Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)

SOU 1980:6

OFFENTLIG OCH REGIONAL VÄLFÄRD

En forskarrapport

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)

SOU 1980:6

OFFENTLIG VERKSAMHET OCH REGIONAL VÄLFÄRD

En forskarrapport

Statens offentliga utredningar
1980:6
Industridepartementet

Offentlig verksamhet och regional välfärd

Perspektiv på det politiska beslutsfattandet och den offentliga sektorn

En forskarrapport från expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)

Stockholm 1980

Figur- och kartarbeten Clara och Rezsö Laszlo
Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB, Stockholm

ISBN 91-38-05212-1
ISSN 0375-250X
Gotab Malmö 1980

Förord

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), tidigare expertgruppen för regional utredningsverksamhet, skall enligt sina direktiv initiera och samordna forskning på regionalpolitikens område, samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för beslutsfattare, planerare och andra intressenter.

ERU avslutar för närvarande en tredje forskningsetapp som påbörjades 1975. Under etappen har tidigare publicerats tre rapporter "Att främja regional framtid" (*SOU* 1978:46, 47) och "Industri till Norrbotten" (*SOU* 1978:68) samt "Att forma regional framtid" (Liber förlag 1978). Under det närmaste året kommer ytterligare fyra rapporter att publiceras. Dessa har utarbetats i de arbetsgrupper som studerat olika ämnesområden inom ERU:s forskningsprogram.

Föreliggande rapport har utarbetats av den grupp som haft i uppdrag att studera den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp. En presentation av gruppens forskningsprogram och olika deltagare finns i den inledning som närmast följer.

ERU framför sitt varma tack till alla som medverkat.

Stockholm den 15 december 1979

För expertgruppen för forskning om regional utveckling

Ingvar Ohlsson

Innehåll

Inledning

Forskningsprogrammet

Denna rapport är en sammanfattning av forskningsprogrammet "Det offentliga beslutsfattandet och den offentliga sektorn: deras roll i regionala utvecklingsförlopp". Initiativet till att utveckla detta program kom från expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). ERU hade tidigare ägnat särskild uppmärksamhet åt hushållens levnadsvillkor i skilda regioner och omgivningar (se t. ex. Ortsbundna levnadsvillkor, *SOU* 1974:2) och åt företagens situation i olika delar av landet (se t. ex. Produktionskostnader och regionala produktionssystem, *SOU* 1974:3). Den regionala samhällsutvecklingen i Sverige uppfattades som resultatet av ett "trepartsspel" med hushålls- och företagssektorerna som två av parterna, och det ansågs i fortsättningen angeläget att närmare granska den tredje partens, den offentliga sektorns, roll i den regionala utvecklingen.

I början av 1975 samlades några forskare från ämnesområdena statskunskap, nationalekonomi och geografi. Det som förenade dem var det offentliga som studieobjekt. Alla bedrev eller planerade att bedriva forskning utifrån någon av frågorna "vilka regionala konsekvenser har offentligt beslutsfattande?" och "hur påverkar den offentliga sektorn den regionala utvecklingen?" Under gemensamma diskussioner utvecklades ovan nämnda forskningsprogram som till en början bestod av fyra projekt:

A Offentligt beslutsfattande – offentlig sektor – regional välfärd,
B Regionala studier av beslutsprocesser och intressekonflikter,
C Bestämningsfaktorer och beslutsprocesser för lokal och regional offentlig produktion,
D Regionala och lokala spridningseffekter av offentlig verksamhet.

Fler projekt infogades efter hand i programmet (E–G). Till en gemensam bakgrundsteckning genomfördes studier av det offentliga beslutsfattandets och den offentliga sektorns förändringar i ett historiskt och geografiskt perspektiv. Ett projekt ägnades individorienterad kartläggning av offentlig service i landet som helhet och i några särskilt utvalda län. Slutligen genomfördes undersökningar av den offentliga sektorns inverkan på rörlighet och kvarboende i olika län och ortstyper.

Under sammanlagt tre år har forskningsprogrammet finansierats av Riksbankens jubileumsfond, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrå-

det och expertgruppen för regional utredningsverksamhet. I bl. a. projektbeskrivningar med bilagor i anslutning till ansökningar om medel 1975-01-28 och 1976-01-19 finns detaljerade redovisningar av de frågeställningar och planer som legat till grund för forskningsprogrammets olika projekt. Som framgår av dessa beskrivningar och den rapport som följer, ger de genomförda undersökningarna ingalunda svar på alla de frågor som kan rymmas under forskningsprogrammets rubrik. Avgränsningar har måst göras och kunde ha motiverat en mer blygsam titel av typen "Några aspekter på offentligt beslutsfattande och offentlig sektor: deras roll i regionala utvecklingsförlopp".

Forskningsarbetets organisation

Det stod redan från början klart att forskningsprogrammet krävde tvärvetenskapligt samarbete. De frågor som formulerades var alltför komplexa för att tacklas utifrån någon enstaka traditionell vetenskaps referensram. Som framgår av den fortsatta framställningen, har olika synsätt och teoriområden kommit till tals inom forskningsprogrammet. Vid sidan av mer traditionella ekonomiska frågeställningar har frågor som rör beslutsprocesser, beslutsteorier, kompetensfördelning, beslutskapacitet, administrativa regelsystem och rumsliga spridningsprocesser bl. a. behandlats. Ett hägrande mål har hela tiden varit att, trots den mångfacetterade uppläggningen, om möjligt nå fram till något som skulle kunna kallas *ett synsätt gemensamt för olika discipliner.*

Följande sammanställning visar vilka institutioner och forskare som deltagit i forskningsprogrammet:

A Offentligt beslutsfattande – offentlig sektor – regional välfärd
- Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet
  - Pär–Erik Back (projektledare)
  - Britt-Marie Kindblad
  - Kjell Lundmark

B Regionala studier av beslutsprocesser och intressekonflikter
- Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet
  - Kerstin Cederlund
  - Ola Jonsson
  - Lars-Olof Olander
  - Christer Persson
  - Gunnar Törnqvist (projektledare)
  - Ann-Cathrine Åquist

C Bestämningsfaktorer och beslutsprocesser för lokal och regional offentlig produktion
- Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet
  - Richard Murray

D Regionala och lokala spridningseffekter av offentlig verksamhet
- Kulturgeografiska institutionen vid Göteborgs universitet

Sven Godlund (projektledare)
Rolf Pettersson
Stefan Pettersson

E Individorienterad kartläggning av offentlig service
- Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet
  Bertil Johansson
- ERU:s kansli, Stockholm
  Marica Jenstav

F Kvarboende- och flyttningsstudier
- Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet
  Sture Öberg

G Det offentligas utveckling och omfattning
- ERU:s kansli, Stockholm
  Ingela Felländer
  Annie Persson

För att leda och samordna arbetena inom forskningsprogrammet tillsattes en *styrgrupp* med representanter för olika projekt. Efter hand visade det sig mer praktiskt att ersätta styrgruppen med den s. k. *OS-gruppen,* i vilken alla forskare i olika projekt ingick. Ordförande i grupperna har varit Gunnar Törnqvist och sekreterare Ingela Felländer och Annie Persson. I grupperna har också Gösta Guteland från ERU ingått.

Sammanträdena har roterat mellan de olika projektens hemorter (se ovan). Vid några tillfällen har dessutom möten hållits på andra platser, bl. a. i samband med s. k. öppna sammanträden, till vilka t. ex. planerare, politiker och utomstående forskare inbjudits. Sammanträdesverksamheten har finansierats av ERU.

OS-gruppens sammanträden har ägnats exempelvis uppläggningen och avgränsningen av olika projekt. Gemensamma bakgrundsteckningar och metodfrågor har diskuterats. Manusutkast har granskats och kritiserats. Mycket tid har ägnats frågor om möjligheterna att koppla samman och integrera synsätt och teoretiska ansatser från skilda projekt.

Erfarenheterna från det tvärvetenskapliga samarbetet har bara till viss del kunnat utnyttjas i denna rapport. Det ligger i sakens natur att den överblick som krävs för att utnyttja dessa erfarenheter mognar fram först i slutet av ett arbete. Betydelsen av de arbetsformer som prövats kan därför bedömas först på längre sikt (se rapportens avslutning).

Rapportens disposition

Rapporten består av tre delar. Första delen har karaktär av bakgrundsteckning. Den inleds med ett spekulativt kapitel, i vilket den s. k. konstanstanken presenteras. I andra kapitlet redovisas forskningsprogrammets begrepp och avgränsningar. Kapitlen 3, 4 och 5 ägnas det offentligas historiska framväxt och regionala omfattning.

I andra delen rapporteras olika forskningsprojekt. I kapitel 6 tecknas ett

gemensamt synsätt apriori, dvs. några vaga konturer till en teoretisk ansats som visar hur olika delar i forskningsprogrammet eventuellt kan kopplas samman och integreras. I kapitlen 7 och 8 sammanfattas olika forskningsprojekt. För att inte förta intresset för de särskilda bilagor, som senare kommer att publiceras, hålls dessa rapporter korta och ägnas huvudsakligen sådana delar av olika projekt som kan sägas vara av gemensamt intresse för hela forskningsprogrammet.

I tredje delen finns några slutsatser av de studier som genomförts och försök att vidga perspektivet. En konventionell sammanfattning har ansetts onödig i en rapport som i sig själv kan sägas vara en sammanfattning. Kapitel 9 rymmer istället några spekulativa synpunkter och referat från andra undersökningar och forskningsprojekt. I kapitel 10 sammanfattas och sammanvävs rapportens olika delar och avsnitt med hjälp av ett påhittat människoöde. Avslutningen ägnas en utvärdering av de arbetsformer som prövats och de försök till integration som gjorts inom forskningsprogrammet.

Vilka är författarna?

Denna huvudrapport är resultatet av ett lagarbete. Varje kapitel och avsnitt har diskuterats fram i OS-gruppen som helhet eller i särskilt tillsatta undergrupper. Till grund för dessa diskussioner har legat utkast, för vilka olika författare har svarat. Följande uppställning ger en ungefärlig uppfattning om hur arbetsuppgifterna fördelats:

Inledning
Gunnar Törnqvist

Kap. 1 Konstanstanken
Kerstin Cederlund
Ola Jonsson
Kjell Lundmark
Sture Öberg

Kap. 2 Definitioner
Pär-Erik Back
Kjell Lundmark
Annie Persson

Kap. 3 Historisk framväxt – beskrivning
Annie Persson

Kap. 4 Historisk framväxt – mekanismer
Annie Persson

Kap. 5 Nuläge och framtid
Ingela Felländer

Kap. 6 Gemensamt synsätt apriori
Gunnar Törnqvist

Kap. 7 Regionala komponenter i välfärden
7.1 Samtliga i kapitlet ingående författare

7.2 Richard Murray
7.3 Bertil Johansson
7.4 Rolf Pettersson
7.5 Sture Öberg
7.6 Britt-Marie Kindblad

Kap. 8 Beslutsfattande
8.1 Samtliga i kapitlet ingående författare
8.2 Richard Murray
8.3 Kjell Lundmark
8.4 Kerstin Cederlund
8.5 Ola Jonsson
Christer Persson
Ann-Cathrine Åquist

Kap. 9 Spekulationer och perspektiv
Gunnar Törnqvist

Kap. 10 Ett liv
Bertil Johansson

Avslutning
Pär-Erik Back
Sven Godlund
Britt-Marie Kindblad

För det slutliga redigeringsarbetet har en särskild redaktionskommitté svarat. Sekreterare i denna har varit Kerstin Cederlund som också hållit i och samordnat allt arbete i anslutning till tryckningen av denna rapport.

