

- Mathiesen, T., 1982. *Makt och motmakt*. Göteborg: Korpen.
- Mills, C. W., 1971. *Makteliten*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Olsen, M. E. & Marger, M. N. (eds) 1993. *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Pareto, V., 1973. *Eliters uppgång och fall*. Stockholm: Argos.
- Parsons, T., 1967. *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press.
- Persson, A., 1991. *Maktutövningens interna dynamik. Samspel och motsättningar i skola och lönearbete*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Persson, A., 1994. *Skola & Makt. Om viljan till kunskap; beroendet av utbildning och tvånget att gå i skola*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O. & Carlberg, I., 1990. *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O., 1989. *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons.
- Rousseau, J.-J., 1977. *Emile eller om uppfostran. Första delen*. Stockholm: Stegelands.
- Russell, B., 1952. *Makt. En analys av dess roll i samhället*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Sartre, J.-P., 1984. *Varat och Inet*. Göteborg: Korpen.
- Stinchcombe, A. L., 1968. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Therborn, G., 1976. Vad gör den härskande klassen när den härskar?. *Häften för kritiska studier* 4, 4-31.
- Weber, M., 1983. *Ekonomi och samhälle. Förståendepedagogiska grundtexter*. Lund: Argos.
- Wrong, D. H., 1961. The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology. *American Sociological Review*, vol 26:2, 183-193.
- Wrong, D. H., 1979. *Power: Its Forms, Bases and Uses*. New York: Harper & Row.
- Østerberg, D., 1977. *Makt och materiell*. Göteborg: Korpen.

Medborgarkontor

Institutionell förnyelse

Samhällelig problemlösning är inte en statisk företeelse. Detta gäller i synnerhet marknadsorienterade verksamheter (företag, affärsdrivande verk med mera), men även i mycket stor utsträckning politiska organisationer som myndigheter, kommuner och andra offentliga organisationer. Problembilder förändras över tid och ger upphov till skapandet av nya, eller förändring av redan etablerade, institutioners utformning och verksamhetssätt. Denna process kan vad avser den offentliga verksamheten kallas institutionalisering. I Ds 1993:4 (sid 9) konstateras att den offentliga sektorn idag genomgår betydande förändringar. Inom statliga myndigheter, kommuner och ländsting pågår ett omfattande arbete för att göra verksamheterna mer ändamålsenliga och effektiva och för att förbättra servicen till medborgarna och stärka den lokala demokratin. Denna ambition att förändra och ompröva såväl form som innehåll i den offentliga verksamheten är

dock inget, unikt för Sverige, den återfinns idag i de flesta moderna västerländska demokratier (Wise, Amnå, 1993; Dente, Kjellberg, 1988). Nya former för lokalt offentligt serviceutövande har sedan 1970-talet varit en omdiskuterad fråga i Sverige (se Statskontoret 1993: 14B för en översikt), även om förnyelse av offentlig service pågått i större eller mindre omfattning under hela efterkrigstiden (SOU 1990:72; Montin, 1989). Bakgrunden har angetts vara problem med att tillgodose krav på service (effektivitetskrav), en önskan att vidga medborgarinflytandet (förstärka den lokala demokratin), förbättra servicen till medborgarna (ändamålsenlighet) och under senare år minska de ekonomiska problemen hos stat och kommuner (SOU 1990:72; Ds 1993:4; jämför Wise, 1990). Det nya med diskussionerna från 1970-talet är att de skett mot bakgrund av centrala statliga ambitioner rörande decentralisering och minskad statlig detaljstyrning av verksamheter (Ds 1993:4). Enkelhet och snabbhet i ärendehantering och goda kontakter mellan myndigheter och allmänhet, med bibehållen rättsäkerhet för enskilda individer vid offentliga beslut, är andra ambitioner som

lig myndighetsutövning, har ångetts som några av de avsedda målen.

En utgångspunkt för denna artikel är att det kan vara positivt för offentlig verksamhet att våga pröva behov av institutionell förändring vad avser former för och/eller inriktning på dess verksamhet (jämför Olsen 1985, Eisenstadt 1962, March – Olsen 1989). Möjligheten att lösa policyproblem i ett föränderligt samhälle påverkas av hur dynamiskt föränderlig den offentliga förvaltningen är. Idag finns i Sverige många pågående exempel på omstrukturerad lokal offentlig service (Wise – Amnå 1993). I föreliggande artikel diskuteras ett sådant sätt att förnya formerna för offentlig serviceutövning – medborgarkontor. Ingen värdering görs i uppsatsen av medborgarkontor som bättre eller sämre lösning i förhållande till andra pågående försök eller idéer, till exempel i förhållande till generell kommunalisering av lokala offentliga tjänster. Uppsatsens syfte är att utifrån empiriskt material rörande ett medborgarkontorsförsök i Sverige, Samservice i Frånsta, Ånge kommun, diskutera medborgarkontor som ett alternativ till dagens sektoriserade horisontella myndighetsstrukturer (SOU 1990:44) vad avser offentlig, i detta fall kommunal och statlig, förvaltning.

Offentlig förvaltning i form av medborgarkontor

Sätten att organisera den lokala offentliga servicen varierar i större eller mindre omfattning mellan kommunerna i Sverige och har även förändrats över tid. Med den senaste kommunallagen (SFS 1991:900) ges möjligheter till ännu större lokala variationer. De förändrade arbetsätten och institutionella lösningarna gäller dock inte bara kommunerna, utan även landssting, statliga myndigheter och offentliga organisationer i övrigt.

Ett sätt att förnya formerna för lokal offentlig serviceutövning utgörs av medborgarkontor. Begreppet är inte entydigt men kan definieras som ett kontor som lokalt tillhandahåller en lättillgänglig service och information till allmänheten (Statskontoret 1993:14 s 7). I medborgarkontoret arbetar generalister som,

med hjälp av specialister, skall kunna ge information, rådgivning och service över ett brett fält samt lotsa den enskilde vidare i mer kvalificerade ärenden (Ds 1993:4). Den bärande idén kan sammanfattas till att på ett ställe och under ett tak samla samhällsinformation på ett för medborgarna lättillgängligt sätt (Zelmin-Åberg 1992).

Medborgarkontorens unika bidrag till den offentliga sektorns förnyelse utgörs av det avsektorerade handläggandet, det vill säga den horisontella myndighetsprincipen. Olika offentliga sektorsuppbyggda organisationer ersätts på lokal nivå av en organisation som representerar en sammanhållen service till medborgarna. Hur djupt det avsektorerade samarbetet kan bli/bör vara är en empirisk fråga. Idag finns i Sverige medborgarkontor med högst varierande ambitioner rörande det avsektorerade handläggandet. Detta såväl i djup som i bredd och typ av deltagande myndigheter.

Medborgarkontoren kan genom sin ambition av handläggning över myndighetsgränser representera något helt nytt i förnyelsearbetet av lokal offentlig service. Kommundelskontor, lokalkontor med mera utgör alla försök till dekoncentrerat eller decentraliserat beslutsfattande med de kommunala eller statliga myndighetsstrukturerna intakta. Det delegerade eller decentraliserade beslutsfattandet sker inom givna myndighetsramar. Samhällsproblems eller medborgarkravs bångstyrighet i förhållande till myndighetsstrukturer löses här medels hänvisningar till regelverkens formaldemokratiska legitimitet eller genom intellektuella bortrationaliseringar, i något fall genom tillägg till administrativa beslutssystem. Medborgarkontoren söker, i större eller mindre utsträckning, beroende på servicenivå, något nytt. Här finns ambitionen att bryta en vertikal institutionell rigiditet med en horisontell flexibilitet i ärendehantering.

