samordnad länsförvaltning II

Frågan är om en kollegial samverkansorganisation enligt ovan räcker för att få till stånd verklig integration. Det kommer att ställas stora krav på navet i samverkanssystemet, dvs. länsstyrelsen. Detta illustreras av Krisberedskapsmyndigheten som beskriver hur man tänker sig samspelet mellan sektorsmyndighet och länsstyrelse:

Det nya uppdraget för länsstyrelserna att ta fram tvärsektoriella kunskapsunderlag i en dialog med Regeringskansliet som föreslås, skapar behov av goda samverkansformer mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheter. Medan sektorsmyndigheterna även fortsättningsvis står för den fördjupade expertisen vad gäller olika sakområden, ska det hos länsstyrelsen utvecklas en generalistkompetens att kunna tillvarata kunskapsunderlag från sektorsmyndigheterna och andra aktörer och att lägga samman dessa underlag till en helhetsbild som redovisas för regeringen. Syftet är att balansera de olika sektoriella perspektiven med ett tvärsektoriellt och territoriellt perspektiv. Sektoriseringen försvårar annars både samordning inom staten på territoriell nivå och dialogen mellan staten och andra aktörer (primärkommun, regionkommun, näringsliv m.fl.) på regional och lokal nivå.

Länsstyrelserna har i dagsläget en tydlig sektorsövergripande roll när det gäller den fysiska planeringen, som regleras i plan- och bygglagen (PBL). Det verkar därför naturligt att se om det samverkanssystemet kan utgöra en modell i ett vidare system, som avser andra områden än fysisk planering. Ett förhållande som underlättar för länsstyrelsen att ha denna roll är att man själv också har betydande kompetens inom de centrala områdena miljö, kulturmiljö, samhällsskydd och sociala frågor. Utan egna resurser och kunskap inom de berörda områdena skulle det antagligen vara mycket svårt att upprätthålla rollen som arenahållare för vissa samhällsplaneringsfrågor.

Andra samverkansområden som skisserats i de tidigare blocken är inte lika sammanfogade som samhällsplaneringsprocessen. I flera fall är just länsstyrelsen som aktör inte så tung. För att länsstyrelserna ska kunna leva upp till rollen som samordnare verkar det rimligt att de tar över vissa uppgifter som i dag ligger inom sektorsmyndigheterna, främst därför att det varit orationellt att sprida ut dem på 21 länsstyrelser. Det gäller i första hand vissa tillsynsuppgifter. Det kan vara dags för en ny omgång med samordnad länsstyrelse, men denna gång samordning av i första hand myndighetsuppgifter, inte planeringsuppgifter. Tidigare argument att vissa enheter skulle bli underkritiska faller om antalet länsstyrelser reduceras till mellan sex och nio.

Att flera länsstyrelser förordar en sådan lösning är inte förvånande, men de får faktiskt visst stöd från andra remissinstanser.

Lantmäteriverket

Det är viktigt att staten inte ger motverkande besked vid tillsyn enligt två olika lagstiftningar som berör en och samma sak och person. Statens tillsyn måste vara samlad då man landar på samma objekt. Staten måste uppfattas som en, vilket utredningens olika förslag, inte bara när det gäller tillsynen, syftar till.

Livsmedelsverket:

Kommittén har föreslagit att de nya, större länsstyrelserna ges ett samlat ansvar för den statliga tillsynen. Livsmedelsverket bedömer att en sådan ordning skulle öka möjligheterna för en likvärdig tillsyn över hela landet. Inom livsmedelsområdet skulle det skapa goda förutsättningar för samordning i hela livsmedelskedjan från jord till bord och motverka den sektorisering som finns där. Förslaget skulle emellertid inte kunna realiseras utan en mycket betydande kompetensuppbyggnad inom länsstyrelserna.

LO

LO instämmer i behovet av en mer samordnad statlig myndighetsutövning via länsstyrelserna på regional nivå och anser att principen om statligt tillsynsansvar bör åtföljas av uppbyggnaden av en professionell länsbaserad tillsynsorganisation.

Folkhälsoinstitutet

FHI vill understryka länsstyrelsens betydelse för en effektiv samordning av statens intressen i regionerna. Länsstyrelserna är ensam myndighet att ha samordningsansvar för samtliga dimensioner inom hållbar utveckling. Folkhälsomålen utgör en central del av den sociala hållbarhetsdimensionen. Länsstyrelsen har goda förutsättningar för att i samspel med regionen bidra till kunskapsunderlag beträffande folkhälsomålen och bidra till ökad statlig samordning inom folkhälsoområdet och bidra till en tydligare dialog mellan statlig sektor och regionerna. FHI vill också betona vikten av att länsstyrelserna tillförsäkras tillräckliga resurser för att kunna klara de nya och utvidgade uppgifter som följer av förslaget.

För att de nya länsstyrelserna ska kunna få en sådan roll krävs en tydlig markering från regeringens sida. De starka sektorskrafterna som vi tidigare har beskrivit drar oftast åt det andra hållet. Ett aktuellt exempel är den utredning som nyligen föreslagit att det ska bildas en ny statlig myndighet för tillsyn av socialtjänst och hälso- och sjukvården. Förslaget innebär att flera tillstånds- och tillsynsuppgifter inom det sociala området slås samman. Det är länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsuppgifter inom socialtjänsten, socialstyrelsens regionala tillsynsenheter som har tillsyn över hälso- och sjukvården samt de tillsynsuppgifter inom det sociala området som i dag ligger hos kommunerna. Som motiv anförs dels att det finns samband mellan de olika områdena dels att länsstyrelserna i vissa fall har alltför små resurser för att klara av dessa tillsynsuppgifter. Genom att samla samtliga

tillsynsresurser inom ett mindre antal regionala enheter skulle en kritisk massa etableras och tillsynskvaliteten skulle sammantaget bli bättre och jämnare.¹⁰

Den naturliga sektorslogiska lösningen är den som nu har föreslagits. Om antalet länsstyrelser vore färre och en tvärsektoriell logik tillämpades skulle dock exakt samma förtjänster kunna uppnås genom integrerade tillsynsenheter inom de nya länsstyrelserna. De nuvarande regionala tillsynsenheterna inom socialstyrelsen samt vissa kommunala tillsynsuppgifter skulle då föras in i länsstyrelserna. Det finns också kopplingar mellan miljötillsynen och tillsynen över sjukvården (t.ex. hantering av riskavfall).

Denna profilering mot miljö och hälsa och tillsyn kan också, dock troligen först på sikt, motivera att även arbetsmiljötillsynen förs över till de nya myndigheterna. Allt fler av arbetsmiljötillsynens anmärkningar avser f.ö. tjänsteverksamheter, såsom sjukvården.

Statens skolverk har f.n. fem regionala kontor inom en av sina avdelningar. Också dessa skulle kunna föras in i den nya tillsynstunga länsstyrelsen även om sakområdessambanden inte är så påtagliga. Det finns dock samband mellan tillsynen över skolorna och arbetsmiljöförhållanden. Dessutom bedrivs skola och förskola ofta av samma huvudman. Enligt Skolverkets remissvar tillskrivs de regionala enheterna en ganska blygsam roll utan egna strategiska ledningsfunktioner.

Ett annat näraliggande block inom de nya myndigheterna är markanvändning, miljö och areella näringar. Dagens länsstyrelser handlägger jordbruksstöd enligt EU:s jordbrukspolitik samt näraliggande miljö- och landsbygdsstöd. På sikt kan det vara möjligt att även föra in delar av skogsvårdsstyrelsernas verksamhet i den nya organisationen, såsom gjorts på Gotland.

Skogsstyrelsens verksamhet kan grovt delas i tre delar: myndighetsutövning, uppdragsverksamhet och informations-, kurs- och stödverksamhet bl.a. inom EU:s landsbygdsprogram. Större delen av skogsindustrins verksamhet tillståndsprövas och tillsynas redan idag enligt miljöbalken av miljödomstolar respektive länsstyrelserna. Den del av myndighetsutövningen över skogsbruket som Skogsstyrelsen ansvarar för genom tillsyn av skogsvårdslagen kan föras över till länsstyrelsen. Det vore att organisera efter medborgarperspektivet. Eftersom flertalet markägare äger kombinerade jord- och skogsbruksfastigheter kan alla deras jordbruks-, skogsbruks och miljöfrågor hanteras av en om samma myndighet.

¹⁰ Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. SOU 2007:82

Huvuddelen av den s.k. uppdragsverksamheten som omfattar c:a 40 % av Skogsstyrelsens budget bör rimligtvis särskiljas från myndighetsuppgifterna i enlighet med den organisationsprincip som har tillämpats inom andra statliga områden, nämligen att uppdragsverksamhet inte kombineras med myndighetsuppgifter såsom tillsyn eller bidragsgivning.

Slutligen kan Ansvarskommittén förslag att förstatliga en del av den tillsyn som kommunerna svarar för i dag leda till att ytterligare uppgifter förs till länsstyrelserna. Det gäller främst inom miljöområdet, där i många sammanhang har förts fram att det är olämpligt att kommuner har tillsyn över kommunala verksamheter. Det skapar svåra jävssituationer.

Sammantaget skulle detta innebära att länsstyrelserna får ytterligare uppgifter inom miljö, livsmedelskontroll, social tillsyn samt eventuellt på sikt arbetsmiljötillsyn, tillsyn och andra myndighetsuppgifter enligt Skogsvårdslagen samt tillsyn av skolor (samtidigt som en del andra uppgifter tas bort).

8 Hur ska detta system styras?

Det inses lätt att en invändning mot förslag att integrera ytterligare verksamheter kommer att mötas med motstånd från de centrala sektorsmyndigheterna. Det är förståeligt. De centrala sektorsmyndigheternas styrningsföresättningar kommer delvis att förändras. De kommer att få arbeta på samma sätt som Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, Räddningsverket, KBM och ytterligare några sektorsmyndigheter gör redan i dag. Föresättningar kommer dock att underlättas högst väsentligt av att antalet regionala enheter kommer att reduceras till mindre än hälften.

8.1 Samspel departement, sektorsmyndighet, länsstyrelse

Utmaningen blir att utveckla ett välbalanserat system för samverkan mellan de berörda sektorsmyndigheterna, deras respektive departement och länsstyrelserna som s.a.s. är ”värdar” för sektoriella regionala enheter.

Som exempel på ett samverkanssystem som förefaller fungera väl – om ej aldrig helt konfliktfritt – väljer vi att kortfattat beskriva hur det ser ut inom miljöområdet. Grunden i detta system är distinktion mellan vägledning, styrning och uppföljning centralt och operativt ansvar regionalt. Andra viktiga ingredienser är ekonomisk styrning via sakanslag, dialog mellan nivåerna, integrerade IT-system och gemensamma projekt.

Samspel mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Naturvårdsverket har ingen egen regional eller lokal organisation. Rollfördelningen och kontaktvägarna mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna varierar något mellan olika delar av miljöpolitiken men några generella drag kan ändå beskrivas. Genomgående är att Naturvårdsverket strävar efter en ansvarsfördelning som innebär att operativa verksamheter bäst genomförs decentraliserat och att ett effektivt arbete främjas av att verket svarar för mer övergripande insatser, styrning och vägledning.

– Naturvårdsverket arbetar med föreskrifter, allmänna råd och såväl juridisk och teknisk vägledning som är riktad till bl.a. länsstyrelserna medan länsstyrelserna svarar för betydande uppgifter som rör **tillståndsprövning och tillsyn**. Vissa tyngre verksamheter tillståndsprövas av miljödomstol och de allra mest omfattande prövas av regeringen. Anmälningsskyldiga verksamheter hanteras normalt av länsstyrelse (t.ex. vattenverksamheter) eller kommunal miljönämnd (t.ex. miljöfarlig verksamhet).

– Verket har vidare uppgiften att bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol. Verket går därför in som **part** i vissa principiellt viktiga mål för att skapa ny praxis. Verket får ibland kritik för att gå in i såväl för många ärenden (främst strandskydd) som för få ärenden (såväl

större industrietableringar som strandskydd). Även länsstyrelserna har numera befogenhet att gå in som part, dock ej när det gäller strandskydd.

- Verket svarar för central **tillsynsvägledning** inom en rad tillsynsområden, medan länsstyrelser svarar för tillsynsvägledning i länet och operativ tillsyn för vissa verksamheter och kommunerna svarar för operativ tillsyn för ytterligare verksamheter.

- Naturvårdsverket tillhandahåller en **juristjour** per telefon med särskild inriktning mot handläggare vid länsstyrelser och kommuner.

- Naturvårdsverket disponerar ett antal **sakanslag** för att finansiera genomförandet av miljöpolitiken och åtgärderna under de 16 miljökvalitetsmålen. I flertalet fall disponeras sakanslagen för såväl Naturvårdsverkets som länsstyrelsernas kostnader av Naturvårdsverket. Anslaget för biologisk mångfald nyttjas t.ex. för alla avtal om intrångsersättning eller markköp som Naturvårdsverket genomför i samband med länsstyrelsernas processer med bildande av naturreservat. Samma anslag används för åtskilliga inventeringar som leds av Naturvårdsverket och genomförs av länsstyrelserna. Anslaget för sanering och återställning av förorenade områden finansierar både planering, projektering och genomförande av saneringsprojekt. På motsvarande sätt har särskilda statsbidragsförordningar utvecklats för kalkning och lokala naturvårdsprojekt. Generellt för dessa är att verksamheten bygger på central vägledning från Naturvårdsverket, statsbidragsbeslut på länsstyrelsen och genomförande på kommunal nivå. Alla verksamheter som finansieras över sakanslag följs upp genom årlig återrapportering från länsstyrelserna och i flera fall har verksamhetsstöd i form av integrerade IT-lösningar etablerats.

- Naturvårdsverket svarar för nationell **miljöövervakning** och internationell rapportering medan länsstyrelserna svarar för kompletterande regional miljöövervakning, ofta med såväl nationell som lokal och regional finansiering. Såväl verket som länsstyrelserna medverkar i **miljömålsuppföljning**, som sammanställs av Miljömålsrådet vid naturvårdsverket i årliga De Facto-rapporter till regeringen och vart fjärde år resulterar i en samlad fördjupad utvärdering som ligger till grund för regeringens miljöproposition.

- Det gemensamma ansvaret för att genomföra miljöpolitiken på nationell och regional nivå leder återkommande till **gemensamma projekt** för utveckling av arbetssätt. Naturvårdsverket har en mycket omfattande kurs- och konferensverksamhet som är riktad till handläggare- och chefsgrupper på länsstyrelserna.

- För **dialog** på högre chefsnivå genomförs årligen i oktober verkets länsstyrelsekonferens för länsledningar och miljövårdsdirektörer. Verkets avdelningar har flera årliga konferenser riktade till miljövårdsdirektörerna. Verksstaben har löpande kontakter med den länsrådsgrupp som svarar för länsrådets kontakter med miljödepartementets myndigheter och företrädare från verket medverkar återkommande vid miljövårdsdirektörernas kvartalsmöten.

8.2 Länsstyrelserna – kontorshotell, sektorsombud eller sektorssamordnare?

Frågan är dock om länsstyrelserna som redan i dag spänner över 23 olika politikområden och regleras i över 500 lagar och förordningar kommer att få

en övermäktig uppgift. Hur ska detta breda verksamhetsfält ledas och styras? Visserligen kommer uppgifterna inom regional utveckling att i huvudsak att försvinna, men enligt modellen ovan tillkommer ett betydande antal uppgifter. Till detta kommer att de nya länsstyrelserna kommer att arbeta över ett mycket större territorium. De kommer därför att behöva utsträcka sitt kontaktnät till många fler kommuner, företag och andra organ.

8.3 Länsstyrelser eller förvaltningskontor?

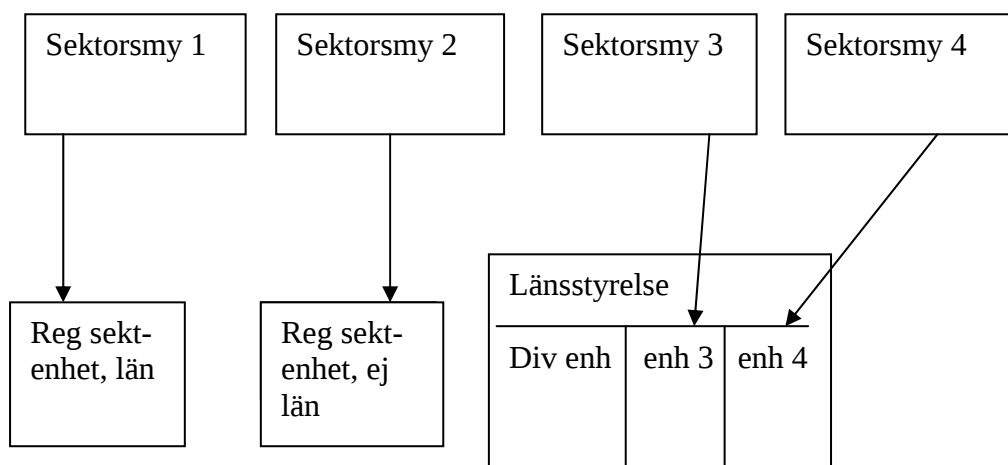
En första fråga man kan ställa sig är om de nya statliga regionala kontoren ska behålla det något missvisande namnet "Länsstyrelser". En korrektare beteckning vore Statens regionala förvaltningskontor – eller regionala Statskontor om inte det namnet redan var upptaget – men vi anser ändå att själva namnet är så väl etablerat att det bör behållas. En myndighet som etablerades under stormaktstiden och har klarat sig genom den karolinska reduktionen, frihetstiden, enväldet, demokratins införande, välfärdsstatens framväxt, två världskrig och nu är i full sving med införande av e-förvaltning måste trots allt sägas vara mycket hållbar. Ett varumärke värt att vårda.

8.3.1 Förvaltning är huvuduppgiften

Likväl måste inses att länsstyrelserna, trots sitt pampiga namn, till stor del sysslar med tämligen oglamoröst förvaltningsarbete. Myndigheterna kan i mycket beskrivas som beslutsfabriker. I vissa fall sköts uppgifter som inte har någon sektoriell hemvist i förvaltningen av länsstyrelserna. Därvid liknar de Kammarkollegiet, en annan ärevördig institution. Det finns alltså inslag av kontorshotell i länsstyrelsernas verksamhet. Men inget ont i det. Det har bedömts praktiskt att det finns en statlig myndighet med en bred kompetensprofil som kan klara av lite av varje. När exempelvis Invandrarverket las ner fanns länsstyrelserna till hands för att ta över verkets uppgift att göra överenskommelser med kommunerna angående mottagande av flyktingar.

Merparten av länsstyrelsernas uppgifter kan beskrivas som sektoriella, men på regional nivå. De är ett slags ombud för sektorsmyndigheter och styrs av både förordningar och ekonomiska resurser från ett stort antal departement och myndigheter. I figur 8 kan sektorsmyndighet 1 motsvaras av Polisen, myndighet 2 av Vägverket. Myndighet 3 och 4 av Naturvårdsverket och Jordbruksverket som inom länsstyrelsen kan motsvaras av en miljövårdsenhet resp. en lantbruksenhet. "Diverse enheter" är andra enheter inom länsstyrelsen som inte är lika tydligt kopplade till en sektorsmyndighet, t.ex. en juridisk enhet.

Figur 8 **Principskiss samspel sektorsmyndigheter och länsstyrelse i dag**



Samtidigt har länsstyrelsen i uppgift att ”samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde”. Tanken är alltså att statliga myndigheter och andra samhällsintressen som ligger utanför själva länsstyrelsen ska kunna samordnas av länsstyrelsen. Hur denna samordning går till i dagsläget beskrivs i avsnitt 8.4.

8.3.2 En principorganisation för länsstyrelserna?

En så komplex verksamhet riskerar att spreta åt alla möjliga håll om den inte hålls ihop på ett mycket systematiskt sätt. Det kommer att krävas ett ledningssystem inklusive stabsresurser som har möjligheter att agera tvärsektoriellt inom själva länsstyrelsen och dessutom kunna agera inom ramen för de olika blocken på ett sådant sätt att samverkanspotentialer uppmärksammas och utnyttjas. Självklart kommer också stora krav att ställas på expertis inom länsstyrelsernas olika sakområden.

Den nuvarande organisationen med en landshövding, som i mycket har en utåtriktad roll liknande en ordförande i en bolagsstyrelse, och ett länsråd eller en överdirektör som leder den dagliga verksamheten avviker från vedertagen myndighetspraxis. Det normala är att en verkschef har ett antal avdelningschefer direkt under sig. Myndighetschefen är ansvarig för att den löpande verksamheten fungerar och är väl samordnad men är också myndighetens ansikte utåt.

Vi menar att det även inom det här området finns anledning för regeringen att återta en del av den delegerade organisationsmakten och fastställa en principorganisation för samtliga länsstyrelser avseende ledningsnivån. Detta kommer också att underlätta samspelet mellan länsstyrelserna och Rege-

ringskansliet. En möjlighet är att föreskriva att det ska finnas ett antal avdelningschefer direkt underställda landshövdingen. Dessa kunde tituleras länsråd, som nu, eller biträdande landshövdingar, om man vill ge dem en del av det gamla ämbetets glans. Denna principorganisation kunde t.ex. kopplas till de föreslagna samverkansblocken.

Samtidigt är det viktigt att regeringen i ord och handling markerar att landshövdingen primärt är myndighetschef och inte en fri resurs för regeringen att använda för diverse utredningsuppdrag. Självklart kan sådana bli aktuella, men med tanke på landshövdingens omfattande uppdrag är det ändå viktigast att denne primärt ägnar sig åt sitt myndighetsuppdrag. Utrymmet för denne att agera fritt ”för länets bästa” kan också därmed komma att krympa, men inte försvinna helt.

8.4 Samordningsmetoder och samordningsroller

8.4.1 Hierarki och lag ger tydligt samordningsmandat

I två fall är länsstyrelsens samordningsroll tydlig.

Det ena fallet är mellan de olika sektorsområdena som finns *inom länsstyrelsen*. De motsvaras i figur 8 av ”enhet 3” respektive ”enhet 4”, t.ex. miljövårdsenhet och lantbruksenhet som kan ses som Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets regionala enheter med inplacering i länsstyrelsen. Samordningen sker *via hierarkin* i form av tilldelning av ekonomiska resurser, inre organisation och andra normala styrmedel som finns i varje myndighet. Vissa sektorsenheter anser sig få otillräckliga resurser, med det är ett resultat av att länsledningen ställer de olika sektorsenheterens behov i relation till andra sektorsenheter – och till allmän kompetens i form av jurister, IT-experter och administratörer – inom just det egna länet. Ibland kan dessa prioriteringar ogillas av den centrala sektorsmyndigheten som gör sina ekonomiska prioriteringar inom den egna sektorn.

Ett annat resultat av den inre sektorssamordningen är hur respektive sektorsenhet placeras i länsstyrelseorganisationen. I vissa fall placeras en enhet direkt under länsledningen. I andra fall fogas de in i avdelningar som innehåller flera sektorer. En del av dessa kan naturligtvis känna sig förflyttade ett steg ner i hierarkin och får svårare att driva sina ståndpunkter gentemot länsledningen. Också detta kan leda till att de centrala sektorsmyndigheterna eller andra sektorsförespråkare hellre skulle vilja se en egen sektorsorganisation.

Inplaceringen inom avdelningar kan också bidra till att de olika sektorsenhetererna kommer att färgas i olika ton av sina närmaste kollegor inom avdelningen. Om t.ex. lantbruksfrågor placeras inom miljö eller om de placeras

inom näringsliv kan ha betydelse. Denna korta beskrivning visar att sektors-samordningen även inom själva länsstyrelsen kan vara en svår balansakt, som kräver en stark ledningsorganisation. Det är dock en stark samordningsmetod.

Det andra fallet är samordningen inom Plan och bygglagen (PBL) eller mer generaliserbart uttryckt *samordning genom reglering i lag*. I PBL anges ansvarsfördelningen mellan stat och primärkommuner i frågor som rör planering av mark- och vatten. Enligt plan- och bygglagen är det länsstyrelsens ansvar att samordna och ta till vara statens intressen i den fysiska planeringen. Det är länsstyrelsen som ensam har ansvar för att uttrycka den samlade statens intressen i den kommunala planeringen. Ett exempel är att Vägverket kan ha ett intresse av att projektera en väg inom en viss korridor. Samtidigt finns det miljöintressen som vill bevara naturen orörd just där.

8.4.2 Partnerskap och pengar kan också fungera

I andra frågor är rollen inte lika tydlig. Inom den regionala tillväxtpolitiken har länsstyrelsen i vissa fall samordningsansvaret för de *regionala partnerskap* som blivit just den politikens särdrag. Den rollen förväntas gradvis tas över av nya regionkommuner även om länsstyrelserna i vart fall under nuvarande programperiod (2007–2013) kommer att ha kvar samordningsansvaret när det gäller landsbygdspolitiken. Men också där kommer partnerskap på olika nivåer att etableras.

Det tyngsta medlet för att driva samordning inom tillväxtområdet är *ekonomiska resurser*. Den som har pengar kan lätt locka till sig andra att samverka. En kommentar från kommunalt håll har stannat i minnet: ”För kommunen är de två i särklass viktigaste personerna i länet vägdirektören och länsarbetsdirektören. Landshövdingen kommer långt därefter.” Den ändrade rollfördelningen inom tillväxtpolitiken kommer att påverka samordningsförutsättningarna. Regionpolitiker med miljardbudgetar kommer att få ett starkt samordningsinstrument.

8.4.3 Svagt förordningsstöd inget att luta sig mot

Det innebär att den samordningsroll som idag tilldelats länsstyrelsen – särskilt i län där regionala tillväxtfrågor tagits över av annat organ – och som regleras genom en *statlig förordning* (SFS 2007:713) är mycket svag. I samma förordning sägs också att de statliga myndigheterna ”i god tid ska samråda med länsstyrelsen samt, i förekommande fall, det organ som samordnar det regionala tillväxtarbetet i länet i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt”. Erfarenheterna när det gäller detta allmänna samordningskrav som i olika varianter har funnits i de

förordningar som styr tillväxtpolitiken (tidigare regional utveckling) är nedslående. Sektorsmyndigheternas intresse av samråd uppfattas av länsstyrelserna som minimalt.

De flesta länsstyrelserna har med tiden förvärvat en ganska luttrad syn på den egna samordningsrollen inom det här området. Att tilldela de länsstyrelser som inte längre har en operativ roll inom den regionala utvecklingspolitiken rollen att samordna de statliga myndigheterna är därför inte meningsfullt. Den vägdirektör som vet att en regionkommun kan plocka fram 100 milj. för att förskotta en vägsträcka känner inget behov att gå via länsstyrelsen. Detta motsäger inte att det kan finnas anledning att etablera ett forum av diskussions- och informationskaraktär mellan myndigheter även inom detta område, något som tydligen fungerat väl i både i Skåne och Västra Götaland.

8.4.4 Plattformer för samverkan och egna initiativ

I de modeller som vi illustrerat ovan flyttas fokus till informationsutbyte, samråd och, i mån av behov, samordning inom andra politikområden än regional tillväxt. Det finns redan nu *plattformar för regional samverkan* inom andra områden, t.ex. – krisberedskap, jämställdhet, integration m.fl.

Det är just så som länsstyrelserna i många fall arbetar redan nu. I kraft av sitt allmänt hållna samordningsmandat och sin goda överblick över statliga – och andra – aktörer i länet har länsstyrelsen, ofta genom landshövdingen, ett ganska öppet mandat. Det unika med landshövdingens rollen är att han/hon inte är lika hårt fjättrad i en organisationsruta som andra statliga myndighetspersoner. Landshövdingen är den svenska statsförvaltningens fria mittfältare med rätt att korsa huvudmannaskapsgränser och sektorsgränser utan att bli åthutad att "hålla sig till sitt område." Det kan handla om att ta initiativ till samråd t.ex. när en beslutsprocess inom länet har stannat av p.g.a. oenighet mellan berörda parter eller när man konstaterar att olika statliga myndigheter agerar motsägelsefullt. Det kan i en enkel form handla om att se till att alla berörda parter får möjlighet att komma till tals i en viss fråga. Ibland kan detta leda till en mer regelrätt förhandlingsprocess. I andra fall har länsstyrelsen tagit aktiv del i och ibland samordnat aktioner som involverar flera olika myndigheter. Ett känt exempel är Operation Krogsanering där ett tiotal myndigheter med olika slags tillsynsuppgifter i förhållande till restauranger samverkar.

Så här skriver Företagarna i sitt remissvar till Ansvarsutredningen

Landshövdingarnas roll att företräda länet som en samlande kraft för olika särintressen även gentemot centralmakten kan vara viktig för att framföra synpunkter med regional anknytning till regeringen. Rollen som samlande

kraft kommer med utredningens förslag att bli ännu tydligare om länsstyrelserna får ett tydligare ansvar för att samordna sektorsmyndigheternas regionala verksamhet och även samråda med regionkommuner och primärkommuner. Denna samlande representativa roll kan vara viktigt inte minst för företagen i en region.

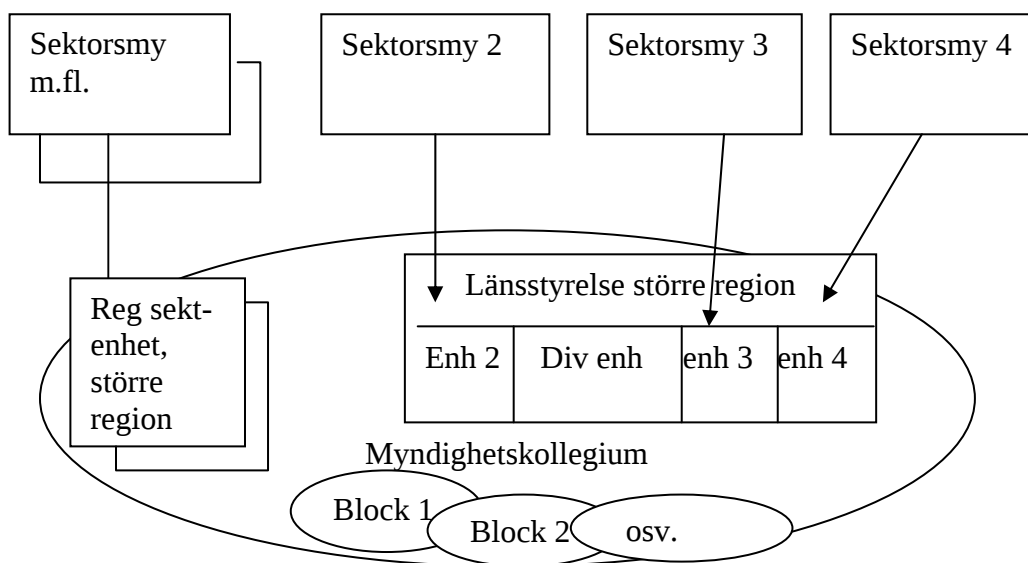
8.4.5 Förbättrad sektorssamverkan i sammanfattning

Vi menar att geografisk sektorssamverkan skulle ges ökad stadga om de ovan skisserade modellerna genomfördes.