1 Konstanstanken

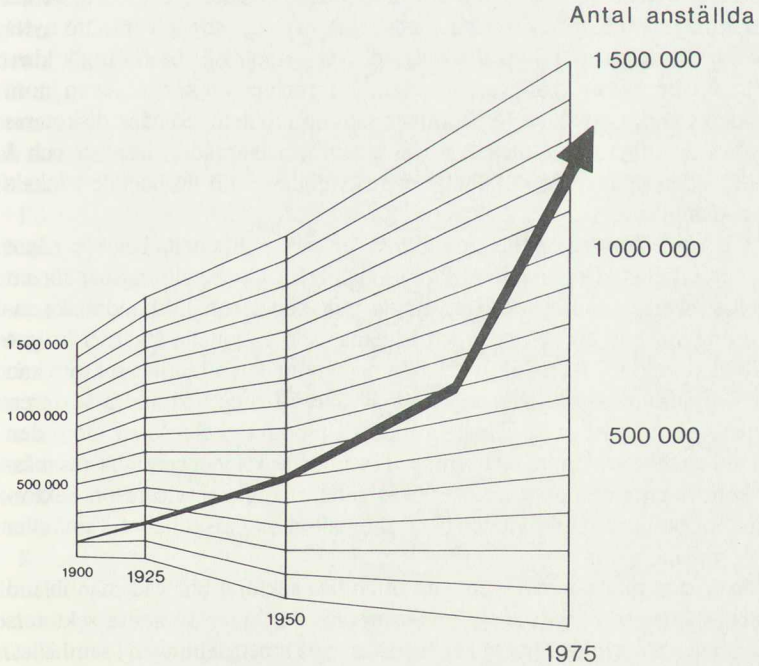
1.1 Offentlig sektor i ett samhälleligt perspektiv

Intresset för den offentliga sektorn har lång tradition inom politik och vetenskap. För närvarande tycks den allmänna debatten om denna intensifieras. ERU:s forskningsprogram om sektorns roll i samband med s. k. regional utveckling är endast ett av flera större parallella forskningsprogram kring den offentliga sektorn.[1]

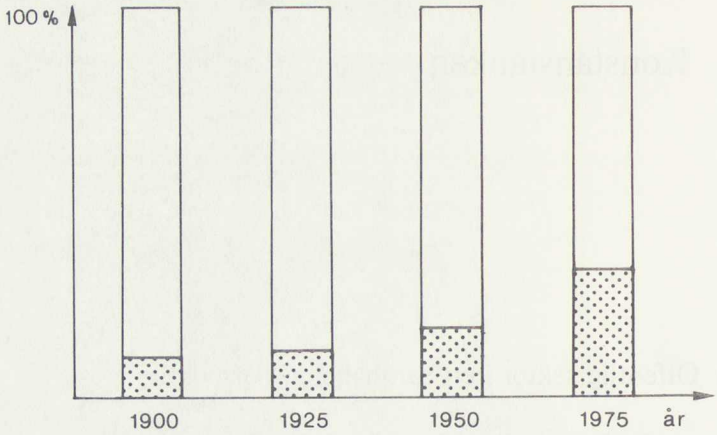
Det är lätt att förstå och motivera intresset för sektorn: den omfattar en stor del av samhället – vare sig vi mäter i andel av de förvärvsarbetande, andel av produktionen eller andel av beslutsmängden. Det är, som vi senare skall se, svårare att ange vad som menas med de centrala begreppen *offentlig sektor* och *regional utveckling*.

Kunskaperna om den offentliga sektorns innehåll, effektivitet och tillväxttakt vilar vanligen på resultat från administratörens analyser eller syn-

Figur 1.1 Antalet anställda inom offentlig sektor.



[1] Delegationen för långsiktsmotiverad forskning finansierar åren 1977–79 ett forskningsprogram "Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn". Programmet har publicerat ett flertal böcker i delegationens pocketbok-serie "Kontenta".
Ett annat forskningsprogram om offentlig sektor och dess utveckling i ett längre historiskt tidsperspektiv finansieras av humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet. Projektet leds av Bo Gustavsson.



Figur 1.2 Den offentliga sektorns andel av den totala sysselsättningen.

teser. Båda tillvägagångssätten är nödvändiga för att skapa förståelse för hur den offentliga sektorn är sammansatt och för hur dess olika delar förhåller sig till varandra. Ingen av arbetsmetoderna ger dock ordentlig vägledning för en diskussion om den offentliga sektorns roll i regional utveckling.

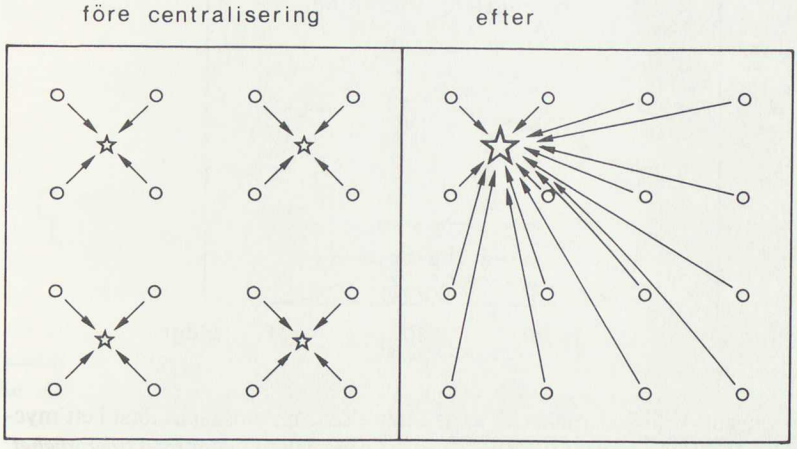
Paradoxalt nog behövs då inte i första hand en studie av den offentliga sektorn i sig utan snarare en studie av en betydligt *större mångsektoriell* helhet, som vi tills vidare kan kalla samhället. Utgångspunkten i ERU:s studier är, att endast en sådan *helhetssyn* ger perspektiv på och förståelse för den offentliga sektorn.

För en politiker med uppgift att ta ställning till den offentliga sektorns omfattning och utveckling är helhetssynen en nödvändighet. Olika delsektorer vägs ständigt mot varandra i de politiska besluten. En aldrig så väl dokumenterat lönande sjukvårdsinvestering kanske ändå gör mindre nytta för folkhälsan än en trafikpolitisk åtgärd. Näringspolitiska beslut utgör klassiska exempel på avvägningar mellan offentlig och privat sektor. Även inom åtskilliga andra områden förekommer samma problem. Således diskuteras graden av utbytbarhet mellan å ena sidan socialvårdande insatser och å andra sidan delegerade rättigheter och skyldigheter till de boende i lokala bostadsmiljöer.

Vid en helhetssyn på tillvaron förlorar en rad traditionella begrepp något av sin giltighet. Den ekonomiska rationaliteten, lätt beräkningsbar för ett företag eller en samhällssektor, utbyts mot den samhällsekonomiska rationaliteten, svår att definiera och beräkna. S. k. rationella åtgärder är inte självklart rationella. Produktivitetsökningar inom den offentliga sektorn kan vid en närmare analys visa sig bestå av övervältringar på andra sektorer, konsumentgrupper m. fl. Parallellt med att produktiviteten ökar inom den offentliga sektorn genom att exempelvis servicefunktioner centraliseras måste konsumenternas arbetsinsatser ökas genom längre serviceresor. Sektorekonomiskt har produktiviteten ökat. Samhällsekonomiskt har ofta små eller inga vinster gjorts.

Även den motsatta effekten – att offentliga sektorer blir vad man ibland kallar städgumma, som sopar undan negativa effekter av andra sektorers agerande – blir synligt först vid en helhetssyn på arbetsdelningen i samhället.

Exempel på övervältringar är otaliga. I den aktuella debatten beaktas de bl. a. vid diskussioner av hemsjukvård eller institutionell sjukvård.



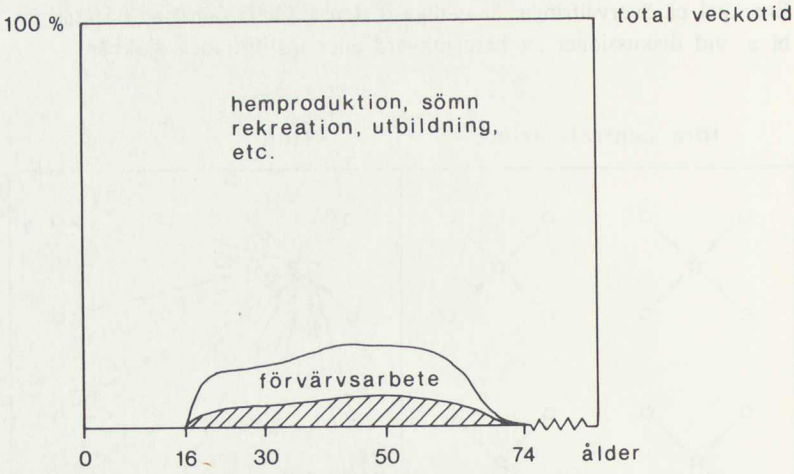
Figur 1.3 Centralisering av offentlig service och serviceresor.

1.2 Det samhälleliga perspektivet och konstanstanken

Svindlande nära försöken att nå en helhetssyn, där skeenden utspelas inom givna ramar, ligger tanken på ramarnas konstans. Av intresse är att pröva denna *konstanstanke* lite spekulativt på några skeenden med anknytning till den offentliga sektorns expansion. Utan att acceptera konstanstanken som sådan skall den ändå tillfälligt brukas som ett redskap för att erhålla en annorlunda insikt i företeelser som vanligen betraktas ur ett kortsiktigt förändringsperspektiv.

För att ge den mindre vanliga infallsvinkeln genomslagskraft överbetonas med avsikt de spekulativa inslagen i konstanstanken. På sikt skulle dock en kartläggning av och en förståelse för invariabla förhållanden vara en intressant arbetsuppgift för den grundläggande samhällsvetenskapliga forskningen, lika intressant som att utveckla kunskaper om graden av varaktighet och tröghet hos de mer påverkbara delarna av samhället. Det föreligger av allt att döma en rad styrande men hittills relativt outforskade konstanser i samhället. Vissa är beständiga på lång sikt, andra består endast under kortare tider. Samhällets ständiga förändring och obegripligt variationsrika kombinatorik kan dessutom många gånger ske eller rymmas inom givna ramar, som är intressanta att precisera eller känna.

Konstanta ramar för skeenden kan vara av skilda typer. Vissa skeenden är alltid oföränderligt rambundna genom *naturgivna* konstanser, som exempelvis människans genetiska kapacitet. Andra är definitionsmässiga konstanser genom att samhällsförhållandet ifråga gäller relationer. En annan



Figur 1.4 Den offentliga sysselsättningens (streckad volym) och det totala förvärsarbetets ungefärliga omfattning i förhållande till övriga verksamheter i samhället.

kategori "oföränderligheter" är de företeelser som omskapas först i ett mycket långt tidsperspektiv. Konstansen är i dessa fall liktydigt med *trögrörlighet*. Sveriges totalbefolkning förändras långsamt, vissa värdesystem är oerhört långlivade, etc.