Det har pågått (se till exempel Statskontoret 1993:14B; SOU 1991:25) och pågår många försök idag i Sverige rörande institutionell förnyelse i form av medborgarkontor (se vidare Ds 1993:4). Intresset från svenska kommuner att få pröva denna verksamhetsform är stort.

98 av Sveriges 286 kommuner anmälde under våren 1993 att de önskade delta i någon form av aktivitet rörande medborgarkontor. I 49 fall avsågs direkt försöksverksamhet (Statskontoret 1993:14C). Kommunernas intresse för denna verksamhetsform har medfört att Sveriges regering beslutat om en femårig försöksperiod med dispenser från gällande lagstiftning (Proposition 1993/94:187). Intresset från såväl regering som Civildepartement och berörda kommuner kan tolkas som att den nuvarande sektoriserade myndighetsutövningens gränser blivit obsoleta och behöver förändras (Peterson 1991; Hjern 1993). Förebilder för de försök som pågår har framför allt hämtats från England, Tyskland och Danmark (Ds 1993:14). Omfattande försöksverksamhet med medborgarkontor har under de senaste åren även startats i Holland, Finland och Norge.

Idag dominerar samtliga pågående medborgarkontorsförsök i Sverige utom två av kommunal verksamhet. I Samservice i Fränsta, Ånge kommun och Tingsbacka i Arjeplog, Arvidsjaur kommun utgör statliga myndigheter en majoritet av de deltagande organisationerna. I bägge dessa fall är dock kommunen samordningsansvarig. Samservice i Fränsta, Ånge kommun är av flera anledningar intressant som studieexempel på ett medborgarkontor. Det utgör ett av de medborgarkontorsförsök som pågått längst och som därmed hunnit att såväl möta som att hantera eller resignera inför de problem, hinder och möjligheter som kommit att möta denna form av förändrad lokal offentlig service. Samservice är också det enda i Sverige nu pågående medborgarkontorsförsök som varit föremål för akademisk utvärdering (Bostedt 1993). Slutligen ingår i Samservice-försöket såväl statlig som kommunal verksamhet med en servicenivå som, i förhållande till de flesta andra pågående försök med medborgarkontor, är ovanligt hög (Statskontoret 1993:14B).

Samservice i Fränsta, en kort presentation Ånge kommun, en glesbygdskommun med 12.400 invånare, ligger i den sydvästra delen av Västernorrlands län. Kommunen har ett par

större tätorter, varav centralorten Ånge (3.400 invånare) i den västra delen av kommunen och Fränsta (1.400 invånare) i den östra delen utgör de två största. Den del av kommunen som Samservice i Fränsta har som naturligt upptagningsområde utgörs av ungefär 4.500 personer.

Verksamheten startade den första augusti år 1991. Totalt arbetar ca 30 personer i Samservice-huset, representerande åtta myndigheter: arbetsförmedlingen, försäkringskassan, polisen, kronofogdemyndigheten, skogsvårdsstyrelsen, länsstyrelsen, posten och Ånge kommun. Servicemässiga liksom regional- och förvaltningspolitiska ambitioner utgör de bakomliggande motiven till att pröva denna nya organisationsform (Edin 1991). Den förvaltningspolitiska ambitionen, att hitta samarbetsformer över myndighetsgränser, utgör försökets viktigaste bidrag till diskussionen om den offentliga sektorns förnyelse. I Samservice skulle samarbetet mellan myndigheterna få ett sådant djup att man kunde tala om en ny myndighet (Edin 1991). En lokal horisontell organisationsstruktur som går tvärs med etablerade myndighetsstrukturer.

Det är dock noterbart att Samservice ursprungligen initierades som ett lokalkontorsprojekt. Lokalkontor har definierats som olika typer av servicekontor med varierande sammansättning av statlig och kommunal verksamhet (Ds 1990:22, s 16). Samservice tolkas i SOU 1990:72 som representerande ett servicekontor. Utredningen menade att sambruksförsök/samlokalisationsförsök också kan hänföras till denna typ av lokalkontor. Sambruksförsöken sågs som tillkommit i exklusivt syfte att åstadkomma effektiviseringar av samhälliga verksamheter (ibid:s 15).

När verksamheten startade i augusti månad år 1991 hade ambitionerna med Samservice omformulerats till att utgöra ett medborgarkontor.

Samservice syften angavs till a) en förnyelse av offentlig sektor som innebär bättre service för människor i glesbygd; b) bättre arbetsmiljö för personalen i form av mer kvalificerade och omväxlande arbetsuppgifter och c) en effektivisering (Edin, 1991). Huvudsyftet uttrycks

som att genom nedbrytning av sektorsgränser förbättra servicen för medborgarna med oförändrad eller ökad effektivitet och kvalitet samt med bibehållen rättssäkerhet (ibid, sid 3). Serviceenheten, en gemensam arbetsenhet för fyra ingående myndigheter: arbetsförmedlingen, försäkringskassan, polisen och Ånge kommun, anges i linje med den förvaltningspolitiska ambitionen som försökets hjärta.

Statskontoret har inventerat serviceutbudet i Frånsta och kartlagt kontaktform, servicevolym och servicenivå (1993:14B). Med kontaktform avses besök, telefonsamtal, brev/fax eller kontakter på fältet. Servicevolymen har graderats efter stor, medelstor eller liten. Servicenivån har studerats utifrån en modell i det danska ROSA-projektet (Rational Organisation og Service Administration). Där graderas servicenivån efter åtta olika nivåer, där nivå ett utgör lägsta nivå och nivå åtta den högsta.

1. Receptionsuppgifter (utlämning av material, allmän information).
2. Informationsuppgifter (vägledning och hänvisning).
3. Fäckvägledningsuppgifter (hänvisningar per post och telefon, val mellan olika regelverk).
4. Lag- och regeluppgifter (lättare ärendehantering, expeditiöns göromål).
5. Utredningsuppgifter (rådgivning om möjligheter, regeltolkningar).
6. Specialistuppgifter (tyngre och komplicerade ärenden, ärenden som kräver viss kompetens).
7. Ledningsuppgifter (samordning, kontroll och förvaltningsutveckling).
8. Politiska uppgifter (presidieuppgifter, mål och ramar).

Samservice graderades vad gäller servicenivå av Statskontoret till nivå sex ovan. Efter deras sammanställning har verksamheten utökats så att ledningsuppgifter och politiska uppgifter också kommit att ingå (Rutqvist 1993), det vill säga nivåerna sju och åtta. Tidigare definition av medborgarkontor, att på ett ställe och under ett tak samla samhällsinformation på ett för medborgarna lättillgängligt sätt, är därmed giltig för Samservice med tillägget att servicenivån på arbetsuppgifterna i förhållande till

de flesta andra försök med medborgarkontor i Sverige (Statskontoret 1993:14), är ovanligt hög.