- förutsättningarna för samverkan förbättras genom den gemensamma geografin
- länsstyrelsernas position i nätverket förstärks genom att de blir färre, tillförs fler uppgifter särskilt inom tillsynsområdet samt får en tydligare koppling till Regeringskansliet
- lednings och stabskapaciteten inom länsstyrelserna stärks
- samverkanssystemet regionalt formaliseras och regleras i bestämmelser i respektive sektorsmyndighets instruktion
- samverkanssystemet ges, via länsstyrelsen, en specifik uppgift, nämligen kravet att göra en sektorsövergripande regionrapport samt att föra en dialog med regeringen om denna rapport
- Länsstyrelsen förutsätts dock inte själva göra detta omfattande arbete. Ett aktivt deltagande från alla medverkande parter kommer att krävas.

I figur 9 förs förslagen om ett myndighetskollegium och en starkare länsstyrelse samman i en enda bild.

Figur 9 **Principiell bild av samspelet mellan länsstyrelser o sektorsmyndigheter i en större regional struktur**



8.5 Kopplingen till Regeringskansliet

Vi kommer härmed in på en kinkig fråga som diskuteras i Ansvarskommittén och som tas upp av många remissinstanser, nämligen hur samspelet mellan det sektoriserade Regeringskansliet och det tvärsektoriella regionala samverkanssystemet ska fungera.

Två exempel:

Glesbygdsverket har i många år framfört vikten av att följa utvecklingen i landet ur ett territoriellt perspektiv. Sannolikt behöver omfattande metodutveckling ske för att skapa system som klarar att beskriva områden utifrån detta synsätt. Metoden skulle med fördel också kunna användas av regionerna i programskrivningar mm. För att modellen ska kunna få genomslag krävs dock att mottagaren av kunskapsunderlagen, Regeringskansliet, organiserar sig så att det territoriella perspektivet inte delas upp i olika politikområden när det når regeringen. Därför behöver departementsorganisationen anpassas så att ökad samordning blir möjlig över departementsgränserna.

Folhälsoinstitutet

Förmågan till sektorssamordning och ett tvärsektoriellt perspektiv är beroende av att det finns en sammanhängande länk från regeringskansli till centrala myndigheter och vidare till den regionala nivån.

Regeringen har genom Finansdepartementet regelbundna möten med landets landshövdingar. Även om dessa möten fungerar bra är det svårt att tro annat än att mötena skulle blir mer ömsesidiga och djuplodande om antalet landshövdingar var färre. Både den nya geografin och den ändrade rollen som nav i ett tvärsektoriellt samverkanssystem kommer att öppna för ett nytt mönster i umgänget mellan staten på regional nivå och regeringen.

Grundtanken är att det måste råda viss symmetri mellan myndighetsorganisationen på regional nivå och på regeringsnivån. Det innebär att en territoriell dimension tydligt måste föras in i Regeringskansliet på hög politisk nivå. Att som i dag förlita sig på att en enhet inom Finansdepartementet ska utgöra en jämställd dialogpart till statsråd och statssekreterare inom olika fackdepartement räcker inte. Det kommer minst att krävas att en statssekreterare har det regionala perspektivet som sitt ansvar – eller kanske flera.

En lösningssidé som naturligt dyker upp i detta sammanhang är att återupprätta ett inrikesdepartement med ansvar för regionala och kommunala frågor. En uppgift för ett regionansvarigt statsråd eller en (eller flera) statssekreterare bör vara att vid vissa tillfällen delta vid de regionala myndighetskollegiernas möten, ungefär på ett sätt som motsvarar statsrådets dialoger med myndighetscheferna inom departementets ansvarsområde. Därigenom ökar kontaktytan mellan det regionala systemet och Regeringskansliet. Det skulle också vara en viktig signal att denna regionala mötesplats är viktig.

Det är också viktigt att de nya landshövdingarnas roll som regeringens företrädare regionalt markeras i mer än bara ord. En möjlighet är att betrakta den nya landshövdingegruppen som en enhet eller en stående kommitté inom Regeringskansliet, t.ex. under ledning av en statssekreterare för samordningsfrågor.

Som nämnts är landshövdingerollen unik i svensk förvaltning genom sin stora frihet. Landshövdingarnas mandat att agera över sektors- och huvudmannaskapsgränser ligger inte bara i rollen som sådan utan baseras ofta på tidigare politiska meriter eller andra tunga meriter i samhällsorganisationen. Detta syns tydligt i utnämningsspolitiken. I det här skisserade systemet ges landshövdingen auktoritet snarare genom kopplingen till Regeringskansliet.

Det är inte ovanligt att kommunpolitiker upplever problem i relationen till staten i olika former. När det inte går att hitta lösningar på hemmaplan antingen genom kontakter direkt med berörda myndigheter på lokal eller regional nivå eller genom kontakter med länsstyrelsen blir ett inte ovanligt steg att ta direktkontakt med regeringen. Politiker vill tala med politiker. En delegation kommunalråd uppvaktar regeringen i en viss fråga. Genom att ge länsstyrelserna ett starkare samordningsmandat och samtidigt markera att landshövdingen utgör en del av Regeringskansliet skulle behovet av att ”åka

till Stockholm” minska. Landshövdingen skulle således i vissa situationer och i vissa frågor ges den distinkta rollen att vara regeringens företrädare.

Ansvarskommittén tar upp tanken på att det kan finnas behov för regeringen att inom vissa områden utforma en territoriell politik, som inte nödvändigtvis endast rör regional utveckling och tillväxt. En kraftfull enhet inom Regeringskansliet under politisk ledning samt en landshövdingegrupp med starkare fotfäste inom Regeringskansliet skulle kunna vara en viktig dialogpart när det gäller att utveckla en sådan politik.

8.6 Större regioner med närhet till medborgarna

Ansvarskommitténs förslag om större och gemensamma regioner för de statliga myndigheterna kan förefalla gå stick i stäv mot önskemålet om decentralisering och medborgarservice. Det behöver inte vara på det viset, vilket vi illustrerar i nästa del av rapporten. Här ska bara kort sägas att alltför många medborgarnära frågor nu hanteras via telefon, e-post eller via Internet. Några informationstunga verksamheter som tidigare låg på länsstyrelserna har redan brutits ut för att i princip uteslutande hanteras på distans. Det gäller bilregistret och handels- och föreningsregistret. Länsstyrelserna arbetar nu med att bygga upp elektroniska system för ytterligare tjänster, som gör att de kan hanteras på den länsstyrelse som för tillfället har resurser tillgängliga på samma sätt som en IT-supportfråga kan styras till den handläggare som är ledig antingen hon sitter i Visby eller Arvidsjaur. Den kan också bli möjligt att koncentrera handläggningen av vissa ärenden till färre länsstyrelser, kanske t.o.m. en enda i vissa fall.

Det innebär att det just för medborgaren i allt fler fall blir mindre viktigt hur förvaltningen är organiserad eller var i geografien tjänstemännen sitter. De regionala samordningsbehoven som vi diskuterat kan snarare motiveras utifrån ett producentperspektiv. Det finns ofta anledning för förvaltningen själv att samverka, antingen det gäller samordnad planering, gemensamt resursutnyttjande, utbyte av information, gemensamma program, projekt eller aktioner. Verksamheten kan bedrivas mer kostnadseffektivt och bättre samordnat.

Men fortfarande finns det många uppgifter inom länsstyrelsernas område som förutsätter en territoriell närvaro. Det gäller främst olika tillsynsuppgifter, t.ex. av utförda åtgärder i odlingslandskapet för beslut om miljöstöd inom ramen för landsbygdsprogrammet, tillsyn av sociala vårdhem i offentlig och privat regi, utredning och beslut om områdesskydd enligt miljöbalken, tillsynsvägledning enligt plan- och bygglagen, tillsyn och prövning enligt kulturminneslagen, tillsyn och prövning av vattenföretag och vattenanläggningar m.m.

Det talar för att vissa av verksamheterna inom de nya större länsstyrelserna av rena effektivitetsskäl inte kan samordnas i en enda ort. Ökade reskostnader skulle äta upp samordningsvinsterna. Därtill kommer att det är ganska vanligt att medborgare besöker länsstyrelserna i sina ärenden. Har medborgaren långt till sin länsstyrelse eller annan statlig myndighet är det en nackdel och innebär en försämrad service. För den som inte har svenska som modersmål eller har något funktionshinder kan närheten vara särskilt viktigt. Det här resonemanget gäller i än högre grad andra av de diskuterade myndigheterna som föreslås arbeta i större regioner, kanske främst myndigheterna inom rättsväsendet.

Lösningen på det här problemet måste bli att det också kommer att etableras lokalkontor på flera ställen i landet, kanske inte enbart i tidigare residensstäder. Om samordningsmodeller av det slag som beskrivs i Del II av denna rapport kan utformas kan troligen fler myndighetsärenden av servicekaraktär hanteras vid olika lokala servicekontor för statlig förvaltning. Där görs en åtskillnad mellan myndigheternas produktion, som kan äga rum i större enheter, ibland centraliserat till en enda plats i landet, och deras servicefunktioner. Dessa måste vara spridda geografiskt för att tillgodose medborgarnas krav på service i de fall när telefon eller Internet inte räcker till.

9 Realism eller utopi?

9.1 Staten ligger lågt – hur länge till?

Just nu (årsskiftet 2007/2008) pågår förhandlingar mellan kommuner och landsting om formerandet av nya större regionkommuner. Någon motsvarande process pågår inte inom staten. Så här skriver länsstyrelsen i Kalmar:

Det förutsätts nu av kommittén att en ny indelning ska växa fram i dialog mellan lokala/regionala intressen och staten. En dialog förutsätter normalt att de samtalande parterna har egna ståndpunkter som småningom vägs samman till ett gemensamt resultat.

Vilken är statens ståndpunkt?

I den process som påbörjats har regeringen utsett en regional samtalsledare men ännu inte intagit någon egen förhandlingsståndpunkt. Vilken dialog blir möjlig mot denna bakgrund? Och vilken roll anser regeringen att länsstyrelserna bör spela i det aktuella läget? Länsstyrelsen i Kalmar län anser att regeringen bör utarbeta en förhandlingsståndpunkt, som utgår ifrån ett nationellt behov av en ny statlig indelning, utifrån vilken en dialog med lokala/regionala företrädare kan föras.

SKL är inne på samma tankegångar i sitt remissvar

Regeringen har i flera sammanhang framhållit att en eventuell ny samhällsstruktur skall växa fram i en underifrånprocess. En omorganisation av berörda statliga myndigheter i enlighet med Ansvarskommitténs förslag – med en gemensam läns- och regionindelning som slutmål – kan inte åstadkommas utan att regeringen tar kraftfulla initiativ i frågan.

Även Vägverket vill locka ut regeringen på plan:

Vid en förändring av samhällsorganisationen i riktning mot ovanstående är det önskvärt att statsmakten väljer en strategi för förändring som främjar ett genomförande inom en relativt kort tidsrymd.

Vi kan inte annat än ansluta oss till dessa synpunkter. Staten kan inte säga ”pass” i den här frågan. Det kan inte vara självklart att statens förvaltningsorganisation utan vidare ska anpassas till en regional struktur som definieras utifrån de områden som ligger inom de tänkta nya regionernas ansvarsområde, dvs. i första hand sjukvård och regional kollektivtrafik, kultur samt vissa näringslivsfrågor, inklusive EU-bidrag. För att få politisk legitimitet förutsätts regionerna också ha något slags gemensam kulturell identitet. Sådana aspekter har inte så stor betydelse när organisationen i första hand är

till för att skapa bättre produktionsbetingelser för vissa, i många fall ganska anonyma, förvaltningsfunktioner. Den statliga myndighetsorganisationen ska i första hand utformas efter kriterierna effektivitet, rättssäkerhet och medborgarintresse. I och för sig behöver detta inte innebära att man kommer fram till radikalt andra indelningar än de som genereras i den pågående politiska förhandlingsprocessen. Likväl bör staten ha en beredskap att diskutera och kanske ifrågasätta föreslagna nya regioner eller att välja en organisation för den egna förvaltningen som t.ex. spänner över två regionkommuners område, om lokala och regionala politiker inte lyckas enas om en tillräckligt stor region.

9.2 Dagsläget består – asymmetri i flera dimensioner

En faktor som vi ännu inte berört är hur förvaltningen kommer att påverkas av den digitala utvecklingen. Det gäller särskilt de stora serviceproducerande myndigheterna, främst Skatteverket och Försäkringskassan. Där är numera behovet av geografisk närhet till medborgaren begränsat till vissa specialfall och för vissa typer av medborgare. Del II av denna rapport kommer att behandla denna aspekt på den statliga förvaltningen.

Arbetsgivarverket skriver i sitt remissvar till Ansvarskommittén

Dagens kommunikationsmöjligheter begränsar medborgarnas behov av direkta kontakter med myndigheter via regionala mötesplatser på mellan-nivå. Utvecklingen har bl.a. drivits framåt av Internet men också av ökade krav från medborgare och företag på service under andra tider än ordinarie kontorstider. Medborgarnas servicebehov finns i stället på lokal och central nivå.

Det innebär, som nämnts, att det för medborgaren i allt fler fall blir mindre viktigt hur förvaltningen är organiserad eller var i geografin tjänstemännen sitter. De regionala samordningsbehoven kan snarare motiveras utifrån ett producentperspektiv. Men alternativet att varje sektorsmyndighet väljer sin regionala och lokala struktur efter sin egen logik har ju hittills fungerat, även om det ibland har morrats ute i buskarna.

Denna utveckling har f.ö. en regionalpolitisk dimension genom att den öppnar för nya inslag i den statliga lokaliseringspolitik. Det är nu definitivt dags att skrota tanken att det i första hand är s.k. nya myndigheter som kan lokaliseras till andra orter än Stockholm. För det första har den principen aldrig varit särskilt klyftig i och med att nästan alla nya verk i själva verket är ombildningar av redan existerande myndigheter. För det andra finns mycket större lokaliseringseffekter att hämta genom att lokalisera distansoberoende funktioner inom myndigheterna till orter med särskilda syssel-

sättningsproblem för den händelse situationer liknande regementsnedläggningarna för några år sedan kommer att upprepas. Det torde vara tämligen enkelt för regeringen att i regleringsbrev ge uppdrag till myndigheterna att ta fram förslag till geografisk omfördelning av personalen.

I övrigt innebär det här alternativet att den statliga kartan ändras partiellt i takt med att nya regionkommuner etableras. De statliga myndigheter som finner det lämpligt etablerar regionkontor som stämmer helt eller i sina huvuddrag med dessa. Organisationsmakten är fortsatt delegerad till myndigheterna. Frågan om länsstyrelsernas organisation, lokalisering och arbetsuppgifter i de nya länen tas om hand av en särskild av regeringen utsedd förhandlare eller samordnare i fall för fall. Det innebär att statens regionala organisationsstruktur både i stort och vad avser länsstyrelserna kommer att uppvisa allt fler asymmetrier.

9.3 Men varför inte försöka ändra – trots allt

Vi vet att förvaltningspolitik inte står särskilt högt på den politiska dagordningen. Vi vet också att det slutliga resultatet av en politisk process ofta blir en kompromiss mellan olika ideal och olika modeller. Vi vet också att den svenska förvaltningen i stort sett fungerar bra och inte står inför en sådan kris att en dramatisk omstrukturering är påkallad. Allt detta talar för att i stilla mak fortsätta som hittills.

Vi vill ändå avvisa det alternativet som alltför passivt. Vi menar, liksom Ansvarskommittén, att regeringen bör formulera en organisationsprincip som ska vara vägledande för framtida organisationsförändringar inom staten. Allt kan inte genomföras på en gång, men varje steg bör gå i samma riktning. Ska riktningen då vara på regional återsamling eller regional nedrustning?

Regionfrågan har diskuterats i över 40 år i Sverige. Frågan har både en politisk och en administrativ dimension. Här har vi behandlat den administrativa dimensionen. Vi har också konstaterat att den digitala utvecklingen har förändrat förutsättningarna för kontakter mellan medborgare och myndigheter drastiskt inom vissa områden. Det kan innebära att den regionala strukturen i ett medborgarperspektiv blir mindre intressant. Kvar finns dock fortfarande många frågor med inbördes samband och där geografin har betydelse för medborgarna men framför allt för myndigheterna själva. Det går därför inte att hävda att den regionala dimensionen inom den statliga förvaltningen spelat ut sin roll. Vi menar att den svenska förvaltningsmodellen därför bör vara sektoriell på central nivå men kompletteras med ett starkt inslag av territoriell samordning på regional och lokal nivå (mer om det senare i nästa avsnitt). Regionerna bör vara väsentligt färre än dagen län.

I en stegvis process mot en geografisk återsamling av staten inklusive en markering av de nya länsstyrelsernas roll som regional tillsynsmyndighet ingår t.ex. steg som.

1. accepterande av förslagen i utredningen av koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28)
2. avvisande av förslaget om att bryta ut tillsyn av socialtjänst ur länsstyrelsen; förslaget bör istället reverseras så att socialstyrelsernas regionala enheter infogas i länsstyrelserna på de berörda orterna
3. utformning av en tydlig principmodell för staten att sträva mot, förslagsvis i huvudsak såsom beskrivits i denna rapport
4. inrätta en funktion inom finansdepartementet som granskar alla utredningsdirektiv, utredningar och propositioner med avseende på hur väl de passar in i den nya skisserade strukturen – ”organisationsrådet”
5. fastställa en tentativ geografisk indelningsgrund för statens förvaltning som kan användas i framtida överläggningar med kommuner och lands-ting som avser gå samman i en regionkommun
6. uppdrag till samtliga de myndigheter som vi har identifierat som intressanta i det regionala perspektivet att bedöma hur väl en sådan karta skulle passa
7. i särskild ordning se över Skogsstyrelsen med inriktning på att dela myndighetsdelen från uppdragsdelen samt att föra in myndighetsdelen i de nya länsstyrelserna
8. uppdrag till länsstyrelserna att utveckla innehållet i det här skisserade förslaget till regionalt samverkanssystem (”kollegiet” och ”blocken”)
9. initiera ett organisationsuppdrag med inriktningen att formulera en principiell ledningsorganisation för de nya länsstyrelserna

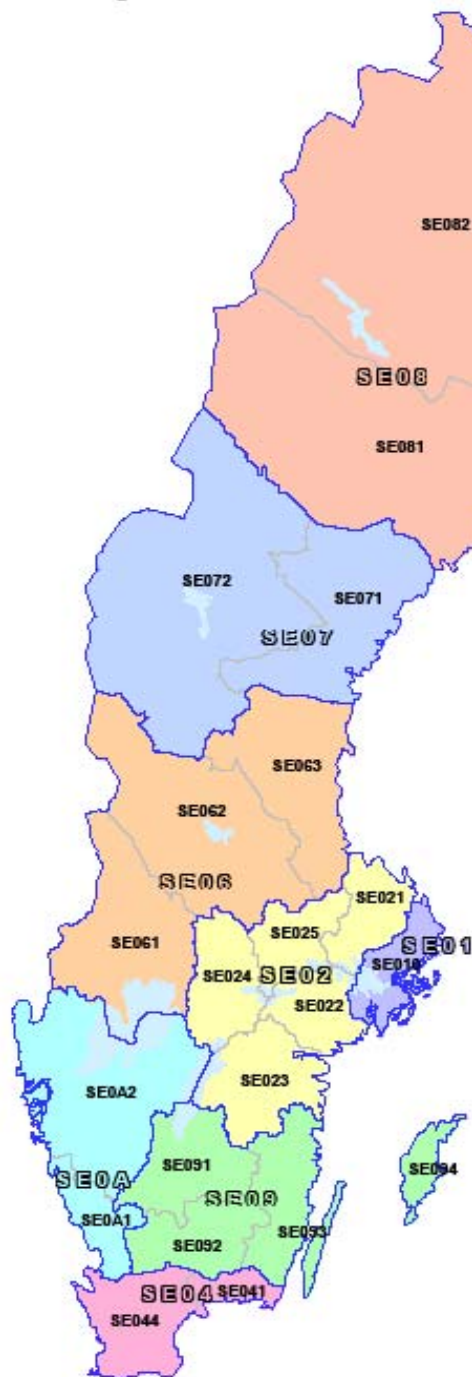
9.4 Hur ska kartan se ut?

Motiven för en statlig förvaltningsreform enligt regionmodellen är i första hand administrativa. Det är mindre viktigt att lägga ner ytterligare resurser på att försöka hitta en optimal geografisk struktur. Någon sådan finns inte. Dessutom har de aspekter som diskuterats inom Ansvarskommittén (regional utveckling, sjukvårdsområden eller regional identitet) inte så stor betydelse när organisationen i första hand är till för att skapa en bättre produktionsorganisation för vissa, i många fall ganska anonyma, förvaltningsfunktioner. Dock bör de nya statliga regionerna utformas så att umgänget med regionkommunerna blir så smidigt som möjligt. Fullständig samstämmighet är idealet, men ter sig inte som ett absolut krav.

Vi är väl medvetna om att så fort en kartbild presenteras leder detta till en diskussion om just den kartan i stället för om verksamheten. Likväl menar vi att det inte går att ducka för frågan om hur kartan ska se ut. I den här rapporten har vi inte alls lagt ner några resurser på att analysera den frågan. Men någonstans måste man börja och då kan en utgångspunkt för staten vara någon regionindelning som redan finns inom staten. Bara som exempel väljer vi att avsluta med att presentera ett par fullt rimliga regionala indelningar, nämligen den gemensamma indelningen för ESF-rådet och Nuteks strukturfondsenheter respektive Vägverkets regionindelning. En annan möjlighet (som ligger ganska nära dessa) är att utgå från det förslag som lämnats i rapporten "Koncentration av länsstyrelseverksamhet" (DS 2007:28).

Den första indelningen bygger på det europeiska systemet för statistik NUTS-systemet,.

Karta över
NUTS-indelningen
i Sverige



NUTS är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning. I Sverige utgörs NUTS 1 av hela riket, NUTS 2 av riksområden och NUTS 3 av län.

Koden för NUTS 3 består av 5 positioner: den inleds med bokstavsförkortning för landet, därefter följer en position för varje nivå.

EU förändrar NUTS 3 områdena först 2008 varför länsgränsen för Uppsala och Västmanland är från 2006.

NUTS 2	NUTS 3	Län	Länskod
SE01 Stockholm	SE010	Stockholms	01
SE02 Östra Mellansverige	SE021	Uppsala	03
	SE022	Södermanlands	04
	SE023	Östergötlands	05
	SE024	Örebro	18
	SE025	Västmanlands	19
SE03 Småland med öarna	SE031	Jönköpings	06
	SE032	Kronobergs	07
	SE033	Kalmar	08
	SE034	Gotlands	09
SE04 Sydsverige	SE041	Blekinge	10
	SE042	Skåne	12
SE0A Västsverige	SE0A1	Hallands	13
	SE0A2	Västra Götalands	14
SE06 Norra Mellansverige	SE061	Värmlands	17
	SE062	Dalarnas	20
	SE063	Gävleborgs	21
SE07 Mellersta Norrland	SE071	Västernorrlands	22
	SE072	Jämtlands	23
SE08 Övre Norrland	SE081	Västerbottens	24
	SE082	Norrbottens	25

Källa: SCB RM/REN, 2007
www.scb.se

En annan myndighets regionindelning som man skulle kunna utgå från är **Vägverkets**:

<i>Region</i>	<i>Omfattar följande län</i>
Norr	Norrbottnens län, Västerbottens län
Mitt	Dalarnas län, Gävleborgs län, Jämtlands län, Västernorrlands län
Stockholm	Gotlands län, Stockholms län
Mälardalen	Södermanlands län, Uppsala län, Örebro län, Västmanlands län
Väst	Hallands län, Värmlands län, Västra Götalands län
Sydöst	Blekinge län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Östergötlands län
Skåne	Skåne län

Ett tredje alternativ är den nämnda Koncentrationsutredningen som innehåller förslag till att samla vissa av länsstyrelsernas uppgifter på sju olika ställen i landet. Det indelningsförslaget visas nedan. Den största skiljaktigheten både i förhållande till NUTS-indelningen och till Vägverket gäller Stockholm som där förs samman med de angränsande länen. Det blir en mycket storskalig administrativ struktur.

<i>Område</i>	<i>Omfattar länen</i>
Norra Norrland	Norrbotten, Västerbotten
Södra Norrland	Jämtland, Västernorrland
Norra Mellansverige	Gävleborg, Dalarna, Örebro, Värmland
Stockholm–Mälardalen	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Västmanland, Gotland
Västra Götaland	Västra Götaland, Halland
Östra Götaland	Östergötland, Jönköping, Kalmar
Sydsverige	Skåne, Blekinge, Kronoberg

Del II

Det nya medborgarmötet

10 Sammanfattning och slutsatser

Mötet mellan medborgare och förvaltning är statt i förändring. Vi analyserar här denna förändringsprocess och föreslår nya sätt att organisera medborgarmötet så att det mer än i dag kommer att präglas av ett medborgarperspektiv.

Den myndighetsvisa fasen

Medborgarmötet har förändrats efter det att Internet under senare delen av 1990-talet slog igenom som en av kanalerna för att tillhandahålla statliga tjänster. Medborgarna kan välja mellan självbetjäning, kundtjänst och personlig betjäning vid någon form av lokalkontor. Effektivitet var – och är – myndigheternas viktigaste drivkraft bakom denna utveckling. Strävan efter en mer medborgarorienterad förvaltning är en andra rangens drivkraft.

Samverkansfasen

De tre myndigheterna Arbetsförmedlingen (AF), Försäkringskassan (FK) och Skatteverket har träffat en överenskommelse om att inrätta gemensamma servicekontor. Samverkan i syfte att erbjuda medborgare ett bredare och bättre samordnat serviceutbud är en del i en större organisatorisk omvandling som alla tre myndigheter genomgår. Den överenskommelse träffat innebär i praktiken att ambitionen begränsas till att upprätthålla i huvudsak samma lokala närvaro som i dag. Fortfarande är varje myndighets eget uppdrag och perspektiv det dominerande.

Överenskommelsen har konkretiserats i särskilda avtal. I ett sådant avtal har FK och Skatteverket beslutat att inrätta 82 gemensamma servicekontor. Vid dessa servicekontor ska de två myndigheterna utföra tjänster åt varandra (s.k. tjänstesamverkan). I överenskommelsen har de två myndigheterna specificerat vilka typer av personlig betjäning företag och medborgare kan få vid servicekontoren. Det handlar om betjäning i en skala av ökande komplexitet:

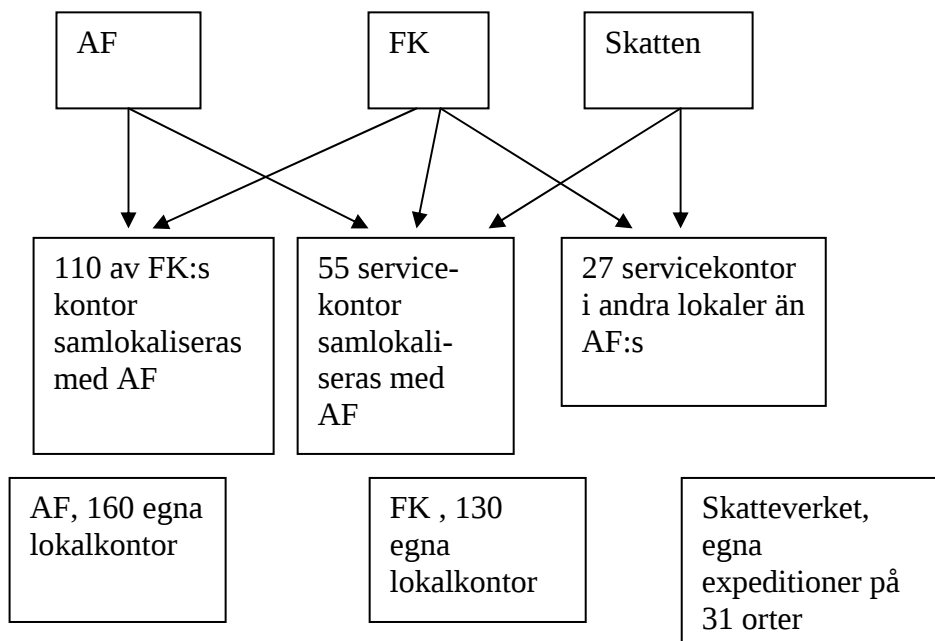
- *Personlig betjäning i allmänna frågor*
- *Personlig betjäning i fördjupade frågor*
- *Personlig betjäning i komplicerade frågor/ möte med specialist.*

S.k. servicehandläggare handhar ärenden enligt de två första kategorierna för båda myndigheterna. Den s.k. samtjänstlagen i sin nuvarande utformning liksom viss lagstiftning om sekretess och myndighetsutövning sätter gränser för vilka typer av ärenden myndigheter i samverkan får utföra åt varandra. De tre myndigheterna har begärt en översyn av samtjänstlagen.

Den övergripande överenskommelsen har konkretiserats i ett andra avtal som även AF undertecknat. Detta avtal är inriktat på lokalsamverkan. 55 av de för FK och Skatteverket gemensamma servicekontoren kommer att in-

rymmas i Arbetsförmedlingens lokaler. Avsikten är vidare att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i ett första steg ska ha sina verksamheter i gemensamma lokaler på 110 orter i landet.

Gemensamma servicekontor är inte den styrande principen för de tre myndigheternas kontorsnät i dess helhet. De inrättas främst i glesbygd och mindre orter och städer men även i Stockholm och Göteborg. Ett viktigt syfte är att sänka myndigheternas kostnader. Medborgarnas tillgänglighet till självbetjäning blir i stort sett oförändrad i förhållande till dagsläget. När överenskommelsen är genomförd i ett första steg har de tre myndigheternas nät av lokalkontor följande struktur:



Hur långt bär då frivillig samverkan?

Vi gör bedömningen att myndigheternas incitament att samverka är svaga. Till det kommer att myndigheterna kan förväntas sätta den egna kostnadseffektiviteten före medborgarnytta, inte minst i de fall då kostnaderna för ökad medborgarnytta faller på myndigheterna och intäkterna på medborgarna. Vi drar slutsatsen att om regeringen väljer att enbart förlita sig på frivillig samverkan kommer initiativen att vara sporadiska och myndighetsnytta sättas före medborgarnytta. Det kommer att gå långsamt att förändra den statliga förvaltningen och inte minst medborgarmötet. Regeringen gör, att döma av den utredning man har tillsatta om *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*, uppenbarligen samma bedömning.

Kan medborgarna då räkna med att medborgarmötet kommer att förbättras? Det är inte helt lätt att besvara den frågan. För det första är myndigheterna i en fas där man ännu inte i praktiken genomfört några förändringar.

Det handlar därmed mer om att bedöma planer än konkreta erfarenheter. För det andra är det inte självklart vilken måttstock man ska använda sig av. Vår analys av kriterierna *tillgänglighet, kvalitet, minskat utanförskap* och medborgarnas *attityder* till myndigheternas verksamhet och service pekar sammantaget snarast på en något försämrad eller oförändrad situation.