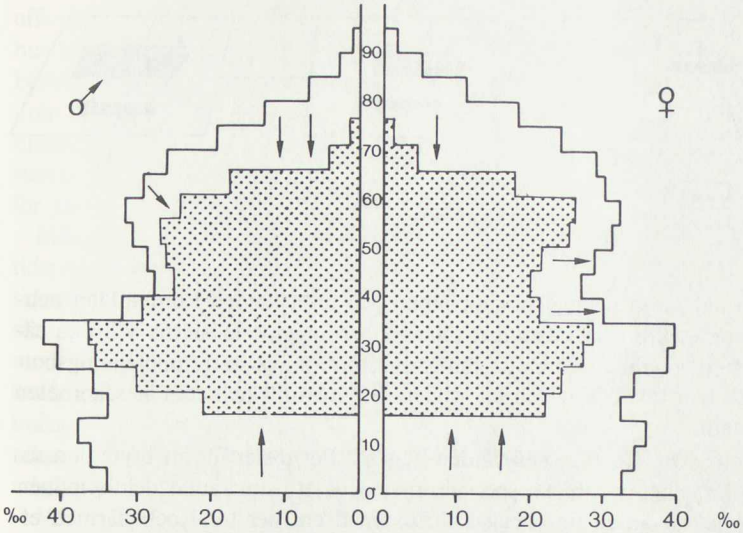
Vid ett empiriskt närmande till verkligheten kan olika konstanser inte alltid självklart föras till någon av de kategorier som antytts ovan. Vi får nöja oss med oförklarade iakttagelser där det spekulativa i ett konstansresonemang måste understrykas mycket starkt.

Ortssystemets struktur i Sverige ser i stort sett ut på samma sätt 1979 som 1879 eller 1779. Förändringen består av en successiv och proportionell tillväxt inom en och samma struktur. Den största orten är ständigt störst, den näst största är ständigt näst störst etc. Endast ett fåtal orter har mer påtagligt förändrat sin roll i systemet. De senaste hundra åren har Karlskrona, Skövde och några till minskat i betydelse medan Umeå och Kiruna har fått större uppgifter i det nationella ortssystemet. Definitionsmässigt minskar alltid någon ort i rangordning när någon annan ökar. Även funktionellt kan man se en motsvarande stabilitet eller konstans i ortssystemet.

Arbetsdelningen i landet sker för närvarande inom en i stort sett oförändrad totalbefolkning. När den naturliga befolkningsökningen stagnerat måste all regional utveckling som förändrar antalet invånare lokalt eller regionalt ske inom ramen för en nationellt konstant befolkning. Att förstå och prognosera omfördelningarna av befolkningen – de s. k. interregionala flyttningarna – är därmed en viktig uppgift för enskilda kommuner och län. För nationen som helhet är det eftersträvansvärt med både kunskaper om flyttningar och insikter om varför totalbefolkningens storlek är svår att påverka.

För tillfället sker arbetsdelningen inom en relativt konstant yrkesverksam befolkning. Tidigare pensionsålder, längre utbildning och fler förtidspensionerade i yngre åldrar bland män minskar förvärvsarbetets omfattning medan antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor kraftigt ökar (se figur 1.5).

Enligt samma grundidé skulle den offentliga sektorns växande verksamhet inte så mycket bero på en reell ökning av den totala mängden arbete som

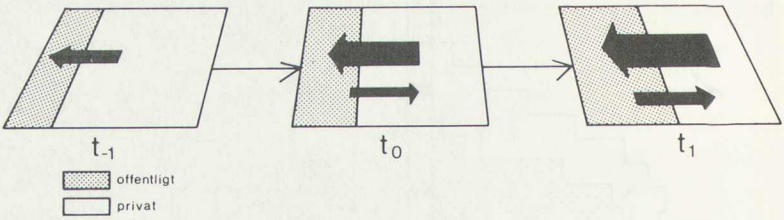


Figur 1.5 Yrkesverksam befolkning av den totala befolkningen. Tendenser till förändringar.

måste utföras i samhället utan mer på en omfördelning av landets totala resurser från den privata till den offentliga sektorn. Utbildning har exempelvis alltid funnits, fast förr kanske mer hårdhänt nära arbetsmiljön och idag i särskilda utbildningsanstalter. Detsamma gäller omvårdnad, sjukvård, barnuppfostran och andra samhälleliga aktiviteter. Exempel på det motsatta, dvs. att den privata sektorn övertagit funktioner från den offentliga sektorn, är inte lika vanliga.

Mycket av strukturomvandlingen kan på ett liknande sätt ses som omfördelningar av arbetsuppgifter som får sitt uttryck i olika näringars tillväxt och kontraktion. Direkt är numera exempelvis endast ett fåtal sysselsatta inom jordbrukssektorn. Hög mekanisering, väl organiserade inköps- och distributionskedjor, energikrävande gödsling förutsätter dock en mängd anställda inom industrisektorn. Forskningen kan inte ange hur stora de samhällsekonomiska vinsterna i dessa processer är i reala termer, t. ex. nedlagda arbetstimmar i förhållande till mängd färdig mat. Det finns anledning att förmoda att arbetsvolymerna i ett helhetsperspektiv är förhållandevis konstanta på kort sikt.

Konstanstanken kanske kan liknas vid ett antal kommunicerande sektoriella kärl. Pressar man ner problemnivån på ett ställe tenderar den att öka på ett annat. Forskarsamhället har med sin specialisering medverkat till att göra oss lite blinda för helheten. Vi låser oss också medvetet i sektoriella begrepp och omedvetna sektoriella tankekopplingar, exempelvis förleds vi ofta att glömma bort det svaga samband som råder mellan sjukvård och sjuklighet. För många blir det då en gåta att de stora och värdefulla sektoriella sjukvårdsresurserna till synes ger så litet utslag i folkhälsan. För närvarande söker forskare ta reda på om den kraftiga svenska satsningen på sjukvård över huvud taget kan spåras i data över t. ex. livslängd eller i levnadsnivå. Den förväntade livslängden är numera i stort lika lång i alla utvecklade länder – oavsett satsningar på sjukvård eller ej. Av allt att döma finns konstansen där och behöver utforskas.



Figur 1.6 Den totala arbetsvolymens fördelning över tiden mellan offentlig och privat sektor.

En rad samband mellan sjukvården och förhållanden i omvärlden neutraliserar sektoriella satsningar. När förlossningsspecialisterna vill öka säkerheten genom att göra avdelningarna större krävs större upptagningsområden. Fler taxifödslar kan bli följden. Ser man till helheten är säkerheten konstant.

Inom den offentliga sjukvården höjs allt fler röster för att bryta den somatiska och psykiatriska specialiseringen på ett stort antal deldiscipliner. Inom socialvården finns också försök med en mer total och därmed effektivare hjälp åt de behövande. Också inom andra viktiga delar av den offentliga sektorn arbetar man för att mildra sektoriseringens utfall när det gäller behandlingen av enskilda.

Även mer kvalitativa samhällsföreteelser kan tänkas i konstanstermer. Den totala makten i samhället kan uppfattas som en konstant storhet. Varje förändring som medför att någon får mer makt innebär samtidigt att någon annan får mindre. På samma sätt kan närbesläktade fenomen till makt uppfattas som om de hela tiden rörde sig inom givna fasta ramar. Det samhälleliga beslutsfattandet skall enligt vår normativa demokratiska idealmodell ske genom att valda representanter för medborgarna anger målen för den samhälleliga verksamheten genom sina beslut. Dessa verkställs sedan genom en förvaltningsapparat. Det styrningsproblem som ligger i denna modell faller också inom ett konstanstänkande.

Ytterligare ett exempel på konstansföreställningar är frågor om kompetensförskjutningar inom och mellan beslutsnivåer. Beslutskompetensen är konstant. Förskjuter man det publika bestämmandet över ett sakområde exempelvis till kommunerna, dvs. ökar den kommunala självstyrelsen, så minskar man samtidigt den statliga kompetensen.

Många konstanser i samhället bottnar ytterst i en rad mer eller mindre oföränderliga egenskaper hos människan. Man kan således förmoda att genetiskt och kulturellt betingade konstanta egenskaper begränsar handlingsutrymmet för exempelvis den offentliga sektorn. Det är välkänt hur besvärligt det är att "rationalisera" inom tjänstesektorn. Det är svårt att utbilda fler barn per lärartimme, att ge fler äldre hemhjälp med färre anställda, etc. Det föreligger tydligen en styrande konstans i våra möjligheter att på ett personligt plan hjälpa varandra.

På samma sätt som den engelske forskaren och satirikern Parkinson har gycklat med ett flertal till synes ständiga mänskliga svagheter och deras sätt att påverka uppbyggnaden av byråkratier inom den offentliga sektorn, kan man diskutera andra mänskliga konstanser som neutraliserar en rad åtgärder, som vidtages av den offentliga sektorn. Det enklaste formen av neutraliserande effekter härrör från beteendeförändringar efter det att den

offentliga sektorn vidtagit någon åtgärd. Vägverket kan i en kalkyl påvisa hur byggandet av en bredare och rakare väg ger tidsvinster för brukarna. Förbättringen genomförs. Det visar sig då att det blir attraktivt att bo långt ifrån arbetsplatserna eftersom kommunikationerna blir snabbare. Fler människor bosätter sig långt ifrån arbetsplatserna och utnyttjar vägen. Tidsvinsterna för de ursprungliga personerna i kalkylerna äts upp av tidsförluster för nytillkommande.

Många transporttekniska innovationer drivs igenom för att förkorta restiderna mellan bostad och arbetsplats, troligen utan att lyckas. Pendlingstiderna är sannolikt lika långa idag som för tio eller 30 år sedan. Det tycks råda en konstans i värderingen av hur lång restid vi tål innan vi överväger möjligheterna att flytta och/eller att byta jobb. Tanken är inte prövad men ändå intressant. Om den skulle vara sann kan man påvisa att en decentralisering av arbetsplatsstrukturen och en samtidig förbättring av kommunikationerna inom de tätbebyggda regionerna skulle tendera att skapa längre arbetsresor.

Våra beteendeändringar i samband med t. ex. offentliga sektorns agerande kan kartläggas i uppföljningsstudier. Nu är inte sådana studier vanliga. Inte heller vet vi mycket om de mänskliga konstanser som ligger bakom våra möjligheter till anpassning till nya situationer. Är de t. ex. kulturellt eller genetiskt betingade? Är de möjliga att förändra på sikt?

Om det föreligger starka konstanser i de värderingar som styr beteendet så ger det anledning till reflexioner på många samhällsområden. Exempelvis kan befolkningens riskvärdering och riskbedömning vara sådan att offentliga åtgärder för att minska olycksfrekvenser inom ett område snabbt motverkas av ändrade beteenden. Människorna skulle således enligt ett sådant synsätt ta risker på andra områden. Forskare har påvisat att riskutfallet i form av olycksfall, som leder till tidig död, är konstant i flertalet kulturer. Detsamma tycks gälla dödsolyckor i Sverige i ett historiskt perspektiv. Sannolikheten att drabbas av ond bråd död har inte förändrats under de senaste hundra åren. Däremot har dödsorsakerna skiftat från exempelvis drunkning till bilolyckor. Dessa kan påverkas med offentliga åtgärder, t. ex. trafiksäkerhetspropaganda, som påverkar körbeteendet. Vi måste dock vara öppna för att nya otillbörliga risker tas på andra områden. Man kan tänka sig att individuellt sportande eller nya tekniker inom kemi, energi, etc, utvecklas till nya riskområden.

Ändrade beteenden grundade på konstanser i värderingar påverkar också de relativa priserna. Bl. a. uppmärksammas dessa förändringar i debatten om s. k. relativa lägen. Konstanser i begränsade markresurser och konstanser i värderingar samverkar här till att bibehålla välståndsskillnader mellan olika samhällsgrupper. En allmän förbättring av befolkningens köpkraft gör det inte lättare att köpa den bästa villan eller den bästa sommarstugetomten för fler människor än före tillväxten. Eller som Fred Hirsch formulerat saken: "Om alla i en folkhop ställer sig på tå uppnår ingen bättre överblick" (Hirsch 1978).