För att sammanfatta. Samservice (medborgarkontoret) har till uppgift att förbättra den lokala offentliga servicen för medborgarna med oförändrad eller ökad effektivitet och kvalitet samt med bibehållen rättssäkerhet. Detta uppnås genom en nedbrytning av sektorsgränser. De praktiska konsekvenserna som avses uppnås är a) att den enskilde medborgaren ska få en stor del av sina servicebehov tillgodosedda på ett och samma ställe, b) att förändringarna i arbetsformer och arbetsinnehåll ger personalen ökad motivation i arbetet och bättre utvecklingsmöjligheter och c) att medborgarkontoret medför förändrade attityder i riktning mot ett mer samarbetsvilligt förhållande mellan såväl anställda inbördes som mellan anställda och allmänhet. Blev det så? Vilka slutsatser kan utifrån exemplet Samservice dras om medborgarkontor som ny lokal offentlig verksamhetsform?

Att överskrida gränser

Medborgarkontor har av såväl servicemässiga som regional- och förvaltningspolitiska skäl motiverats som en intressant förnyelseform av lokal offentlig service (Ds 1990:22). I denna översikt fokuseras den förvaltningspolitiska ambitionen, det vill säga möjligheten till institutionell förnyelse i överensstämmelse med medborgarnas önskemål och behov. Erfarenheterna från Samservice kan tjäna som utgångspunkter för fortsatt diskussion och för analys av medborgarkontorskonceptet.

Det empiriska materialet i artikeln bygger på intervjuer och enkäter. All personal i Samservice, lokala och regionala verksamhetsföreträdare samt centralt placerade handläggare med någon verksamhetsmässig koppling till försöket har intervjuats (totalt 41 intervjuer). Personalen i Samservice intervjuades vid två tillfällen, med cirka ett års mellanrum.

Tre olika typer av enkäter har samlats in i tre omgångar (cirka ett års mellanrum): en medborgarenkät rörande information kring upp-

fattningar om och kontakter med Samservice, en enkät till besökare i Samservice rörande typ av information kring, uppfattningar om och kontakter med Samservice, en enkät som fylldes i av serviceenhetens personal rörande typ av arbetsuppgifter de hade att hantera. Totalt har 2.357 enkäter statistiskt bearbetats i studien.

Medborgarkontor som möjlig förvaltningspolitisk lösning av de sektorsproblem (SOU 1990:44) svensk offentlig förvaltning idag uppvisar utgör primärt fokus för den fortsatta diskussionen i denna artikel. Först dock en kort presentation av service- och regionalpolitiska resultat från Samservice-försöket.

Medborgarservice och regionalpolitik

Medborgarna i Fränsta med omnejd är nöjda med såväl serviceinnehåll som servicekvalitet i medborgarkontoret. Detta oavsett om servicebegreppet definieras som sätt att handla gentemot allmänheten eller utbudet av tjänster. Den service medborgaren önskar sig täcks av det serviceutbud som finns i Samservice. Medborgarnas efterfrågan på offentlig service i Fränsta med omnejd har enligt berörd personal kunnat tillgodoseas med tillgängliga resurser. Slutsatsen styrks av att personalen vid intervjuerna haft få önskemål om förändringar av, eller drastiskt annorlunda visioner om, hur Samservice fungerar servicemässigt.

Att medborgarna i Fränsta med omnejd är nöjda med såväl serviceinnehållet som servicekvaliteten i medborgarkontoret framgår i medborgar- och besöksenkäterna. 80 procent av befolkningen känner till Samservice och 60 procent har besökt huset. Ett argument som ofta använts i debatten talande för medborgarkontor har varit att medborgarna kan utföra flera ärenden samtidigt. Erfarenheterna från Samservice visar dock att argumentet inte är giltigt. 70 procent av besöken har bara ett ärende utförts, medan 45 procent av medborgarna ansåg i januari månad år 1993 att myndigheternas tjänster hade förändrats positivt, fem procent hade uppfattat en negativ förändring, 65 procent av invånarna i Fränsta med omnejd anser att

Samservice är ett bra sätt att organisera kontakten mellan medborgarna och offentlig förvaltning.

De servicemässiga effekterna av medborgarkontoret i Fränsta kan också speglas utifrån ett organisatoriskt perspektiv.

- Medborgarkontoret har medfört ökad tillgänglighet till den offentliga servicen genom gemensamma och längre öppethållandetider: vardagar 09:00 – 17:30. Lunchstängning har tagits bort. Arbetsförmedlingen och försäkringskassan har därigenom utökat öppethållandet med tre timmar per dag.
 - Medborgarkontoret har medfört minskad sårbarhet vid frånvaro. Genom generalistutbildning har fler anställda kunnat ge allmänheten service i olika myndighetsärenden.
 - Medborgarkontoret har medfört en mer effektiv personalanvändning. Exempel på detta är att en av försäkringskassans tjänstemän har utbildats till arrestväkt vilket möjliggör att samtliga polismän kan användas för yttre tjänst. Polisens kanslist nyttjas som konsumentvägledare. Lämbrevbärarna fullgör vissa arbetsuppgifter, som tillsyn av avsid belägnat vapenförråd, som normalt åligger polismän.
- Till detta kommer frågan om kostnadsmässig effektivisering för deltagande myndigheter. Frågan är uppenbart viktig för möjligheterna att bedriva förändringsarbete. Dels med tanke på det statsfinansiella läget i allmänhet, dels med tanke på de besparingskrav som åligger de statliga myndigheterna i synnerhet (Statskontoret 1993:14). Kort kan här konstateras att Samservice-försöket medfört lägre driftskostnader. Myndigheterna har med bibehållen eller ökad servicenivå kunnat minska sina gemensamma lönekostnader med sex procent det första året. Även kostnader för lokalvård och teletjänster har minskat. I det första fallet ovan med 51 procent (att besparingen är så stor beror på tröskeeffekter med anledning av skrivningar i de statliga avtalen inom lokalvårdsområdet), i det senare fallet med 15 procent.
- Inflyttning till nya lokaler har dock samtidigt medfört kraftigt ökade hyreskostnader för

vissa av myndigheterna. Det gäller i synnerhet för polisen (en ökning med 476 000 kronor per år) posten (en ökning med 282 000 kronor per år). I polisens fall är jämförelsen ovan inte helt rättvisande. Hyran för den gamla polislokalen var inte marknadsmässigt satt under de sista två åren före flyttningen till Samservice. Kommunen ägde lokalerna och subventionerade hyreskostnaden, på grund av bristande underhåll, i avvaktan på lämpligare lokaler.

Arbetet i medborgarkontoret har medfört att personalens arbetsmotivation ökat. Det är däremot svårt att fastställa om förändringar i arbetsformer och arbetsinnehåll (det avsektoriserade handläggandet) också gett personalen bättre utvecklingsmöjligheter. Kort kan konstateras att utvecklingsmöjligheterna i så fall mer berört bredd än djup i fråga om arbetsuppgifter.

Förutom de positiva effekter Samservice fått för servicen torde det stå utom all tvivel att försöket också fått positiva regionalpolitiska resultat. Det kan speglas dels i det marknadsföringsvärde Samservice har för Ånge kommun, dels möjligheten att kunna utvecklas utifrån lokala förutsättningar (jämför Gidlund 1989).