Vi drar slutsatsen att, om medborgarnas och företagens nytta ska sättas i första rummet, är frivillig samverkan mellan myndigheter ett steg i rätt riktning, men ändå otillräcklig. Det krävs även andra organisatoriska modeller, vilket i sin tur förutsätter att regeringen tar initiativ till strukturförändringar.

Har då andra modeller prövats på annat håll?

I Australien och Norge har medborgarmötet givits organisatoriska former som innehåller idéer värda att prövas. De två ländernas modeller uppvisar flera likheter:

- Båda har kommit till slutsatsen att frivillig samverkan mellan myndigheter inte är tillräckligt. Det krävs strukturella förändringar och därmed politiska initiativ.
- Båda bygger på den organisatoriska principen om ”en dörr in”, på engelska ”one stop shop”
- Båda har skapat en organisation som spänner över huvudmannaskapsgränser. I Australien den federala och den delstatliga nivån. I Norge den statliga och kommunala nivån.

Australien har genom *Centrelink* skapat en myndighet som på uppdrag utför medborgarnära tjänster åt ca 30 centrala myndigheter. Man har prioriterat horisontell integration och skapat en mycket ”bred dörr in”.

Norge har genom de *Nya Arbeids- och Velferdskontoren (NAV)* skapat en ny institution byggd på de tjänster som den norska motsvarigheten till AMS, Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst (ekonomiskt bistånd) tidigare svarade för. Man skapar ”en dörr in”, om än smalare än i Australien. Det ska finnas minst ett NAV-kontor i varje kommun.

Det är dags för strukturfasen.

Vår utgångspunkt är att en strategi byggd på frivillig samverkan mellan myndigheter är otillräcklig. Regeringen bör utforma en strategi för det framtida medborgarmötet som inbegriper strukturella förändringar byggda på den organisatoriska principen ”en dörr in”.

Bygg en ny dörr in.

Principen ”en dörr in” är särskilt angelägen att tillämpa när det gäller stöd till medborgare som befinner sig i livssituationer av typen ”börja arbeta efter

studier”, ”blivit arbetslös”, ”blivit sjuk eller råkat utför olycka/fått nedsatt arbetsförmåga”. Principen ”en dörr in” skulle då innebära att en ny myndighet övertar de uppgifter som Arbetsförmedlingen ansvarar för och vissa av de uppgifter som Försäkringskassan ansvarar för. Försäkringskassan behåller administrationen av de mer ”familjeinriktade” försäkringsformerna. Bildandet av en särskild ”pensionärsmyndighet” är under fortsatt prövning.

Genom att bygga en sådan ny dörr in kan man komma till rätta med flera av de problem som är förknippade med den nuvarande strukturen. Ett sådant problem är att många medborgare riskerar att falla mellan stolarna. Ett annat är att medborgarnas behov av stöd inte alltid motsvaras av en tillräckligt komplett verktygslåda hos respektive myndighet. Ytterligare ett problem är att medborgare kan överutnyttja systemen genom att hoppa mellan dem eller dubbelutnyttja dem på ett inte avsett sätt.

Behovet av ett personligt möte mellan en medborgare och en tjänsteman beror mycket på karaktären av tjänster. Vad gäller den typ av välfärdstjänster som vi här diskuterar kan de sammanfattas i följande tre kategorier för vilka behovet av ett personligt möte varierar:

- Rättighetsstyrda förmåner som helt preciserats i regler, t.ex. barnbidrag och pension.
- Rättighetsstyrda förmåner som är villkorade vid en professionell bedömning, som t.ex. sjukersättning, eller som förutsätter att medborgaren uppvisar ett önskat beteende, som tillräckligt aktivt arbetssökande för att få arbetslöshetsstöd.
- Behovsstyrda förmåner som grundas på en diagnostisk bedömning, t.ex. rehabiliteringsinsatser eller olika arbetsmarknadsåtgärder.

Behovet av personligt möte är mycket större för verksamheter som kan hänföras till de två senare kategorierna. En ny myndighet organiserad enligt principen ”en dörr in”, skulle då överta alla de uppgifter som AF ansvarar för samt de uppgifter avseende sjukpenning, sjuk- respektive aktivitetsersättning samt samordning av rehabilitering som FK ansvarar för. Uppdraget skulle vara ”att stödja individer att återgå till att bli självförsörjande” och liksom Arbetsförmedlingen i dag ha som kärnuppgift att matcha jobb och arbetssökande. Den nya myndigheten kan förslagsvis benämnas *Arbets- och försäkringsförmedlingen (AFF)*.

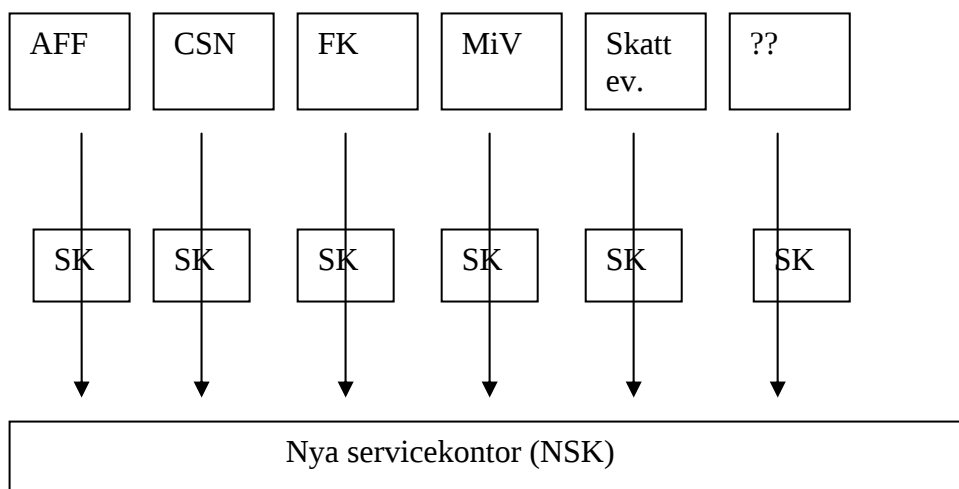
AFF bör likhet med AF och FK i dag ha ett nät av lokalkontor och erbjuda självbetjäningstjänster och telefonkundtjänst. AFF bör också vara en av de myndigheter som ingår i de nedan föreslagna nya servicekontoren.

En förändrad myndighetsstruktur skulle medföra stora fördelar inte minst från ett medborgarperspektiv.

Bygg vidare på servicekontoren.

Det nya medborgarmötet bör bygga vidare på den överenskommelse om servicekontor som AF, FK och Skatteverket har träffat.

Vi ser tjänstesamverkan och de tre myndigheternas nät av lokalkontor som en grund att bygga vidare på. Medborgarnyttan bör därvid ges prioritet. En vidareutveckling av de gemensamma servicekontoren bör inbegripa fler myndigheter. Kretsen av myndigheterna bör i första utvidgas med CSN (under utredning) och Migrationsverket. En vidareutveckling bör ge i princip följande struktur på medborgarmötet på lokal nivå. SK i figuren står för specialistkontor.



Vi drar slutsatsen att regeringen behöver ta ett samlat initiativ och ge tydliga direktiv till berörda myndigheter för att "en bred dörr" av detta slag ska komma till stånd. Det gäller såväl vilka myndigheter som ska ingå i servicekontoren, att myndigheterna ska utföra tjänster åt varandra ("tjänstesamverkan") och riktlinjer vad gäller tillgänglighet. Erfarenheten har visat att det är en komplicerad process att organisera samverkan av detta slag. Det behövs därför övergångsvis en organisationskommitté som har regeringens uppdrag att etablera dessa nya servicekontor.

En struktur av detta slag kommer att från tid till annan att behöva omprövas. Det bör vara en uppgift för den i Del I av vårt uppdrag föreslagna samverkansstrukturen på regional nivå att följa upp hur dessa integrerade servicekontor fungerar och ta initiativ till förändringar.

Att organisera medborgarmötet utifrån principen "en dörr in" kommer också att ställa nya krav på RK:s sätt att styra förvaltningen.

Utpeka myndigheter med "processansvar".

Sett från medborgarnas perspektiv är det i många fall inte tillräckligt med en myndighets insats för att skapa avsedd nytta. Flera myndigheter måste samverka i vad som kan liknas vid en kedja eller process och där myndigheterna tillsammans utgör ett större system. Vi menar att regeringen i syfte att främja medborgarorientering bör ge vissa myndigheter ett processansvar. Regeringen bör i ett första steg ge:

- Arbets- och Försäkringsförmedlingen (AFF) ett ansvar för "rehabiliteringskedjan",
- Migrationsverket ett ansvar för kedjan "från nyanlända invandrare till självförsörjande medborgare",
- NUTEK ett ansvar för kedjan "från idé till tre år med nystartat företag".

Ett sådant processansvar bör fokusera på att se till att processen fungerar och inte innebära befogenheter att styra andra myndigheter. I processansvaret bör ingå att:

- uppmärksamma regeringen på behovet av och föreslå nödvändiga regeländringar och förändringar av ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter
- återkommande ge regeringen en bedömning av hur väl samverkan mellan berörda myndigheter och organ fungerar och vari eventuella brister består.
- ha ansvar för att "kedjan" tydliggörs för berörda medborgare och ha befogenhet att samordna berörda myndigheters information till medborgare och företag
- återkommande till regeringen redovisa medborgares och företags attityder till/nöjdhet med kedjan i dess helhet

Också här kommer den Del I av denna rapport beskrivna regionala samverkansstrukturen i olika block naturligt in. En uppgift för de samverkande myndigheterna inom dessa block är att verka för att sektorsövergripande processer fungerar väl på regional nivå samt att årligen rapportera till regeringen hur myndighetssystemet fungerar. Den myndighet som på central nivå är processansvarig för landet som helhet kommer därvid naturligt att ha ett motsvarande ansvar på regional nivå.

Ett sådant tydligt utpekat och definierat processansvar på förvaltningsnivån förstärker kraven på att Regeringskansliet (RK) utvecklar ett mer tvärsektorielt sätt att arbeta.

Servicecenter – ett nytt regionalpolitiskt instrument

I expertstudien Statens nya geografi, som Ansvarskommittén lät göra, konstateras: *”Sammantaget ger rapporten en bild av en statlig sektor i snabb förändring, med färre anställda, färre arbetsställen och minskade öppettider och därmed geografisk koncentration”*.

Enskilda myndigheter har inte ett regionalpolitiskt ansvar. Myndigheter behöver därmed inte ta regionalpolitiska hänsyn i sina lokaliseringsbeslut. Det finns ett värde i att skilja på myndigheternas ansvar att effektivisera sin verksamhet och regeringens regionapolitiska ansvar. Samtidigt som denna rågång upprätthålls kan det finnas ett behov av att utnyttja statlig service i regionapolitiska syften. Vi föreslår att länsstyrelserna ges möjlighet att i detta syfte upphandla och finansiera vad vi valt att kalla servicecenter att lokaliseras till särskilt utsatta orter. Länsstyrelserna har redan i dag möjlighet att stödja kommersiell service i glesbygd.

Sådana servicecenter bör bemannas med vad vi kallar en serviceguide. En sådan serviceguide skulle kunna vara just en guide och vägledare för medborgare som söker information om olika statliga myndigheters tjänster. Rollen för dessa serviceguider måste definieras tydligt så att det inte uppstår någon risk för att de uppträder på ett sätt som ger intryck av att de är myndighetspersoner. I länsstyrelsen uppdrag bör ingå att se till att de som utses som serviceguider har de kunskaper som krävs, att de ”certifieras”.

11 Den myndighetsvisa fasen

11.1 Huvuddragen i utvecklingen hittills

Statliga myndigheter har under senare år steg för steg förändrat formerna för hur man tillhandahåller sina tjänster till medborgare och företag. I detta avsnitt ska vi ge en översiktlig bild av denna förändringsprocess.

Självbetjäning

Självbetjäning har blivit en allt mer använd form för medborgare och företag att organisera sina kontakter med statliga myndigheter. En medborgare eller företag kan välja att betjäna sig själv antingen genom Internet eller genom telefoni.

Myndigheter med breda kontaktytor mot medborgare och företag har via sina webbsidor steg för steg gjort det möjligt för medborgare och företag att själva utföra allt fler tjänster av olika slag. De första stegen togs så sent som i slutet av 1990-talet. Utbudet av självbetjäningstjänster blir allt större och vi befinner oss bara i början av en genomgripande omdaningsprocess.

De självbetjäningstjänster som i dag tillhandahålls är av olika slag. De mest enkla avser information av olika slag – om myndighetens verksamhet och t.ex. om vilka regler som gäller för specifika tjänster. En annan grupp ger möjlighet att beställa eller ladda ner blanketter av olika slag. En tredje och mer nyttskapande typ av tjänster är av karaktären att ansöka om olika typer av bidrag – t.ex. sjukpeng, studielån, tillstånd – eller omvänt att fullgöra sin skatteplikt. Dessa tjänster är mer komplexa och ställer krav på att medborgarna i någon form elektroniskt kan identifiera sig och signera olika blanketter/dokument. Det finns också ett fåtal tjänster – t.ex. ansökan om trafiktillstånd, starta företag – som bygger på principen att det är myndigheterna som av varandra inhämtar den information som behövs och att medborgarna inte ska behöva gå från myndighet till myndighet för att inhämta nödvändigt underlag.

Myndigheterna är beroende av lagstiftarna för att kunna öka utbudet av dessa senare typer av mer komplexa tjänster. På många områden måste lagar och förordningar ändras för att det ska vara tillåtet för en medborgare att på elektronisk väg identifiera sig och underteckna olika typer av dokument. På motsvarande sätt behövs lagändringar för att göra det möjligt att på vissa områden utveckla sådana självbetjäningstjänster som förutsätter att myndigheter på elektronisk väg utbyter sådan information med varandra som rör enskilda medborgare. Ett mer tillförlitligt, brett användbart och kostnads-effektivt system för elektronisk identifiering och signering än det som står till buds i dag skulle sannolikt påskynda utbudet av mer komplexa självbetjäningstjänster.

Några myndigheter har under senare tid också utvecklat en typ av självbetjäningstjänster som går under benämningen *Min sida*. Tjänstens innehåll varierar från myndighet till myndighet. Gemensamt för de flesta är dock att en medborgare kan få en samlad bild av alla sina ärenden med den berörda myndigheten och följa hur myndighetens handläggning av hans/hennes ärenden fortskrider. För att kunna utnyttja den typ av tjänster behöver hon/han kunna legitimera sig elektroniskt.

Antalet unika besökare på statliga myndigheters webbsidor ökar från år till år. Det handlar för vissa myndigheter om en årlig ökning på i genomsnitt 10 procent under senare år. Detta kan ses som en bekräftelse på att självbetjäning skapar nytta i form av bl.a. tidsvinster för medborgarna. Det ger dem också möjlighet att själva bestämma när på dygnet och på vilken veckodag de vill utföra sina självbetjäningstjänster. Statistik från olika myndigheter visar att en betydande andel väljer såväl kvällar och nätter som lördagar, söndagar och helgdagar (t.o.m. julafton).

Över åren har också alltfler medborgare fått tillgång till datorer och Internet i hemmet och därmed fått möjlighet att välja självbetjäning. Detta framgår av nedanstående diagram från World Internet Institute (WII).

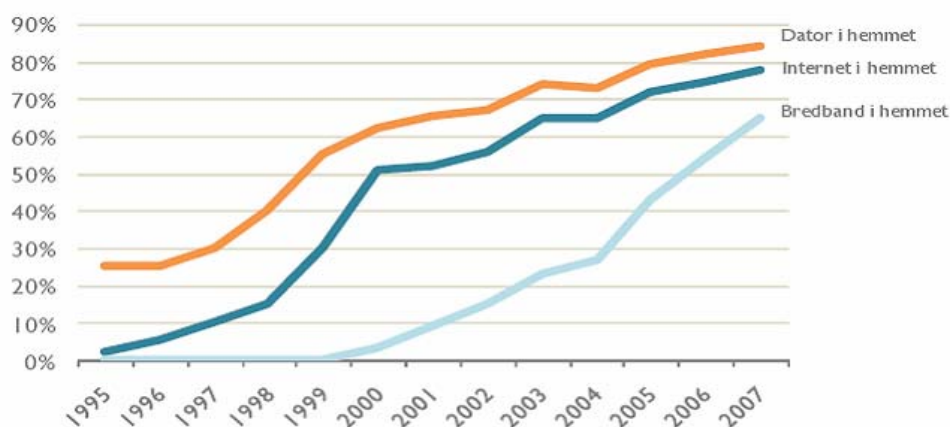


Diagram 4 Tillgång till dator, Internet och bredband i bland svenska hushåll 1995-2007

De hushåll som inte har tillgång till Internet har enligt SCB angivit följande skäl till detta:

- Behöver inte 43 %
- Vill inte 25 %
- För dyrt 25 %
- Vet inte hur 7 %

Att så många medborgare väljer att utnyttja självbetjäningstjänster tycks emellertid också hänga samman med att man har stor tillit till såväl informationstekniken och informationssamhället som statliga myndigheter och deras sätt att handha mer eller mindre integritetskänslig information om dem själva. Denna tillit måste dock ständigt förtjänas.

I dagsläget är utbudet av självbetjäningstjänster större via Internet än telefoni. Många medborgare tycks dock föredra telefoni åtminstone för vissa typer av tjänster, såsom anmälan om ersättning för vård av sjukt barn. Den tekniska utvecklingen med allt fler avancerade funktioner i mobiltelefonerna kommer inom en nära framtid att – åtminstone från medborgarnas perspektiv – suddas ut gränserna mellan självbetjäning via Internet eller telefoni.

Kundtjänst

Det finns många situationer då det är mer praktiskt att söka information via telefon. Som vi visat ovan har inte heller alla medborgare tillgång till datorer och Internet. Särskilda kundtjänster, ofta med samma telefonnummer för alla delar av landet, är en förhållandevis ny företeelse.

Medborgarnas möjligheter att via telefon få allmän information eller få information om handläggningen av ärenden som rör dem själva har traditionellt varit begränsade. Myndigheterna har haft särskild ”telefontid”, ibland bara vissa dagar i veckan eller åtminstone bara under begränsad tid per dag. Väntetiden var lång och klagomålen på den dåliga tillgängligheten högljudda. Detta hade delvis en organisatorisk förklaring. Myndigheterna valde att låta de tjänstemän som handlade enskilda ärenden också svara för uppgiften att ge allmän och ärendespecifik information till medborgare som ringde. Myndigheterna valde att prioritera handläggning av ärenden framför information till medborgare.

Medborgarnas klagomål i kombination med den telefoni-tekniska utvecklingen har lett till att myndigheterna till nya organisatoriska lösningar. Man skilde helt enkelt uppgiften att handlägga enskilda ärenden från uppgiften att ge allmän information. Särskilda telefonkundtjänster, med samma telefonnummer för hela landet, inrättades. Dessa telefonkundtjänster lokaliserades till orter med en arbetsmarknad som underlättade rekrytering och gav myndigheterna möjlighet att sänka sina kostnader. De stora myndigheterna ha i dag tre–fyra sådana kundtjänstorganisationer lokaliserade till olika orter.

Dessa telefonkundtjänster byggs successivt ut och tillhandahåller information om en allt större del av respektive myndighets tjänsteutbud. Tillgängligheten blir allt bättre och medborgare kan nå vissa myndigheter – t.ex. AF – från klockan 8:00 till 22:00 på vardagar och även lördagar och söndagar.

Utvecklingen går också i riktning mot att medborgare kan maila sina frågor till myndigheten och det är kundtjänstens uppgift att besvara dem. Nästa steg är att införa möjlighet för medborgare att "chatta" med myndigheternas "kundtjänare". Kundtjänsternas uppdrag vidgas vilket förutsätter att "kundtjänarna" har direktåtkomst till all den information som myndigheten har lagrat om den berörde medborgaren.

Allt fler medborgare väljer att i snabbt ökande takt utnyttja myndigheternas kundtjänster.

Personlig betjäning

Personlig betjäning av handläggare och experter på ett lokalkontor med mer eller mindre begränsade öppettider och på större eller mindre avstånd från medborgarnas bostad och arbete är således inte längre den allenarådande formen för att tillhandahålla tjänster. Personlig betjäning genom besök på lokalkontor har minskat i omfattning.

Fortfarande har ca 20 procent av medborgarna inte tillgång till Internet – åtminstone inte i hemmet. Man kan vidare se ett mönster där medborgare efterfrågar personlig betjäning trots att de har tillgång till antingen Internet eller telefoni (eller bådaddera). De kan ha olika bevekelsegrunder för detta. En stor grupp är invandrare som antingen inte förstår svenska tillräckligt bra eller finner den svenska förvaltningen besynnerlig. Denna grupp tycks ofta behöva besöka ett lokalkontor flera gånger för ett och samma ärende innan alla uppgifter är rätt ifyllda. En annan grupp är sådana äldre som antingen inte riktigt litar på tekniken eller söker sig till personlig betjäning för att tillgodose ett behov av social kontakt. En tredje grupp är de som inte finner tillräcklig vägledning i myndigheternas informationsbroschyrer för olika tjänster eller som har svårigheter att på egen hand fylla i blanketter på egen hand. Det finns också medborgare med olika funktionshinder som har svårt att utnyttja självbetjäningstekniken.

För vissa tjänster har lagstiftaren ställt krav på personlig betjäning och besök på ett lokalkontor. Exempel på detta finns t.ex. inom Arbetsförmedlingen. För att bli berättigad till arbetslöshetsunderstöd måste man registrera sig som arbetslös och arbetssökande genom ett personligt besök på en Arbetsförmedling. Likaså måste den arbetssökande personligen besöka en arbetsförmedling när man upprättar en s.k. handlingsplan. Kravet på personlig betjäning finns också inom områden som folkbokföring och avstämningsmöten för dem som erhåller sjukpeng.

Det finns å andra sidan exempel på tjänster där riksdag och regering har ansett att det räcker med självbetjäning och kundtjänst och att personlig betjäning genom lokalkontor inte behövs. Så är till exempel fallet för de tjänster som PPM i dag tillhandahåller. Intressant nog föreslår den utredning som haft att utreda den organisatoriska samordningen av de "ålderspensioner"

som PPM och Försäkringskassan i dag svarar för att den nya myndigheten inte ska ha några lokalkontor. Medborgarna ska få tillgång till dessa tjänster via självbetjäning eller kundtjänst. Det återstår att se om detta ställnings-tagande står sig, när man nu ska pröva om andra "pensionärsrelaterade" tjänster såsom bostadsbidrag också ska föras från Försäkringskassan till den nya myndigheten.

I takt med att alltfler medborgare och företag föredrar att använda självbetjäning och kundtjänst i stället för personliga besök på olika lokalkontor har flera myndigheter påbörjat en process som innebär att man differentierar utbudet av tjänster på lokalkontoren och t.ex. begränsat vilka typer av tjänster man kan få "över disk" och vilka tjänster som kräver tidsbokning i förväg.

Flera myndigheter har vidare sedan några år påbörjat en utveckling mot s.k. koncentrerad handläggning. En sådan mer kostnadseffektiv produktionsorganisation behöver dock inte påverka tillhandahållandet av tjänster till medborgare och företag. Det kan ses som första steget i en utveckling mot en mer differentierad "kontorsstruktur". Inte minst informationstekniken har gjort det möjligt att organisatoriskt särskilja handläggning (produktion) och tillhandahållande (försäljning) av tjänster på motsvarande sätt som tillverkande företag sedan länge organisatoriskt skiljt produktion från markandsföring och försäljning. I det korta perspektivet kan detta göra det möjligt för olika myndigheter att frångå den hittillsvarande normen att alla kontor ska vara lika. Skillnaderna kan avse både vilka tjänster som produceras/ handläggs och vilka som tillhandahålls "över disk". Det finns vidare teknik som redan i dag gör det möjligt för en medborgare att med en förunderlig känsla av närvaro få personlig betjäning på sin hemort av t.ex. en specialist/språkkunnig som sitter på en helt annan plats och betjänar i princip hela landet.

Huvudregeln är att organiseringen av den lokala nivån liksom lokaliseringen av lokalkontor avgörs av myndigheterna själva. Lagstiftaren har dessutom i vissa fall angivit att en medborgare som via självbetjäning efterfrågar vissa typer av tjänster måste personligen måste ett lokalkontor där han eller hon är registrerad. Det gällde förut för de tjänster som t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket tillhandahåller. I takt med att alltfler myndigheter ombildats till "enmyndigheter" har dock denna inskränkning av medborgarnas val tagits bort .

Studier visar att statliga myndigheter har utnyttjat sin handlingsfrihet för att geografiskt koncentrera olika delar av sin verksamhet. Denna koncentration tar sig uttryck i att storstadslänen får en allt större andel av den statliga servicen, de större kommunerna får en allt större andel och glesbygdskommunerna har fått en tillbakagång i antal statliga anställda. Denna koncentration har också tagit sig uttryck både i att små lokalkontor avvecklats, att beman-

ningen i de återstående kontoren har tunnats ut och att öppettider har begränsats. Det förefaller också som om denna koncentration går snabbare än koncentrationen av befolkningen. Man kan lite tillspetsat hävda att staten själv på så sätt blir en drivkraft i befolkningsomfördelningen. Varje myndighet har i denna process i huvudsak styrts av sitt eget uppdrag och sin egen verksamhetslogik. Omvandlingen har hittills skett utan något större mått av samordning.

Från delar till helhet

I ett inledande skede utvecklade myndigheterna dessa olika former (kanaler) för att tillhandahålla sina tjänster i separata utvecklingsprocesser. Denna ansats har man numera övergivit och i stället utvecklar man vad som ofta kallas "kanalstrategier". Det gäller att se hur dessa olika former för medborgarmötet kan samspela till en bättre helhet. På motsvarande sätt är många myndigheter på väg att bredda perspektivet från att formulera sina strategier enbart utifrån den egna verksamheten till att också ta hänsyn till näraliggande verksamheter. Det innebär också att medborgarperspektivet – utifrån och in perspektivet – blir alltmer styrande i formuleringen av strategier. Även om medborgare och företag vanligen inte har någon "exit-möjlighet" när det gäller statliga myndigheter så föredrar de flesta verkschefer naturligt nog att medborgare och företag väljer "loyalty" framför "voice".

11.2 Myndigheternas drivkrafter

Det är några olika drivkrafter som i samspel medverkat till att forma denna utvecklingsprocess.

Myndigheterna har dragit slutsatsen att pressen på dem att målmedvetet effektivisera sin verksamhet kommer att bestå. De politiska partierna förefaller vara överens om att som en del av sin budgetpolitik hålla tillbaka den statliga konsumtionen. Detta förefaller vara en rimlig slutsats med tanke på att den årliga ökningen av den statliga konsumtionen i reala termer sedan 1990 har varit mycket blygsam.

Flera av myndigheterna har dragit slutsatsen att inte minst de stora och i huvudsak regelstyrda "volymtjänsterna" i framtiden i huvudsak bara kan tillhandahållas genom självbetjäning och kundtjänst. Studier som gjorts inom bl.a. bankvärlden pekar på att transaktionskostnaderna för personlig betjäning är många gånger högre än för självbetjäning. Det finns exempel på myndigheter som tar ut administrativa avgifter på personlig betjäning för att stimulera i första hand företag att välja de för myndigheterna mer kostnads-effektiva självbetjäningalternativen.

Flera av myndigheterna tycks också ha dragit slutsatsen att man inte – åtminstone inte var för sig – kommer att ha resurser nog att upprätthålla sam-

ma nivå på den personliga betjäningen som i dag. Detta innebär, i kombination med att stora pensionsavgångar inom den kommande femårsperioden skapar goda möjligheter till strukturförändringar, med all sannolikhet att kravet på effektivisering kommer att vara den kanske tyngst vägande drivkraften även framöver.

Utvecklingen av informationstekniken och inte minst sjunkande priser på datorer och bredband har självfallet varit en central drivkraft i meningen att det därigenom blivit möjligt att både producera och tillhandahålla offentliga tjänster på helt nya sätt. Nästa stora steg för IT- och telefonbaserad självbetjäning kommer troligen att avse mer komplexa tjänster som bl.a. kräver mer av informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommuner. Detta kommer i sin tur att kräva mer central samordning och större investeringar. Det innebär troligen att det kommer att ta längre tid att utveckla sådana mer komplexa tjänster än den mer myndighetsvisa utveckling som vi har sett hittills.

Samtidigt finns det goda möjligheter att medborgarna kommer att använda de självbetjäningstjänster som redan finns att tillgå i allt större omfattning. Att fullt ut ta tillvara denna potential förefaller vara en strategisk uppgift för många myndigheter.

Man kan med en viss tillspetsning påstå att medborgarnas efterfrågan på självbetjäningstjänster – åtminstone under den inledande perioden – varit mycket otydlig. Det är inte lätt att efterfråga det man inte erfarit. Företagen har förmodligen varit mer pådrivande än hushållen. De myndigheter som aktivt involverat företag i utvecklingen av sin självbetjäning och kundtjänst tycks också ha varit mycket framgångsrika. Det är ett förhållningssätt som de myndigheter som har tjänster som också vänder sig till stora medborgargrupper har anledning att pröva om man vill vara säker på att medborgarna kommer att använda de tjänster man tillhandahåller. Det ställer krav på att myndigheterna på ett mer systematiskt sätt låter analyser av medborgarnytta och mer genomtänkta ”kundsegment” i högre grad styra utformningen av självbetjäningstjänster.

Kanske bör man också se den tilltagande globaliseringen som en viktig drivkraft för – åtminstone på den politiska nivån. Den svenska regeringen har satt som mål att den svenska förvaltningen inom några år (2010) åter ska vara i topp vad gäller e-förvaltning. Denna typ av målsättningar bygger på antagandet att en ”modern” förvaltning är en viktig tillgång i konkurrensen om internationellt investeringskapital och specialistkompetens av olika slag.

Man kan på goda grunder räkna med att samtliga dessa drivkrafter kommer att var pådrivande även under den närmsta framtiden. Med tanke på att den informationstekniska utvecklingen både har en mycket stor förändringskraft och att den tekniska utvecklingen går snabbare än den institutionella om-

vandlingen kan man utgå från att vi bara är i början av omvandlingen av formerna för medborgares och företags möte med statliga myndigheter.

Slutsatsen blir att dynamiken i utvecklingen och de beskrivna drivkrafterna leder till att myndigheternas personliga betjäning och statens närvaro på lokal nivå ställs inför stora utmaningar. Dessa utmaningar kan komma att bli så stora att regeringen kan behöva ta initiativ till en strukturförändring som griper över flera myndigheter med breda kontaktytor mot medborgare och företag.

12 Samverkansfasen

12.1 VISAM – sex myndigheter samverkar

Under åren 2003–2005 genomförde de fem myndigheterna – AMS, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Riksskatteverket, Tullverket och med Statskontoret i en sammanhållande roll – på regeringens uppdrag 15 gemensamma försöksprojekt. Syftet var att pröva nya former för mötet med medborgare och företag. Uppdraget gavs namnet VISAM – förkortning för ”vi samverkar”.