1.3 Forskningens möjligheter att bidra med kunskap

Konstanstanken är intimt förknippad med helhetssynen. För forskare är helhetssynen lika önskvärd som för politikerna, men den är samtidigt mer problematisk att hantera. Den är lätt att efterlysa, men svår att handskas med i praktiken. Hela forskarsamhället är inställt på specialisering och djuplodande analyser av små delproblem. Antalet discipliner vid våra universitet och högskolor torde överstiga 500. Fler specialiteter skapas ständigt. Vi lär oss allt mer om allt mindre – och mindre beslutsrelevanta – delar av tillvaron.

Forskarna har således svårt att med samhällsvetenskaplig teori ge underlag för övergripande politiska beslut. Forskningen kan inte ge mycket mer än den intuitiva samhällsuppfattning som varje människa besitter. Andra yrkesgrupper, författare, politiker, etc tycks ha lättare att uttrycka en helhetssyn i ord. Flera orsaker samverkar till forskningens hjälplöshet. Forskaren får få eller ringa meriter genom försök att hantera kunskaper från många discipliner samtidigt. Inte heller är de analytiska verktygen tillräckliga när det gäller att hantera större och komplexa system av den typ som den bångstyriga verkligheten representerar.

För forskare knutna till ERU har det varit naturligt att – även om våra metodiska redskap är otillräckliga – åtminstone försöka se den offentliga sektorn som en del av helheten. Därmed vidareutvecklas det *trepartsspel,* mellan hushåll, företag och offentlig sektor, som ERU lanserade redan 1970. Vidare eftersträvas en överblickande ansats knuten till forskningskonsumenternas behov mer än till det rent inomvetenskapliga intresset. Syftet är att slå en brygga mellan området för den vetenskapliga uppmärksamheten – *den offentliga sektorn* – och den helhetssyn som omfattas av politiker – dvs. *det offentliga beslutsfattandet.*

Ansatsen betyder att forskningsprogrammet inte söker omedelbart praktiskt tillämpbara resultat. Snarare är ambitionen mer traditionellt forskningsinriktad i det avseendet att den söker en bättre förståelse för – i det här fallet – den offentliga sektorn och dess roll i regionernas utveckling. Även om ansträngningarna föder fler frågor än som besvaras, är det nödvändigt att sätta in en sektor i ett större sammanhang. Just den regionala aspekten kan ses som summan av alla sektoriella aspekter.

2 Definitioner

2.1 Inledning

Forskningsprogrammet behandlar det politiska beslutsfattandet (se definition som följer) och den offentliga sektorn. En central frågeställning är hur regionala förändringsförlopp påverkas av politiska beslut och av åtgärder inom den offentliga sektorn.

Hur bestäms då "offentlig sektor" i utgångsläget, dvs. innan man börjar laborera med att någonting händer som påverkar regionala förlopp? (jfr Back 1978).

Svaret på den frågan är inte enbart av teoretiskt intresse. I den allmänna debatten har många skiftande definitioner och avgränsningar förekommit. Risken för missförstånd är betydande om inte en precisering görs. Också i ett praktiskt-sakligt perspektiv är en sådan precisering önskvärd. Diskussioner om den offentliga sektorns storlek är exempelvis vanligt förekommande, bland annat i anknytning till regionalpolitik och regional planering. Varje bestämning av sektorns storlek vid olika tidpunkter eller i skilda samhällen och varje försök att avgöra om förskjutningar skett över tiden mellan det offentliga och det privata förutsätter emellertid att samma definition av begreppet offentlig sektor begagnas vid de olika mättillfällena. Även med detta krav uppfyllt blir operationaliserings- och mätproblemen betydande. De lämnas här tills vidare åt sidan (se kapitel 3).

Innan begreppet preciseras, ges i det följande några exempel på vad som menats med "offentlig sektor" i tidigare beskrivningar och analyser.

2.2 Tidigare definitioner

I litteraturen förekommer såväl teoretiska resonemang om hur den offentliga sektorn bör definieras som försök att mera direkt – "operationellt" – bestämma sektorns omfång (se översikt hos Tarschys 1978). Ibland är dessa ansatser otillräckligt koordinerade. De faktiska avgränsningarna följer inte alltid av de teoretiska övervägandena. I stället är det vanligt att låta bestämningen av offentlig sektor utgå från verksamheter som handhas av "det allmänna", mer eller mindre omedelbart uppfattat och på sin höjd konkretiserat till stat och kommun.

I åtskilliga statsvetenskapliga framställningar anses den offentliga sektorn

vara liktydig med stat och kommuner, uppfattade som organisatoriska enheter. Offentlig sektor har vidare använts som ett samlingsnamn på *vad som ombesörjs* av staten, kommunerna, landstingen och statskyrkan (Britz m. fl. 1974).

Stundom tas utgångspunkten för avgränsningen i vad som produceras eller konsumeras och försök görs att uppräkna den offentliga sektorns "enheter" med beaktande därav. I det svenska nationalräkenskapssystemet behandlas sålunda *produktionsenheter, vilkas produktionsresultat ställs till förfogande för till största delen offentlig konsumtion och som betecknas med termen offentliga myndigheter.*

Förutom statliga och kommunala myndigheter inräknas socialförsäkringsinstitutioner och vissa ideella organisationer som annars brukar räknas som enskilda. (Statistiska meddelanden N 1976:7.4. Nationalräkenskaperna 1963–1975).

Ett annat försök att precisera vad som menas med offentlig sektor gör Erik Höök (1962). Han utgår från *produktions- och efterfrågeförhållandena.* "Ser man saken ur produktionssynpunkt skulle man med offentlig sektor väl närmast förstå den del av samhällets produktion, som bedrivs i offentlig regi, av stat och kommuner. Betraktar man förhållandena ur efterfrågesynpunkt bör man ju med offentlig sektor avse den del av den totala efterfrågan på varor och tjänster, som på ett eller annat sätt kan hänföras till stat och kommun". Det senare synsättet ansluter i stort till nationalräkenskapernas begrepp offentliga myndigheter.

Den av ERU i tidigare sammanhang använda avgränsningen av offentlig sektor utgår från den *produktion* som bedrivs i offentlig regi. Den utgörs i huvudsak av tjänsteproducerande verksamheter. Offentlig sektor får sålunda omfatta: "tjänster som produceras av stat och kommun och som är avsedda för offentlig konsumtion. Vidare inbegrips de affärsdrivande verkens verksamhet, medan de statliga bolagen inte behandlas". (*SOU* 1974:1.)

Då Lars Nabseth väljer att utifrån förändringar i sysselsättningen beskriva "den offentliga sektorn" blir offentlig sektor lika med offentlig *konsumtion.* Han menar, att varken de affärsdrivande verken eller de statliga bolagen kan räknas till offentlig sektor. Vad gäller de affärsdrivande verken anser Nabseth att det här är fråga, inte om offentlig konsumtion, utan om offentlig produktion som sedan till stor del förbrukas som privat konsumtion. Därför bör affärsverken inte tas med. (Nabseth 1976.)

Avgränsningen av den offentliga sektorn har således utförts på många olika sätt. Vart man hänför exempelvis affärsverken och de statligt eller kommunalt ägda bolagen påverkar i hög grad bilden av den empiriska utvecklingen. Olikheter uppstår beroende på om man anlägger ett i huvudsak organisatoriskt eller ett i huvudsak samhällsekonomiskt perspektiv. I vilket fall som helst är det angeläget att undvika oklara eller cirkulära bestämningar: som framgått ovan återkommer termen "offentlig" i flera fall i definitionen av "offentliga sektorn".

2.3 Forskningsprogrammets definitioner

Att skapa en begreppsapparat eller ett synsätt som kan utnyttjas generellt vid studier och analyser av "politiskt beslutsfattande" och "offentlig sektor" tycks nära nog omöjligt. Utformningen får i hög grad styras av syftet med analysen, och begreppens innehåll varieras med frågeställningarnas art. I föreliggande sammanhang blir det av avgörande vikt att syftet är att studera konsekvenser av regionala förändringsförlopp – förlopp som diskuteras närmare i kapitel 6.

Med politik eller *politiskt beslutsfattande* menas, enligt en gångbar statsvetenskaplig definition som forskningsprogrammet gör till sin, auktoritativ fördelning av värden med giltighet för ett samhälle. Den beslutsordning, enligt vilken denna fördelning sker och i vilken *politiska beslutsfattare* är engagerade, brukar kallas politiskt system eller beslutssystem (se figur 2.1). Att fördelningen är auktoritativ innebär att den uppfattas som bindande; de människor som fördelningen berör är av den uppfattningen att de måste eller bör foga sig i den. Åtskillig värdefördelning med giltighet för samhället är icke-auktoritativ och faller alltså utanför det politiska systemet. Att fördelningen sker "för samhället" innebär att den angår alla eller det stora flertalet samhällsmedlemmar. Många värdefördelningar kan vara auktoritära men endast gälla en liten grupp av samhällsmedborgare; de tillhör då inte det politiska systemet.[1]

I praktiken kommer det politiska beslutsfattandet, så som det här definierats, huvudsakligen att utövas av regering och riksdag på den nationella nivån och av motsvarande organ på regional och lokal nivå (beslutande församlingar och styrelser). Men även andra aktörer (statliga, kommunala eller privata) kan undantagsvis fatta politiska beslut – detta gäller t. ex. ämbetsverk som normalt verkställer vad andra bestämt, men som inte sällan träffar avgöranden, innebärande att generella normer med räckvidd för hela samhället skapas. I forskningsprogrammets titel talas om "offentligt" beslutsfattande, ej om "politiskt". Vi är medvetna om att en distinktion mellan "offentligt beslutsfattande" och "politiskt beslutsfattande" kan (och i många fall bör) upprätthållas. Inte alla beslut, som fattas av statliga eller kommunala organ, är politiska (dvs. de innehåller ingen auktoritativ värdefördelning med giltighet för samhället). Och somliga politiska beslut fattas av privata sammanslutningar, helt eller delvis. Ur forskningsprogrammets synvinkel är offentliga beslut, som samtidigt är politiska, av störst intresse. Koncentration till dessa – både begreppsmässigt och i den empiriska analysen – blir därför naturlig.

Så kommer vi då till bestämningen av det andra för oss viktiga uttrycket, nämligen "offentlig sektor", som uppenbart är eller för oss bör vara någonting

[1]Definitionerna anknyter närmast till David Eastons begreppsapparat. De väcker en rad problem så snart det blir fråga om ytterligare precisering av begreppens innehåll och avgränsning samt – i än högre grad – då det gäller deras empiriska tillämpning; härom finns en omfattande litteratur. I föreliggande sammanhang, då syftet är att skapa en i forskningsprogrammet användbar generellt strukturerande begreppsuppsättning behöver dock detta förhållande inte vålla bekymmer. För en närmare diskussion av sättet att avgränsa politiskt beslutsfattande se exempelvis Anckar, 1974.

annat än "politiskt beslutsfattande", "offentligt beslutsfattande", "politiskt system" o. dyl. Medan de senare begreppen företrädesvis begagnas för att analysera *vem* som fattar beslut och *hur* dessa fattas, skall "offentlig sektor" främst begagnas i sammanhang, där det gäller att analysera eller beskriva hur uppgifterna fördelas på samhällspolitiskt relevanta kategorier av ägare, huvudmän, etc.