Den viktigaste regionalpolitiska effekten är dock bibehållandet av offentlig service i Fränsta med omnejd. Två myndigheter (försäkringskassan och kronofogdemyndigheten) hade fattat beslut om nedläggning av sin verksamhet i östra delarna av Ånge kommun. Servicen kunde genom medborgarkontoret bibehållas i Fränsta. Det har vidare medfört att planer inom Sundsvalls polisdistrikt att centralisera verksamheten från Fränsta till Ånge aldrig genomförts. Medborgarkontoret har även medfört att ny statlig (arbetsförmedlingen) och kommunal service har förlagts till Fränsta. Utifrån dessa resultat kan försöket med medborgarkontor betecknas som regionalpolitiskt lyckat.

En viktig fråga är om det är möjligt att utveckla andra kommuner till att bli Samservice och den förvaltningspolitiska ambitionen.

Inledningsvis konstaterades att diskussionen om medborgarkontor i denna artikel inriktas på dessa möjligheter att utgöra en tänkbar lös-

ning av de sektorsproblem (SOU 1990:44) svensk offentlig förvaltning uppvisar. Ovan presenterades kort de service- och regionalpolitiska resultat som kan utläsas från Samservice. Detta gjordes i syfte att ge en mer samlad bild av det empiriska materialet. Återstår diskussionen om medborgarkontor som förvaltningspolitiskt svar på frågan om behovet av förnyelse av lokal offentlig service.

Vad som avses med begreppet 'förvaltningspolitik' är inte alldeles klart, begreppet är svårtydligt och mångdimensionellt. Rothstein (1991) menar att begreppet förvaltningspolitik täcker det politiska maktmedel som utformningen av den offentliga förvaltningen utgör. Det kan, för att överensstämma med hur Ds 1990:22 använder begreppet, även utvidgas med argument rörande effektivitet, innehållande såväl ekonomisk, administrativ som servicemässig effektivitet. Oavsett vilken exakt betydelse som läggs i begreppet, så utgör den del av den förvaltningspolitiska ambitionen som innefattar ambitionen att förstärka den lokala demokratin och förbättra servicen till medborgarna det mest intressanta bidraget till diskussionen om formerna för den offentliga sektorns förnyelse. Ekonomisk och administrativ effektivisering kan även uppnås genom samlokalisering av verksamheter, för det behövs inget avsektoriserat handläggande.

Dominerande problembilder i samhället förändras över tid och ger behov av förändringar rörande såväl form som innehåll i den offentliga verksamheten. Kvalitetssäkrade offentliga tjänster fordrar därmed ett medborgarperspektiv, utgående från de behov och de önskemål medborgaren uttrycker och det värde det ges i den politiska prioriteringsprocessen. Medborgarkontor, bestående av generalisthandläggare som arbetar över befintliga myndighetsgränser, kan vara ett sätt att strukturera den offentliga servicen i framtiden i syfte att öka känsligheten för eller informationen om medborgarnas samlade behov. Detta har en särskild aktualitet för Sverige idag i en tid när de politiska partierna letar efter nya arbetsformer samtidigt som makten i samhället diffuseras (SOU 1990:44) och den politiska prioriteringsprocessen domineras av olika sektorsin-

tressen. Att den offentliga förvaltningen omstruktureras för att bättre möta medborgarnas samlade och sammansatta behov behöver dock inte ses som ett alternativ till att förstärka den politiska prioriteringsprocessen, snarare ett möjligt komplement.

Det bör kommenteras att det avsektoriserade handläggande är ett tydligt initiativ från central-statligt håll i utformningen av den offentliga förvaltningen, precis som Rothstein antyder i den definition av begreppet förvaltningspolitik som görs ovan. I Fränsta växte betydelsen av handläggning över myndighetsgränserna fram som ett resultat av det pågående försöket. Ambitionen att utveckla försöket med denna del kom från länsstyrelse och berörd personal i Samservice. Det fanns inga specifika krav från medborgarna i Fränsta med omnejd rörande sektorsövergripande handläggande. Det fanns inte heller någon allmän medvetenhet hos kommunmedborgarna rörande Samservice och den principiella skillnaden mellan avsektorisering och samlokalisering. Med en lätt överdrift skulle den praktiska skillnaden för medborgaren mellan dessa två verksamhetsformer i Fränstas fall yttra sig i kortare öppethållande och möjligheten att stå i flera istället för i en kö. Man bör då samtidigt komma ihåg att köerna till den offentliga servicen inte är överdrivet långa i Fränsta.

Deltagande myndigheters perspektiv på Samservice som företeelse (såväl regionalt som centralt) innefattar inte heller ambitionen med avsektoriserat handläggande. Istället nämns i intervjuerna att få all service samlad på ett ställe, att behålla viss service på orten samt att få bättre och smidigare samarbete mellan myndigheter. Vissa av de deltagande myndigheterna påpekade att det krävs en hög frekvens av enklare problem, som därigenom kan skötas av generalister, för att motivera de extra kostnader som integrationsarbetet medför. Det skulle, därmed, finnas balanseringspunkter där kostnaden för vidare integration överskrider samordningsvinsterna. Statskontoret (1993:14), för diskussionen något längre. De poängterar riskerna med en överkonsumtion av tjänster som är lättillgängliga, vilket kan leda till kostnadsineffektiva lösningar av

offentlig service. Detta skall dock jämföras med samhällsnyttan och vikten av en levande landsbygd. Här kan därmed politiska värden, samhällsekonomiska effekter och strikt företagsekonomiska lönsamhetsberäkningarna stå i konflikt med varandra.

Deltagande myndigheters perspektiv på avsektoriserat handläggande sätter ramarna för medborgarkontorens möjligheter att lyckas med den förvaltningspolitiska ambitionen. Det avsektoriserade handläggandet är avhängigt dels avsektorisering mellan myndigheterna, dels avsektorisering och decentralisering/delegering av arbetsuppgifter inom myndigheterna. Det största intresset rörande den förvaltningspolitiska ambitionen riktades i Samservice fall mot handläggning över myndighetsgränserna. Det medförde att decentralisering/delegering av beslutsfattande inom myndigheterna kom i skymundan. Frågan är hur långt det är möjligt att förverkliga generalisthandläggning i form av medborgarkontor, eller annan institutionell förnyelse, med starka och statiska sektorsgränser inom myndigheterna?

Att medborgarnas medvetenhet om skillnaderna mellan olika möjliga förvaltningspolitiska val är små betyder dock inte att effekterna av olika val inte varierar. Invånarna i Fränsta med omnejd lyfter fram lättillgängligheten till service, de långa öppettiderna och den samlade servicen från många verksamheter som positiva effekter av medborgarkontoret. Samservice visar därmed att servicen kan förbättras genom arbete över myndighetsgränser. Men betyder också Samservice en fördjupad lokal demokrati, att den politiska beslutsprocessen underlättas och att kommunikationen mellan medborgare, förvaltning och politiker stärks? Detta behandlas i artikelns avslutande del.