De sex generaldirektörerna redovisade i slutrapporten till regeringen sina slutsatser på följande sätt:

- ”Samverkan i tillhandahållandet av tjänster kan leda till ökad nytta för medborgare och företag och en kostnadseffektivare tjänsteproduktion.
- Såväl medborgare och företag som anställda ställer sig positiva till en sådan samverkan.
- Analyser av myndighetsövergripande verksamhetsprocesser är en mycket användbar arbetsmetod för att identifiera nya behov av samverkan.
- Det finns starka mekanismer som förstärker en vertikal (en hierarkisk) samordning och försvårar en horisontell samverkan.
- Det krävs politiska ställningstaganden och initiativ för att samverkan ska bli en kraftfull och framgångsrik utvecklingsstrategi.
- Regeringen bör tillämpa resultatstyrningen så att horisontell samverkan förstärks och dagens målkonflikter mellan olika myndigheters uppdrag undanröjs.
- Den avvägning mellan individers integritet och effektiv tjänsteproduktion som görs i olika lagar och som reglerar bl.a. utbytet av information mellan myndigheter bör bli föremål för en förnyad prövning.”

Generaldirektörerna för de fem närmast berörda myndigheterna åtog sig samtidigt att på eget initiativ fortsätta och fördjupa den samverkan som inletts under VISAM. Man inrättade ett gemensamt samverkansforum och kom överens om att prioritera följande frågor:

att gemensamt arbeta med myndighetsövergripande processanalyser och göra samverkansarbetet synligt i våra myndigheters strategier och verksamhetsplaner.

att formulera en gemensam långsiktig syn på tjänstesamverkan samt koncept för det personliga mötet.

att formulera en gemensam långsiktig syn på lokalsamverkan.

att samverka kring målgruppsanpassad information.

att samverka kring gemensamma kompetensområden.

Detta forum har nu funnits i drygt två år. VERVA har rollen att vara sammankallande. Myndigheterna i har prioriterat att arbeta med myndighetsövergripande processanalyser.

12.2 Gemensamma servicekontor

Först två år efter det att VISAM avslutades och ett samverkansforum inrättats träffade de tre myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket en överenskommelse som syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa en god tillgänglighet till service. Överenskommelsen fokuserar på det personliga mötet mellan medborgare och företag och de tre myndigheterna.

Den ena utgångspunkten för överenskommelsen är myndigheternas bedömning att allt färre medborgare och företag har behov av eller önskemål om att få personlig betjäning på ett lokalkontor, vilket leder till vikande underlag för myndigheterna att var för sig upprätthålla kontor för besök och personlig betjäning. Den andra utgångspunkten är att det av olika skäl även fortsättningsvis kommer att finnas behov av att tillhandahålla personlig betjäning vid olika typer av lokalkontor.

Myndigheterna står också inför kravet att bli mer medborgarorienterade i bemärkelsen att i ökad utsträckning lyssna till företags och medborgares behov, önskemål och krav. Samtidigt gör man bedömningen att det i framtiden blir svårt att finansiera all verksamhet av det slag och den omfattning man bedriver i dag. Myndigheterna pekar på att det särskilt i glesbygd kommer att vara svårt att ha kvar lokalkontor. För att hantera dessa krav drar myndigheterna slutsatsen att det behövs delvis nya sätt att bedriva och organisera sin verksamhet och att ökad samverkan utgör kärnan i en sådan utveckling.

Servicesamverkan kan enligt myndigheterna ta sig olika uttryck – från lokalsamverkan och informationsgivning till handläggning och tillhandahållande av tjänster över myndighetsgränser. Den servicesamverkan avseende personlig betjäning som man avser utveckla kommer att ske på gemensamma ”servicekontor”. Samtidigt som man menar att förutsättningarna för samverkan är goda pekar man på en viktig olikhet mellan de tre myndigheterna, som kan komma att utgöra en begränsning. Försäkringskassan och Skatteverket handlägger få beslut i det direkta kundmötet. De beslut som fattas är av enkel servicekaraktär. AF:s verksamhet präglas av att beslut

fattas nära företag och medborgare. AF:s uppdrag som mäklare mellan arbetssökande och arbetsgivare bedöms också som ”speciellt”.

Överenskommelsen mellan de tre myndigheterna har närmast karaktären av en avsiktsförklaring. Det fortsatta arbetet är inriktat på två mer konkreta överenskommelser. Försäkringskassan och Skatteverket har träffat avtal om ”gemensamma servicehandläggare som utför myndighetsgemensamma tjänster på servicekontor”. Genomförandet ska påbörjas 2008 och vara klart under 2011.

I överenskommelsen mellan de två myndigheterna definieras servicekontor på följande sätt: *”Ett servicekontor är en lokalisering där servicehandläggare ger medborgare och företag service enligt one-stop-shop principen, vilket innebär möjlighet att lösa frågor till flera myndigheter vid ett och samma besök. Servicekontoren producerar och levererar en samlad myndighetsgemensam service till medborgare och företag. Servicen ges inte myndighetsspecifikt med ett inifrånperspektiv utan i ett perspektiv utifrån kundens/företagarens situation, s.k. livshändelsebaserad service. Servicekontoren ger stöd och är en länk mellan kunden/företagaren och de samverkande myndigheterna. På servicekontor ges råd, vägledning och besked i frågor och hjälp med enklare ärenden, ansökningar och liknande för de samverkande myndigheterna”.*

De två myndigheterna har enats om 82 orter där man avser att tillskapa gemensamma servicekontor. De två myndigheterna är redan i dag företrädna på samtliga dessa orter. Det handlar således om att säkerställa en viss lokal personlig betjäning på dessa orter och inte till att öka tillgängligheten till personlig betjäning på orter där man i dag inte är företräd. Dessa gemensamma servicekontor finns i glesbygd och på mindre orter.

Överenskommelsen innebär att de två myndigheterna tar det operativa ansvaret för hälften av servicekontoren var. I den ena hälften kommer personalen att vara anställd i Försäkringskassan och i den andra hälften i Skatteverket. Den personal som är anställd av Försäkringskassan utför arbetsuppgifter på uppdrag av Skatteverket och vice versa. Dessa uppdrag regleras i enlighet med samtjänstlagen.

Merparten av arbetsuppgifterna vid dessa servicekontor utförs av en nyskapad personalkategori benämnd servicehandläggare. Dessa generalister ska kunna utgå från den livshändelse medborgaren befinner sig i och ge service över myndighetsgränserna. Krav ställs på akademisk utbildning eller motsvarande kompetens och särskild vikt fästs vid förmåga att sätta sig in i komplex lagstiftning och ”bemötandekompetens”. Dessa nya tjänster utlyses och tillsätts efter sedvanligt förfarande. De två myndigheterna räknar med att det kommer att leda till en kompetenshöjning jämfört med dagsläget.

I överenskommelsen har de två myndigheterna specificerat vilka typer av personlig betjäning företag och medborgare kan erhålla vid servicekontoren. Det handlar om betjäning i följande skala av ökande komplexitet:

- *Personlig betjäning i allmänna frågor*
- *Personlig betjäning i fördjupade frågor*
- *Personlig betjäning i komplicerade frågor/ möte med specialist.*

De två första av dessa nivåer hanteras av en servicehandläggare och innefattar bl.a. följande arbetsuppgifter:

- Ge allmän information avseende myndigheternas tjänster.
- Ge ärendespecifik information till enskild.
- Ge stöd i ansökningsprocessen.
- Säkerställa komplett beslutsunderlag.
- Beslut i enklare fall.
- Stöd i nyttjande av självbetjäningstjänster.
- Information om pågående ärenden.

För att tillhandahålla dessa tjänster krävs ofta tillgång till myndigheternas datasystem. Det kan även innebära beslut i enklare förvaltningsärenden.

Servicehandläggaren ska inte handlägga komplicerade frågor som bör hanteras myndighetsspecifikt på grund av frågans komplexitet. Även lagstiftning beträffande sekretess och myndighetsutövning styr var gränsen går. Det gäller t.ex. bokade möten med handläggare i ett specifikt ärende, icke ärendanknutna frågor av svår materiell karaktär och myndighetsspecifika uppgifter som innebär myndighetsutövning.

Enligt lagen om samtjänst vid medborgarkontor, såsom lagen i dag är utformad, omfattar samtjänsten inte:

- *Beslut om att till någon del avslå eller avvisa en framställning.*
- *Beslut om att återkalla ett tillstånd eller något annat gynnande beslut.*
- *Rättelse eller omprövning av beslut.*
- *Beslut om återkrav av en utbetald förmån.*

Här går alltså gränsen för vad servicehandläggaren kan hantera "över disk". Däremot ansvarar servicehandläggaren även vid dessa frågor för att medborgaren får den hjälp han/hon behöver genom att slussa vidare in i respektive myndighet. Detta kan ske genom såväl tidsbokade besök ansikte mot ansikte med myndighetsspecifika handläggare eller tidsbokade möten med hjälp av tekniken med myndighetsspecifika handläggare.

Dessa servicekontor kommer inom respektive ort att placeras där många människor rör sig och vanligen vara öppna fem dagar i veckan mellan kl. 10:00 och 16:00.

Den övergripande överenskommelsen har konkretiserats i ett andra avtal som även AF undertecknat. Detta avtal är inriktat på lokalsamverkan. 55 av de för FK och Skatteverket gemensamma servicekontoren kommer att inrymmas i Arbetsförmedlingens lokaler. Avsikten är vidare att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i ett första steg ska ha sina verksamheter i gemensamma lokaler på 110 orter i landet.

12.3 Samverkan – del i en organisatorisk omdaning

Vi har som ett led i arbetet skaffat oss en översiktlig bild av den organisatoriska omdaning som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket genomför. Som framgår av de följande översikterna är samverkan endast en del av mer genomgripande omstrukturering.

12.3.1 AF:s organisatoriska omvandling och medborgarmöte

Omvandlingens huvuddrag

Arbetsmarknadsverket, som hittills har utgjorts bestått av Arbetsmarknadsstyrelsen och 20 Länsarbetsnämnder i form av egna myndigheter, görs om till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2008. Det innebär att de 20 Länsarbetsnämnderna avvecklas. Den nya myndigheten kommer att heta Arbetsförmedlingen. Även försöksverksamheten med en vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län kommer att ingå i nya Arbetsförmedlingen.

Utdrag ur arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1

Arbetsmarknadsverket (AMV) har en komplicerad organisationsstruktur som regeringen anser behöver reformeras från grunden. AMV bör ombildas till en enhetlig myndighetsorganisation. AMS och länsarbetsnämnderna (LAN) kommer att avvecklas som egna myndigheter vid årsskiftet 2007/08. Regeringen vill ge AMV en mer självständig och professionell ledning med ett mindre politiskt inflytande i verksamheten. Anpassningen till lokala och regionala behov förbättras om arbetsmarknadspolitiken byggs upp kring lokala och regionala arbetsmarknader i stället för att begränsas till indelningen i län. Regeringen gör bedömningen att inrättandet av en enhetlig

myndighetsorganisation kommer att innebära en mer effektiv och flexibel och mindre kostsam organisation.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om AMV:s organisation och samtidigt ge AMS i uppdrag att förbereda inrättandet av en sammanhållen

AMV:s ledning har därefter initierat en omfattande organisatoriska om-
daning av hela verksamheten. I det följande redovisas huvuddragen i den
nya organisationsstrukturen med fokus på det framtida medborgarmötet.

I den redovisning av detta arbete som AMS lämnade till regeringen i slutet
av december sägs bl.a.: ”Den nya myndighetens organisation ska underlätta
arbetet med att fokusera på och värna om kunderna genom att förmedlings-
verksamheten sätts i fokus. Utifrån en marknadssyn har kundernas krav och
behov analyserats. Kunderna verkar ofta inom olika geografiska områden,
har olika behov av service, samt har olika krav på att få tillgång till de tjäns-
ter som finns.”

Mot bakgrund av detta delas Arbetsförmedlingen in i 68 geografiska arbets-
marknadsområden. Indelningen i arbetsmarknadsområden bygger på natur-
liga geografiska arbetsmarknader utifrån arbetskraftens pendlingsmönster.
Fyra marknadschefer ansvarar vardera för drygt 15 arbetsförmedlingschefer
med ansvar för arbetsmarknadsområden. Marknadscheferna ansvarar även
gemensamt för servicevägarna Arbetsförmedlingen Kundtjänst och Arbets-
förmedlingen Internet. De fyra markandsområdena benämns Syd, Väst, Öst
och Nord

För att ge service till vissa utvalda målgrupper och tillgodose olika
branschens behov har ett särskilt verksamhetsområde – Bransch och mål-
grupp – skapats. Där finns bl.a. en avdelning för rehabilitering till arbete.

I den nya myndigheten utgår all ledning och styrning från två nivåer. En
nationell myndighetsnivå och en lokal nivå relaterad till förmedlingsverk-
samheten. På regional nivå kommer inte att finnas någon motsvarighet till
de avvecklade Länsarbetsnämnderna.

Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer kommer att ske i nya
former. Inom varje arbetsmarknadsområde bildas normalt ett *arbetsmark-
nadsråd*. Sammansättningen av ledamöter ska spegla den lokala arbetsmark-
nadens särskilda behov. Arbetsförmedlingen deltar i eller skapar vid behov
branschråd med lämplig geografisk indelning. Uppdraget för branschråden
är att öka Arbetsförmedlingens kunskaper om de behov som finns. En viktig
uppgift är att bidra vid utformning och dimensionering av arbetsmarknads-
utbildningen. Centralt finns ett *partsråd* med arbetsmarknadens parter.

Den personliga betjäningen

Ett nytt och för hela landet enhetligt servicekoncept är under utveckling. Arbetsförmedlingens servicekoncept utgår från kundprocesserna och syftar till att stödja arbetssökande och arbetsgivare så att de på mest effektiva sätt når sina mål. Stödet ska erbjudas i de former och vid de tillfällen som bäst passar arbetssökande och arbetsgivare. Detta ska åstadkommas genom en kombination av självbetjäningstjänster och personlig betjäning. Mötet med en arbetsförmedlare kan ske på flera sätt, t.ex. chatt, virtuella forum, telefon, distansmöten via video eller personliga besök på en arbetsförmedling.

Arbetssökande (och arbetsgivare) som vill använda självservice-tjänster kan också göra det på närmaste arbetsförmedling. I områden med mycket glest befolkningsunderlag kommer det personliga mötet med en arbetsförmedlare kunna ske på distans via videoupkoppling, vilket i vissa fall innebär att kunden i de flesta fall inte ska behöva resa längre sträckor för att träffa en arbetsförmedlare.

Till grund för interaktionen mellan den arbetssökande och Arbetsförmedlingen ligger en handlingsplan, i vilken kunden och Arbetsförmedlingen redan vid ett tidigt första möte kommer överens om strategi och insatser för att kunden så snabbt som möjligt ska hitta ett nytt arbete. Handlingsplanen revideras löpande och det är också i det sammanhanget det eventuella behovet av en personlig förmedlare ("coach") identifieras.

Arbetsförmedlingens organisation kommer att bygga på 68 lokala *arbetsmarknadsområden*. Inom varje arbetsmarknadsområde ska finnas ett ledande kontor, en *central arbetsförmedling*. Denna arbetsförmedling leds av en chef som också är chef för förmedlingsverksamheten inom arbetsmarknadsområdet. Dessutom kommer det inom varje arbetsmarknadsområde att finnas ett varierande antal – från 1 till 14 – arbetsförmedlingar.

Den vägledande principen vid lokaliseringen av dessa kontor har varit att säkerställa en så hög tillgänglighet som möjligt till Arbetsförmedlingens samlade serviceutbud. Indelningen i arbetsmarknadsområde utgår från en analys av faktiska regionala arbetsmarknadsområden

Totalt kommer det att finnas c:a 300 arbetsförmedlingar och AF kommer att i någon form vara företräd i samtliga kommuner. 55 av de sammanlagt 82 servicekontor som FK bildat tillsammans med Skatteverket kommer att finnas i samma lokaler som den lokala arbetsförmedlingen. Avsikten är vidare att Försäkringskassan i ett första steg ska ha vissa av sina kontor i Arbetsförmedlingens lokaler på 110 orter i landet.

Tillgängligheten till personlig betjäning i form av ett personligt möte mellan arbetssökande och arbetsförmedlare kommer i stort sett att vara oförändrad.

Kvaliteten i det samlade serviceutbudet ska bli högre bl.a. genom att de arbetssökande ska kunna få sig tilldelad en personlig handläggare ("coach").

12.3.2 FK:s organisatoriska omvandling och medborgarmöte

Omvandlingens huvuddrag

Försäkringskassan genomgår sedan några år en mycket genomgripande organisatoriska omdaningsprocess. Det första steget i denna process togs genom riksdagens beslut att avveckla de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket och att från den 1 januari 2005 inrätta en ny sammanhållen statlig myndighet med namnet Försäkringskassan.

Verksledningen för Försäkringskassan har på grundval av dessa beslut tagit initiativ till en långtgående omorganisation av hela verksamheten. Denna nya organisation ska införas successivt med början i januari 2008.

Några av de viktigaste huvuddragen i den nya organisationen är att den nuvarande länsindelningen försvinner och därmed också de 21 länskontoren. "Kärnverksamheten" kommer att organiseras utifrån en ny verksamhetsstruktur. Utgångspunkten blir de tre kundmötesorganisationerna, Lokala försäkringscentra (LFC), Nationella Försäkringscentra (NFC) samt telefonkundtjänst och självbetjäning.

För att underlätta samarbetet med bland annat Arbetsförmedlingen delas LFC-organisationen med lokalkontoren in i fyra områden – nord, syd, öst och väst – med en gemensam nationell chef. Cheferna för respektive område ska vara placerad i Stockholm vilket underlättar den dagliga kontakten med den nationella chefen men också kontakterna mellan cheferna för de fyra regionala områdena.

Också i NFC blir det en nationell chef. En indelning görs här i två avdelningar, där de tio NFC som ansvarar för tidig bedömning inom sjukförsäkringen hålls samman i en.

Den tredje kundmöteskanalen telefonkundtjänst och självbetjäning samlas även den under en gemensam nationell chef.

En regionaliserad struktur har övervägts men förkastats: "En alternativ organisatorisk indelning av kundmötesverksamheten i geografiska områden har övervägts. Ett geografiskt område skulle då omfatta såväl LFC, NFC som nationell telefonkundtjänst/självbetjäning. Fördelen med en sådan indelning skulle vara att respektive område får ett helhetsansvar för verksamheten, dvs. för leverans av hela produktsortimentet. Nackdelen är att möjligheterna till specialisering och differentiering, som den nya infrastrukturen möjlig-

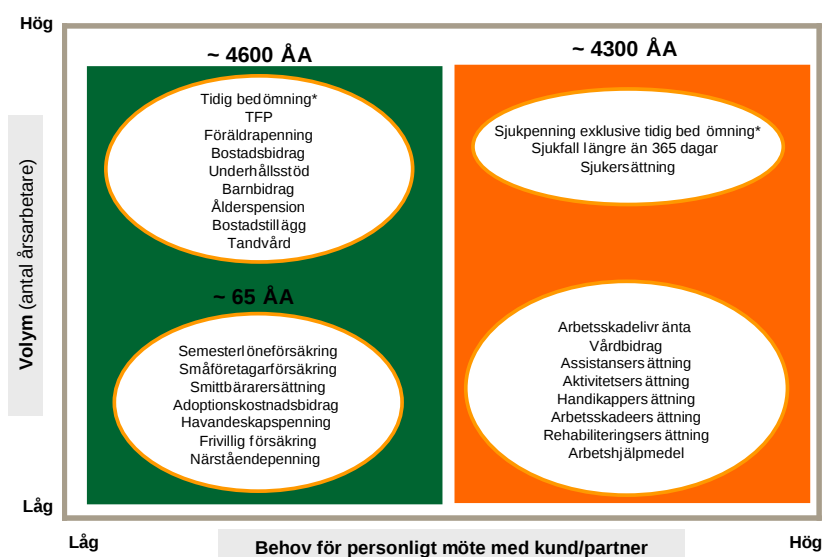
gör, inte till fullo tas tillvara. Det finns olika produktionslogik i de olika kanalerna.”

Personlig betjäning

Försäkringskassan har i dag ca 320 kontor med besökskundtjänster i nästan alla kommuner . Dessa kontor tog 2007 emot ca 3.5 miljoner besök. FK uppskattar att man utöver dessa besök tar emot ca 300 000 medborgare i särskilda bokade möten. Det gäller bland annat sådana avstämningsmöten som lagstiftningen ställer krav på eller situationer där FK av olika skäl funnit skäl att kalla en försäkrad till ett personligt möte.

Försäkringskassan har beslutat att i grunden ompröva sitt nuvarande kontorsnät. Utgångspunkten för denna omprövning är FK:s analys av det varierande behov av individuell bedömning och därmed av personlig betjäning som olika försäkringstjänster normalt ställer.

En mer konkret bild av vilka tjänster som det finns ett stort respektive litet behov av ett personligt möte ges av nedanstående bild:



FK tillhandahåller som framgår en rad tjänster som kan handläggas utan att ett personligt möte mellan den berörde medborgaren och FK nödvändigtvis behöver äga rum. Dessa tjänster kommer fortsättningsvis att handhas av s.k. Nationella Försäkringscenter. Sådana NFC kommer att lokaliseras på 20 olika orter i landet.

Alla NFC kommer inte att handlägga alla förekommande försäkringstjänster av det nämnda slaget. Tvärtom, till skillnad från tidigare är koncentration

och möjligheterna att tillvarata skalfördelar en vägledande princip. Detta har underlättats av den sedan 2005 ändrade lagstiftningen som enkelt uttryckt säger att en medborgare är försäkrad i den sammanhållna myndigheten FK och inte – som tidigare – i försäkringskassan för ett visst län.

Alla ansökningar etc. som kommer FK tillhanda, antingen det är genom personligt besök på något kontor, per brev på eller via Internet och som rör de tjänster som NFC har att handlägga, kommer att ”slussas vidare” till de olika NFC i syfte att nå en önskvärd arbetsbalans och snabbast möjliga handläggningstid. Det IT-baserade system som ska vara ett hjälpmedel i denna process är under utveckling.

NFC ska fokusera på sin huvuduppgift att handlägga ärenden. Det kommer inte att vara möjligt för en medborgare att ringa eller maila till eller personligen besöka de tjänstemän som arbetar vid NFC. FK utnyttjar således – liksom Skatteverket – möjligheten att med hjälp av modern informationsteknik organisatorisk särskilja handläggning (produktion) från tillhandahållande av tjänster och service.

De medborgare som önskar personlig betjäning får i stället söka sig till något av de lokalkontor som samlats under s.k. Lokala Försäkringscentra. Dessa LFC kommer att handlägga de försäkringstjänster som rör ohälsa, dvs. sjukpenning och sjukersättnings, samt bidrag till handikappade, bl.a. assistansersättning. De kommer också att ansvara för all personlig betjäning och för det förebyggande arbete som FK bedriver. De kommer därmed att ansvara för alla insatser relaterade till dessa förmåner såsom avstämningsmöten, rehabiliteringsåtgärder och samverkan med hälso- och sjukvården och andra aktörer.

Sammanlagt 60 sådana LFC kommer att etableras. Vägledande för lokaliseringen av dessa 60 LFC har varit dels en grundregel att de medborgare som behöver personlig betjäning ska kunna nå dem inom en restid på 60 minuter dels en sammanvägning av ett antal objektiva kriterier. De viktigaste av dessa har varit vad man skulle kunna kalla ”kundunderlag” (befolkning, andel arbetslösa etc.), befintlig kompetens inom FK och expansionsmöjligheter (t.ex. hyresnivå).

De 60 LFC kommer att bemannas dels av sådana specialister som krävs för att handlägga de nämnda försäkringstjänsterna dels av en typ av ”generalister” vars uppgift det är att svara för personlig betjäning. Den personliga betjäningen kommer nämligen att utföras vid lokalkontor knutna till något av de 60 LFC.

Det kommer att finnas tre typer av sådana lokalkontor. För det första kontor som har öppet 4–5 dagar per vecka. För det andra kontor som har öppet 1–2 dagar per vecka. Och slutligen kontor där man endast kan få personlig betjä-

ning efter att i förväg ha bokat tid med någon av de ovan nämnda generalisterna.

Den vägledande principen är att det ska finnas minst ett lokalkontor i varje kommun. Det innebär att FK kommer att etablera någon form av lokalkontor i de ca 15 kommuner där man i dag inte är företrädd.

För att kunna hålla denna ambitionsnivå vad gäller kontor som kan ge personlig betjäning har FK ingått en överenskommelse med Arbetsförmedlingen och Skatteverket (se tidigare avsnitt). Denna överenskommelse har hittills resulterat i att FK och Skatteverket beslutat att etablera 82 gemensamma s.k. servicekontor. Dessa servicekontor är utifrån den kategorisering som FK använder sig av sådana kontor som ska vara öppna 4–5 dagar i veckan. 55 av dessa servicekontor kommer att inrymmas i Arbetsförmedlingens lokaler

FK har vidare träffat ett avtal med AF om lokalsamverkan på ca 110 orter. Det handlar i första hand om de typer av lokalkontor som endast har öppet 1–2 dagar i veckan eller enbart för bokade besök. Det innebär att AF på dessa orter åtar sig att genom sin personal ge viss enkel information och vägledning för medborgare som efterfrågar FK:s tjänster.

Tillgängligheten till personlig betjäning kommer att förändras. Personlig betjäning i någon form kommer att kunna ges på ytterligare ca 15 orter jämfört med idag. De medborgare som så önskar kommer att kunna boka tid för personlig betjäning på alla de orter där FK kommer att ha kontor, vilket man inte kan i dag. Däremot kommer antalet öppettimmar per vecka att minska för medborgares spontana besök.

12.3.3 Skatteverkets organisatoriska omdaning och medborgarmöte

Omvandlingens huvuddrag

Skatteverket genomgår sedan några år en genomgripande organisatorisk omdaning. Den 1 januari 2004 avvecklades Riksskatteverket och de tio fristående regionmyndigheterna. I stället bildades den sammanhållna myndigheten Skatteverket. Den nya myndigheten är indelad i sju regioner och har lokala skattekontor. Redan 1999 minskades antalet länsskattemyndigheter från 21 till 10 regionmyndigheter.

Skatteutskottets betänkande 2003/04:2

Syftet med reformen är att öppna möjligheter att ta till vara befintliga resurser på ett bättre sätt än i dag och att undanröja organisatoriska hinder som hämmar verksamhetsutvecklingen. Målet är att skapa nya och bättre förutsättningar för en enhetlig och likformig rättstillämpning samt ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser, med andra ord att öka möjligheterna att erbjuda kvalitet i verksamheten och att på bästa sätt möta medborgares, företags och andra intressenters krav och behov.

Ett av de tyngst vägande skälen för att bilda den nya myndigheten är den ökade flexibiliteten. Det blir avsevärt lättare att flytta arbetsuppgifter, material och beslutanderätt över landet utan de formella hinder som myndighetsgränserna utgör. Den demografiska och ekonomiska utvecklingen i skatteregionerna är också ett viktigt motiv för att bilda en ny myndighet. Medborgarnas och företagens intressen kommer att kunna tillgodoses i högre grad än i dag i den nya myndighetens verksamhet. Förbättringar kan ske i flera avseenden, t.ex. när det gäller att åstadkomma enhetlighet i förhållningssätt och rättstillämpning samt när det gäller tillhandahållande av service. Reformen kommer också generellt sett att ha en effektivitets- och servicehöjande effekt, vilket medför att ökade satsningar kan ske inom myndighetens eget område, t.ex. när det gäller skattekontroll och brottsutredande verksamhet.

I ett senare steg har Skatteverkets genomfört en organisatorisk förändring av huvudkontoret. Syftet med denna förändring var att effektivisera styrningen av den samlade verksamheten och att få till stånd en enhetlig praxis och tillämpning av skatteregler i hela landet.

Omdaningen har också inneburit att de nuvarande regioncheferna har en annan roll än de tidigare länsskattecheferna. Den viktigaste skillnaden är att de har en mindre självständig roll och att deras egeninitierade utvecklingsroll har tonats ner. De har i första hand ett produktionsansvar och i uppgift att säkerställa en enhetlig tillämpning av centralt utfärdade riktlinjer. De har kvar ett ansvar för samverkan med andra aktörer, inte minst vad gäller ekobrott.

Dessutom pågår ett beredningsarbete som syftar till att bryta ut kronofogd verksamheten ur Skatteverket och låta den verksamheten bli en egen myndighet. Detta beräknas träda i kraft den 1 januari 2008. Även den nya kronofogdemyndigheten ska få ett sammanhållet ansvar för verksamheten. Redan under 2006 avvecklades de 10 fristående exekutionsmyndigheterna.

Den personliga betjäningen

Skatteverket har i dag 113 lokalkontor och är företrätt i 100 kommuner. Den nuvarande lokaliseringen av lokalkontor är ett resultat av historiska omständigheter i så motto att den lokala skatteförvaltningen ursprungligen lokaliserades till orter med tingsrätt.

Dessa lokalkontor är vanligen öppna vardagar från kl. 08:00–16:00. Antalet besök på år uppgår till ca 1.5 miljoner varav en stor del sker i anslutning

till att självdeklarationen ska lämnas. Antalet besök har i stort sett varit oförändrat under senare år. Den personliga betjäning som därutöver efterfrågas avser i första hand folkbokföring och hjälp att fylla i blanketter.

Asylsökande samt anhörig-invandrare måste enligt lag personligen inställa sig på skattekontor för att bli folkbokförda. I alla andra fall kan företag och medborgare välja vilken form för betjäning man vill utnyttja. Sett ur skatteverkets perspektiv förekommer en betydande "onödig efterfrågan" på personlig betjäning. Mycket av denna "onödiga efterfrågan" beror på att Skatteverket har utformat informationen i brev och blanketter på ett sådant sätt att många medborgare och företag inte förstår den.

Skatteverket har i juni 2007 fattat beslut om en genomgripande omdaning av kontorsnätet. Ledstjärnor i denna omdaning är dels koncentration och specialisering av produktionen dels samverkan med i första hand Försäkringskassan för att upprätthålla tillgängligheten till personlig betjäning på samtliga orter där man i dag är företrätt.

Den omdaning av kontorsnätet som nu inleds och ska vara fullt genomförd 2012 då man ska ha 70 skattekontor på 49 orter. Skattekontoren är primärt produktionsenheter, men det kommer även att finnas möjlighet till personlig betjäning på alla orter där det finns skattekontor.

Därtill kommer 82 servicekontor för personlig betjäning i samverkan med Försäkringskassan (jfr tidigare avsnitt) lokaliserade till 78 kommuner. Man kommer fortsättningsvis att ha möjlighet till personlig betjäning i 110 kommuner (32 i egen regi), vilket beror på att vissa servicekontor är samlokaliserade med skattekontor.

Skatteverket har inte ambitionen att på kort sikt öka antalet orter där man kan ge personlig betjäning och har heller inte ambitionen att vara företrätt i alla kommuner. Principen är att det ska finnas servicekontor i kommuner med minst 11 000–15 000 invånare, om det inte är mindre än två mil till en större kommun. 2012 är det meningen att alla besök sker på ett servicekontor. Ett servicekontor bedrivs alltid i samverkan med andra myndigheter. På de flesta servicekontor kommer Skatteverket att ha en bemanning på 1–3 personer.