Tydligt är att en definition av offentlig sektor inte kan utgå från en bestämning av vilka uppgifter som "till sin natur" är offentliga; det skulle lätt leda till cirkelresonemang. Givetvis föreligger ett sakligt samband på ett normativt plan: när någon hävdar att en uppgift bör omhänderhas offentligt så kan argumentet vara just att uppgiften, enligt vederbörandes åsikt, "till sin natur" är offentlig. Men det normativa och faktiska överensstämmer aldrig, av skilda skäl: över tiden förändras såväl åsikter om uppgifternas natur som de faktiska förhållandena och vid en given tidpunkt råder skilda uppfattningar om vilka uppgifter som till sin natur är offentliga. Förhållandet att skilda medborgare har olika uppfattningar om *vilka* uppgifter som till sin natur är offentliga och alltså bör handhas av det publika är förstås en fundamental förutsättning för dagens politiska strider.

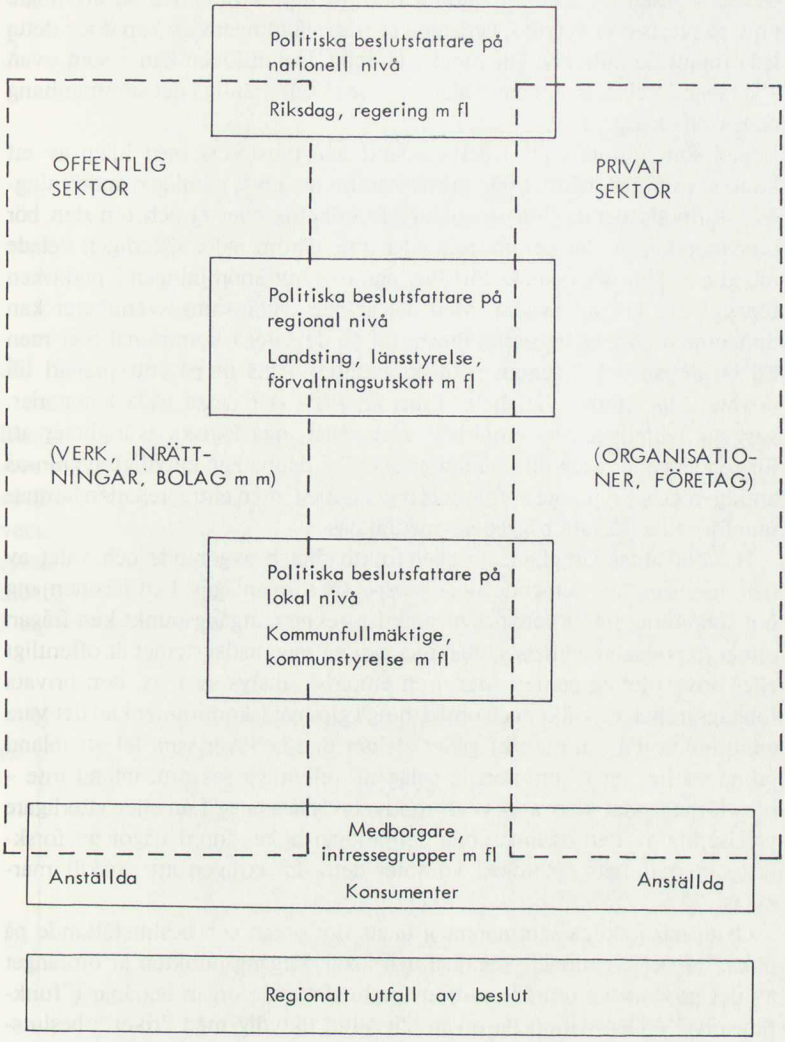
Tyvärr är språkbruket i sammanhang som dessa nästan hopplöst inkonsistent och förvirrande. Utan att kunna beskyllas för bristande logik har vi möjligheten att säga "denna uppgift ligger i vårt land hos det offentliga, trots att den är privat". Med uttryck som "x-uppgiften sköts i Sverige av enskilda, fast den borde vara offentlig" menas naturligtvis inte att x-uppgiften "till sin natur" borde vara annorlunda än den är. Utan tvärtom, vad som menas är att just därför att x-uppgiften till sin natur är offentlig så bör den handhas av "offentliga organ".

Vi kan säkerligen inte, åtminstone på kort sikt, göra mycket åt den språkliga förvirringen – därtill har den en alltför markant politisk funktion. Vi får godta att "x-uppgiften är offentlig" kan betyda olika saker. Dels att x-upppgiften (enligt någons åsikt) är offentlig till sin natur och alltså rimligen bör handhas av "offentliga organ". Dels att x-uppgiften faktiskt omhänderhas av "offentliga organ" och just därför kallas offentlig (också av dem som anser den vara privat till sin natur och att den alltså borde föras över till enskilda sektorn).

Mot bakgrund av det förda resonemanget kan vi nu formulera vår strävan så att vi skall definiera "det offentliga", "det publika", de "offentliga organen", samhällets "offentliga sektor" (eller vilken synonym vi vill begagna) utan att därigenom i och för sig någonting utsägs om vilka konkreta samhällsuppgifter som vid en given tidpunkt hör dit.

Föga överraskande blir då – likaledes mot bakgrund av vad som redan sagts – att definitionen utgår från organisatoriska snarare än från funktionella kategorier, att rollen eller funktionen dock kommer in vid en sekundär precisering samt att ansvarighetens karaktär till sist blir avgörande.

En avgränsning efter dessa linjer synes stå i samklang med forskningsprogrammets allmänna syfte som bland annat är att analysera offentliga sektorns roll i regionala förändringsförlopp; orienteringen mot beslutsfattande och administrativa anordningar gör det mindre lämpligt att välja en definition som baseras på ekonomiska kategorier.



Figur 2.1 Schematisk översikt över sektorer och nivåer i det politiska systemet.

Till offentliga sektorn räknas i forskningsprogrammet alla organisatoriska enheter – verk, inrättningar, anstalter, myndigheter, bolag osv. – för vilkas skötsel huvudmännen (ägarna etc) ytterst ansvarar inför folket i val och inte inför speciella grupper av medborgare, inför intresseorganisationer eller inför enskilda. Därvid räknas dock beslutande församlingar och därav beroende styrelser endast i den mån de vid sidan av sitt politiska beslutsfattande också utövar verkställande funktioner. På samma sätt räknas verk, inrättningar m. m. till offenliga sektorn endast i sin operativa roll; i den mån verksledningar (och liknande) fattar beslut som innebär auktoritativ fördelning av värden med giltighet för samhället räknas de till de politiska beslutsfattarna.

Även om inga logiska invändningar kan riktas mot denna definition är den inte problemfri, också bortsett från mätproblem i snäv mening. Verkligheten är komplicerad med många övergångsformer. Det är möjligt att

definiera offentlig sektor i samma riktning som ovan men så att högre krav på precision uppfylles; beroende på frågeställningens art kan dock detta leda till att definitionen blir mindre lämplig. Definitionen kan – som ovan – vara jämförelsevis allmänt hållen men ändå fullt tjänlig i det sammanhang den skall begagnas.

Vad som hittills sagts i detta avsnitt kan illustreras med hjälp av ett konkret exempel, hämtat från primärkommunal nivå, nämligen snöröjningen. Huruvida denna "till sin natur" är offentlig eller ej och om den bör omhänderhas av det kommunala eller inte, därom råder säkerligen delade meningar. Hur det faktiskt förhåller sig, dvs hur snöröjningen i praktiken försiggår, är lätt att avgöra. Men det är här avgränsningssvårigheter kan uppkomma. Antag att snöröjningen till en del sker i kommunal regi men till en annan del – genom politiskt beslut – lagts ut på entreprenad till privata. Inga större svårigheter finns att hålla isär dessa båda kategorier, vare sig teoretiskt eller empiriskt. Det vållar inga logiska svårigheter att föra endera eller båda till "offentlig sektor" – denna kan entydigt avgränsas antingen så, att röjning i kommunal regi tas med, men entreprenaden lämnas utanför, eller så, att bäggedera medräknas.

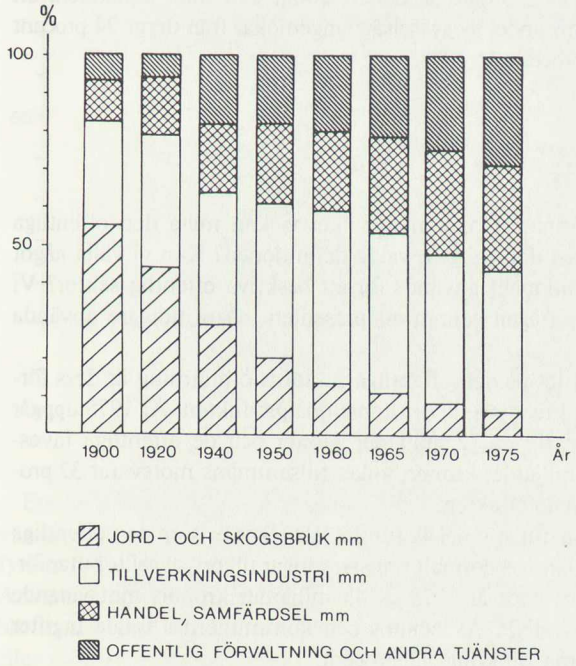
Här blir alltså lämpligheten eller fruktbarheten avgörande och valet av definitionsomfång beroende av de perspektiv som anläggs. I ett resonemang om snöröjning från företrädesvis praktisk-teknisk utgångspunkt kan frågan om entreprenadsystemets status (dvs. om entreprenadsystemet är offentligt eller privat) te sig perifer. Men i en empirisk analys av t. ex. den privata företagsamhetens villkor och omfattning i glesbygdskommuner kan det vara annorlunda. På samma sätt gäller att det inte behöver vara fel att ibland räkna statliga eller kommunala bolag till offentliga sektorn, ibland inte – bara förhållandet klart anges och motiveras. Då avsteg från eller ytterligare precisering av den ovannämnda definitionen göres inom något av forskningsprogrammets delprojekt kommer detta följaktligen att särskilt markeras.

Ovan har i skilda sammanhang talats om organ och beslutsfattande på olika "nivåer": nationell, regional och lokal. Utgångspunkten är omfånget av det geografiska område som ett beslutsfattande organ betjänar ("funktionsnivå"). Den nationella nivån blir alltid liktydig med "riket": beslutsorgan på denna nivå har kompetens med räckvidd över hela det svenska territoriet. Det territoriella elementet i uttrycket "regional nivå" är så gott som genomgående ett administrativt område – i flertalet fall länen. På motsvarande sätt representeras den lokala nivån i flertalet delprojekt av primärkommunen.

3 Historisk framväxt – beskrivning

3.1 Ett tjänstesamhälle växer fram

Under första hälften av 1900-talet ökar industrisysselsättningen snabbt. Även sysselsättningen inom tjänstesektorn ökar men ligger på en klart lägre nivå än inom industrin. Under de två senaste decennierna bryts denna utveckling och tillverkningsindustrins andel minskar (se figur 3.1). Andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin är 1975 ca 38 procent. Samma år arbetar bortåt 29 procent inom offentlig förvaltning och andra tjänster mot knappt 7 procent vid sekelskiftet.



Figur 3.1 Den förvärvsarbetande befolkningen fördelad på näringsgrenar 1900–1975.

Källa: Historisk statistik för Sverige Del 1, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1969, Folk- och bostadsräkningarna 1970 och 1975.

I tabell 3.1 beskrivs motsvarande utveckling. En förskjutning från varu- till tjänsteproduktion äger rum. Av tabellen framgår också att den offentliga sektorns andel av arbetskraften ökar.