En kort sammanfattning av resultaten från Samservice vad avser de förvaltningspolitiska ambitionerna är att Samservice inleddes som ett försök till samlokalisering av offentliga myndigheter. Ambitionerna utökades därefter av projektledningen till att även gälla arbete över myndighetsgränser. Samma perspektivbyte skedde dock inte med vissa undantag,

bland lokala och regionala verksamhetsföreträdare och bland centralt placerade projektansvariga. Med tiden har de lokala verksamhetsföreträdarna accepterat idén om arbete över myndighetsgränser. Ambitionen med myndighetsöverskridande handläggning har då hindrats av de befintliga regelverken. Genom ett regeringsbeslut år 1994 om försöksverksamhet med medborgarkontor (Proposition 1993/1994:187) har hindren från nuvarande regelverk begränsats. Så långt det empiriska materialet från Samservice. Vilka slutsatser kan utifrån resultaten dras om medborgarkontor som institutionell förnyelseform?

Politisk institutionalisering

Inledningsvis konstaterades att samhällelig problemlösning är en dynamisk företeelse. Problembilder förändras över tid och ger upphov till skapandet av nya, eller förändring av redan etablerade, institutioners utformning och verksamhets sätt. Det kan vara positivt för offentlig verksamhet att pröva institutionell förändring vad avser former för och/eller inriktning på dess verksamhet. Möjligheter att lösa policyproblem i ett föränderligt samhälle kan påverkas av hur dynamiskt föränderlig den offentliga verksamheten är. Institutioner och organisationer har inte evigt liv. De här vuxit fram under givna förutsättningar och i praxis sker en fortlöpande omprövning och förändring.

Det demokratiska beslutsfattandets uppgift är att prioritera kring och ta beslut om över tid skiftande preferenser från medborgarna. Ett dynamiskt pluralistiskt samhälle förutsätter då samtidigt en fortlöpande vilja till omprövning och anpassning av de organisationer/ institutioner som skapas för genomförande av samhälleliga program. Denna förändringstakt kan vara olika snabb vid olika historiska skeden. Alldeles uppenbart genomgår Sverige just nu en period av stor institutionell förändring, något som utförligt diskuterats i den svenska maktutredningen (SOU.1990:44). När förändringsprocesserna är som kraftigast och mest uppenbara finns samtidigt behov av att de

görs tydliga för folkflertalet och deras representanter så att de dels kritiskt kan värderas, dels för att individens rättssäkerhet skall kunna garanteras. Demokratisk styrning av samhällsutvecklingen kräver då utvärderingsinstrument för att pröva om politikens värden bättre uppnås genom den om- eller nyinstitutionalisering som pågår (jämför Lindblom 1979).

Balansen mellan institutionell förnyelse och stabilitet är en klassisk frågeställning i statsvetenskaplig debatt. Den förutsätter teorimodeller innehållande analysredskap täckande såväl förnyelse som stabilitet. Nedan diskuteras strukturella motstånd och (ofta) komplexitet som systembevarande inslag i en teori om institutionalisering. De systembevarande inslagen är vanligen starka, därav ofta en språngartad förnyelse. "Institusjonene er robuste mot endring og reformforsok" (Olsen 1988 s.15). Flexibilitet och autonomi utgör faktorer som ofta genererar förändring. Dessa båda faktorer är särskilt intressanta för den fortsatta diskussionen i denna artikel då analysen rör ett försök med ny form av lokal offentlig förvaltning.

Samservice i Fränsta kan utifrån den redovisning som förevarit sägas utgöra ett intressant studieexempel på institutionell förändring av lokal offentlig verksamhet. I detta sista avsnitt av artikeln diskuteras Samservice och fenomenet medborgarkontor med hjälp av en teoretisk modell för studier av institutionell förändring. Analysen underlättar framtida svenska och nordiska jämförelser med andra medborgarkontor. Förändring av offentliga institutioner, en analytisk modell för om- och nyorganisering av offentlig verksamhet, dess struktur, beslutsförmåga, arbets sätt med mera är inget ovanligt, nytt eller anmärkningsvärt (Olsen 1988; Peterson 1989; Eisenstadt 1964; Kaufman 1976). Frågan är bara hur dessa förändringar systematiskt skall kunna studeras, relateras till den politiska prioriteringsprocessen och slutligen värderas. Analysen underlättas med hjälp av en mo-

dell rörande institutionalisering. Organisationer och institutioner uppvisar olika institutionaliseringsgrader som påverkar deras livslängd, aktivitet och inriktning. Institutionaliseringsgraden kan bestämmas med hjälp av fyra faktorer: anpassningsförmåga, komplexitet, autonomi (Huntington 1968) och flexibilitet. Dessa faktorer är analytiska begrepp med vilkas hjälp förändring av lokal offentlig förvaltning kan diskuteras.

- Med *anpassningsförmåga* avses möjligheterna för aktörer att anpassa sina handlingsmönster efter skiftande subjektiva rationalitets-skäl och omkringliggande strukturella eller strukturerande faktorer som kan påverka. Motsatsen till anpassningsförmåga utgörs av rigiditet.
- Med *autonomi* avses att samhällsproblemen hanteras så funktionellt som möjligt. Antalet lagar, förordningar och avtal inom arbetsmarknadsområdet, återverkande till exempel på arbetsförmedlingens och försäkringskassans service, utgör en svåröverskådlig massa. Då kan funktionell problemlösning kräva en subjektiv, situationsbunden förenkling av regleringen, baserad på det diskretionära handlingsutrymmet. (Lidström 1991). Motsatsen till autonomi är underordning.
- Med *flexibilitet* avses möjligheter och vilja att ompröva lösningar för ett problem (jämför Premfors 1989). Bedömningar av vad som är funktionell problemlösning kan ske på kort och lång sikt och behov av taktiska överväganden kan finnas, en förhandlings-situation uppstår. (Ingram 1977; Lindblom 1979; Barrett/Hill 1984; Majone 1986). Låg flexibilitet i organisationer/institutioner visar att systemen är statiska.
- Med *komplexitet* avses här proble-mens inreboende komplexitet, vilket gör det lättare eller svårare att lösa. Det mäts genom behov av specialiserade kunskaper eller komplexiteten i det sociala interaktionsmönstret (Petersén 1989). Detta ställer olika krav på anpassningsförmåga. Daniel Mazmanian och Paul Sabatier uttrycker komplexitetsdiskussionen i termer av "tractability or solvability of the problem(s) addressed by a public po-

licy" (1981 s. 5). Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska arbete, försäkringskassans arbete med rehabiliteringsfrågor, polisens brottspreventiva åtgärder och de sociala myndigheternas insatser mot social utslagning och missbruk utgör alla bra exempel från Samservice i Fränsta på samhällsproblem med hög komplexitet. Utfärdandet av vapenlicens, tilldelning av barnomsorgsplats, registrering av arbets sökande utgör exempel på ärenden som oftast kan karakteriseras som enkla.

Organisationer och institutioner uppvisar olika institutionaliseringsgrader som påverkar deras livslängd, aktivitet och inriktning. Genom att organisationer och institutioner, till exempel de åtta intressenterna i Samservice, har en formell reglering som bas för sin verksamhet och sin existens finns dock strukturella motstånd mot snabb förändring eller mot att upphöra (Selznick 1968). Det finns därmed ett initialt motstånd mot att ersättas av en ny myndighet – medborgarkontoret. Detta framkommer tydligt i det empiriska materialet från studien i Fränsta. En centralt placerad handläggare uttryckte vid en intervju att han var osäker på om medborgarkontor var en dagslända eller ej. Organisationen ifråga var i taktiskt syfte osäker på om kraft och resurser skulle satsas på idén. Det kan givetvis vara rimligt med en kritiskt avvaktande attityd till försöken med medborgarkontor, satt i relation till andra möjliga förnyelsevägar. Att enbart närma sig frågan om den offentliga sektorns förnyelse utifrån taktisk hänsyn rörande sin egen organisation visar dock tydligt förekomsten av sektorsproblem i Sverige.