På ännu mindre orter finns det fortfarande möjlighet att få personlig kontakt med en servicehandläggare, med teknikens hjälp. En dator med webbkamera, skanner och skrivare är en lösning som redan är beprövad och där en medborgare kan prata och dela dokument med en servicehandläggare.

Man kommer dock att göra vissa justeringar av kontorsnätet som en anpassning till senare års befolkningsförändringar. I Stockholm, Göteborg och Malmö utökar man antalet servicekontor och lokaliserar dem främst till

invandrartäta områden. Man öppnar nya servicekontor på tätorter där man i dag inte är företrädd, bl.a. Älmhult, Nässjö och Stenungsund. Samtidigt avvecklar man kontoren i Reftele och Munkedal.

Som medborgare kan man gå in på vilket kontor som helst och få personlig betjäning "över disk" i stort sett i alla frågor. De medborgare som besöker ett av de nya servicekontoren kan dock inte räkna med att gå därifrån med ett beslut i handen i alla de typer av tjänster som tillhandahålls där eftersom vissa typer av kontroller bara görs vid något av skattekontoren. I stället får man det efterfrågade beslut hemskickat med brev några dagar senare. För vissa typer av frågor, såsom komplicerad företagsbeskattning, krävs dock inbokat personligt möte med en specialist.

Skatteverket har redan tidigare koncentrerat vissa delar av sin produktion/handläggning. Det rör i första hand skattefrågor avseende stora företag. Den verksamheten har samlats i ett särskilt storföretagsskattekontor. Det (SFSK) administrerar samtliga ärenden för de största företagen i Sverige. Storföretagsskattekontoret har enheter i Stockholm, Göteborg, Malmö och Ludvika, där punktskatter avseende hela landet handläggs.

Frågor som rör fordonsskatt, vägavgifter och trängselavgifter har också koncentrerats och handhas av en särskild enhet i Örebro.

Skatteverket går nu vidare på den inslagna vägen att koncentrera produktionen till ett färre antal orter.

Handläggning och kontroll av alla ärenden som rör personbeskattning kommer att handhas av skattekontor utanför de tre storstadsområdena. Informationstekniken i kombination med övergången till en samlad myndighet har inneburit dels att "produktionen" kan göras geografiskt obunden och därmed kan lokaliseras var som helst i landet dels att "produktion" och personlig betjäning kan särskiljas och lokaliseras till olika orter.

Dessutom koncentreras all produktion/handläggning som rör små och medelstora företag till de 49 s.k. skattekontoren. Folkbokföringen koncentreras till nitton av dessa kontor och fastighetstaxeringen till fyra.

Inget av de framtida skattekontoren kommer således att handha alla typer av arbetsuppgifter. Den gamla formen av "fullskalekontor" försvinner.

Den nya organisationen innebär att tillgängligheten till personlig betjäning bara förbättrats mycket marginellt. Det kommer att finnas möjlighet till personlig betjäning i form av servicekontor på ytterligare två besöksplatser jämfört med dagens läge, från 113 besöksplatser till 115. Det kommer att öppnas nya servicekontor i de tre storstäderna lokaliserade för att underlätta för i första hand invandrare. Öppettiderna på servicekontoren kommer att

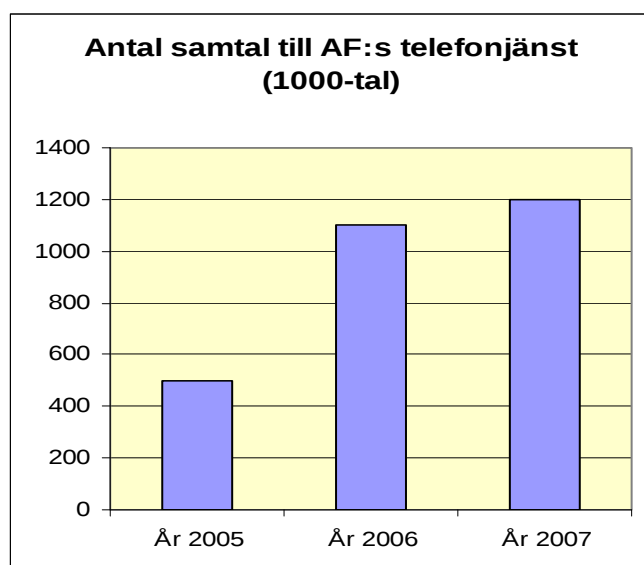
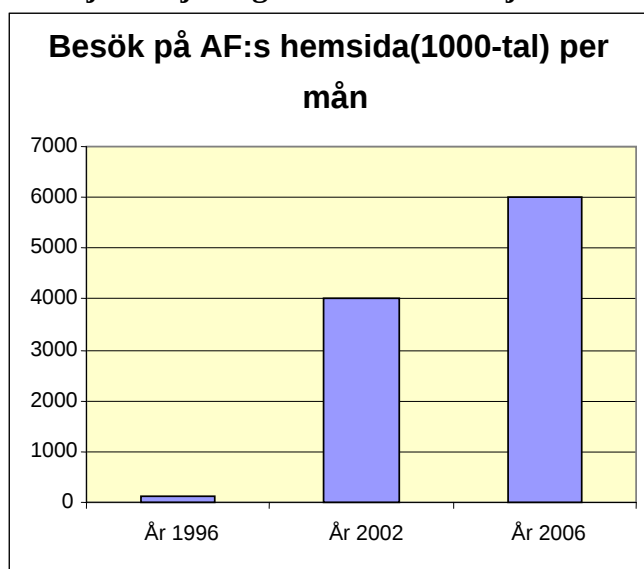
vara vardagar kl. 10:00–16:00 vilket sammantaget innebär en viss minskning av antalet öppettimmar per vecka .

12.3.4 Medborgarmötets fortsatta förändring

De tre myndigheterna har en i allt väsentligt likartad syn på hur de vill fortsätta att utveckla medborgarmötet.

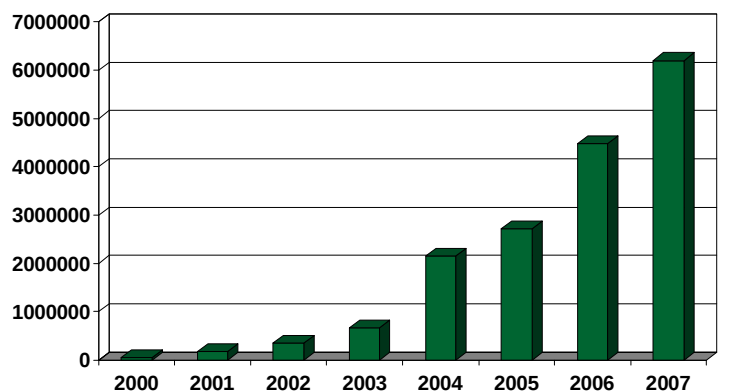
Vi har i det föregående avsnittet fokuserat på hur den personliga betjäningen ska organiseras på lokal nivå. Hur medborgarna har valt att utnyttja de tre myndigheternas utbud av självbetjäningstjänster framgår av nedanstående diagram.

AF:s självbetjäning och telefonkundtjänst



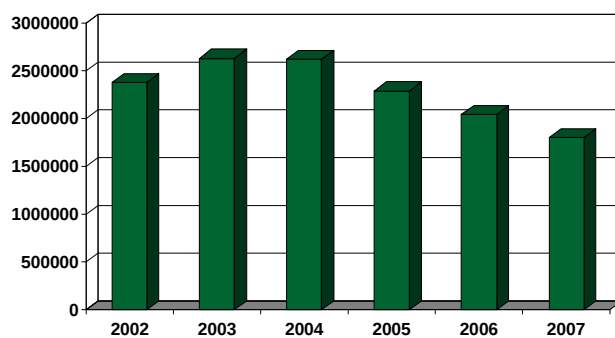
Försäkringskassans självbetjäning och telefonkundtjänst

Internettjänster totalt



Försäkringskassan

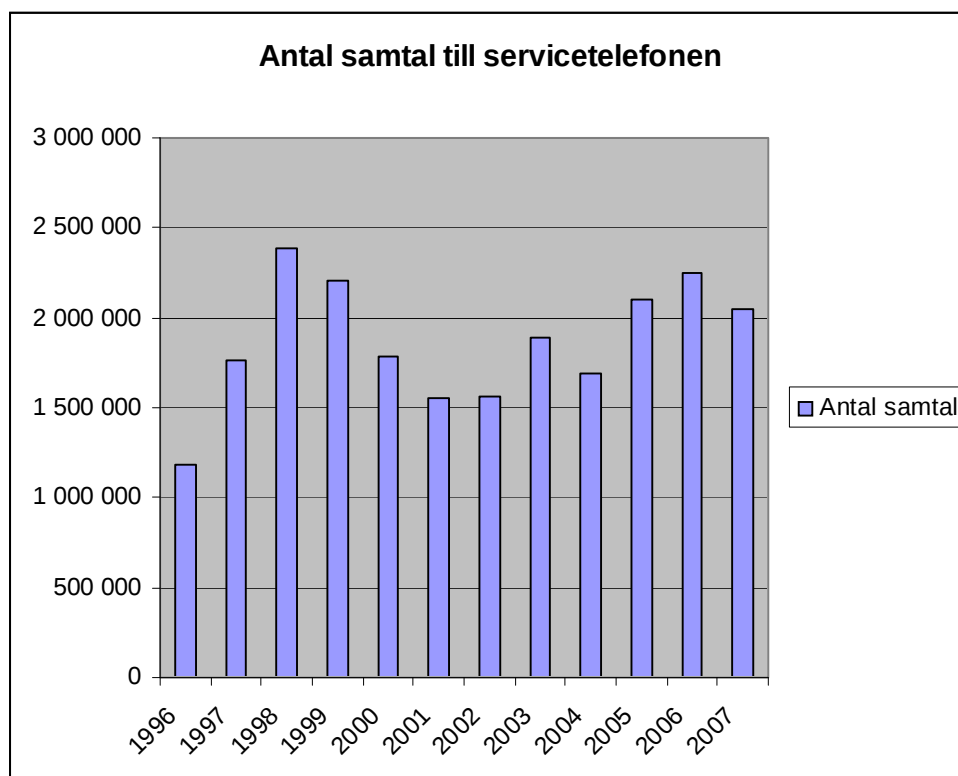
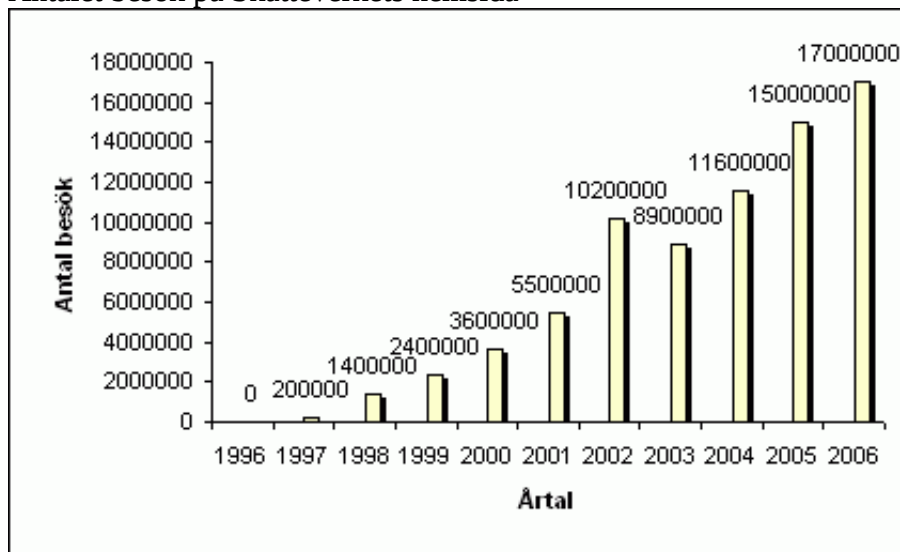
Självbetjäningstjänster via telefon



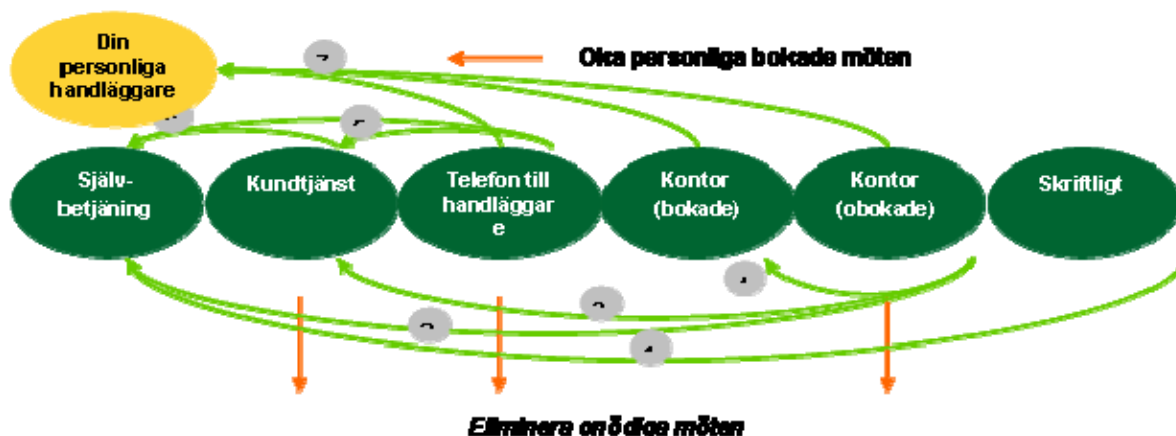
Försäkringskassan

Skatteverkets självbetjäning och telefonkundtjänst

Antalet besök på Skatteverkets hemsida



De tre myndigheterna har som prioriterat mål att eliminera vad man bedömer som onödiga personliga besök och förmå medborgarna att i ökad utsträckning använda de för myndigheterna mer kostnadseffektiva kanalerna självbetjäning och telefonkundtjänst. Detta illustreras av nedanstående bild.



De tre myndigheterna undersöker regelbundet medborgares och företags syn på verksamheten – se nedanstående faktaruta. Dessa undersökningar utgör ett av underlagen för medborgarmötets fortsatta utveckling. Det finns också mycket av ett gemensamt mönster i de konkreta åtgärder de tre myndigheterna planerar:

- Ett system med personliga handläggare införs för medborgare med komplexa ärenden.
- Den (front-)personal som möter medborgare kommer att få ökat mandat.
- Övergå till mer av tidsbokade möten. Det kan gälla både personligt möte och möte med hjälp av modern teknik med expert som befinner sig på annan ort.
- Säkerställa att all kommunikationen med medborgare präglas av ett lättbegripligt språk och en hjälpsam attityd.
- Övergå till interna ”kundprocess” präglade av Customer Relation Management (CRM) kommer att införas.
- Fler, bättre och mer lättanvända självbetjäningstjänster kommer att tillhandahållas.
- Telefonkundtjänsterna kommer att byggas ut.
- Öppna upp för att använda chatt.
- Samverkan med andra myndigheter.

Medborgarnas syn på AF

AF har som ett led i sin omdaningsprocess genomfört ett 20-tal studier och kundundersökningar för att få fram en "nulägesbild". Dessa har avsett arbetssökandes och arbetsgivares uppfattning, allmänhetens och företagares bild samt bilden i media av AF.

Sammantaget visar dessa olika undersökningar ett splittrat resultat. De nya typer av undersökningar som beställts inför omorganisationen uppvisar en mer negativ bild än de traditionella kundundersökningar som genomförts fortlöpande sedan flera år.

SOM-institutets undersökningar visar att allmänhetens förtroende sedan flera år varit mycket lågt. År 2006 hade bara 9 procent stort förtroende för Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) medan 52 % procent hade litet förtroende, dvs. en förtroendebalans på -43 %.

Privata arbetsgivare är i flera avseenden kritiska till arbetsförmedlingens service och sätt att arbeta. Företag i storstäder har en mer negativ bild än företag i glesbygd. Små företag är mer kritiska än stora. Men undersökningarna visar också att de företag som byggt personliga relationer med arbetsförmedlare är mer nöjda än de som inte har fortlöpande personliga kontakter. Mest negativa är de arbetsgivare som varken använder Arbetsförmedlingen för att annonsera om lediga arbeten eller har etablerade personliga kontakter.

Även arbetssökande är starkt kritiska till den service och personliga bemötande arbetsförmedlingarna ger. De arbetssökande tycker sig mötas av ett "teknokratiskt" bemötande från arbetsförmedlarna. AF har därför beslutat att prioritera åtgärder som kan förväntas leda till ett bättre och mer personligt bemötande.

För några år sedan var såväl arbetssökande som arbetsgivare mycket nöjda med AF:s hemsida och de självbetjäningstjänster som erbjöds där. I dag finns ett betydande missnöje främst därför att man menar att hemsidan känns omodern och inte är användarvänlig.

De arbetssökande är däremot mycket nöjda med telefonkundtjänsten. Den senaste genomfördes september 2007 och det huvudsakliga resultatet var:

- Ca 88 % uppgav att de fick hjälp med sitt ärende
- Ca 85 % uppgav att de var nöjda med den service de fick
- Ca 82 % uppgav att det var lätt eller ganska lätt att komma i kontakt med kundtjänst
- Ca 90 % uppgav att de var nöjda med Kundtjänsts bemötande

Medborgarnas syn på Försäkringskassan

FK genomför sedan 2004 årligen en kundundersökning. 2006 års undersökning visar att:

- andelen som är nöjda med FK har minskat från 62 till 55 %
- andelen vars förväntningar på FK uppfylls har minskat från 60 till 52 %
- andelen som anser att FK är en ”perfekt myndighet” har minskat från 54 till 40 %.
- andelen som har förtroende för FK har minskat från 61 till 40 %.

Av de olika kvalitetsområden som undersöks får FK högst betyg för *bemötande* och *tillförlitlighet*. De kvalitetsområden som får lägst betyg är *enkelhet* och *tillgänglighet*.

Medborgarna är lägst betyg åt telefontillgängligheten, handläggningstiderna och blanketternas utformning.

Medborgares och företags syn på Skatteverket

I stort sett hälften av Sveriges *medborgare* instämmer i påståendet att de har förtroende för Skatteverket. De olika kvalitetsdimensioner som undersöks visar att medborgarna är mest nöjda med personalens sakkunskap, bemötandet samt öppettider och telefontider.

Medborgarna är fortsatt kritiska till verkets telefonservice och tycker att det är svårt att komma fram på telefon. Endast 29 procent instämmer i påståendet att personalen använder ett enkelt och begripligt skriftspråk. En ännu mindre andel – 18 procent – instämmer i påståendet att Skatteverket ger alla en likvärdig och rättvis behandling.

En klar majoritet, 59 procent, av de medborgare som haft personlig kontakt med Skatteverket upplever inte att tjänstemännen är nedlåtande, misstänksamma och utgår från att man vill smita undan. 46 procent instämmer i påståendet att tjänstemännen lyssnar på dig, visar hur du kan lösa dina problem och utgår från att du vill göra rätt för dig.

Likt föregående mätning har 75 procent av *företagen* varit i kontakt med Skatteverket under de senaste 12 månaderna. De flesta företagen använder fortfarande i första hand telefonen för att kontakta Skatteverket (69 procent). Näst vanligast är att använda brev (52 procent). Allt fler företag besöker Skatteverkets hemsida. 2005 besökte 54 procent av företagen Skatteverkets hemsida minst en gång vilket är en ökning med 10 procent jämfört med

föregående mätning. 27 procent av företagen har använt servicetelefonen minst en gång för att ta kontakt med Skatteverket. Andelen kontakter via personligt besök uppgick till 18 procent.

Hälften av samtliga företag har enligt årets mätning förtroende för Skatteverket. 40 procent av företagen tycker att Skatteverket utför sin uppgift på ett bra sätt. Resultatet är oförändrat sedan 2002.

De kvalitetsområden som företagen är mest nöjda med är fortfarande: Bemötande, tillgänglighet, kommunikation och personalens sakkunskap. Jämfört med 1999 har andelen instämmande ökat inom samtliga områden.

Företagen är mest kritiska i följande kvalitetsdimensioner:

- Att få kontakt med rätt person.
- Det är enkelt att komma fram på telefon.
- Man får en ursäkt när fel begåtts av Skatteverket.
- Personalen använder ett enkelt och begripligt skriftspråk.

13 Hur långt bär frivillig samverkan?

13.1 Ett skifte av organisationsprinciper

Alla tre myndigheterna genomgår som framgått sedan några år genomgripande förändringsprocesser och omorganisationer. Genomgripande därför att de omfattar myndigheternas verksamhet i sin helhet – från medborgarmötet på lokal nivå till den högsta ledningen, från produktion till utveckling och administrativa stödfunktioner. Men också därför att de nya organisationsstrukturerna till stora delar bygger på andra organisationsprinciper än de gamla gjorde.

Att bryta med gamla organisationsmodeller och pröva nya principer innebär självfallet alltid en risk. Att de tre myndighetsledningarna är beredda att ta en sådan risk kan nog förklaras inte bara av att de känner att de ”politiska ägarna” ställer långtgående krav på förnyelse. De tycks själva ha dragit slutsatsen att det är dags att pröva nya idéer. Det kommer att kräva en stor skicklighet av de tre myndigheternas ledningar att översätta dessa nya principer till en fungerande verksamhet och få tiotusentals anställda att arbeta i enlighet med de nya intentionerna.

Man kan konstatera att det är nära nog identiska organisationsprinciper som varit styrande för de lösningar som de tre myndigheterna har valt. Det kan ha flera olika förklaringar. De bedriver verksamheter av likartad karaktär och de omvärldskrav som riktas mot dem har många likheter. De kan ha påverkats av varandra men också av lösningar som konkurrensutsatta tjänsteföretag som banker och posten redan har prövat.

Det är ledningarna för de tre myndigheterna och inte politikerna som har varit drivande i skiftet av den mest grundläggande organisationsprincipen – från en form av maktbalans genom fristående regionala myndigheter/kassor till en sammanhållen verksamhet under en verksledning. Visserligen har detta krävt politiska beslut och därmed politikernas godkännande, men det är myndigheterna som har varit pådrivande. Pendeln har svängt från en betoning av värdet att kunna anpassa verksamheten till regional och lokala skillnader till en betoning av enhetlig rättstillämpning och enhetliga arbetsmetoder och förhållningssätt.

De organisatoriska förändringar som de tre myndigheterna med dessa politiska beslut som grund nu genomför har helt och hållet formats och beslutats av respektive myndighetsledning. Det är myndigheternas ledningar som har den organisatoriska makten.

Det första gemensamma draget man kan konstatera är att de har valt att inte ersätta de tidigare, åtminstone formellt fristående, regionala nivåerna med

någon ny stark regional förvaltningsnivå. FK och AF har gått längst i att tona ner den regionala nivån. Skatteverket har kvar sju regionala förvaltningar, men med ett mycket svagare mandat. Man kan kanske lite tillspetsat hävda att behovet av en stark central styrning har värderats högre än den samverkan med andra aktörer som var en viktig uppgift för den tidigare regionala nivån.

Man kan för det andra konstatera att i första hand FK och Skatteverket utnyttjar den möjlighet som öppnas genom att den gamla fristående regionala nivån avskaffas att frigöra handläggningen av ärenden (produktionen) från sin tidigare geografiska bundenhet. Koncentration och specialisering – och inte regional och lokal förankring – blir vägledande principer för hur produktionen ska organiseras.

Samtidigt som produktionen frigjorts från sin geografiska bundenhet har – främst FK och Skatteverket – valt att organisatoriskt skilja handläggning (produktion) från tillhandahållandet av tjänster och service till medborgare och företag. Detta underlättas av informationstekniken och har – återigen – blivit möjligt till följd av övergången till en sammanhållen myndighet. På så sätt kan man effektivisera produktion respektive tillhandahållande av tjänster utan att tyngas av skillnaderna i verksamhetslogik. Produktionen kan effektiviseras genom koncentration och specialisering, tillhandahållande av tjänster genom självbetjäning och utbyggd kundtjänst.

En följd av dessa två organisationsprinciper är att man övergivit en länge förhärskande norm att alla kontor i princip ska vara ”fullskalekontor”. Nu är det tvärtom differentiering som är normen, dvs. spännvidden i arbetsuppgifter varierar mellan kontoren, i synnerhet mellan de med primärt produktionsuppgifter. En annan minst lika viktig följd är att man fått större handlingsfrihet vad gäller lokaliseringen av främst ”produktions”-kontoren. Denna frihet utnyttjas bl.a. för att välja orter som också har fördelaktigt kostnadsläge och som ger fördelar från bemanningssynpunkt.

Men även uppgifterna, liksom öppettider, för de kontor som svarar för mötet med medborgarna (”servicekontor”), differentieras. Vad gäller lokalisering har AF och FK som riktmärke att det ska finnas någon form av lokalkontor i varje kommun, vilket innebär en viss ökad tillgänglighet. Skatteverket har som vägledande riktlinje att upprätthålla nuvarande tillgänglighet och att något utöka den i Stockholms och Göteborgs invandrartäta delar.

Även om samverkan inte är en helt ny organisationsprincip så är en på väg att tillämpas i en omfattning som inte prövats tidigare. Det är inte längre normen att varje myndighet ska ha egna lokalkontor som är helt förhärskande, snarare dess motsats, dvs. samverkan. Det är i första hand FK och Skatteverket som fördjupar sin samverkan. Men man kan trots allt dra slutsatsen att samverkan och dess gränser bestäms av vilka effektivitetsvinster

som uppnås för den egna myndigheten. Det handlar inte om att maximera nyttan för medborgare och företag.

Även vad gäller andra delar av medborgarmötet kan man se ett skifte av organisationsprinciper. Det mest tydliga gäller den operativa ledningen av de olika kanalerna för medborgarmötet – självbetjäning, kundtjänst och personlig betjäning. Den nya principen är att myndigheterna väljer att hålla samman ledningen av alla dessa tre ”kanaler”. De ses inte längre som separata funktioner utan som alternativa kanaler för att tillhandahålla tjänster och som ett utflöde av en sammanhållen ”servicestrategi”.

Samtliga tre myndigheter fortsätter sin målmedvetna satsning på att göra det allt attraktivare för medborgare och företag att välja självbetjäning och kundtjänst. Åtminstone FK och Skatteverket har som uttalad målsättning att minska vad man kallar onödig efterfrågan av personlig betjäning. Deras bedömningar pekar på att det på relativt kort sikt går att halvera antalet personliga besök på lokalkontoren. Trycket på myndigheterna att vara kostnadseffektiva är fortsatt högt.

Man kan se att en ny princip är på väg att påverka hur myndigheterna utformar sin service. Det är t.ex. inte så länge sedan de flesta myndigheterna på sina hemsidor bara hade information på svenska och möjligen engelska. Den norm som länge präglade myndigheters syn på medborgarmötet var: ”standardiserade tjänster är det bästa eftersom alla medborgare är lika”. Man kan nu se hur de tre myndigheterna åtminstone nyanserar denna norm och försöker att på olika sätt anpassa sina tjänster till olika gruppers särskilda behov. Ett tydligt exempel på detta är försök att införa vad man kallar ”personlig tjänsteman”.

13.2 Frivillig samverkan går långsamt

Regeringen kan förlita sig på att myndigheterna av egen kraft samverkar i frågor som på olika sätt underlättar eller skapar nytta för medborgare. Det finns flera goda skäl för en sådan hållning. Problemen uppstår vanligen på den lokala nivån och myndigheterna är de som först upptäcker problemen. Det är också i många fall myndigheterna som har befogenheter att besluta om den typ av lösningar som kan krävas. Myndigheterna fäster vikt vid att medborgarna – ”kunderna” – är nöjda med den service de får och vill gärna undvika en negativ mediabild.

Den överenskommelse om gemensamma servicekontor mellan AF, FK och Skatteverket som utgör en del av empirin i denna rapport är ett exempel på att frivillig samverkan kan fungera. Kan man av den dra slutsatsen att regeringen inte behöver några andra medel i sin arsenal än att förlita sig på myndigheternas incitament till samverkan?

Det beror på hur man bedömer hur starka incitament myndigheter har att samverka. Vi kan få insikt i den frågan genom att se på tillkomsten av de tre myndigheternas överenskommelse. Organisationsforskarna Johan P Olsen och Simon March lanserade efter att studerat ett stort antal organisationer en beslutsmodell (beskrivande – inte normativ) de kallade för ”garbage can”. Den måste enligt den modellen finnas en lösningsidé som en tid varit i svang – i detta fall samverkan/ gemensamma servicekontor. Berörda aktörer måste ha identifierat ett problem – i detta fall överraskande stora neddragningar av AF:s och FK:s förvaltningsanslag i den kommande budgetpropositionen. För det tredje måste det finnas ett sammanhang. I detta fall fanns ett sådant sammanhang att samtliga tre myndigheter av andra skäl redan bestämt sig för att göra en genomgripande organisationsförändring. Om det är ett sådant samspel mellan lösning – problem – beslutstillfälle som krävs för att påtagliga samverkansinitiativ ska tillkomma på frivillig väg, kan man dra slutsatsen att det inte kommer att hagla av sådana initiativ.

Man kan dra ytterligare en slutsats om den frivilliga vägen, åtminstone när syftet är att öka ”medborgarnytta”. Det finns som vi tidigare pekat på en målkonflikt mellan de två förvaltningspolitiska värdena effektivitet och medborgarnytta. Myndigheter kan förväntas i en sådan situation att konsekvent prioritera för dem kostnadseffektiva lösningar. Varför beslöt t.ex. FK och Skatteverket att inrätta 82 gemensamma servicekontor och inte t.ex. 120 om det skulle skapa högre medborgarnytta? Varför valde AMS att säga nej till tjänstesamverkan med två andra myndigheterna men att bejaka en kostnadssänkande lokalsamverkan? Svaret är av allt att döma att myndigheter väljer att sätta det krav på effektivitet som riktas mot dem i första rummet. ”Vi är satta att sköta en verksamhet. Förvaltningspolitiken får andra sköta”, som en beslutsfattare i en av myndigheterna uttryckte det.

Vi har i våra samtal med olika myndigheter också fått en bild som säger att samverkan i form av tillfälliga projekt där alla bidrar med resurser etc. vanligen fungerar bra. Men så fort denna samverkan över myndighetsgränser ska över gå till permanent verksamhet och inordnas i den reguljära organisationen, då slår alla bromsar till.

Samtidigt finns det situationer där samverkan innebär en ”vinna-vinna situation” för alla berörda parter. Då är också förutsättningarna att lyckas avsevärt större – givet att myndigheterna förmår ta sig över all de hinder som vanligen uppstår. (Se faktaruta nedan)

Sammanfattningsvis menar vi att myndigheter har incitament att frivilligt samverka, men att dessa incitament är förhållandevis svaga. Det är också den slutsats som de fem myndigheter – Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, NUTEK, Skatteverket och Tullverket – som samverkat om att underlätta för entreprenörer att ”starta eget” dragit. De säger i en gemensam rapport: *”Detta har skett trots svaga incitament för samverkan*

över myndighetsgränser då svensk förvaltning traditionellt arbetar och styrs vertikalt”.