Tabell 3.1 Den offentliga sektorns andel av de tjänsteproducerande näringarna 1965, 1970, 1975 och 1977

År	Tjänsteproducerande verksamhet i % av samtliga förvärvsarbetande	Offentliga sektorn i % av förvärvsarbetande inom tjänstproducerande verksamhet	samtliga
1965	49	50	24
1970	56	53	30
1975	59	57	34
1977	62	59	37

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, Årsmedeltal.

Figur 3.2 ger en bild av den offentliga sektorns andel av respektive näring åren 1963 och 1978. Som synes dominerar sektorn bl. a. inom undervisning och sjukvård. Dessutom ökar antalet sysselsatta inom dessa näringsgrenar mellan 1963 och 1978. Inom samfärdsel arbetar under båda nämnda år mer än 50 procent inom den offentliga delen. Totalt kan man konstatera att den offentliga sektorns andel av sysselsättningen ökar från drygt 24 procent 1963 till drygt 37 procent år 1978.

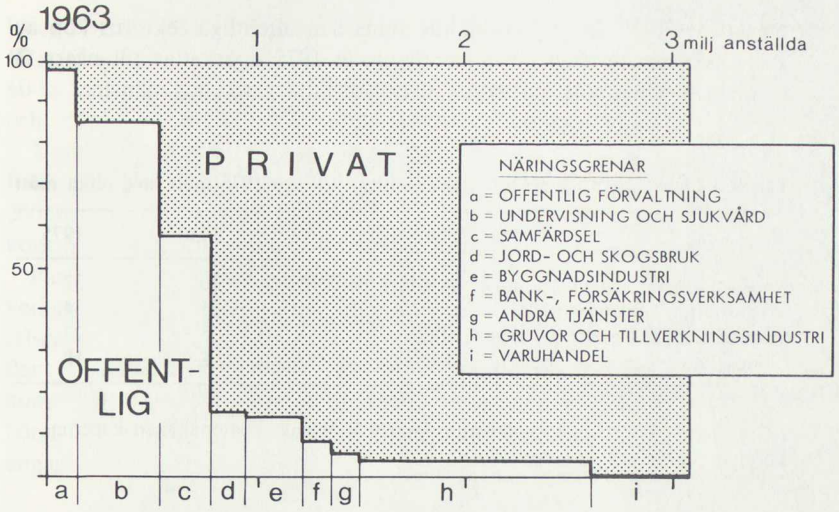
3.2 Mätproblem

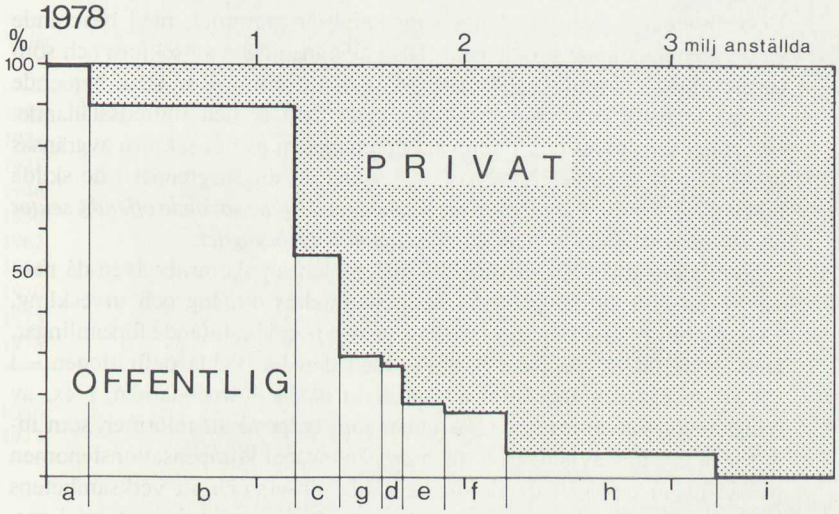
Är det möjligt att finna ett mått med vilket vi kan mäta den offentliga sektorn i enlighet med den tidigare valda definitionen? Kan vi välja något av de mått som traditionellt används för att beskriva offentlig sektor? Vi skall försöka besvara frågan genom att presentera några tidigare använda mått.

Det vanligaste måttet på den offentliga sektorns omfattning är dess förbrukning av resurser i relation till bruttonationalprodukten. År 1975 uppgår offentlig konsumtion till ca 72 miljarder kronor och de offentliga investeringarna till ca 20 miljarder kronor, vilket tillsammans motsvarar 32 procent av bruttonationalprodukten.

När man vill belysa hur stor del av samhällets resurser som den offentliga sektorn tar i anspråk lämnas normalt transfereringar till privat sektor utanför. Dessa transfereringar utgör år 1975 ca 48 miljarder kronor, motsvarande nästan 17 procent av BNP. Av statens och kommunernas totala utgifter utgör transfereringarna omkring 32 procent.

Den offentliga sektorns allt större engagemang i samhället finansieras i huvudsak med skatter och avgifter. Under tjugofemårsperioden 1950–1975 ökar bruttonationalprodukten från 31 till 287 miljarder kronor. Samtidigt fördubblas det offentligas andel av BNP. År 1975 utgör sektorns inkomster mer än hälften av BNP.





Figur 3.2 Antalet anställda inom offentlig och privat sektor fördelade efter näringsgren 1963 och 1978.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, Årsmedeltal. Anm. Näringsgrenen a. offentlig förvaltning omfattar även försvars-, polis- och brandskyddsverksamhet.

Ett annat mått är verksamma i offentlig tjänst. Det totala antalet förvärsarbetande, enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU), är år 1975 knappt fyra miljoner. Av dessa är 27 procent anställda inom stat och kommuner. Använder man AKU:s sysselsättningsbegrepp, som inkluderar affärsverken, blir motsvarande procentsats 34. Väljer man folk- och bostadsräkningarna eller nationalräkenskaperna som källa blir motsvarande tal 28 respektive 30 procent. Valet av statistikkälla har således också betydelse för den bild man får av sektorns omfattning.

Ett fjärde sätt att fastställa den offentliga sektorns storlek är att mäta värdet av offentliga myndigheters produktion. Denna produktion utgör 18

procent av BNP år 1975. Därjämte finns den offentliga sektorns köp av varor och tjänster från det privata, som år 1975 uppskattas till några få procent av det totala värdet av marknadsförda varor och tjänster.

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns omfattning 1950 och 1975 mätt med olika mått

	1950	1975
Konsumtionens och investeringarnas andel av BNP	16	32
Inkomsternas andel av BNP	25	54
Sysselsättningens andel av arbetskraften	15	27
Produktionens andel av BNP	8	18

Källa: Folk- och bostadsräkningarna, Statistisk årsbok, Nationalräkenskaperna, Löfgren (1978).

De redovisade måtten ger en uppfattning om den offentliga sektorns storlek uttryckt i använda resurser, inkomster, sysselsättning och produktion. Dessa mått kan även användas i forskningsprogrammet, med beaktande av de komplikationer som ligger i själva avgränsningen av sektorn och som berörs i anslutning till varje mått. Måttens utformning är bl. a. beroende av den statistik som produceras och inget mått är helt tillfredsställande. Det gäller således att hela tiden vara uppmärksam på hur sektorn avgränsas och vad som exempelvis menas med sysselsättningsbegreppet i de skilda fallen. *Man kan dock konstatera att bilden av en kraftigt växande offentlig sektor blir densamma, vilket mått på utvecklingen man än begagnar.*

I sammanhanget bör nämnas att mätproblem uppkommer även då man vill ge en bild av det politiska beslutsfattandets omfång och utveckling, t. ex. genom att räkna antalet innehavare av poster i beslutande församlingar. Dels är det så att politiska beslut – med den här valda definitionen – i allt större utsträckning fattas av andra än valda förtroendemän, t. ex. av tjänstemän. Dels finns undersökningar som tyder på att reformer, som innebär minskning av antalet förtroendemän, skapar kompensationsfenomen på så sätt att de kvarvarande ökar sin arbetsinsats och att verksamhetens intensitet i andra strukturer än de beslutande församlingarna, t. ex. i partiorganisationerna, också stiger.

3.3 Historisk framväxt – politiska beslutsfattare

Politiskt beslutsfattande är enligt vår definition i kapitel 2 auktoritativ fördelning av värden med giltighet för ett samhälle. Till gruppen politiska beslutsfattare räknar vi huvudsakligen ledamöter av riksdag och regering på nationell nivå, landsting, förvaltningsutskott och länsstyrelse på regional nivå samt kommunfullmäktige och kommunstyrelse på lokal nivå. Under tidsperioden 1911–1976 sker det inte några drastiska förändringar av antalet politiska beslutsfattare på nationell och regional nivå – på nationell nivå en minskning med ett trettiotal och på regional nivå en ökning med bortåt 600

ledamöter. Däremot minskar antalet kommunfullmäktigeledamöter kraftigt. Minskningen är en följd av kommunindelningsreformerna på 1950- och 60-talen som innebär en nedskärning från 2 498 landskommuner, köpingar och städer år 1951 till 277 kommuner år 1978 (se vidare kapitel 9).

Under de drygt 25 år som gått sedan den första kommunindelningsreformen, minskar antalet förtroendevalda i landets kommuner från omkring 200 000 till ca 50 000 (Gustafsson 1977). Under samma tid minskar antalet kommunfullmäktigeledamöter med drygt 20.000 personer (se tabell 3.3).

Parallellt med att antalet förtroendevalda minskar växer den kommunala verksamheten kraftigt under de senaste decennierna. Antalet ärenden i styrelser och nämnder ökar. För att bereda den växande ärendemängden anställs fler tjänstemän och nya befattningar inrättas. Exempelvis börjar några stora kommuner att tillsätta kommunalråd under 1960-talet. I början av 1970-talet börjar man heltidsanställda oppositionspolitiker. År 1977 är antalet heltidsengagerade kommunalråd 431. (Tarschys 1978.)

Tabell 3.3 Röstberättigade och valda kommunfullmäktige 1922–1976

Valår	Antal röstberättigade	Antal valda fullmäktige	Procentandelen fullmäktige av de röstberättigade
1922	3 227 421	28 184	0,87
1934	3 724 708	31 286	0,83
1938	3 926 742	42 143	1,06
1946	4 639 811	43 652	0,94
1950	4 765 517	36 098	0,76
1962	5 045 721	32 804	0,65
1966	5 341 320	29 546	0,55
1970	5 644 083	18 327	0,32
1973	5 686 600	13 236	0,23
1976	6 157 923	13 247	0,22

Källa: Levnadsförhållanden, Rapport nr 6, SOS, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1977.

Samtidigt som antalet förtroendevalda således minskar avsevärt ökar antalet anställda i kommunerna. Huvuddelen av sysselsättningsökningen avser personal i den direkta verksamheten i skolor, förskolor, etc. Det är därför viktigt att jämföra minskningen av antalet förtroendevalda med ökningen av antalet tjänstemän i beslutsberedande funktioner, dvs. de personer som arbetar med att ta fram underlag för besluten.

3.4 Historisk framväxt – offentlig sektor

3.4.1 *Kommunernas utgifter*

Kommunernas och landstingens allt fler och mer omfattande uppgifter måste ses mot bakgrund av de konsekvenser industrialiseringsprocessen får för samhällsorganisationen. Inflyttningen till städer och tätorter, de nya tätorternas framväxt, den sociala omgrupperingen av befolkningen och "omvandlingen av näringslivet bidrar till att ge de förutsättningar utifrån vilka kommunerna skall lösa sina gemensamma uppgifter".