Det strukturella motståndet visar sig, utöver den formella regleringen, på flera sätt. Organisationer och institutioner söker ändra sin omgivning snarare än att anpassa sig till den (Nyström & Stårbuck 1984). Vidare kan förväntas att ju längre och starkare socialisationsprocess som pågått av institutioners representanter eller organisationers medlemmar, desto hårdare är det strukturella motståndet mot förändringar (Olsen 1988). Större handlingsutrymme i val av funktion kan också tänkas medföra kraftigare motstånd. Slutligen

kan även större komplexitet i inter-institutionella/organisatoriska nätverk (av ömsesidiga beroenden - (järn)trianglar) medföra större strukturellt motstånd (Olsen 1988). Hur kan då problemen, hindren och möjligheterna med medborgarkontorsförsöket i Fränsta sammanfattas?

Dynamisk förändring eller strukturellt motstånd

Flexibilitets- och autonomifaktorer är på basis av deras förändringspotential särskilt intressanta att diskutera i förhållande till vad som formellt bestämmer befintliga organisationers och institutioners 'arbetsfält'. De är också uppenbart intressanta i förhållande till medborgarkontorens, det avsektorisade handläggandets, möjligheter. Formella institutioner, till exempel en myndighet, ges ofta beslutskompetens inom avgränsade problemområden. Därigenom ges institutionen ett 'arbetsfält' för vilken den ansvarar. Idealt antas därmed att konflikter kan undvikas mellan olika institutioners beslutskompetens (jämför Huntington 1968). Ansvarsutkrävande och kontroll underlättas därigenom, vilket garanterar rättssäkerhet för enskilda individer. Den svenska uppdelningen av statliga institutioner och program är bra exempel på detta. Arbetsmarknadsdepartementet och socialdepartementet ansvarar för olika delar av välfärdspolitiken och finns representerade centralt, regionalt och lokalt.

I ett välfärdssamhälle, med fortgående förändring av sociala problem och/eller värden i politiken samt (under senare år) tillgängliga ekonomiska resurser, utsätts denna sektorisering för stora påfrestningar (jämför diskussion i White - Levine - Vlasak 1980). Då institutioners/organisationers existens är formellt given och deras arbetsfält begränsad, kan de försöka öka sin *flexibilitet*. De försöker då påvisa sin legitimitet genom att ta sig an nya problem, kanske i "kamp" med andra institutioner eller ny organisering. Därigenom vidmakthåller el, den ökar den också sin institutionaliseringsgrad. Är inte organisationen/institutionen flexibel i uppgifter eller arbetssätt, alternativt

att regelverk eller andra strukturella faktorer omöjliggör flexibilitet (låg autonomi), riskerar organisationen/institutionen att bli obsolet och, förr eller senare, ersättas.

Ett utmärkt exempel på diskussionen ovan, med bärighet på försöket i Fränsta, är försäkringskassornas kraftigt förändrade arbetsuppgifter under nittio-talet. Försäkringskassan har dels utökat sitt ansvarsområde genom sitt samordningsansvar för rehabiliteringsinsatser, dels förlorat arbetsuppgifter till andra offentliga organisationer (sjukresorna till landstingen) och privata företag (sjukersättning under de första 14 dagarna). Försäkringskassan uppvisar kraftigt omdefinierade sektorsgränser. Ånge kommun och skogsvårdsstyrelsen är två andra myndigheter i Samservice som också kan uppvisa ändrade arbetsuppgifter eller förändrade sektorsgränser för sin verksamhet.

Autonomi och flexibilitet - exemplet Samservice

En viktig orsak till att Samservice-försöket en gång startade, det vill säga att de statiska, förändringsobenägna krafterna betvingades i organisationerna, var att det förelåg samtidiga behov från ett flertal offentliga myndigheter. Inom såväl polisen, försäkringskassan som kronofogdemyndigheten ifrågasattes möjligheterna att finnas kvar i Fränsta. Samtidigt fanns från flera myndigheter behov av ändamålsenliga lokaler. Alternativet, att enbart finnas etablerad i kommunens centralort, var ej acceptabelt av flera olika skäl. För försäkringskassan har ett utbrett kontorsnät ansetts vara en strategisk överlevnadsfråga, till exempel med hänvisning till att få bibehålla det administrativa ansvaret för pensionssystemet. För posten utgjorde medborgarkontorstanken en möjlighet att på affärsmässig grund kunna överta, alternativt inom sin verksamhet erbjuda, offentlig service i glesbygd. För polisen utgjorde medborgarkontoren, med arbete över myndighetsgränser, en möjlighet att bibehålla och kvalitativt utveckla sin service i glesbygd. Dessa samtidiga behov gav, med hjälp av den auktoritet genom vilken länsstyrelsen var samt kunde uppmana de statliga myndigheter

na till samarbete, utrymme till flexibla organisationslösningar (även om det enbart gällde samlokalisering). I flera fall med en avvaktande hållning från de centrala myndigheternas sida eller direkt motsättning till myndigheternas centrala policy. Starten av medborgarkontoret i Fränsta karaktäriserades därmed av ett autonomt beslutsfattande från den regionala nivåns sida i förhållande till centralmakten.

Under försökets gång har det autonoma beslutsfattandet överflyttats från den regionala nivån till den lokala. Förändringen i försökets ambitioner, från samlokalisering till avsektorisering, 'registrerades' inte på den regionala och den centrala nivån vilket medförde att försöket alltmer kommit att utvecklas underifrån i myndigheterna. Detta har dock inte skett problemfritt. Det föreställda handlingsutrymmet på lokal nivå överensstämde inte med det handlingsutrymme den regionala och centrala nivån önskade. ge. Det skapade diskrepanser mellan organisationsnivåer rörande vad Samservice representerade, olika förväntningar på arbetsuppgifternas innehåll, olika uppfattningar om betydelsen av utökad beslutskompetens och behov av arbetsorganisatoriska förändringar samt olika värderingar rörande behovet av regelreformer och särbehandling. De praktiska konsekvenserna har visat sig i att personalen inte uppfattat något stöd eller någon förståelse från centralt håll rörande behovet av regeländringar för att kunna arbeta över myndighetsgränser. Vidare hade det saknats stöd för, och intresse av, intern nedbrytning av sektorsgränser.

Förutom samtidiga behov har flera myndigheter under försökets gång befunnit sig i kraftig intern förändring (posten, skogsvårdsstyrelsen, försäkringskassan) eller varit utsatta för kraftig omvärldsturbulens (arbetsförmedlingen). För flera av de deltagande myndigheterna har under Samservice två första verksamhetsår de strukturella motstånden därmed varit försvagade och möjligheten till flexibilitet i arbetsätt följdaktligen större. Omvärldsturbulensen visar sig tydligt i arbetsförmedlingens ärendebelastning. Sverige har under den period försöket i Fränsta pågick genomgått en av sina kraftigaste lågkonjunkturer någon-

sin med historiskt höga arbetslöshetssiffror. Volymen ärenden har varit skäl nog för att motivera stöd och hjälp från övrig personal i serviceenheten. Integrationen av arbetsuppgifter har här utvecklats av tvingande nödvändighet.