Vi drar slutsatsen att om regeringen väljer att enbart förlita sig på frivillig samverkan kommer initiativen att vara sporadiska och myndighetsnytta sättas före medborgarnytta. Kort sagt, det kommer att gå långsamt att förändra den statliga förvaltningen och inte minst medborgarmötet.

Utdrag ur rapporten *Starta eget – enklare, snabbare och roligare att starta företag med alla smultron på en tråd.*

Lärdomar i etableringsfasen

- Det är viktigt att samverkansparterna har en gemensam problembeskrivning att utgå ifrån. Det leder bl.a. till en förstärkt uppfattning om vad som är respektive myndighets specifika uppgift samtidigt som vi tydligare ser vår gemensamma roll för nyföretagare på vägen till eget företag. Detta är en mycket viktig plattform att bygga samverkan på genom att syftet med arbetet ringas in och avgränsas.
- Fördela ansvar tydligt. Det går åt mycket tid att hitta en lämplig fördelning mellan myndigheterna.
- Bestäm former för finansiering och förvaltning innan utvecklingen startar.
- De personer som deltar i samverkan ska ha en bra intern förankring i sin myndighet. Arbete i samverkan med andra måste värderas likvärdigt med arbete inom ”hemma-myndigheten”.
- Gruppmedlemmarna ska ha ett tydligt formulerat mandat hemifrån.
- Beslutsprocesserna blir långsamma och svårförutsägbara när beslut inte kan fattas direkt.
- Överdriv inte planeringen och försök komma igång med praktiskt arbete. Det går ändå inte att förutsäga och planera bort alla problem.

Lärdomar i genomförandefasen

- Parterna i ett samverkansprojekt ska vara överens – innan utvecklingen startar – om hur tjänster som utvecklas ska förvaltas när de är klara.
- Parterna i ett samverkansprojekt ska vara överens – innan utvecklingen startar – om hur kostnader ska fördelas och vilka resurser i övrigt utveckling och förvaltning tar i anspråk och vilken samarbetspart som tillhandahåller dessa resurser.
- De personer som representerar myndigheterna i samverkan ska ha tydliga mandat. Beslutsprocesserna blir annars onödigt utdragna.
- Intern förankring av samverkan är viktig. Planera tidigt för hur utvecklingsarbetet och resultatet av det ska göras känt och använt i respektive organisation.
- Olika myndigheter har olika uppdrag och prioriterar därför också olika. Försök att identifiera den röda tråden eller annorlunda uttryckt varför var och en av samverkansparterna ska delta. Till exempel: ”Nyföretagare som anställer” och ”arbetsgivare” är samma målgrupp, olika myndigheter definierar samma målgrupp med olika termer.

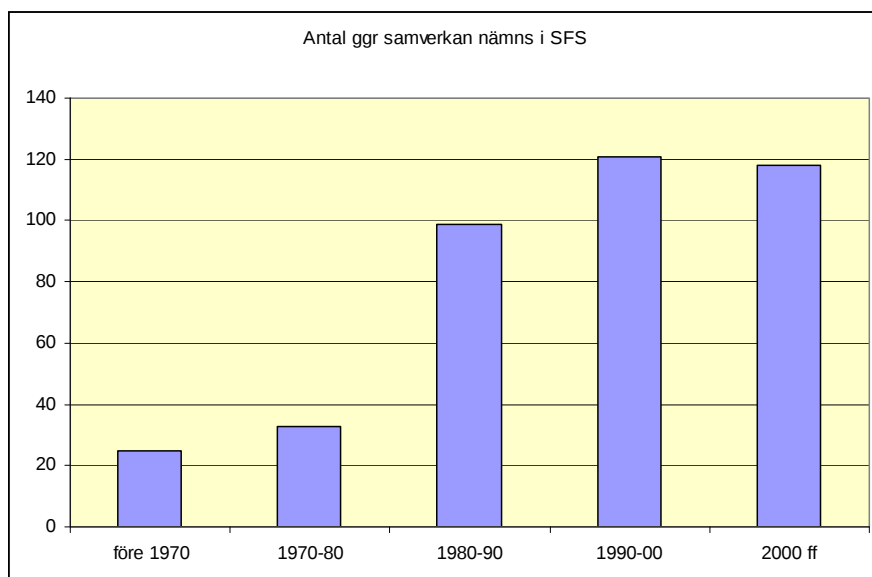
- Det är viktigt i samverkansarbete att vara kompromissvillig och alltid se till den blivande företagarens behov. Det är lätt att mer eller mindre omedvetet ta beslut från ett mer internt perspektiv.
- Olika myndigheter har olika definitioner av målgrupper och begrepp är inte ensade. Språkbruket är nära kopplat till yrkesidentitet och kultur. Myndigheter har olika roller och har utvecklat olika attityd och förhållningssätt till blivande företagare. Det tar tid att överbrygga dessa skillnader.

Lärdomar i förvaltningsfasen

- Det är viktigt att behålla helhetsperspektivet. Det är ett problem att det är svårt att definiera vem som "äger" helheten.
- Myndigheterna behöver anpassa sitt sätt att arbeta för att få ut mesta möjliga av ny information och nya gemensamma tjänster. Till exempel kan vi öka hänvisningen till varandra såväl vid personliga kontakter som på våra webbplatser.
- Myndigheterna behöver själva utveckla sina former för gemensam förvaltning så att den är hållbar lång tid. Myndigheternas uppdragsgivare skulle kunna skapa incitament för detta.
- Planera för förvaltningen när nya produkter utvecklas. Med förvaltning menar vi drift och löpande förbättringar av gemensam information och tjänster.

13.3 Regeringen skyndar på myndigheterna

Regeringen kan genom *regleringar* precisera i vilka situationer samverkan ska ske, mellan vilka aktörer och hur samverkan ska gå till. Att behovet av samverkan och samordning ökar och att regeringen i allt större omfattning använder reglering för att åstadkomma den önskade samverkan mellan olika aktörer framgår av nedanstående diagram som visar hur ofta ordet samverkan förekommer i svenska författningar:



Den s.k. samtjänstlagen är ett exempel på en reglering av betydelse för medborgarmötet. Den tillkom i syfte att göra det möjligt för kommuner att inom s.k. medborgarkontor till sina kommuninnevånare tillhandahålla sådana tjänster som statliga myndigheter normalt svarar för. De myndigheter som deltog i VISAM och som ville utveckla s.k. tjänstesamverkan fann att samtjänstlagen kunde vara ett möjligt instrument även för samverkan mellan statliga myndigheter. De tre myndigheter som nu gått vidare och träffat en överenskommelse om samverkan har emellertid funnit att samtjänstlagen är ett administrativt otympligt instrument och begärt att regeringen ska se över lagen. Det är en sådan översyn som den nedan nämnda kommittén har i uppdrag att göra.

Regeringen prövat just nu ett förslag till en ny förordning som utökar möjligheterna för myndigheter och arbetslöshetskassor att elektroniskt utbyta sådan information som är av betydelse för utbetalningar till medborgare från trygghetssystemen. Syftet är att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar, säkerställa korrekt beslutsunderlag, förbättra servicen till den enskilde samt öka effektiviteten hos myndigheterna. Den utredning som utformat förslaget menar att det går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Utöver förslaget till ny förordning bereder regeringen ändringar i över 20 befintliga förordningar (ett mått på de många nära samband och därmed behov av samverkan det finns mellan statliga myndigheter).

Regeringens kan också välja att *främja* sådan samverkan mellan myndigheter som på olika sätt underlättar för medborgare och företag. Det i avsnitt 2 sammanfattade försöket att samverka som fick namnet VISAM var främjande till sin karaktär men riktade sig enbart till fem utpekade myndigheter. Syftet med uppdraget var allmänt formulerat och gav de utpekade myndigheterna ett mycket vitt mandat vad gäller vilken typ av lösningar man skulle välja.

Regeringen har nyligen tagit ett nytt initiativ som syftar till att främja samverkan mellan statlig myndigheter och mellan statliga myndigheter och kommuner. Men till skillnad från VISAM så är det mer precist vad gäller syftet men mer generellt vad avser adressat eftersom det riktar sig till alla myndigheter och även inbegriper kommunerna på ett mer tydligt sätt än vad VISAM gjorde. Uppdraget, *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor* (Dir. 2007:68), som ska slutrapporteras i december 2009, kan sammanfattas i följande punkter

- stödja statliga myndigheter i arbetet med att inrätta lokala servicekontor,
- stödja försöksverksamheten med nystartscenter,
- stödja samverkan mellan myndigheter och kommuner för att bryta människors utanförskap,

- driva på utvecklingen av IT för att uppnå en effektiv offentlig service och tjänsteproduktion,
- utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samjänst vid medborgarkontor.

13.4 Blir det bättre för medborgarna?

De tre myndigheterna avser som framgått att i grunden förändra sättet att organisera sin verksamhet och som en del därav sitt lokala kontorsnät. Blir då den del av medborgarmötet som består av personlig betjäning bättre? Det är inte helt lätt att besvara frågan. För det första är myndigheterna i en fas där man ännu inte i praktiken genomfört några förändringar. Det handlar därmed mer om att bedöma avsikter och planer än konkreta erfarenheter. För det andra är det inte självklart vilken måttstock man ska använda sig av.

Låt oss börja med att använda en måttstock som tar sin utgångspunkt i mera allmänna förvaltningspolitiska värden som olika regeringar givit uttryck för. Ett sådant värde är att upprätthålla en *god tillgänglighet*. En aspekt på tillgänglighet är om personlig betjäning kommer att erbjudas på fler eller färre orter än i dag. Den samlade bilden är att man på det hela taget inte kommer att erbjuda personlig betjäning på fler orter än i dag. FK kommer dock att finnas på något fler orter än i dag. FK är också den enda myndigheten som uttalat att man vill vara företrädd i samtliga kommuner. Det innebär att man inte kan räkna med att det sammanlagt uppstår några tidsvinster eller sänkta kostnader för medborgare som söker personlig betjäning. Sådana vinster kan emellertid de medborgare göra som vid ett och samma tillfälle har behov av att komma i kontakt med t.ex. både FK eller Skatteverket eller AF och FK och som har något av de planerade gemensamma servicekontoren i sin närhet.

En annan aspekt av tillgängligheten är hur många timmar per vecka man kommer att kunna erbjuda personlig betjäning. Den samlade bilden tyder på att antalet öppettimmar kommer att minska något.

Myndigheterna å sin sida vill göra en annan jämförelse. Man pekar på att riksdagen redan för nästa budgetår sänkt förvaltningsanslaget för i första hand AF och FK och att man långsiktigt räknar med snäva ekonomiska ramar. Genom att ta egna initiativ till samverkan kommer man att kunna upprätthålla en lokal tillgänglighet och närvaro som annars inte hade varit möjlig.

Kan man då räkna med att den personliga betjäningen kommer att bli av högre *kvalitet*? Svaret på den frågan är delvis ja. I första hand AF och FK kommer att ge ”frontpersonalen” ökade mandat vilket kan innebära att en

medborgare kan få mer av beslut "över disk" utan att behöva vänta på kontroller och provningar utförda av experter "back office". Alla tre myndigheterna strävar också efter att i ökad omfattning införa ett system med "personliga handläggare" för i första hand medborgare med mer komplexa behov av stöd. Man avser dessutom att som ett alternativ till "spontanbesök" mer och mer erbjuda i förväg bokade möten både med generalister och olika experter.

I första hand FK och Skatteverket har dessutom som mål att minska antalet "spontanbesök" på lokalkontoren. Man menar att en betydande del av de nuvarande besöken är uttryck för en "onödig efterfrågan". Detta vill man i första hand uppnå genom att erbjuda fler, bättre och mer lättanvända tjänster via Internet och telefonkundtjänst. De resurser som därmed frigörs kan åtminstone till en del användas för att ge personlig betjäning till medborgare med mer komplexa behov.

Låt oss fortsätta resonemanget men med regeringens sakpolitiska mål som måttstock. Regeringen har satt som mål att "*minska utanförskapet*". Detta övergripande politiska mål sätter fokus på de insatser AF och FK gör var för sig och hur deras insatser kan samverka för att nå önskvärt resultat. Det handlar bl.a. om att genom framgångsrik arbetsförmedling få fler i arbete, att få alltfler att gå från "förtidspensionering" till arbete, att minska tillflödet till av nya "förtidspensionärer" och att på bästa sätt ta till vara den "restarbetsförmåga" som de som uppbär sjukpeng kan tänkas besitta. Hur ska man mot denna bakgrund bedöma den samverkansöverenskommelse som de tre myndigheterna slutit? Konkret innebär denna överenskommelse att FK och Skatteverket avser att samverka både genom att utnyttja gemensamma lokaler och genom s.k. tjänstesamverkan. AF och FK avser emellertid bara samverka i form av att utnyttja gemensamma lokaler. AF avser – åtminstone i dagsläget – inte att inleda tjänstesamverkan med någon av de två andra myndigheterna. Skälet är som framgår av avsnittet om gemensamma servicekontor att AF gör bedömningen att deras verksamhet till sin karaktär kräver andra arbetssätt och ett annat "servicekoncept".

En tredje måttstock är medborgarnas och företagens *attityder* till de tre myndigheternas verksamhet och deras service. De mätningar som redovisats för respektive myndighet avser dagens verksamhet och ger inget underlag för att bedöma de planerade förändringarna av den personliga betjäningen. Där emot har mätningarna genomförts under en lång rad av år då myndigheterna målmedvetet har genomfört åtgärder som syftar till att öka tillgängligheten till myndigheternas tjänster. Det har främst handlat om en snabb utbyggnad av möjligheterna till självbetjäning och till telefonkundtjänst. Resultatet har också blivit en explosionsartad ökning av användningen av dessa typer av tjänster vilket ju kan ses som ett konkret bevis på att de skapar nytta för både medborgare och företagare.

De tre myndigheternas kundundersökningar visar emellertid inte att medborgarnas förtroende för myndigheterna ökar. De visar inte hellre att de blir mer nöjda – åtminstone inte i alla dimensioner – med kvaliteten i den service de får. Snarare tvärtom. Man ser tydliga trender till sämre resultat.

Nu är det långt ifrån entydigt hur man ska tolka denna typ av attitydundersökningar. Återspeglar de hur medborgare ser på servicen eller på de system myndigheter svarar för. Är det skattesystemet, socialförsäkringarna, arbetslöshetsstödet man är missnöjd med och inte den service man erfarit? Är det en reaktion på vad medborgare uppfattar som orättfärdiga myndighetsbeslut i enskilda ärenden? Återspeglar resultaten mer en värdestyrd och/eller mediaframkallad bild av verksamheten i stort snarare än kvaliteten i den service som faktiskt tillhandahålls? Handlar det om förväntningar som ökar snabbare än upplevd förbättring i den erhållna servicen? Det är uppenbart att medborgarnas attityder formas av komplexa processer.

En slutsats man kan dra är att om de tre myndigheterna – liksom andra myndigheter – vill låta denna typ av kundundersökningar ligga till grund för hur man ska förbättra sin verksamhet behöver man skaffa sig djupare kunskap om hur de värdeskapande processerna ser ut från företagets och medborgarnas perspektiv. Man måste i än högre grad frigöra sig från ”producentperspektivet” och anlägga ett utifrån och in perspektiv.

Vi drar slutsatsen att om medborgarnas och företagets nytta ska sättas i första rummet, är frivillig samverkan mellan myndigheter ett steg i rätt riktning, men ändå otillräcklig. Det krävs även andra organisatoriska modeller vilket i sin tur förutsätter att regeringen tar ett initiativ.

14 Två andra modeller för medborgarmötet

Vi ska i detta avsnitt översiktligt beskriva den modell för medborgarmötet som tillämpas i Australien respektive Norge. Vi fokuserar på det personliga mötet och tar inte upp vad vi i tidigare avsnitt benämnt självbetjäning och kundtjänst. Det finns flera likheter mellan dessa båda modeller:

- Båda har kommit till slutsatsen att frivillig samverkan mellan myndigheter inte är tillräckligt. Det krävs strukturella förändringar och därmed politiska initiativ.
- Båda bygger på den organisatoriska principen om ”en dörr in”, på engelska ”one stop shop”
- Båda har skapat en organisation som spänner över huvudmannaskapsgränser. I Australien den federala och den delstatliga nivån. I Norge den statliga och kommunala nivån.

14.1 Den australiska modellen

14.1.1 Bakgrund och bärande idéer

I Australien skapades 1997 en helt ny organisation för medborgarmötet. Den fick namnet Centrelink. Bakgrunden var att den australiska ekonomin genomgick en kris med omfattande strukturförändringar inom den privata sektorn. Dåvarande regeringen menade att de offentliga insatserna för att bekämpa arbetslöshet och sjukskrivningar inte fungerade tillräckligt väl. Man menade att det inte hellre var effektivt att ha två parallella myndigheter för arbetsmarknadsåtgärder och socialförsäkringar. Man prövade alternativet att slå samman de två myndigheter och skapa sammanhållna lokalkontor. Traditionell vertikal integration, för att uttrycka sig i organisatoriska termer.

Den lösningen förkastades emellertid. I stället skapade man en helt ny typ av organisation vars bärande idéer var och är:

- En dörr in till statliga/offentliga tjänster och program
- Organisatoriskt särskilja myndighetsutövning (beslut om förmåner etc.) och utförande av tjänster som ger medborgarnytta
- Konkurrensutsätta och upphandla tjänster och program
- Resultatbedöma och ”auktorisera” privata utförare
- Ett stort mått av valfrihet för medborgarna
- Forma relationen mellan centrala myndigheter och Centrelink Link i termer av beställar-utförare.

14.1.2 Från "smal" till "bred" dörr in.

I ett första skede var "dörren in" ganska smal. Den motsvarade i huvudsak de tjänster som AF och FK hos oss svarar för. Med tiden har "dörren" blivit allt bredare. CL fungerar i dag som en gemensam ingångsport för de flesta australiensare som söker tillgång till statligt finansierade välfärdstjänster. CL utför tjänster på uppdrag av 31 olika departement/ myndigheter.

Vi ska i det följande avgränsa oss till tjänster som ligger nära två av de svenska myndigheter som ingått i denna studie, dvs. AF och FK. Vi utelämnar att CL på senare år har blivit "front office" för bl.a. insatser i samband med naturkatastrofer.

Centrelink's "kundgrupper" inkluderar: pensionärer; familjer; ensamstående föräldrar; arbetssökande, personer med funktionshinder, sjukdom eller skador; ungdomar; urinvånare och; människor med olika kulturell och språklig bakgrund. Tjänster och program är till stor del kategoriserade efter "livshändelser":

- börja studier eller en utbildning,
- börja arbeta efter studier,
- blivit arbetslös,
- starta eget,
- blivit sjuk eller råkat ut för en olycka,
- fått barn,
- tagit ansvar för att vårda någon närstående som blivit sjuk, funktionshindrad eller svag på grund av ålder,
- fått problem inom familjen (skilsmässa eller dylikt),
- fått en personlig kris eller blivit utsatt för våld,
- nyligen invandrat till Australien,
- när någon närstående avlidit

CL fattar alla de myndighetsbeslut som krävs för att den berörde medborgaren ska kunna återgå till att bli att bli självförsörjande. Det innebär i första hand följande:

att vara den första kontaktpunkten för dem som söker arbete och behöver inkomstersättning,

att ge information om tillgängliga tjänster,

att registrera medborgare som söker hjälp,

att intervjua och kartlägga individens behov för att identifiera vilken typ av organisation som bäst kan tillgodose individens behov,

att hänvisa individen vidare till lämpligt program,

att anvisa självbetjäningssmöjligheter via Internet och telefonkundtjänst,

att förhandla fram ett initialt kontrakt med de sökande ("Preparing for Work Agreements"),

att fatta beslut om sanktioner efter att t.ex. en arbetsförmedling meddelat att arbetssökande inte uppfyllt villkoren i aktivitetstestet eller de administrativa villkoren,

att betala ut bidrag.

Sammanfattningsvis CL "utövar myndighet" – tillhandahåller inte tjänster.

14.1.3 Medborgarnas första möte med Centrelink.

Utbudet av bidrag och tjänster som samhället kan erbjuda medborgare som inte fullt ut kan försörja sig själv är ofta komplext och svåröverskådligt för individen. De hinder och omständigheter som ligger bakom bidragsberoende är dock ofta sektorsöverskridande. Genom att leverera tjänster som relateras till personliga omständigheter blir myndighetsvärlden mindre komplex sett med medborgarens ögon, vilket gör det lättare för individen att få den hjälp han eller hon söker.

Centrelink matchar alltså individens omständigheter med ekonomiskt stöd, service och/eller program istället för att individen ska tvingas söka ett visst bidrag eller tjänst som de kan vara berättigade till. Genom att alla typer av ersättningar och bidrag går genom en och samma myndighet, Centrelink, finns det också större möjligheter att upptäcka individer som skulle vilja delta mer aktivt i arbets- och samhällslivet, men som behöver stöd för att hitta den hjälp som för dem dit.

Medborgarens första möte med CL är en intervju där individens behov av hjälp kartläggs. Man använder sig av ett strukturerat frågeformulär som utgår från i första hand "objektiva" faktorer (t.ex., hur länge har du varit arbetslös?).

Resultatet av denna behovsbedömning är ett beslut av CL som berättigar individen att få utnyttja offentligt finansierade tjänster som syftar till att göra henne/honom självförsörjande. Centrelink kan hjälpa individen att komma i kontakt med de tjänster och program som behövs för att t.ex. få ett arbete och även ge ekonomiskt stöd under tiden.

14.1.4 Konkurrensutsatta och kvalitetsbedömda utförare

De tjänster som medborgaren kan få ta del av finns samlade inom i huvudsak tre ”program”: *Job network*, *Disability Employment Services* och *Personal Support Programme* (för personer med psykiska problem, hemlösa, alkohol och drogmissbrukare, våld i hemmet etc.)

Utöver dessa federala program har Centrelink och i varierande omfattning utfört tjänster på uppdrag av Australiens olika delstater.

De organisationer som utför tjänster inom dessa program är kontrakterade efter en offentlig upphandling och konkurrensutsatta. Det är CL som gör dessa upphandlingar. De kontrakterade organisationerna kvalitetsbedöms enligt ett systematiskt förfarande och de medborgare som söker stöd får ta del av dessa kvalitetsbedömningar och med dem som grund välja vilken organisation man vill få stöd av.

14.1.5 Centrelink som myndighet

CL är en federal myndighet och dess uppdrag är: *“Access to government services that effectively support: self-sufficiency through participation in employment, education, training and the community; families and people in need; the integrity of government outlays in these areas”*.

CL leds av en generaldirektör som vid sin sida har en styrelse. Personalen är statligt anställd.

CL har en ”operating revenue” motsvarande och 26 000 anställda. Ca 65 % av kostnaderna är personalrelaterade. CL betalar årligen ut bidrag av olika slag på sammanlagt 66.3 mdr aud.

Medborgare kan ta del av CL tjänster genom självbetjäning via Internet, telefonkundtjänst eller personlig betjäning vid lokalkontor. CL strävar efter att öka andelen ”kunder” som utnyttjar självbetjäning via Internet och telefonkundtjänst.

CL kan nås för personlig betjäning på sammanlagt 1000 lokalkontor. Det personliga mötet tillhandahålls vid fyra olika typer av kontor:

- Customer Service Centres
- Centrelink agents
- Indigenous community agents
- Remote Area Service Centres

CL genomför fortlöpande kundundersökningar. Andelen "kunder" som är nöjda med CL har ökat från 66 procent år 2000 till 86 procent år 2006.

Customer Service Charter är CL:s "offentliga åtagande" att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet. Customer Service Charter ger medborgarna en större förståelse för vad de kan förvänta sig av CL.

CL utgör "front office" för sammanlagt 119 olika offentliga tjänster på uppdrag av 31 departement/myndigheter. De tre viktigaste uppdragsgivarna är.

- Department of Employment and Workplace Relations
- Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs
- Department of Education, Science and Training

Finansieringen av CL har förändrats över åren. Grundmodellen var och är en beställar-uförarrelation mellan den centrala nivån och CL. Varje år träffas s.k. Business Agreements mellan vart och ett av de beställande departementen/centralmyndigheterna och CL. Där klargörs förväntad produktionsvolym inklusive avgift per producerad enhet, resultat och former för ansvarsutkrävande. CL redovisar årligen sina uppnådda resultat till vart och ett av de departement med vilka de har en Business Agreement.

För något år sedan kompletterades denna finansieringsmodell i så motto att CL direkt via budgeten får ett visst "basanslag".

CL lydde fram till 2004 under sin huvudsaklige uppdragsgivare – Department for Family and Community services. Den förra regeringen inrättade efter valet 2004 ett nytt departement *Department of Human Services*, till vilket CL fördes. Detta departement leddes av en minister som var medlem av regeringen. CL fick därmed en direkt röst i regeringen. Hur den nyvalda regeringen har organiserat det politiska ansvaret för Centrelink har vi inte kunnat få någon information om.

14.2 Den norska modellen

14.2.1 Problem, mål och bärande idéer

I Norge skapades år 2006 genom *Ny arbeids- och velferdsforvaltning (NAV)* en helt ny organisation för medborgarmötet. NAV ska vara fullt genomförd 2010 och en rad nog så viktiga mer administrativa och tekniska frågor ska lösas under resans gång.

Behovet av en reform hade i mycket sin grund i problem som man menade var förknippade med den befintliga organisationen med en statlig myndighet för arbetsmarknadsfrågor, en för socialförsäkringar och kommunernas

socialtjänst. I den debatt och de utredningar som föregick beslutet återkom följande problembeskrivning:

- ”Mange personer utenfor arbeidslivet”.
Ett mycket stort antal personer i yrkesaktiv ålder blir, trots en god ekonomisk tillväxt, stående utanför arbetslivet varav en mycket stor andel för sin försörjning är beroende av varaktiga stödformer (främst ”förtidspension”)
- ”Organiseringen ikke godt nok innrettet mot å hjelpe folk til arbeid.”
Allt för många blev allt för ofta, alltför länge ”inlåsta” i olika bidragssystem i stället för att få stöd att finna ett nytt arbete. Risken för varaktig passivitet ökar ju längre en person är beroende av sociala försäkringar eller ekonomiskt bistånd från kommunerna.
- ”Brukerne møter en oppsplittet forvaltning”.
Den befintliga organisationen ledde alltför ofta till att personer hamnar mellan stolarna och blev ”kasteballer” mellan de olika offentliga organisationerna. De svagaste brukarna förlorar mest när samverkan mellan olika offentliga aktörer sviktar.
- ”Behov for hjelp på tvers av de organisatoriske skillene”.
En stor grupp av de medborgare (ca 20 %) som kontaktade något av de tre offentliga organen befann sig i en livssituation då man behövde stöd av och också var i kontakt med något av de två andra organen. Detta behov av stöd på tvären över de tre organen ökade för dem som var i långvarig kontakt med något organ.

Mot bakgrund av denna problembild beslöt politikerna att skapa en ny organisation som svarar mot följande mål:

- ”Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasning til brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.”

Den organisatoriska lösning man valde grundades på följande bärande idéer:

- ”En dörr in” i form av minst ett NAV-kontor i varje kommun.
- Sammanslagning av två statliga myndigheter med bibehållen vertikal integration.
- Samverkan mellan stat och kommun – med bibehållet huvudmannskap. Staten behåller det centrala ansvaret för arbetsmarknadsfrågor och socialförsäkringar och kommunerna ansvaret för socialtjänsten. Samverkan regleras i avtal mellan stat och kommun.

I ett förvaltningspolitiskt perspektiv var ett centralt mål att utforma en mer medborgarorienterad förvaltning ("brukare" är det begrepp norrmännen använder). Detta vill man uppnå på följande sätt:

Brukarorientering av tjensteutbudet:

Enskilda brukares och grupper av brukares behov ska styra vilka tjenester som ska ges och hur de ska tillhandahållas.

Brukamedverkan:

Brukarnas medverkan i utveckling och förbättring av tjenester är en förutsättning för god brukarorientering.

Brukarmedverkan på individnivå:

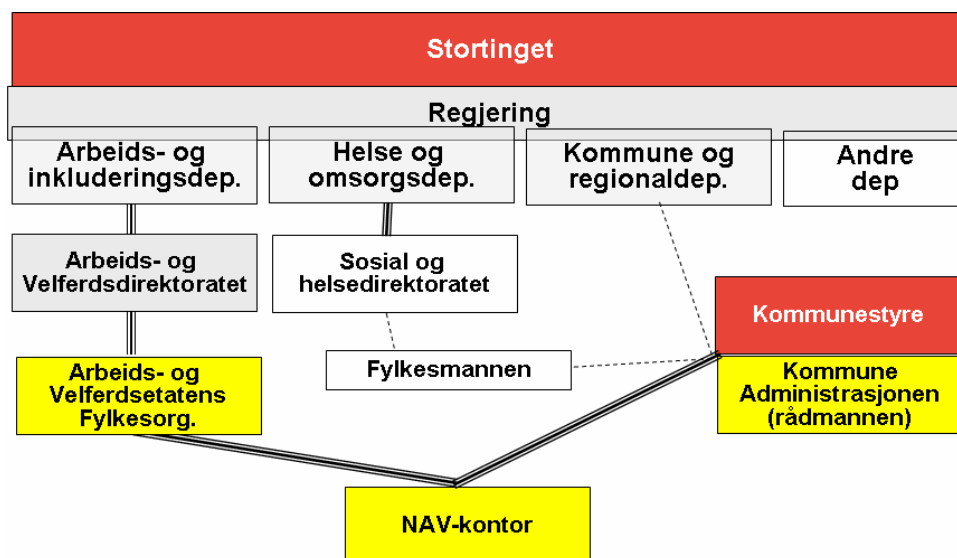
Brukarna måste ges ett inflytande på beslutsprocessen och på utformningen av tjenstutbudet då han/hon själv berörs.

Brukarmedverkan på systemnivå:

En kollektiv medverkansform i vilken brukarorganisationer medverkar i planering, genomförande och utvärdering av nya åtgärder.

14.2.2 Den nya organisationen i stort

De organisatoriska huvuddragen i den Nya Arbeids- og Velferdsforvaltningen framgår av nedanstående bild.



Riksdagen beslöt att det i varje kommun ska finnas minst ett NAV-kontor i vilket den nya myndighetens lokalkontor ska ingå tillsammans med minst den del av kommunernas socialtjänst som rör ekonomiskt bistånd. Den

tidigare ordningen med ett ”trygdekontor, ett ”arbetskontor” och ett ”sosialkontor” försvinner.

Staten i form av Arbeids- och inkluderingsdepartementet och kommunförbundet träffade ett avtal där man reglerade övergripande frågor om samverkan mellan stat och kommun i NAV-kontoren. Stor vikt lades vid att det var ett avtal mellan två likvärdiga parter.

De fördelar man menade sig vinna var:

- Enklare att etablera ”en dörr in”.
- Enklare att åstadkomma den önskvärda samordningen inom ramen för en sammanhållen myndighet och därmed att bryta utanförskapet för de medborgare som står längst från arbetsmarknaden.
- Enklare att genom koncentration effektivisera och därmed frigöra resurser för det direkta mötet med medborgarna.
- En mer effektiv styrning genom klara mål och resultatkrav och fokus på de viktigaste uppgifterna.