Vid sekelskiftet är den kommunala verksamheten på landsbygden tämligen obetydlig och hänför sig huvudsakligen till fattigvården. Under andra hälften av 1800-talet löses ett flertal uppgifter genom direkta kommunala insatser. Anläggning och underhåll av gator, latrinhämtning och gaturenhållning hör till de uppgifter som först övertages av kommunerna. Verksamheterna ombesörjes dessförinnan vanligen av entreprenörer eller försummas till stora delar.

De år 1862 nyinrättade landstingen ansvarar för sjukvården som byggs ut och upprustas. Antalet vårdplatser stiger på kroppssjukhusen från 8 100 år 1900 till 19 000 år 1920, på epidemisjukhusen från 400 till 900. År 1920 finns 5 200 vårdplatser för tuberkulospatienter. Vårdorganisationen innehåller dessutom ett nät av distriktssköterske- och barnmorskemottagningar ute i länen. Trots denna expansion är landstingens verksamhet blygsam.

De kommunala aktiviteterna förekommer framför allt i de större städerna. Förändringar såsom 1907 års stadsplanelag och möjligheterna att fr. o. m. år 1909 överflytta folkskoleväsendet till borgerlig kommun i stad där stadsfullmäktige finns förstärker städernas dominans på det kommunala området (tabell 3.4).

Fram till 1915 stiger kommunernas utgifter oavbrutet. Under den efterföljande perioden fram till 1920-talets början ökar kommunernas utgifter ytterligare på grund av inflationen som följer med första världskriget. Därefter kan en nedgång konstateras i de nominella utgiftsbeloppen. Först i början av 1930-talet sker en verklig utgiftsökning. Under denna tid är det framförallt kostnaderna för att hjälpa de familjer som drabbats svårast av arbetslösheten som belastar budgeten i städerna och landskommunerna. Tiden efter andra världskriget präglas av en mycket stark ökning av den kommunala verksamheten. Tillväxten mellan åren 1945 och 1950 är nästan 80 procent mot omkring 37 procent mellan 1940 och 1945.

I städerna äger under 1950-talet en snabb utbyggnad av affärsverken och väg- och gatunätet rum. Den expanderande privatbilismen ställer stora krav på offentliga investeringar. I landskommunerna kostar det avsevärda summor att anlägga vatten- och avloppsledningar samt att bygga ut undervisningsväsendet.

Att enhetsskolan och senare grundskolan införs och att nya lagar tillkommer inom socialvården resulterar i tunga utgiftsposter för kommunerna. Samhällets delaktighet i uppfostran av barnen och vården av de äldre blir betydande.Dessutom får kommunerna nu allt mer ta hand om planeringen av bostadsförsörjningen. Kommunernas roll inom samhällsplaneringen blir således mycket viktig.

Tabell 3.4 Kommunernas utgifter (löpande priser, miljoner kr)

År	Totalt	Städernas andel	Landskommunernas andel	Landstingens andel
1901/05	133	62	32	5
1921/25	784	62	29	10
1941	1 480	62	28	10
1950	3 646	61	27	13
1960	10 188	59	25	15
1970	41 062	77		23
1976	100 156	74		26

Källa: Historisk statistik för Sverige, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1960, Statistisk årsbok.

En kraftig utgiftsökning efter 1945 inträffar även på landstingssidan. Framförallt stiger kostnaderna för hälso- och sjukvården. Den nya sjukkasselagen och de medicinska framstegen medför genomgripande förändringar på sjukvårdens område. Kommunaliseringen har också del i expansionen. Landstingen blir 1963 huvudman för i stort sett all kroppssjukvård i landet och senare under 1960-talet överförs även mentalsjukvården till landstingens verksamhetsområde.

3.4.2 *Statens utgifter*

Statens verksamhet påverkas även av förändringarna i samhället. Ännu en bit in på 1900-talet är statens helt dominerande uppgift att försvara landet. Statens budget fördelad på de olika departementen visar att de tre mest kostnadskrävande departementen vid sekelskiftet är försvars-, utbildnings- och socialdepartementen. Försvarsdepartementet har den avgjort största andelen vid periodens början, hela 45 procent. I figur 3.3 redovisas de tre departementens andelar av statens utgifter 1913–1978. Fram till tiden för andra världskriget minskar försvarskostnaderna. Utbildnings- och socialdepartementens ansvar växer under samma period. Arbetslösheten är det viktiga sociala problem som måste lösas. I Sverige är det av tradition staten som har hand om arbetsmarknadspolitiken.

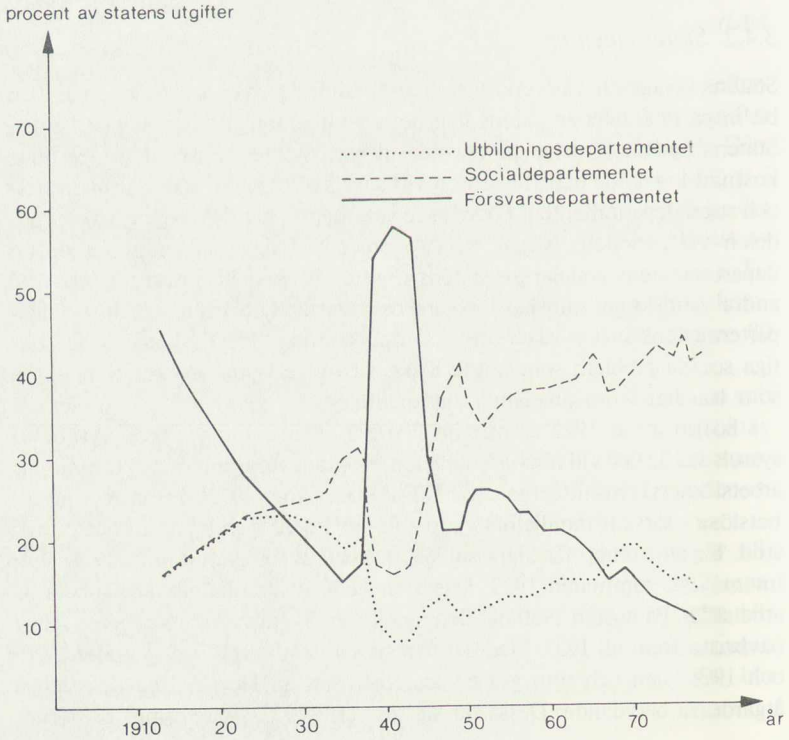
I början av år 1922 är mer än 200 000 arbetare utan arbete. Av dessa sysselsätts 32 000 vid nödhjälpsarbeten. Kontant stöd genom de kommunala arbetslöshetskommittéerna utgår till 64 000 (Elmér 1972). Därutöver får arbetslösa – särskilt familjeförsörjare – fattigvård eller andra rent kommunala stöd. En stor grupp får klara sig själv. Även när högkonjunkturen är som intensivast, sommaren 1929, är sex procent av de organiserade arbetarna arbetslösa. På hösten 1930 når den nya krisen Sverige. Arbetslösheten stiger oavbrutet fram till 1933. Med det nya synsätt som introduceras under 1920- och 1930-talen och som ges en teoretisk ram av Keynes, blir de statliga åtgärderna betydande. Dessa tar sig uttryck i 1933 års reformer på det ar-

betsmarknadspolitiska området. Den direkta hjälpen till de arbetslösa anses dock fortfarande vara kommunernas ensak.

En annan orsak till expansionen är de socialpolitiska åtagandena från statens sida. Utvecklingen på det socialpolitiska området har under lång tid varit tämligen obetydlig. De sociala aktiviteterna förekommer till stor del i frivilliga organisationer. Fattigvården är länge den enda offentliga verksamheten för att hjälpa sjuka, gamla och barn. Det kan nämnas att för den enskilde inidividen innebär 1871 års fattigvårdsförordning närmast en försämring. Då regeringen år 1907 tillsätter en fattigvårdskommitté tar staten initiativet på det socialpolitiska området. Arbetet resulterar bl. a. i lag om pensionsförsäkring och alkoholistlag 1913 samt fattigvårdslag 1918. Verksamhetsområdet för den obligatoriska fattigvården utvidgas. För att kontrollera verksamheten tillsätts fattigvårdskonsulenter vid länsstyrelserna. Några år senare kommer barnavårdslagen som innebär att barnavårdsnämnderna får ansvaret för många av de barn som tidigare är hänvisade till fattigvården.

Efter andra världskriget står socialdepartementet för en väsentlig del av kostnadsstegringen. Ökningen av antalet statliga myndigheter äger rum främst på det socialpolitiska området samt inom undervisning och forskning. 1950-talet är de stora skolreformernas årtionde.

Staten handhar således fram till 1950-talets mitt större delen av den offentliga verksamheten. Kommunernas andel ökar därefter alltmer och den är idag större än den statliga.



Figur 3.3 Försvars-, utbildnings- och socialdepartementens andel av statens utgifter.

Källa: Historisk statistik för Sverige, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1960, Statistisk Årsbok.

Anm. Till socialdepartementet räknas 1913–1944/45 pensionsväsendet, 1945/46–1949/50 pensionsväsendet och inrikesdepartementet, 1950/51–1973/74 inrikesdepartementet, 1974/75–1978/79 arbetsmarknads- och bostadsdepartementen.

Tabell 3.5 Den offentliga sektorns konsumtion och investering i procent av BNP

	1874	1915	1950	1965	1970	1977
Kommun	3,2	6,3	9,9	14,7	20,0	23,3
Stat	4,8	9,0	10,2	12,7	12,0	12,2

Källa: Brändström, Grimlund, Ricknell 1979.

Av tabell 3.5 framgår att staten tar en minskande andel av samhällets samlade resurser i anspråk. Samtidigt ökar emellertid statsförvaltningens samhällsstyrande uppgifter, vilket äger rum utan att de statliga myndigheterna byggs ut i motsvarande utsträckning. Det statliga inflytandet sker i stället genom bidrag och normer. De specialdestinerade statsbidragen till kommunerna är både många och mer omfattande. Flertalet av de myndigheter, som trots allt skapas, får övervakande, reglerande eller styrande uppgifter. Dessa myndigheters normeringsverksamhet är idag mycket omfattande. Särskilt inom vissa verksamhetsområden är behovet av nya normer stort. Arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen är de myndigheter, som toppar listan över utfärdade föreskrifter.

Karaktäristiskt för de senaste årens utveckling är också högre ambitioner och krav rörande exempelvis barnomsorg, äldrevård och samhällsplanering, där kommunerna redan har ett ansvar. Detta är några, bland många andra, orsaker till den kommunala expansionen, som sedan slutet av 1960-talet svarar för nästan hela den offentliga utgiftsökningen.

3.4.3 *Sysselsatta i stat och kommun*

Den expansion av utgifterna, som ovan presenterats, har sin motsvarighet i utvecklingen av antalet sysselsatta inom offentlig sektor (se tabell 3.6).

Tabell 3.6 Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn

År	Antal sysselsatta	Ökningen
1900	124 100	
1910	156 400	32 300
1920	232 300	75 900
1930	276 500	44 200
1940	356 400	79 900
1950	475 600	119 200
1960	597 800	122 100
1965	711 900	114 100
1970	974 300	262 400
1975	1 178 600	204 300
1977	1 290 000	111 400

Källa: Carlsson 1960, Statstjänstemän SOS, Landstingsanställd personal, Landstingsförbundet samt Kommunalpersonal, Kommunförbundet.