Det arbete över myndighetsgränser (större flexibilitet i handläggning av medborgarnas ärenden) som förekommer i serviceenheten har uppskattats av invånarna i Fränsta med omnejd. 88 procent av medborgarnas kontakter med polisen, Ånge kommun, försäkringskassan och arbetsförmedlingen går helt eller delvis genom serviceenheten. En siffra som överensstämmer med resultat från de danska försöken med 'kvikkkrank' (Ds 1993:4) och från servicestugorna i Botkyrka kommun (Civildepartementet 1993). 65 procent av invånarna anser att Samservice är ett bra sätt att organisera kontakten mellan medborgarna och offentlig förvaltning. Lokalbefolkningens uppskattning har stärkt personalens ambition och intresse för försöket och bidragit till att det i stor utsträckning kommit att utvecklas underifrån.

Komplexitet och strukturellt motstånd, exemplet Samservice
Komplexitet och strukturella motstånd har en tendens att verka systembevarande, att upprätthålla status quo eller begränsa styrkan i förändringsprocesserna. Att komplexitet kan skapa statiska system och motverka dynamisk förändring har påvisats i beslutsteori. Charles Lindblom (1959; 1979) visar övertygande hur beslutsfattandet marginaliseras genom komplexiteten i moderna välfärdssamhällen och dess program.

Det avsektorerade handläggandet karaktäriseras per definition av autonomi och flexibilitet i beslutsfattande. Mot det här i exemplet Fränsta stått interna sektorsgränser, inarbetade rutiner, lagar, behörighetsfrågor (strukturella motstånd) och vad avser vissa av frågorna, komplexitet i ärendehantering. Effektiva rutiner har saknats för systematisk bak-upp från 'baklandet', det vill säga respektive myndighets specialhandläggare och chefer i mer komplexa frågor. Ärenden med hög pro-

blemkomplexitet har därmed begränsat eller försvårt frontlinjepersonalens handlingsmöjligheter och serviceambitioner. Det har medfört att de vanligaste, enkla frågorna handläggs över myndighetsgränser. I dessa frågor har rutinerna för avsektoriserat samarbete snabbt etablerats, men relativt få ytterligare ärenden har därefter tillkommit. Den viktigaste orsaken till detta är det strukturella motstånd som regelverket utgör, i synnerhet behörighetsfrågorna till datasystemen och sekretesslagstiftningen.

Frågan är varför den regionala och den centrala nivån, med något undantag, så tydligt tagit avstånd från ambitionen med arbete över sektorsgränserna, eller underlåtit att ge förutsättningar för generalisthandläggning? Detta såväl internt som i förhållande till andra myndigheter. En förklaring, som indirekt framkommit i intervjuerna rör hierarkisk kontroll av verksamheten. Generalisthandläggning täckande flera myndigheter medför behov av kvalitetskontroll av tjänster utgående från medborgarnas behov, önskemål och reaktioner, snarare än regelverk, statistik och kontoställningar. En förklaring till den avvaktande attityden kan därför dels vara den allmänna bristen på utvärdering, dels att inblandade myndigheter inte känner sig ha instrumenten för kvalitativ uppföljning och utvärdering.

Komplexitetens betydelse som systembevarande faktor framkommer även tydligt på andra sätt i det empiriska materialet. Det var till exempel med hänvisning till behovet av unika expertkunskaper som skogsvårdsstyrelsens personal i Samservice inledningsvis avvisade alla ambitioner med samarbete över myndighetsgränser. Postens särskilda förutsättningar, verksamhetsmässigt motiverar även där det lokala motståndet mot avsektorisering. Komplexitet i ärendehantering tillåts dock inte avhålla kommunen och kraftigt regelstyrda verksamheter som polisen och försäkringskassan att lokalt pröva vägar till avsektoriserat handläggande. Här väger tydligt viljan till flexibilitet i ärendehantering tyngre än personalgruppernas specialisering.

Vissa av de myndigheter som deltar i Samservice-försöket kan utifrån texten ovan sägas

uppvisa låg anpassningsförmåga beroende på personalgruppernas specialisering och brister vad gäller interna informations- och styrsystem. Frågan inställer sig då hur kvalitetssäkring sker i dessa organisationer? En kvalitetssäkring som, vad gäller offentlig verksamhet, enligt gällande demokratinorm skall ha sin utgångspunkt i medborgarnas preferenser och servicebehov, inte statiska sektorsgränser.

Liten eller stor spridning av verksamheterna.

Det finns en mycket stor spridning verksamhetsmässigt mellan de myndigheter som ingår i Samservice. Integration över sektorsgränser uppnås inte över en natt och arbetet hade kanske varit hjälpt av om deltagande myndigheter varit mer naturligt sammankopplade verksamhetsmässigt. Komplexiteten i gränsöverskridanden i form av såväl specialiserade kunskaper som möjligen sociala interaktionsmönster skulle därmed ha underlättats.

Argumentationen ovan förutsätter dock att verksamhetsmässig spridning utgör ett problem. I flera av intervjuerna med centralt placerade handläggare har eventuella ambitioner med arbete över myndighetsgränser avgränsats till nära verksamhetsområden, till exempel ett samarbete mellan tings- och länsrätter, kronofogdemyndigheten, kriminalvården och polisen.

Argumenten för vikten av samarbete med nära verksamheter innehåller dock dels en inkonsekvens i förhållande till medborgarkontorstanken, dels motsägs dessa av erfarenheterna från Fränsta. Argumenten utgår vanligen från nuvarande sektorsgränser. Men indikerar inte tanken med medborgarkontor att de är föråldrade och behöver förändras? De utgår vidare vanligen från myndighetens interna arbetsformer och dess önskemål om samarbete. Men är inte tanken med förändringen av den offentliga sektorn att myndigheternas service skall vara behovsstyrda utgående från medborgarnas önskemål och krav, inom de gränser det politiska beslutsfattandet och regelverket sätter, eller utgående från behovet av förändrade regelverk (jämför Statskontoret 1993:25

14B)? Det finns inga resultat som antyder att medborgarna i Fränsta med omnejd uppfattar nuvarande sammansättning av myndigheter i Samservice som felaktig. Och varför skulle de det? Det är ingen slump; får man hoppas, att nuvarande myndigheter har funnits och finns i Fränsta.

En mycket stor majoritet av de svarande har heller inga önskemål om kompletterande service i huset. Det kan tolkas som att de för medborgarna mest använda tjänsterna finns representerade i Samservice. Även om vissa verksamheter i huset är artschilda, så tycks de utifrån medborgarnas perspektiv utgöra en bra blandning. Svaren i medborgar- och besöksenkäterna kan, rörande denna fråga, ha påverkats av flera faktorer. Slutsatsen är därför inte så entydig som den framställs här, men tillräckligt bärande för att problematisera argumenten rörande idén om nära verksamheter (reducerad komplexitet) till förmån för möjligheterna av dynamisk förändring (hög flexibilitet).