14.2.3 En varierande bred dörr in

Genom politiska besluten på riksnivå slog man fast att NAV-kontoren ska vara ”en dörr in” med en viss minsta ”bredd”. En viktig princip är att NAV-kontoren i olika avseenden ska kunna anpassas till förhållandena i varje enskild kommun. Detta åstadkommes genom att det i ”riksavtalet” slås fast att fylkesmannen ska förhandla fram ett lokalt avtal för varje enskild kommun. I dessa avtal kan staten – genom fylkesmannen – och respektive kommun komma överens om vilka andra delar av kommunernas socialtjänst som ska ingå i NAV-kontoret. I dagsläget har det träffats ett antal avtal som inbegriper sådana frivilliga delar av kommunens socialtjänst och ”helsetjänst”.

14.2.4 Medborgarnas möte med NAV

Det kommer att finnas minst ett NAV-kontor i var och en av Norges 430 kommuner. Små kommuner kan gå samman om ett gemensamt NAV-kontor.

NAV-kontoret är ”en dörr in” för alla de bidrag och tjänster som är knutna till reducerad arbetsförmåga. Medborgare med ett sammansatt hjälpbehov skall snabbt få ett stöd anpassat till baserat på individens behov. Detta underlättas genom att NAV har tillgång till en ”gemensam verktygslåda”.

Redan vid ett första möte ska medborgaren kunna möta ett ”team” med företrädare för olika kompetenser. Mer komplicerade fall tas om hand av specialister i ett direktmöte med medborgaren eller genom att ”front teamet” för stöd av dessa specialister.

14.2.5 Organisation och ledning av NAV-kontoren

Även frågor om hur NAV-kontoren i varje enskild kommun ska ledas och organiseras anpassas till förhållandena i respektive kommun. De regleras genom de ovan nämnda avtalen mellan fylkesmannen och respektive kommun.

NAV-kontoren har en intressant associationsform. De är varken renodlade statliga myndigheter eller kommunala förvaltningar. De är ett partnerskap där staten är ansvarig för sina tjänster och kommunerna för sina.

Chefen för ett NAV-kontor kan rekryteras från staten eller från kommunen. I de drygt 100 NAV-kontor som etablerats fram till slutet av 2007 har ca 60 % av kontoren fått chefer med statlig bakgrund och ca 40 % med kommunal. I de fall chefen kommer från kommunen är han/hon ofta formellt enhetschef i kommunen, detta för att underlätta samverkan med kommunen – inte minst med resterande delar av socialtjänsten och ”helsetjensten”.

Chefen har delegation att besluta i både statliga och kommunala frågor inom NAV-kontorets verksamhet och kan delegera beslutanderätt till medarbetare vid NAV-kontoret oavsett var de är anställda – hos stat eller kommun. Denna ordning har lagts fast i en särskild lag som stortinget beslutat.

De anställda rekryteras från staten och kommunen till de enheter som ingår i NAV och kvarstår som anställda hos respektive arbetsgivare (stat eller kommun). Man har olika löner, arbetstider och andra arbetsförhållanden beroende på arbetsgivare.

Redovisning av resultat görs till både stat och kommun. Chefen deltar ofta i ledningsgrupper inom både stat (NAV-fylke) och kommunen.

NAV-förvaltningen har även kontor på fylkesnivå. Dessa är dock helt statliga. Vid dessa fattas beslut om sådana regelstyrda förmåner som inte kräver personliga möten med medborgare. Där görs också bl.a. olika typer av kvalitetskontroller och uppgifter som genom koncentrerad handläggning kan effektiviseras. Även frågor rörande pensioner har förts bort från respektive NAV-kontor. Hanteringen av pensionsfrågor har koncentrerats till fem regionala kontor. NAV-kontoren på fylkesnivå är inte överordnade de lokala NAV-kontoren och har därmed heller inga styrande funktioner.

14.2.6 Genomförandet av NAV-reformen

Beslutsprocessen rörande NAV-reformen uppvisar för norsk tradition många ovanliga inslag. Den började med att stortinget år 2001 enhälligt uppmanade regeringen att utreda och komma med förslag om en sammanhållen statlig myndighet för arbetsmarknadsfrågor, socialförsäkringsfrågor och kommunernas socialtjänst.

Regeringen återkom med ett förslag 2004 som fokuserade på en sammanslagning av de två statliga myndigheterna, men lämnade kommunernas socialtjänst utanför reformen. Stortinget avvisade regeringens förslag.

Regeringen tillsatte en utredning och presenterade ett nytt förslag i mars 2005, som stortinget godkände.

Genomförandet pågår och sker enligt följande tidplan:

2005:

I augusti inrättas en "interims NAV myndighet" på central nivå med uppgift att förbereda genomförandet av reformen.

2006:

Arbets- og velferdsdirektoratet inrättas den 1 juli. I oktober 2006 inrättas ett pilotkontor i en kommun i varje "fylke"

2007:

Under 2007 etablerades 110 NAV-kontor

2008–2009:

Resten av de sammanlagt 465 NAV-kontoren etableras. 37 specialenheter för förvaltning och beslut om sådana regelstyrda som inte kräver möte med medborgare inrättas under första kvartalet 2008. 5 specialenheter för pensionsfrågor inrättas under 2008.

2006-

Utvärdering av NAV-reformen enligt program som hålles samman av Forskningsrådsnämnden. (se vidare nästa avsnitt)

14.2.7 Ny organisation först – ny politik sedan

Politiska reformer innehåller många olika delar och sker vanligen i form av en serie olika beslut snarare än genom ett enda beslut. Vanliga inslag i reformer av den offentliga förvaltningen är både en omprövning av politikens mål och medel och av den rådande myndighetsstrukturen. Beroende på om-

ständigheterna kan politikerna välja att ändra politiken först och i ett andra steg anpassa myndighetsstrukturen till den nya politiken.

I Norge valde man att ändra organisationen först och politiken i ett nästa steg. Den organisatoriska reformen sågs som ett led i en sammanhållen strategi för att uppnå "ett inkluderande samhälle och ett inkluderande arbetsliv". Den strukturella förändringen har vad man kallar en "egeneffekt" och dynamik och lägger en grund för reformer av politikens mål och medel. Regeringen la hösten 2006 fram en proposition om "arbeid, velferd og inkludering". Den antogs av stortingens våren 2007.

14.3 Erfarenheter av de två modellerna

Det finns så vitt vi känner till ingen av den australiska regeringen beställd utvärdering av Centrelink. Man kan dock av följande förhållanden dra slutsatsen att Centrelink på det hela tagit har varit en framgångsrik lösning:

- CL har överlevt och vuxit trots att CL var och är en för australiska förhållanden mycket ovanlig organisatorisk lösning med en ställning som snarare påminner om våra självständigt ledda myndigheter än den traditionella Westminster-modellen.
- Den förra regeringen befäste närmast CL ställning genom att utse en särskild minister med "portföljansvar" för CL.
- Från att ursprungligen ha utfört uppdrag på uppdrag av två stora departement utför CL nu uppdrag på uppdrag av ett 30-tal federala myndigheter/departement och från vissa delstater.
- Andelen medborgare som är nöjda med CL har ökat från 66 % år 2000 till 86 % år 2006.

Det förhållandet att Centrelink är en så oortodox lösning har gjort att den uppmärksammas av många forskare. Den fråga som mest diskuterats har varit just CL självständiga ställning och relationen mellan de centrala departementen och uppdragsgivarna och CL. Frågor har ställts om den politiska kontrollen över CL är för svag och om den organisatoriska tudelningen har lett till att de centrala departementen inte fått direktillgång till sådana praktiska erfarenheter och problem som de behöver för att utforma politiken.

Nedan hänvisas till en artikel av en av de forskare som skrivit mest om CL, professor John Halligan, och till en artikel av Sue Vardon, en av CL:s första chefer och sedermera statssekreterare:

http://www.cspc-efpc.gc.ca/Research/publications/html/p135/11_e.html
<http://www.innovation.cc/discussion-papers/austra.htm>

Som framgått pågår etableringen av NAV-kontoren för fullt. Det finns därför ännu endast få dokumenterade erfarenheter. Den norska regeringen har fattat beslut om ett mycket ambitiöst utvärderingsprogram. Utvärderingen är organiserad i ett antal delprogram som leds av forskare från olika universitet.

Följande fyra delprogram har karaktären av processvärdering:

- 1) Velferdsmodell, styringssystem og NAV: Fokus: NAV griper inn i sektororganiseringen i velferdsstaten, arbeidsdelingen mellom stat og kommune og flernivåstyringens grunnlag. Styringsmessige konsekvenser;
- 2) Det lokale NAV-kontor: Fokus: Dokumentere reformens innføring på lokalt nivå – valg av organisasjonsløsninger – hvordan ser partnerskapet ut, og kartlegge om lokale løsninger henger sammen med variasjon i oppnådde hovedmål.
- 3) Lokal iverksetting: Fokus: Iverksetting av NAV lokalt, vektlegger betingelser og prosesser som er sentrale for vellykket iverksetting av reformen.
- 4) Nye yrkesroller i NAV: Fokus: Hvordan skjer integreringen av tre ulike kunnskapssystem – dannes en ny yrkesrolle?

Följande tre delprogram har mer karaktären av effektanalys:

- 5) Arbeidsretting: Fokus: Kommer flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad som følge av NAV-reformen.
- 6) Brukerretting: Fokus: Nås målene om bedre brukertilgjengelighet/-tilpassing i reformen.
- 7) Effektivitet: Fokus: Vurdere om NAV har bidratt til en mer effektiv velferdsforvaltning gjennom å studere om en får mer sysselsetting og velferd ut av hver krone.

Professor Tom Christensen, som ansvarar för det första delprogrammet, har tillsammans med två kollegor skrivit en första mer översiktliga artikel. Den finns att hämta på <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/3/389>.

Dessutom har en utvärdering gjorts av de 20 pilot kontoren. De huvudsakliga resultaten av denna utvärdering är att:

- ”NAV-reformen møter en beredskap lokalt, av tro på reformen og av etablerte samarbeidsrelasjoner. Det kan være spesielt for pilotene, men finnes trolig ikke bare der.

- Omstillingsprosessen har vært tidkrevende og tøff, særlig i store kontorer, men også der kommer man i havn, det tar bare lenger tid.
- Integreringsprosessen er i gang. Man opplever bedre samarbeid og et felles ansvar for brukerne, men det er for tidlig å si om det også skjer endringer i utformingen av hjelperrollen overfor brukerne.
- Det lokale partnerskapet er utfordrende. Det utfordrer statsetaten, som finner det ineffektivt at løsninger ikke standardiseres, men må utvikles i samarbeid med den enkelte kommune. Det utfordrer kommunene, som har opplevd at statsetaten har overstyrt dem og ikke hatt respekt for lokal kompetanse. NAV-reformer fordrer samarbeid og gjensidighet, mer enn styring ovenfra og ned.”

Utvärderingen i sin helhet kan hämtas på. http://www.afi-ri.no/modules/module_123/proxy.asp?I=3650&C=1&D=2

15 Dags för strukturen

Vi skisserar i detta avsnitt nya sätt att organisera mötet mellan medborgare och statliga myndigheter. Vi grundar våra förslag dels på den utveckling av medborgarmötet som vi har beskrivit i de inledande avsnitten dels på de organisatoriska lösningar för medborgarmötet som tillämpas i Australien och Norge.

Vår utgångspunkt är att en strategi byggd på frivillig samverkan mellan myndigheter är ett steg i rätt riktning, men ändå otillräcklig. Regeringen bör utforma en strategi för det framtida medborgarmötet som inbegriper organisatoriska förändringar.

15.1 Principen "en dörr in" bör tillämpas

Regeringen har uttalat att arbetet med att utveckla statsförvaltningen ska vägledas av tre förvaltningspolitiska värden: effektivitet, rättssäkerhet och medborgarorientering. Men det är välkänt att värden eller mål av detta övergripande slag inte samtidigt kan uppnås i lika hög grad. Det uppstår målkonflikter och hur de ska hanteras är ytterst en fråga för politikerna. Vi ska i det följande försöka något konkretisera vart och ett av dessa värden i förhållande till medborgarmötet.

15.1.1 Tre förvaltningspolitiska värden

Låt oss börja med *effektivitet*. Vi konstaterade att det var kravet på effektivitet som varit den viktigaste drivkraften för den omdaning av medborgarmötet som myndigheterna på eget initiativ genomför. Här finns mer effektivitet att utvinna, främst genom att allt fler medborgare och företag börjar använda de självbetjäningstjänster som redan tillhandahålls. Det finns vidare ett stort antal tjänster med stor volym som ännu inte tillhandahålls som elektroniska självbetjäningstjänster. Telefonkundtjänsterna kan växa och hantera större volymer och nya typer av tjänster. Vinsterna av sådana satsningar uppstår på lokalkontoren genom att den s.k. "onödiga efterfrågan" kan minska. Kanske kan det totala antalet besök minska med så mycket som 30–50 procent.

Om riksdag och regering ger myndigheterna bättre förutsättningar kan effektiviseringen drivas ännu längre. Det kan t.ex. åstadkommas genom att myndigheterna för ökade möjligheter att utbyta registerinformation med varandra och att lagstiftningen (samtjänstlagen) underlättar för myndigheterna att utföra tjänster av myndighetsutövande karaktär åt varandra.

Det finns vidare möjligheter till fortsatt effektivisering genom att myndigheter samverkar i ökad omfattning – frivilligt eller till följd av direktiv från regeringen.

Vikten av **rättssäkerhet** har betonats alltmer under senare år. Värdet av rättssäkerhet och vikten av att alla medborgare behandlas ”lika” oavsett var i landet de befinner sig har varit ett tungt vägande skäl för den övergång till sammanhållna ”enmyndigheter” som präglat utvecklingen under senare år.

Rättssäkerhet har också varit en ledstjärna när myndigheterna stöpt om sättet att arbeta. Strävan är att processer, riktlinjer och förhållningssätt ska tillämpas på ett enhetligt sätt i hela myndigheten. Ett sätt att säkerställa enhetlighet är att datorisera olika processer. Datoriseringen leder oftast till ökad effektivitet – och därmed drar effektivitet och rättssäkerhet åt samma håll.

Kontroll och kamp mot fusk har kommit högt upp på agendan. Även här kan datoriseringen av rutiner och processer vara ett sätt att minska fusk och därmed att öka rättssäkerheten. Alla får vad man har rätt till – varken mer eller mindre. Samtidigt som kontrollarbetet effektiviseras.

Ett ökat utbyte av registerinformation mellan myndigheter kan vara en väg att se till att det blir ”rätt”. Det kan också vara ett sätt att öka effektiviteten. Rättssäkerhet och effektivitet drar åt samma håll. Men ett omfattande utbyte av registerinformation kan i sin tur utgöra en fara för den personliga integriteten som får sägas vara en aspekt av rättssäkerhet. Strävan efter effektivitet kan komma i konflikt med rättsäkerhet i denna mening.

Den starka betoningen av enhetlighet och likformighet som präglar myndigheternas arbete med att utforma medborgarmötet är emellertid inte okomplicerad – inte ens från rättssäkerhetssynpunkt. Det hänger samman med skillnaden mellan likformighet och likvärdighet. ”Standardärenden” och ”standardkunder” – kanske 80 av fallen – kan behandlas med enhetliga och likforma insatser. Men inte de 20 % komplicerade och udda fallen. Om man betonar likvärdighet snarare än likformighet/enhetlighet, accepterar man att myndigheter kan behöva agera olika för att kompensera för olikheter i förutsättningarna i de enskilda fallen. För att åstadkomma detta måste t.ex. den lokala nivån ha ett visst handlingsutrymme att anpassa sina insatser i de enskilda fallen.

Medborgarorientering är ett jämförelsevis senkommet förvaltningspolitiskt värde. Förvaltningspolitiska kommissionen satte rubriken *En förvaltning i medborgarnas tjänst* som rubrik på sitt slutbetänkande år 1997. Den dåvarande regeringen utformade med bl.a. det betänkandet som grund ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram med temat *En förvaltning i demokratins tjänst*.

Begreppen effektivitet och rättssäkerhet har sedan lång tid analyserats inom ett flertal olika vetenskapliga discipliner. Detsamma gäller inte för medborgarorientering och det är också ett värde som det knappast råder någon allmän enighet om vad det innebär i praktiken. I det nämnda handlingsprogrammet gjorde den dåvarande regeringen ett uttalande som kan ses som ett försök till konkretisering och precisering. Man sa:

”Förvaltningen måste tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att den ger den största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer m.fl. inom givna ekonomiska ramar.

Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. I det enskilda ärendet skall man så långt möjligt behöva ha kontakt med bara en myndighet. Alla medborgare med särskilda behov skall ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds och till offentlig information.”

Regeringen har som sagt bejakat den omvandling av medborgarmötet som nu sker vid alla myndigheter med breda kontaktytor mot medborgare och företag. Man har dock uttalat att detta inte får leda till vad som brukar kallas ”digitala klyftor”. Det får inte leda till att i första hand medborgare som inte vill eller kan utnyttja de mer kostnadseffektiva elektroniskt baserade självbetjäningstjänsterna får en sämre service. Det finns – såvitt vi känner till – dock ingen studie som ger någon kunskap om huruvida en sådan klyfta är på väg att växa fram eller inte. Vi har dock tidigare konstaterat att ungefär 20 procent av hushållen i landet inte har tillgång till Internet.

Det finns även annan spänning mellan medborgarorientering och effektivitet. Både företag och medborgare önskar allt oftare ”skraddarsydda” tjänster. Detta kan till viss del ligga i linje med myndigheternas krav på effektivitet eftersom det kan vara en väg att minska den ”onödiga efterfrågan”. Åtminstone vad gäller medborgare och företag som har förhållandevis kontinuerliga kontakter den berörda myndigheten. Däremot är det betydligt svårare att på detta sätt få medborgarorientering och effektivitet att gå hand i hand när det gäller ”sällan-kunder”.

Ett sätt att ge värdet medborgarorientering en mer konkret innebörd kan vara att ta fasta på den uppsättning ”nyttor” som medborgare/”kunder” tycks värdera högt. En sådan nytta är att medborgare vill att deras möte med förvaltningen för att få den service de efterfrågar eller behöver ska präglas av ”minsta möjliga tidsåtgång” och ”lägsta möjliga transaktionskostnad”. Myndigheternas målmedvetna satsning på självbetjäning och på telefonkundtjänst i hög grad bidrar till att skapa sådana nyttor. Här går kravet på effektivitet och medborgarorientering hand i hand.

De medborgare som av olika skäl inte kan eller vill använda dessa tjänster utan föredrar personlig betjäning – eller till följd av lagkrav måste besöka ett lokalkontor – har sannolikt samma önskan att minska tidsåtgång och sina transaktionskostnader. För de medborgare som mer kontinuerligt efterfrågar tjänster hos flera myndigheter, är gemensamma servicekontor – liksom den australiska och norska modellen – med all sannolikt att föredra. Även i detta avseende går kravet på medborgarorientering och på effektivitet hand i hand.

Det är intressant att notera att både nuvarande och tidigare regering uttalat att vad gäller självbetjäningstjänster är ”one stop shop” att föredra. En medborgare ska bara behöva ha kontakt med en myndighet för att t.ex. få ett tillstånd och det är den myndigheten och inte medborgaren som ska inhämta nödvändig registerinformation från andra berörda myndigheter. Ännu har ingen regering givit något motsvarande förord för ”one stop shop” vad gäller personlig betjäning. De steg som tagits i den riktningen genom de gemensamma servicekontoren har skett på berörda myndigheters eget initiativ.

Däremot finns det en motsättning mellan medborgarorientering och kravet på effektivitet när det gäller på hur många orter det ska vara möjligt för en medborgare att få personlig betjäning. Om FK och Skatteverket hade valt att etablera gemensamma servicekontor på 164 orter i stället för på 82, hade detta givit ökad medborgarnytta, men ökade kostnader för de två myndigheterna. I situationer där nyttan uppstår för medborgarna, men kostnaderna faller på myndigheterna, kan man räkna med att myndighetsnytta väger tyngre än medborgarnytta.

Vi sa inledningsvis att värden och mål av detta slag inte samtidigt kan uppnås i lika mån. Politikerna ställs alltid inför målkonflikter som måste hanteras på något sätt. Om vi skulle tillåta oss en mycket svepande generalisering, kan man med visst fog påstå att politikerna hittills hanterat denna målkonflikt enligt följande: Kravet på effektivitet är överordnat och måste uppnås i första hand, kravet på rättssäkerhet är en restriktion för hur långt kravet på effektivitet kan drivas och medborgarorientering är ett värde som inte får tappas bort.

Kanske är det dags att för vissa verksamheter göra en annan avvägning och låta kravet på medborgarorientering vara det överordnade målet för verksamheter med breda kontaktytor mot medborgare? Vad som talar för en sådan förändrad avvägning kan vara att medborgarnas traditionellt och i jämförelse med andra länder höga förtroende för statliga verksamheter är på väg att sjunka. Det kan ses som en signal på att en omprövning bör ske. Likaså tycks som framgår av de tre myndighetsexemplen medborgarna snarast bli mer missnöjda med den service de erfar.

15.1.2 Om medborgarorientering prioriteras

Frågan blir då vilka organisatoriska lösningar som skulle växa fram om politikerna uttalade och i praktisk handling visade att kravet på medborgarorientering ska prioriteras och kravet på effektivitet tonas ner samtidigt som kravet på rättssäkerhet upprätthålls.

Vi har i Del I av vårt uppdrag påmint om den kärnfulla formuleringen i den gamla verksstadgan: "Myndigheter skola räcka varandra handen". Den handlingsregeln har oftast tolkats så att myndigheter ska samverka när det är rationellt och kostnadseffektivt för staten. I den nya myndighetsförordningen har, vilket är principiellt intressant, kravet på samverkan vidgats till att omfatta situationer då det också är till fördel för enskilda individer: *"Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet"*. Denna principiella hållning att kostnadseffektivitet och medborgarnytta ska väga lika tungt, bör inte bara gälla för myndigheterna praktiska handlande. Det bör vara en vägledande princip också när regeringen prövar hur förvaltningen bäst kan organiseras.

Vi menar att det personliga mötet på lokal nivå mellan medborgare och i första hand statliga myndigheter bör organiseras på ett nytt och mer medborgarorienterat sätt. Att bara förlita sig på olika former av samverkan är inte tillräckligt. Principen "en dörr in" bör vara utgångspunkten för detta nya sätt att organisera medborgares möte med förvaltningen.

De huvudsakliga skälen för ett sådant ställningstagande är desamma som legat till grund för den australiska och norska modellen. Genom att organisera tillhandahållandet av tjänster så att de relateras till individers livssituation blir myndighetsvärlden mindre komplex sett med medborgarens ögon. Dessutom blir det lättare att tillhandahålla det för den enskilde medborgaren mest ändamålsenliga kombinationen av stödåtgärder. Det är också lättare att samordna aktiviteter inom en myndighet än att samordna över myndighetsgränser.

Principen "en dörr in" kan emellertid tillämpas på olika sätt, vilket de australiska och norska exemplen visar. Både den australiska och den norska modellen innebär ett nytänkande som i olika delar bör tas tillvara i utformningen av den svenska förvaltningens medborgarmöte. Vi skisserar i avsnittet *"Bygg en ny dörr in"* ett förslag som ligger nära den norska modellen. I avsnittet *"Bygg vidare på servicekontoren"* skisserar vi ett förslag som ligger närmre den australiska modellen med horisontell integration. Våra två förslag utesluter inte varandra. Tvärtom kompletterar de varandra.

15.1.3 Bygg en ny dörr in

Principen "en dörr in" är särskilt angelägen att tillämpa när det gäller stöd till medborgare som befinner sig i livssituationer av typen "börja arbeta efter studier", "blivit arbetslös", "blivit sjuk eller råkat utför olycka/fått nedsatt arbetsförmåga". Den intensiva debatten om hur vägen till självförsörjning ser ut efter lång sjukskrivning/förtidspensionering och långvarig arbetslöshet är i mycket förknippad med den nuvarande organisatoriska och regleringsmässiga uppdelningen mellan trygghetsförsäkring och arbetsförmedling.

Principen "en dörr in" skulle då innebära att en ny myndighet övertar de uppgifter som Arbetsförmedlingen ansvarar för och vissa av de uppgifter som Försäkringskassan ansvarar för. Försäkringskassan behåller administrationen av de mer "familjeinriktade" försäkringsformerna. Bildandet av en särskild "pensionärsmyndighet" är under fortsatt prövning.

Genom ett bygga en sådan ny dörr in kan man komma till rätta med flera av de problem som är förknippade med den nuvarande strukturen. Ett sådant problem är att många medborgare riskerar att "falla mellan stolarna". Ett exempel på detta är medborgare som av en kassa bedöms ha en "restarbetsförmåga" och därmed bara vara berättigade till sjukpeng på deltid samtidigt som en arbetsförmedling gör bedömningen att "restarbetsförmågan" inte är tillräcklig för att framgångsrikt motivera förmedlingens insatser.

Ett annat problem är att medborgarens behov inte alltid motsvaras av en tillräckligt komplett verktygslåda hos respektive myndighet. Om verktygslådan innehåller alltför få verktyg i förhållande till medborgarens livssituation kan man hamna i situationer av typen: "Give a little boy a hammer – and he will soon find out that everything needs hammering on". En alltför uppsplittrad förvaltning kan vara till nackdel för medborgaren. Det finns en risk att allt för många alltför länge blir "inlåsta" i olika bidragssystem i stället för att få stöd att finna ett nytt arbete. Risken för varaktig passivitet ökar ju längre en person är beroende av sociala försäkringar. Med en bredare dörr in kan första mötet mellan medborgaren och den statliga lokala enheten i stället ta formen av en analys av medborgarens livssituation och den mest relevanta kombinationen av olika typer av stöd och rehabilitering utformas.

Ytterligare ett problem är att medborgare på olika sätt kan överutnyttja systemen genom att hoppa mellan dem eller dubbelutnyttja dem på ett inte avsett sätt. Det är också både svårt och resurskrävande att förebygga och upptäcka att medborgare på ett otillåtet sätt samtidigt uppbär bidrag från FK respektive AF. Det rör sig om stora belopp. Delegationen för felaktiga utbetalningar har visat att avsiktliga och oavsiktliga fel i de uppgifter medbor-

gare lämnat sammanlagt resulterar i felaktiga utbetalningar från de system som är aktuella i detta sammanhang på ca 8.7 miljarder per år.

Behovet av ett personligt möte mellan en medborgare och en tjänsteman beror i mycket på karaktären av tjänster. Vad gäller den typ av välfärdstjänster som vi här diskuterar kan de sammanfattas i följande tre kategorier för vilka behovet av ett personligt möte varierar:

- Rättighetsstyrda förmåner som helt preciserats i regler, t.ex. barnbidrag och pension.
- Rättighetsstyrda förmåner som är villkorade vid en professionell bedömning, som t.ex. sjukersättning, eller som förutsätter att medborgaren uppvisar ett önskat beteende, som tillräckligt aktivt arbetssökande för att få arbetslöshetsstöd
- Behovsstyrda förmåner som grundas på en diagnostisk bedömning, t.ex. rehabiliteringsinsatser eller olika arbetsmarknadsåtgärder.

Behovet av personligt möte är mycket större för verksamheter som kan hänföras till de två senare kategorierna. Det är emellertid inte bara behovet av personligt möte som varierar mellan de olika kategorierna. Även verksamhets- och produktionslogiken uppvisar olikheter. Verksamheter som kan hänföras till den första kategorin kan specialiseras och koncentreras till ett fåtal orter i landet och på så sätt effektiviseras. Verksamheter som kan hänföras till de två andra kategorierna bör utgå från att olika medborgare befinner sig i olika livssituationer. De är i denna mening olika. Det första och mycket betydelsefulla steget i mötet blir därmed att på något systematiskt och objektivt sätt bedöma varje medborgares behov. Ambitionen bör vara att skraddarsy den mix av insatser som är den mest ändamålsenliga. I den processen bör medborgaren vara om inte en huvudaktör så åtminstone en jämbördig medaktör.

En ny myndighet organiserad enligt principen ”en dörr in” skulle då överta alla de uppgifter som AF i dag ansvar för samt de uppgifter avseende sjukpenning, sjuk- respektive aktivitetsersättning och samordning av rehabilitering som FK i dag ansvarar för. Uppdraget bör vara ”att stödja individer att återgå till att bli självförsörjande” och liksom Arbetsförmedlingen i dag ha som en kärnuppgift att matcha jobb och arbetssökande. Den nya myndigheten kan förslagsvis benämnas *Arbets- och försäkringsförmedlingen (AFF)*.

Socialförsäkringarna har traditionellt setts som en del av socialpolitiken och arbetsförmedlingen med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har setts som nära knuten till den ekonomiska politiken. Inte minst under den period då AMS under lågkonjunkturer och djupgående strukturomställningar administrerade beredskapsarbete i stor omfattning. Den kopplingen har succes-

sivt tunnats ut. Samtidigt har sjukförsäkringens regler och praxis förändrats i syfte att ge de försäkrade starkare drivkrafter att så tidigt som möjligt återgå i arbete. Det nyligen presenterade förslaget om införandet av en ny rehabiliteringskedja är ett tydligt exempel på detta. Den försäkrade förväntas också känna ett eget tydligt ansvar för att försöka komma tillbaka till arbete. Politikerna har på senare tid givit uppdrag till AF och FK som utgår från samma övergripande mål, "att bryta utanförskapet". Steget att sammanföra de statliga åtagandena till en ny myndighet med uppgift att med arbetsförmedling och "försäkringsförmedling" stödja medborgare att återgå till att bli självförsörjande blir därmed inte långt.

En invändning som kan resas är att uppgiften att matcha arbetssökande och jobb inbegriper kontakter med och stöd också till arbetsgivare och att den delen av uppgiften riskerar att tonas ner. Så behöver det inte bli. De insatser som behövs för att främja en effektiv matchning på arbetsmarknaden, i första hand att säkerställa att arbetssökande och arbetsgivare kan hitta varandra, kan mycket väl klaras inom ramen för de här föreslagna förändringarna. Det finns däremot skäl att vara uppmärksam på att den statliga arbetsförmedlingen inte i iveren att få uppskattning av arbetsgivarna tar på sig uppgifter som är en naturlig del av företagets personalfunktion och som går utöver tillhandahållande av information om arbetssökande. Situationen var annorlunda då arbetsförmedling var ett statligt monopol. I dag finns ett stort antal aktörer på marknaden som är beredda att åta sig uppgifter som griper långt in i arbetsgivarnas rekryteringsprocesser. Den offentligt finansierade arbetsförmedlingen bör inte konkurrera med rekryteringskonsulter eller ta över uppgifter som normalt utförs av arbetsgivarna. Det kan därmed också vara motiverat att den statliga arbetsförmedlingen fokuserar på de arbetssökande utan att tappa arbetsgivarna ur sikte.