Avslutning

Inledningsvis i denna artikel angavs orsakerna bakom förnyelsen av lokal offentlig förvaltning till problem med att tillgodose krav på service (effektivitetskrav), en önskan att vidga medborgarinflytandet (förstärka den lokala demokratin), förbättra servicen till medborgarna (ändamålsenlighet) och minska de ekonomiska problemen hos stat och kommuner. Medborgarkontor som lokal offentlig förvaltningsform har i det föregående diskuterats med avseende på såväl effektivitet som ändamålsenlighet och direktinflytande för medborgaren. Den politiska beslutsprocessen har inte, mer än indirekt, berörts. Orsaken är att medborgarkontoret i Fränsta mer setts som en administrativ förvaltningsreform än en förvaltningspolitisk åtgärd i syfte att utveckla och förstärka den lokala demokratin. Övriga medborgarkontorsförsök som idag pågår i Sverige har samma karaktär, bland annat beroende på att servicenivån aldrig berört lednings- eller politiska uppgifter. Charles Wise och Erik

Amnå (1993) har visat att de flesta institutionella reformer som genomförts med avseende på lokal offentlig förvaltning i Sverige under de senaste årtiondena mer kommit att fokusera en effektiviserad förvaltning än fördjupad demokrati.

Ändå inger Samservice i Fränsta förhoppningar vad avser medborgarkontorens möjligheter att bidra till ett närmande mellan politiska beslutsfattare, den offentliga serviceutövningen och medborgarna. Lokaldemokrati-kommittén drog slutsatsen att medborgarna kommer att kräva att politiken och politikerna i lokalsamhället blir tydligare och lättare att nå. Krav ställs då på en effektivare och direkt kommunikation mellan dem och dess valda ombud, krav på större öppenhet och bättre insynsmöjligheter i förvaltningen liksom bättre möjligheter till direkt påverkan av den politik som förs och på den kommunala servicen (SOU 1993:90 s 16). Här har medborgarkontoren en roll. Man kan inte alltid i förväg veta hur nya organisatoriska former kan komma att verka på medborgarplanet. Möjligheten finns dock att medborgarkontors-försöken kan komma att förstärka medborgarnas möjligheter till insyn i, och påverkan på, den politiska prioriteringsprocessen. I varje fall i glesbygd och i de mindre städerna. För att det skall förverkligas krävs framsynthet och ambition vad avser att uppnå en hög servicenivå i de medborgarkontor som startar under försöksperioden åren 1994–1999.

Standardiserade medborgarkontor utgör inte någon slutlig lösning för lokal institutionell förnyelse. Det är nödvändigt att beakta lokala problem och förutsättningar. Offentlig verksamhet kan dock vinna på att pröva behov av institutionell förändring vad avser former för dess verksamhet. Vad säger att tidigare generationers tolkningar av folkviljan i politiskt administrativa strukturer med nödvändighet är de bästa för dagens generationer eller för framtida problemlösning (Holmes 1988; Elster 1988)? Rune Premfors skriver att demokratisering innebär en ymnigare förekomst av kvalificerade politiska samtal och samverkansprojekt på medborgarnivå (1994 s 19). Möjligheten finns att använda medborgarkon-

toren som arena för möten mellan politiker, tjänstemän och medborgare. Om det blir så är en empirisk fråga. En fråga som skall besvaras när försöksperioden avslutats och de olika ingående projekten utvärderats. Erfarenheterna från Samservice i Fränsta visar dock att medborgarkontor utgör ett tänkbart alternativ för institutionell förnyelse.

Göran Bostedt

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Bang, H P (1987) Politics as Praxis, A New Trend in Political Science, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 90 s 1-20.
- Barrett, S – Hill, M (1984) Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective, *Policy and Politics* 12 s 219-240.
- Bostedt, G (1991) *Politisk Institutionalisering*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Bostedt, G (1993) *Samservice – medborgarkontor i vardande*, Norra Förlaget, Sundsvall.
- Ds 1990:22 (1990) *Samordning av lokal offentlig service (SLOS). Dokumentation och utvärdering av ett projekt i Västernorrlands län*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Ds 1993:14 (1993) *Medborgarkontor – redovisning av pågående utvecklingsarbete*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Dworkin, G (1988) *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Eisenstadt, S N (1964) Institutionalization and Change, *American Sociological Review* 24 s 235-247.
- Huntington, S P (1968) *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Ingram, H (1977) Policy Implementation Through Bargaining, *Public Policy* 25, s 499-526.
- Kaufman, H (1976) *Are Government Organizations Immortal?*, Brookings Institution, Washington.
- Lidström A (1991) *Discretion, An Art of the Possible*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Lindblom, C E (1959) The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19 s 79-88.
- Lindblom, C E (1979) Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* 39 s 517-526.
- Majone G (1986) Mutual Adjustment by Debate and Persuasion, i Kaufman, F X – Majone, G – Ostrom, V, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Mazmanian, D A – Sabatier, P A (1981) *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Toronto.
- Montin, S (1993) *Svenska kommuner i omvandling*, Novemus, Forskningsrapport 1993:1, Högskolan i Örebro, Örebro.
- Nystrom, P – Starbuck, W, eds (1981) *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, London.
- Olsen, J P (1985) Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88 s 1-14.
- Olsen, J P (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Peterson, O (1989) *Makt i det öppna samhället*, Carlsons bokförlag, Stockholm.
- Premfors, R (1989) *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund.
- Premfors, R – Sandqvist, J – Sanne, M (1994) *Demokrati i storstad*, Carlssons, Stockholm.
- Rothstein, B, red (1991) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Selznick, P (1968) *Modern organisationsteori*, Prisma, Stockholm.
- SFS 1991:900, *Kommunallag*.
- Simon, H (1971) *Administrativt beteende*, Prisma, Stockholm.
- SOU 1990:40 (1990) *Demokrati och Makt i Sverige*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:72 (1990) *Lokalkontor – ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:90 (1993) *Lokal demokrati i utveckling*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Statskontoret 1993:14 (1993) *Medborgarkontor – arbetsuppgifter, verksamhetsformer och rättslig reglering*, Stockholm.
- Statskontoret 1993:14B (1993) *Medborgarkontor – arbetsuppgifter, verksamhetsformer och rättslig reglering*. Bilagor. Stockholm.
- Statskontoret 1993:14C (1993) *Medborgarkontor – försöksverksamhet*, Stockholm.
- White, P – Levine, S – Vlasak, G (1980) Exchange as a Conceptual Framework for Understanding Interorganizational Relationships: Application to Nonpro-

- fit Organizations, i Negandhi A, ed, *Interorganizational Theory*, Kent State University Press.
- Wise, C R – Amnå, E (1993) New Managerialism in Swedish Local Government, *Scandinavian Political Studies* 16 s 339-358.
- Zelmin-Åberg, E (1992) *Medborgarkontor – en väg till medborgarnära förvaltning*, Kommentus förlag, Stockholm.
- Edin, P: *Beskrivning av projekt SLOS 2*, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Regionalpolitiska enheten, Härnösand 1991-06-17.
- Hjern, A – Hjern, B: *Inläring för revir-avveckling. Medborgarkontoret i Härnösand: första verksamhetsåret*, ABH Företags- och kommuninfo AB, Umeå 1991-08-25.
- Rutqvist, H: *Att överskrida gränser. En utvärdering från personalperspektiv av ett försök att arbeta över förvaltnings och myndighetsgränser i Ånge kommun*, Firma vetskaparén, Härnösand 1993.

Övriga källor

Civildepartementet: *Medborgarkontor*, broschyr 1993-05-26.