AFF bör tillhandahålla sina tjänster genom såväl, självbetjäning, kundtjänst som personlig betjäning. Den personliga betjäningen bör tillhandahållas genom ett vittförgrenat nät av olika typer av lokalkontor. Det bör finnas minst ett sådant kontor i varje kommun.

Medborgare som befinner sig i dessa livssituationer kan för kortare eller längre tid för sin försörjning vara beroende även av ekonomiskt bistånd från sin hemkommun. Från den utgångspunkten skulle "den nya dörren" liksom i Norge omfatta även kommunernas ekonomiska bistånd. Vi har dock valt att inte inbegripa verksamheter som ställer krav på komplicerade förhandlingar mellan stat och kommun och ändrat huvudmannaskap.

15.1.4 Ny struktur ger högre förvaltningspolitiska värden

AFF skulle på ett bättre sätt än den befintliga myndighetsstrukturen svara mot de förvaltningspolitiska värden regeringen menar ska ligga till grund för förvaltningens utveckling och omdaning:

Det är en mer kostnadseffektiv struktur. Kostnader kan sänkas genom en helt integrerat kontorsnät och integration av självbetjäning via Internet och telefonkundtjänst. Flera olika specialkompetenser liksom administrativa stödfunktioner kan samordnas. Genom till en och samma myndighet sammanföra stödprogram som har samma syfte och samordna regleringen skapas bättre förutsättningar att förkorta den tid enskilda medborgare är beroende av ett försäkringsmässigt stöd.

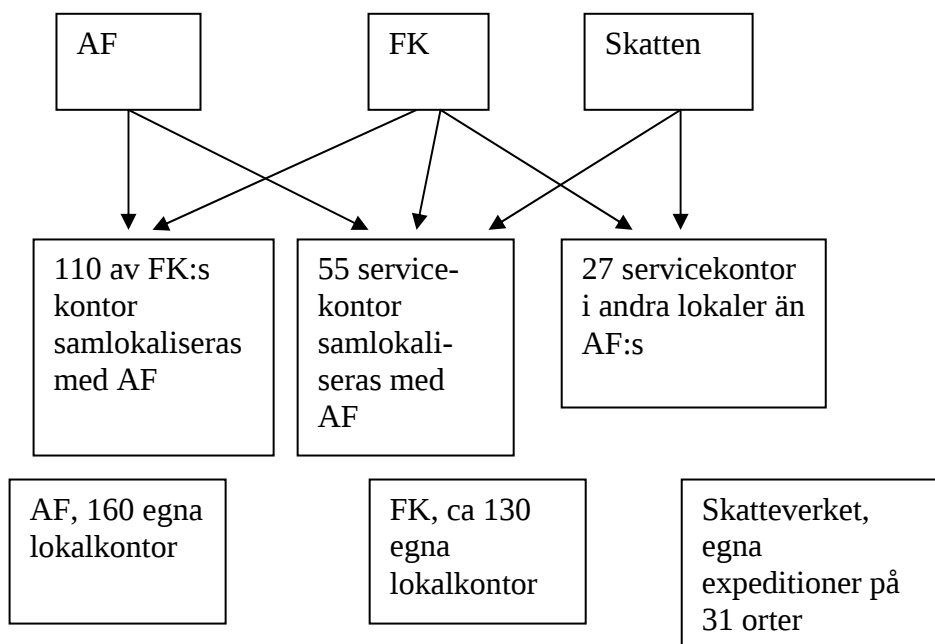
Rättssäkerheten förbättras genom att integritetskänslig information handhas inom en och samma myndighet utan att behöva utbytas mellan skilda myndigheter med separat reglering av bl.a. registerdata. Vidare underlättas kontroll av fusk och kvaliteten i besluten ökas genom koncentration och specialisering.

Medborgarorienteringen förbättras både genom att en större och bredare arsenal av åtgärder står till den nya myndighetens förfogande, bättre möjligheter att skraddarsy insatser utifrån enskilda medborgares specifika situation och bättre förutsättningar att upprätthålla en god tillgänglighet till personlig betjäning. Förutsättningar skapas för större medborgarnytta i form av tidsvinster och sänkta transaktionskostnader.

Även styrbarheten kan underlättas. I dagsläget blir styrningen lätt fragmenterad när regeringen vill säkerställa att två olika myndigheter med olika regelverk samverkar på avsett sätt för att nå ett gemensamt överordnat mål. En sammanhållen verksamhet och en samordnad reglering skapar bättre förutsättningar för en effektiv styrning.

15.2 Bygg vidare på servicekontoren

Det nya medborgarmötet bör bygga vidare på den överenskommelse om servicekontor som AF, FK och Skatteverket har träffat. Den innebär – se avsnitt 2.2 – i korthet att FK och Skatteverket har kommit överens om att utföra tjänster år varandra i 82 gemensamma servicekontor (tjänstesamverkan), att 55 av dessa servicekontor liksom 110 av FK:s kontor samlokaliseras med en lokal arbetsförmedling (lokalsamverkan). När dessa överenskommelsen i ett första steg genomförts kommer kontorsnätet att ha följande struktur:



Denna struktur är – som vi visat ovan – ett resultat av den avvägning var och en av de tre myndigheterna gjort av å ena sidan vad som är det mest lämpliga i nuläget för den egna myndigheten och å andra sidan en strävan att även under de närmast kommande åren upprätthålla åtminstone samma tillgänglighet som i dagsläget för de medborgare som söker personlig be-
tjänning.

Vi ser detta nät av lokalkontor som en grund att bygga vidare på. En sådan fortsatt utveckling bör utformas på ett sådant sätt att medborgarnyttan ges prioritet. Detta bör mer konkret ske genom att samverkan bör bygga på ”tjänstesamverkan” och inte bara på ”lokalsamverkan”. Hur ”djup” denna tjänstesamverkan bör vara kan avgöras först efter mer ingående verksamhetsanalyser än vad som ligger inom ramen för detta uppdrag. Ett riktmärke kan vara den typ av tjänstesamverkan som FK och Skatteverket har kommit överens om.

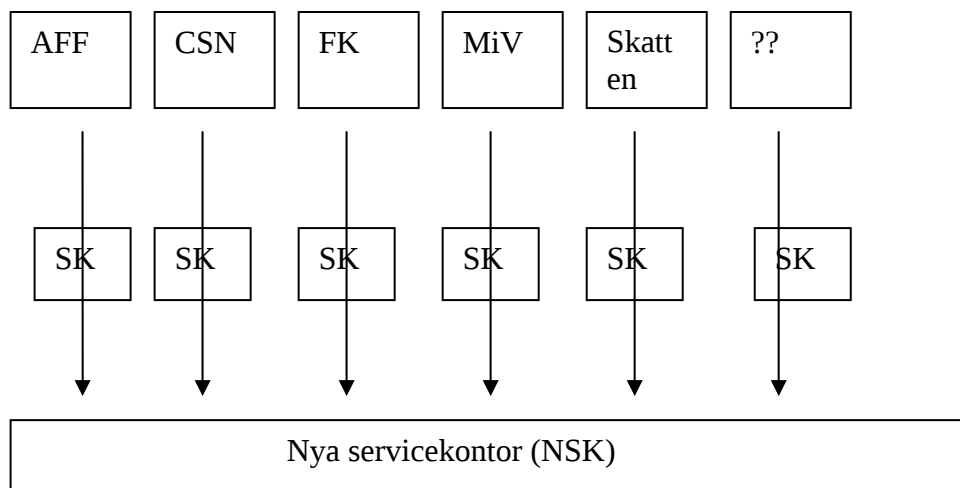
En av de stora fördelarna med tjänstesamverkan är att den tjänsteman som först möter medborgaren kan utgå från den livshändelse besökaren befinner sig i, inte bara isolerat hantera frågan utifrån varje specifik myndighet för sig som är fallet idag. I överenskommelsen mellan FK och Skatteverket ges en lång rad exempel på livshändelser som bör ligga till grund för hur arbetet inom servicekontor bör organiseras.

- Flytta ihop/gifta sig
- Separera/skilja sig
- Namnbyte
- Bli förälder

- Dödsfall
- Nyanländ invandrare
- Börja studera
- Arbeta/studera i Sverige
- Flytta och arbeta utomlands
- Börja arbeta
- Bli arbetslös
- Starta företag
- Anställa personal
- Avveckla företag
- Bli pensionär
- Köpa/sälja bostad
- Köpa/sälja värdepapper
- Deklaration/slutskatt

En vidareutveckling av de gemensamma servicekontoren bör också inbegripa fler myndigheter. De tillkommande myndigheterna bör ha en likartad verksamhet och ett behov av att upprätthålla en viss tillgänglighet till personlig betjäning på lokal nivå. Kretsen av myndigheterna bör i första utvidgas med CSN (under utredning) och Migrationsverket.

En vidareutveckling skulle då leda till i princip följande struktur på medborgarmötet på lokal nivå.



Det kommer att för de olika verksamheterna finnas behov av att koncentrera verksamheter och hålla samman specialister av olika slag. I den ovanstående strukturen utgår vi från att det för de olika verksamheterna kan finnas ett sådant behov och därmed av vad vi kallat specialistkontor (SK). I storstäder med stort befolkningsunderlag kan det vara lämpligt att integrera servicekontorens funktioner i t.ex. ett specialistkontor.

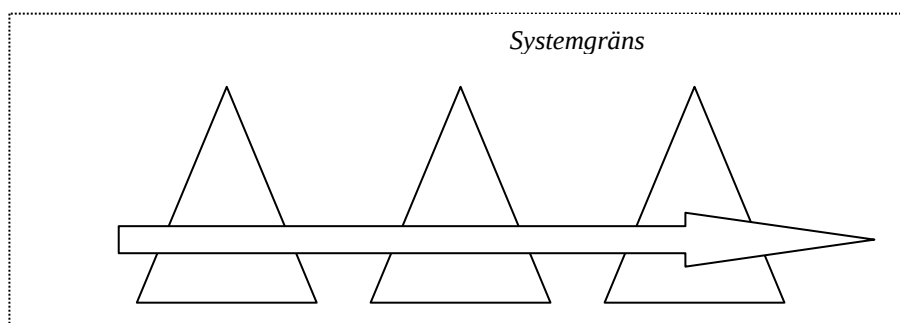
Vi drar slutsatsen att regeringen behöver ge tydliga direktiv till berörda myndigheter för att "en bred dörr" av detta slag ska komma till stånd. Det gäller för det första beslut om vilka myndigheter som ska ingå i servicekontoren. För det andra riktlinjer att myndigheterna ska utföra tjänster åt varandra ("tjänstesamverkan") och för det tredje riktlinjer vad gäller tillgänglighet. Erfarenheten har visat att det är en komplicerad process att organisera samverkan av detta slag. Det behövs därför övergångsvis en organisationskommitté som har regeringens uppdrag att etablera dessa nya servicekontor.

Vi har utgått från att NSK ska bygga på avtal mellan de av regeringen utpekade myndigheterna. NSK ska således till skillnad från den australiska modellen – åtminstone i ett första steg – inte vara en egen myndighet. Detta ökar kraven på att den översyn av sam tjänstlagen som nu pågår leder till de långtgående förenklingar som de tre myndigheterna begärt. En modern lagstiftning måste både underlätta och främja samverkan mellan myndigheter och samverkan mellan myndigheter och kommuner.

En struktur med "en bred dörr in" av detta slag kommer att från tid till annan att behöva omprövas. Det bör vara en uppgift för den i Del I av vårt uppdrag föreslagna samverkansstrukturen på regional nivå att följa upp hur dessa integrerade servicekontor fungerar och ta initiativ till förändringar. Att organisera medborgarmötet utifrån principen "en dörr in" kommer också att ställa nya krav på RK:s sätt att styra förvaltningen.

15.3 Utpeka myndigheter med "processansvar"

Sett från medborgares perspektiv är det i många fall inte tillräckligt med en myndighets insats för att skapa avsedd nytta. Flera myndigheter måste samverka i vad som kan liknas vid en kedja eller process och där myndigheterna tillsammans utgör ett större system. Nedanstående bild kan illustrera detta:



En medborgarorienterad förvaltning blir i detta sammanhang en fråga om hur regeringen kan integrera/samordna de myndigheter – och i ibland även

kommuner och privata aktörer – som bidrar till att skapa nytta för medborgare som befinner sig i en viss livssituation. Behovet av en sådan integration finns inte i alla delar av förvaltningen. Medborgarorientering blir därmed en selektivt – och inte generellt – tillämpbar organisationsprincip. Den innebär också att befintliga myndighetsstrukturer inte (nödvändigtvis) behöver förändras – även om det vid en närmre analys ofta visar sig att uppgiftsfördelningen mellan de involverade myndigheterna behöver justeras. I stället för medborgarorientering används i denna mening ofta begreppet processorientering. Utan att här fördjupa oss i processorientering som tankemodell vill vi helt kort lyfta fram några centrala punkter:

- Myndigheters uppgifter utförs i ett arbetsflöde – en process. Det är i denna process som nytta skapas för dem som myndigheten är till.
- Många offentliga åtaganden är så komplexa att dessa processer kan behöva löpa genom flera myndigheter för att den slutliga nyttan för medborgaren/företagaren ska skapas.
- Om man ser på processen från medborgarens/företagarens perspektiv upptäcker man allt som oftast dubbelarbete, fel vid överlämnande från en myndighet till en annan, flaskhalsar etc.
- För att tillämpa denna tankemodell i ett styrningssammanhang krävs bl.a. att man klargör på vilken ”förstoringsnivå” en process ska definieras samt var den utpekade processen börjar och slutar.

I den ovan citerade studien om att Starta eget drar myndigheterna den för vårt sammanhang viktiga slutsatsen: *”Det är viktigt att behålla helhetsperspektivet. Det är ett problem att det är svårt att definiera vem som ”äger” helheten.”* Vi menar att regeringen genom att utpeka en processansvarig myndighet bör styra hur myndigheter som ingår i denna typ av processer eller kedjor bör samverka. En sådan styrning kan ske i följande steg:

- Peka ut grupper av medborgare vars möte med förvaltningen är särskilt viktigt att förbättra.
- Klargör vilka myndigheter och andra organ som måste samverka och definiera den aktuella processens början och slut
- Peka ut den myndighet som på förvaltningsnivån ska vara nivå ”systemansvarig” och med vilka andra offentliga organ samverkan ska ske.
- Definiera vilka uppgifter och befogenheter den sådan ”systemansvarig” myndighet bör ha.
- Utveckla metoder för att också styra den sammanhållna processen i stället för enbart respektive myndighet

Vi menar att regeringen i ett första steg bör utpeka processansvariga myndigheter för följande tre processer eller kedjor: rehabiliteringskedjan, invandrarens väg till egenförsörjning och vägen till eget företag.

Medborgare som är i behov av någon form av rehabilitering möter en svåröverskådlig kedja av offentliga och privata organ. Regeringen säger i senaste budgetpropositionen att det behövs ”en ny rehabiliteringskedja”. I det följande ges en översiktlig beskrivning av hur den är tänkt att fungera när alla beslut är fattade.

En rehabiliteringskedja införs med preciserade tidsgränser för de olika momenten vid prövningen.

En plan för återgång i arbete upprättas i de fall det finns risk för en längre tids sjukfrånvaro. Behovet av tidiga insatser liksom arbetsgivarens ansvar klargörs.

Senast efter tre månaders sjukfrånvaro provas om den försäkrade kan utföra andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren än sina vanliga. Om arbetsgivaren inte kan erbjuda lämpliga arbetsuppgifter och sjukfallet riskerar att bli långvarigt ska kontakt etableras med Arbetsförmedlingen.

Senast efter sex månaders sjukskrivning bedöms arbetsförmågan efter om den försäkrade kan utföra något arbete på arbetsmarknaden.

En fast tidsgräns för rätten till sjukpenning införs. Förmånen ska endast i undantagsfall kunna betalas ut i längre tid än 12 månader.

Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt efter 12 månaders sjukskrivning ska en ny förmån, förlängd sjukpenning, kunna beviljas efter särskild ansökan. Förlängd sjukpenning ska i normalfallet kunna betalas ut som längst under 18 månader.

Företagshälsovården tar mer aktiv del i att identifiera fall där tidiga insatser behövs och bistå arbetsgivare och anställda med insatser som behövs för att underlätta återgång i arbete.

Tydligare ansvarsfördelning Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukskrivningsprocess.

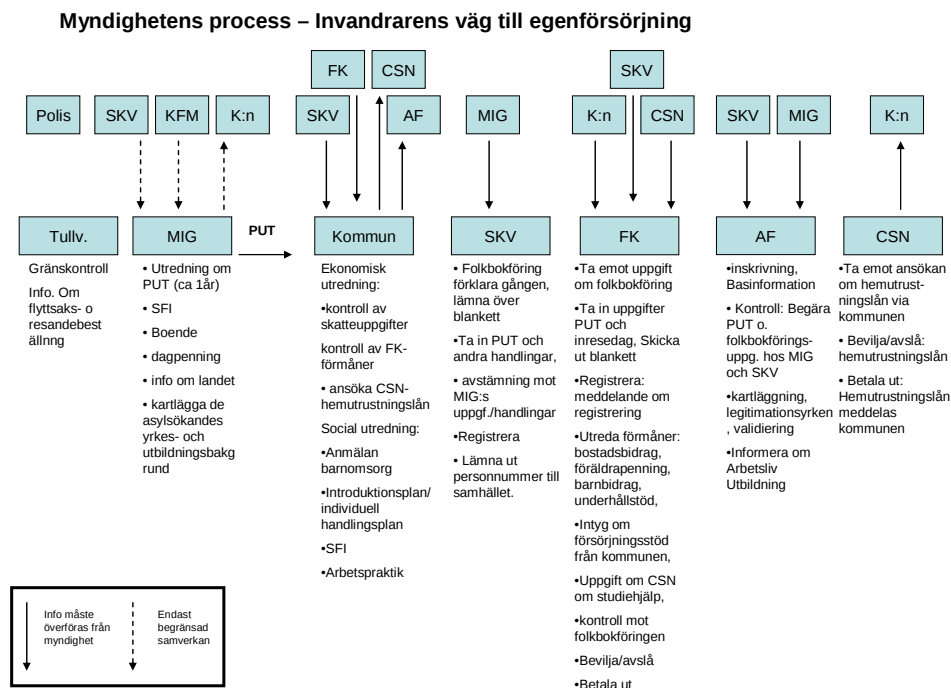
Försäkringskassans roll är att vara försäkringsgivare och att initiera åtgärder som kan förebygga eller förkorta sjukfrånvaron. Försäkringskassan ska däremot inte vara en rehabiliteringsaktör i sjukskrivningsprocessen.

Det är hälso- och sjukvården, där företagshälsovården utgör en viktig del, som ska svara för de medicinska insatserna, socialtjänsten för de sociala insatserna, medan arbetsgivaren svarar för de arbetsplatsinriktade och arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadsinriktade insatserna.

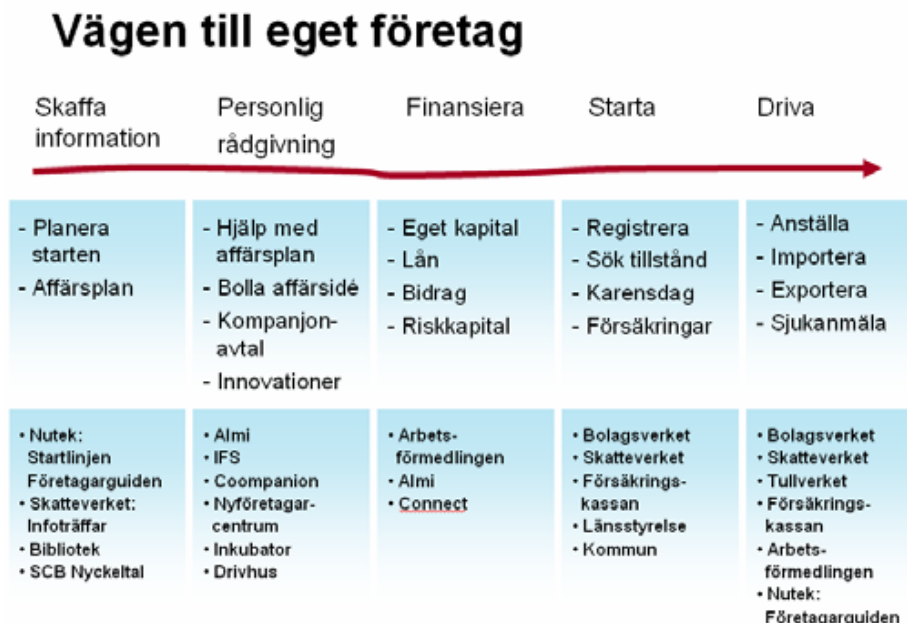
En rehabiliteringsgaranti införs för evidensbaserade medicinska rehabiliteringsinsatser i syfte att åstadkomma en återgång till arbete.

Den finansiella samordningen görs mera flexibel och anpassas till lokala förhållanden, vilket underlättar för parterna att komma överens om satsningar utifrån lokala förutsättningar, bl.a. i stadsdelar som präglas av utanförskap.

Hur invandrarens väg till egenförsörjning kan se ut framgår av nedanstående bild.



En tredje sådan kedja som ofta uppmärksammas rör att starta företag. Hur den kedjan ser ut framgår av nedanstående bild:



Vi föreslår att den av oss föreslagna Arbets- och försäkringsförmedlingen (AFF) bör bli processansvarig för "rehabiliteringskedjan", Migrationsverket kedjan "från nyanlända invandrare till självförsörjande medborgare" och NUTEK för kedjan "vägen till eget företag"

Processansvaret bör ta sin utgångspunkt i medborgarens perspektiv och innebära att ha överblick över att "processen" / "kedjan" löper smidigt. I detta ligger ett ansvar att:

- uppmärksamma regeringen på behovet av och föreslå nödvändiga regel- förändringar och förändringar av ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter
- återkommande ge regeringen en bedömning av hur väl samverkan mellan berörda myndigheter och organ fungerar och vari eventuella brister består.
- ha ansvar för att "kedjan" tydliggörs för berörda medborgare och ha befogenhet att samordna berörda myndigheters information till medborgare och företag
- återkommande till regeringen redovisa medborgares och företags attityder till/ nöjdhet med kedjan i dess helhet

Vi har i Del I av denna rapport beskrivit en möjlig regional samverkansstruktur uppdelad i olika block. En uppgift för de samverkande myndigheterna inom dessa block är att verka för att sektorsövergripande processer fungerar väl på regional och lokal nivå samt att årligen rapportera till regeringen hur myndighetssystemet fungerar. Den myndighet som på central nivå är processansvarig för landet som helhet kommer därvid naturligt att ha ett motsvarande ansvar på regional nivå.

Ett sådant tydligt utpekat och definierat processansvar på förvaltningsnivån ställer krav på att Regeringskansliet (RK) sätt att arbeta förändras och förmodligen också på att ansvarsfördelningen på den politiska nivån utformas på nya sätt. En arbetsgrupp som har haft i uppdrag av Finansdepartementets ledning att komma med förslag till nya arbetssätt inom RK konstaterar på grundval av sina fallstudier bl.a. att:

"Inte i något fall har det gått att identifiera någon samlad strategi för regeringens styrning och inte heller några dokumenterade krav på samverkan.

...

Bristerna (i regeringens styrning) är t.ex. en bidragande orsak till de svårigheter nyanlända invandrare möter när de skall etablera sig på arbetsmarknaden.

...

Inte i någon fallstudie tycks nyttan för medborgare eller företag vara utgångspunkt för hur verksamheten styrs i dagsläget."

15.4 Servicecenter – ett regionalpolitiskt instrument

Hur myndigheter väljer att lokalisera sina lokalkontor påverkar inte bara medborgarnas tillgänglighet till de aktuella tjänsterna. Lokaliseringsbeslut kan också leda till att orter och kommuner mister eller tillförs arbetstillfällen. Utöver arbetstillfällen kan de påverka vilken bredd i det samlade tjänsteutbudet en ort eller kommun kan upprätthålla, vilket i sin tur kan påverka hur attraktiv en viss ort är att bo kvar i eller flytta till. Detta blir särskilt märkbart i glesbygd.

I den tidigare nämnda expertstudien *Statens nya geografi* konstateras: ”*Sammantaget ger rapporten en bild av en statlig sektor i snabb förändring, med färre anställda, färre arbetsställen och minskade öppettider och därmed geografisk koncentration*”. Den överenskommelse om gemensamma servicekontor som AF, FK och Skatteverket träffat innebär i praktiken att ambitionen begränsas till att upprätthålla i huvudsak samma lokala närvaro som i dag.

I förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete finns bestämmelser om statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Statliga myndigheter ska vid överväganden om verksamhetsminskningar – i samråd med länsstyrelsen och tillsammans med andra berörda myndigheter, kommuner, landsting och privata intressenter – undersöka möjligheten att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten inom området. Erfarenheterna visar dock att myndigheterna hittills vanligtvis haft ett svagt intresse för detta slags samverkansinitiativ.

Det beror på att de enskilda myndigheter primärt inte har ett regionalpolitiskt ansvar. Myndigheter behöver därmed inte – såvida inte regeringen ger särskilda riktlinjer – ta regionalpolitiska hänsyn i sina lokaliseringsbeslut. Statsmakternas styrning av myndigheterna bygger på att det ligger ett värde i att skilja på myndigheternas ansvar att effektivisera sin verksamhet och regeringens regionapolitiska ansvar.

Samtidigt som denna rågång upprätthålls kan det finnas ett behov av att utnyttja statlig service i regionapolitiska syften. Vi föreslår att länsstyrelserna ges möjlighet att i detta syfte upphandla vad vi valt att kalla servicecenter att lokaliseras till särskilt utsatta orter. Länsstyrelserna har redan i dag möjlighet att stödja kommersiell service i glesbygd (SFS 2000:284).

Länsstyrelsen skulle ges möjlighet att upphandla och finansiera förvaltningen av ett servicecenter bemannad med vad vi kallar en serviceguide. En sådan serviceguide skulle kunna vara just en guide och vägledare för medborgare som söker information om olika statliga myndigheters tjänster. Det kan röra sig om ett brett spektrum såsom den av oss föreslagna AFF, FK,

CSN, Migrationsverket, NUTEK och Skatteverket. I dessa servicecenter bör också finnas möjlighet för medborgare att via Internet och andra tekniker komma i kontakt dessa myndigheter. Dessa servicecenters kan inrymmas i kommunens lokaler eller hos en privat aktör.

Rollen för dessa serviceguider måste definieras tydligt så att det inte uppstår någon risk för att de uppträder på ett sätt som ger intryck av att de är myndighetspersoner. I länsstyrelsen uppdrag bör ingå att se till att de som utses som serviceguider har de kunskaper som krävs, att de "certifieras". Det kan ställa krav på att dessa guider måste genomgå en kortare utbildning och att de har en akademisk grundexamen eller en längre tids erfarenhet av arbete vid statlig myndighet.

Slutord

Vår förhoppning är att läsaren under resans gång har ställt sig ett antal frågor, protesterat eller nickat instämmande. Den är meningen. Vårt uppdrag har varit att skriva ett tankepapper, inte att presentera ett färdigt förslag. Likväl finns det en rad förslag i texten. Ibland är vi väldigt tydliga på vad vi anser. I andra fall presenterar vi alternativa upplägg, men oftast med lätt avlästa markörer om var våra sympatier vilar.

En kapitelrubrik i rapporten lyder ”realism eller utopi?”. Naturligtvis är vi medvetna om att vissa av de tankar om annan organisations vi för fram utmanar starka krafter och därför av många kommer att betraktas som orealistiska. Samtidigt menar vi att det är nödvändigt att vara radikal om det handlar om att byta grundläggande organisationsprincip. Det är inte heller vår uppgift att lägga in bedömningar om vad som politiskt genomförbart just nu. Vad som verkar politiskt omöjligt i en situation kan te sig helt självklart i en annan.

Likväl måste vi så här avslutningsvis förtydliga att de modeller och förslag som presenteras i de två delarna inte utgör ett samlat paket som förutsätter varandra. De har vissa gemensamma teman, främst tanken på att skapa organisationer med bredare mandat som har lättare att hantera sektorsövergripande frågor. Att säga att det är en à la cartemeny är gå för långt, snarare en meny med ett gemensamt tema, typ vegetarisk. Det går bra att ta vissa av delarna, men man behöver inte ta alla. Och framför allt så bör man inte blanda in förslag som bygger på helt andra modeller – en blodig biff passar inte i salladen.

Det finns inte heller någon given kronologi mellan förslagen. De kan tas samtidigt eller allt eftersom. Det är inte heller så att t.ex. modellen om lokala servicekontor ersätter modellen om regionala myndighetskollegier. Eller att ett utpekat processansvar till en central myndighet – t.ex. avseende integration – ersätter ett lokalt servicekontor med en bred kontaktyta mot medborgarna eller tar bort behovet av en regional plattform för att analysera och förbättra olika former av myndighetssamverkan. Ett samlat tillsynsansvar på ett färre antal länsstyrelser ersätter inte behovet av formaliserad regional samverkan, men kan underlätta sådan. En sammanslagning av Arbetsförmedlingen och delar av Försäkringskassan skulle minska behovet av att på regional nivå arbeta för att rehabiliteringsprocessen fungerar tillfredsställande. Men det finns många andra samverkansfrågor som skulle må bra av att ha sin organisatoriska hemvist på regional nivå.

Det finns dock en tydlig skillnad mellan delarna. De modeller för regional samverkan som diskuteras i Del I förutsätter att staten organiserar sin förvaltning i väsentligt färre regioner än i dag. Detta är i princip möjligt även om inte nya regionkommuner enligt Ansvarskommitténs förslag skulle bil-

das, men skulle säkert vara svårare att genomföra utan draghjälp av regionkommuner. Förslagen i Del II kan genomföras inom dagens regionala struktur, men också i en annan struktur med färre statliga enheter på regional nivå.

Sist och slutligen. Det är lätt att säga att alla goda krafter ska samverka för det gemensamma bästa. Det finns i våra statliga myndigheter många personer som besjålas av en sådan strävan. Likväl räcker den goda viljan ibland inte hela vägen fram. Då är det dags för regeringen att fastställa inte bara den allmänna färdriktningen utan också former och processer. Vi började med att hänvisa till Axel Oxenstiernas verk. Ett århundrade före honom brukade Gustav Vasa underteckna sina ukaser till sina underlydande med orden "Rätte och packe Eder härefter". Utan att föreslå en återgång till det tonläget är det ändå inte för mycket sagt att Regeringen ska regera – även inom det här området.

Författarpresentation

Lars Dahlberg arbetar sedan 2005 som egen konsult. Han har tidigare arbetat på dåvarande Landstingsförbundet samt på Statskontoret som utredare, utvecklingschef och chef för olika avdelningar med förvaltningsekonomiska och förvaltningspolitiska uppgifter.

Peter Gorpe leder sedan år 2000 företaget Gorpe research ab som främst gör utredningar om organisation och planering inom den offentliga sektorn. Han har tidigare varit lärare och forskare på Handelshögskolan i Stockholm, arbetat som utredare på Statskontoret, byråchef på Statens Energiverk samt utvecklingsdirektör på Länsstyrelsen i Stockholms län. www.gorpe-research.se