År 1900 sysselsätter stat och kommuner bortåt 125 000 personer. Under varje decennium därefter accelererar tillväxten med undantag av tiden 1920–30 då antalet offentligt sysselsatta "enbart" ökar med drygt 44 000 personer mot nära 76 000 årtiondet innan. Efter 1950 ökar tillväxten ytterligare. Den är 119 200 mellan åren 1940–50 och 122 100 mellan åren 1950–60, därefter 376 500 mellan åren 1960–70 samt 204 300 under första delen av 1970-talet. Av den totala sysselsättningsökningen svarar den offentliga sektorn för 88 procent under 1950-talet och därefter förutom samtliga nytillträdande på arbetsmarknaden även arbetskraft från andra delar av näringslivet. År 1977 var nästan 1,3 miljoner sysselsatta i den offentliga sektorn.

Av figur 3.4 framgår att den förvärvsarbetande delen av befolkningen ökar mer än antalet sysselsatta i offentlig sektor fram till 1940. Figuren visar även att det är i mitten av 1960-talet som den kraftigaste stegringen av antalet offentligt anställda inträffar.

Sysselsättningsökningen äger huvudsakligen rum inom kommuner och landsting. För landstingens del är det hälso- och sjukvården, som står för ökningen. Inom detta verksamhetsområde finns närmare 86 procent av de landstingsanställda. Av den primärkommunala personalen arbetar 1977 nästan 50 procent inom socialvårds- och socialförsäkringssektorn. Motsvarande andel är 40 procent år 1970 och 34 procent 1965. Enbart inom åldringsvården arbetar 25 procent av de kommunalt anställda.

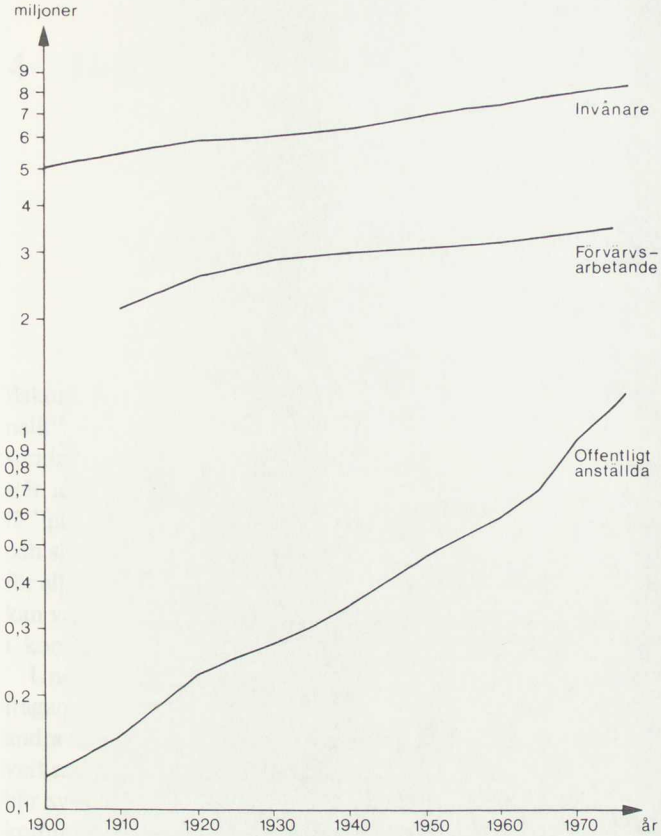
Den kommunala expansionen påverkas av förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Den hittillsvarande expansionen kännetecknas av att det är tjänster som tillgodoser individuella behov som ökar. Denna produktion handhas i stor utsträckning av kommunerna. Den mer kollektiva produktionen, som ligger inom statens ansvarsområde, är mindre expansiv.

Det faktum att det bland kommunal- och landstingsanställda finns en mycket stor grupp som arbetar deltid får också vissa effekter på det totala antalet sysselsatta. År 1977 är det totala antalet anställda 647 000, omräknat motsvarar dessa 517 800 årsarbetare.

Tabell 3.7 Andelen kommunalt anställda inom den offentliga sektorn samt andelen deltidsarbetande 1965, 1970, 1975 och 1977

År	Andel av totala antalet offentligt sysselsatta inom			
	Primärkommuner		Landstingskommuner	
	Samtliga	Deltid	Samtliga	Deltid
1965	27	14	12	3
1970	33	17	18	7
1975	34	24	22	10
1977	33	19	23	11

Källa: Landstingsanställd personal, Landstingsförbundet, Kommunal personal, Kommunförbundet.



Figur 3.4 Antalet förvärvsarbetande, invånare och offentligt anställda åren 1900 till 1978.

Källa: Historisk statistik för Sverige, Del 1, Befolkning, Folkräkningarna.

4 Historisk framväxt – mekanismer

Bakom den offentliga sektorns expansion finns både tillväxt av "traditionellt" offentliga verksamheter och en mycket omfattande utveckling och spridning av nya verksamheter. Åtskilliga kommunala verksamheter framstår idag som självklara. Men dessa har ursprungligen bedrivits av några få "pionjärkommuner". Därefter har de tagits upp av allt fler kommuner och slutligen kanske reglerats av staten för att garantera en viss servicenivå för alla invånare. Bakgrunden till att en kommun tar upp en ny verksamhet kan vara att man upplever ett visst behov eller brottas med ett visst problem i kommunen.

Under 1900-talet driver särskilt den teknologiska utvecklingen fram efterfrågan på nya serviceformer och arbetsinsatser. I Sverige liksom i många andra länder omhändertages dessa till stor del av det offentliga. De nya verksamheterna kräver investeringar av tidigare inte känd omfattning, vilka blir svåra för enskilda och privata företag att genomföra. Staten eller någon kommun är många gånger inblandad redan från början eller får efter en tid ta över hela ansvaret. Ett exempel på detta är expansionen inom transportsektorn. Bakom denna finns ett antal tekniska innovationer såsom post, tele, järnvägar och spårvägar.

Järnvägsbyggandet inleds under senare hälften av 1800-talet. Den grundläggande principen är att stambanelinjerna skall bekostas, ägas och förvaltas av staten, medan däremot byggandet av de smärre järnvägarna eller bibanorna skall ankomma på privata intressenter. Järnvägsnätets utbyggnad och ägande delas således mellan offentlig och privat sektor. Av framförallt ekonomiska skäl förekommer statsförvärv redan på 1800-talet. År 1939 beslutas om ett allmänt förstatligande.

Motsvarande utveckling gäller för spårvägarna. Stockholm får sina första spårvägar år 1877. Ursprungligen dras de av hästar. Undantagsvis förekommer ångdrift. Elektrifieringen inleds 1902, ungefär samtidigt med att spårvägarna börjar övergå från enskild till kommunal ägo.

Gemensamt för både järnvägarna och spårvägarna är att de utsätts för konkurrens från andra kommunikationsmedel. Bilarna övertar många transporter. Spårvägarna ersätts av bussar. Denna utveckling ställer i sin tur krav på vägar och trafikövervakning, uppgifter som sedan tas om hand av det offentliga.

Elektrifieringen i stort i landet är ett annat verksamhetsområde där de offentliga åtagandena blir betydande. De första kraftverksanläggningarna

uppförs av enskilda medan det offentliga engagemanget inleds efter sekelskiftet.

En rad tekniska innovationer tvingar fram insatser av stat och kommun. Man brukar skilja mellan komplementära och substituerbara utgifter och det finns då fog för att antaga att de offentliga utgifterna i viss utsträckning är av komplementär art. Det framhålls att utvecklingen av de offentliga tjänsterna som är komplementära till en privat efterfrågan i icke oväsentlig grad medverkar till den ökade utgiftsandelen för den offentliga sektorn.

Den nya tekniken innebär också nya produktionsmetoder, som bl. a. karaktäriseras av specialisering och arbetsdelning. Konsekvenserna för boendet och familjens funktion blir likaledes omfattande. En mängd göromål, som tidigare utförs inom familjen, överförs till företag och offentlig sektor. Förändringen innebär framförallt en omfattande omfördelning av existerande uppgifter från privat till offentlig regi, som t. ex. skolmåltider och sjukvårdstjänster.

När konstanstanken diskuteras i kapitel 1 antyds att det offentligas expansion till viss del är en följd av omfördelningar av aktiviteter mellan olika sektorer i samhället. I kapitlet redovisas ett antal exempel på hur aktiviteter över tiden fördelas mellan hushåll, företag och offentlig sektor.

4.1 Innovationsförlopp

En innovation inom den offentliga sektorn kan tolkas som en förändring, ofta är det fråga om en reform som förs fram på politisk väg och förverkligas genom ett beslut.

Förändringen kan vara ett handlingsprogram, en verksamhetsplan eller en annan åtgärd inom sektorn. Det nya behöver inte nödvändigtvis ha samma innovationsstatus i alla de kommuner som tillägnar sig det. För några av kommunerna kan det vara fråga om genomgripande revideringar av den hittillsvarande verksamheten, medan andra kommuner kanske endast behöver koordinera eller korrigera redan existerande verksamheter, eller bara införa nya benämningar på aktiviteter som redan förekommer hos dem. Det avgörande är om förändringen är ny för en kommun som anammar den oberoende av hur gammal planen/programmet är eller hur många andra kommuner som tidigare accepterat planen eller programmet.[1] (Karvonen, Anckar 1978.)

Nedan presenteras i korthet några fall som intuitivt upplevs som exempel på innovationsförlopp. Presentationen följer inte någon kronologisk eller innehållsmässig ordning, utan är endast en uppräkning av några aktuella fall. Exemplen kan med all säkerhet utökas med mer dagsaktuella innovationsförlopp. Det kan till exempel gälla barn- och äldreomsorg som vi återkommer till i kapitel 5.

[1] Uppmärksamheten riktas mot själva införandet av nyheter som motsvaras av uttrycket "innovating" och alltså inte mot själva uppfinnandet, "inventing". (Nelson, Winter 1977.)

Den obligatoriska folkskolan

Genomförandet av den obligatoriska skolan kan ses som exempel på ett innovationsförlopp. Den följande detaljbeskrivningen som hämtats från "Skolans geografiska utveckling i Sverige" av Torvald Gerger 1972, skall förutom att beskriva spridningen och omfattningen också ge en uppfattning om de faktorer som påverkar innovationsförloppet. Beskrivningen relateras till den indelning av förloppet i olika skeden som Gerger väljer. Dessa behandlas och avgränsas ytterligare i kapitel 5.

Det centrala politiska beslutet inom området fattas av Sveriges riksdag 1842. Beslutet kommer via lagar, förordningar och stadgar att omsättas till konkreta direktiv till myndigheter på lägre nivåer.

Initialskedet. Till detta skede räknas den tidsperiod som förflyter från det att lagstiftningen träder i kraft, till dess den första skolan fungerar. Den obligatoriska skolan kommer igång olika snabbt i skilda kommuner beroende på beslutsfattarnas agerande. I vissa kommuner sker etableringen snabbt, bl. a. finns i åtskilliga svenska orter en undervisning som igångsätts på frivillig basis, medan man i andra kommuner får genomföra reformen under motstånd från många invånare. Den fasta skolan förläggs i regel i den största byn (befolkningsmässigt), vilket för landsbygdsförsamlingarna leder till att skolan läggs nära kyrkan. Detta beror på att skolan i sin funktion under den första tiden är intimt sammankopplad med kyrkligt arbete.

Tillväxtskedet. Undervisningslokalerna sprids under tillväxtskedet till övriga delar av församlingarna som vanligen får sin skola alltefter elevunderlag. En viktig roll under tillväxtskedet spelar de statliga skolinspektörerna, som bl. a. har till uppgift att se till att kommunerna skaffar lokaler. Många kommuners ekonomiska problem, bl. a. till följd av alltför knappa statliga bidrag, motverkar en snabb utbyggnad. Befolkningens inställning, positiv eller negativ, till nyheten "skolan" påverkar i hög grad utvecklingen.

Mättnadsskedet. Den tid när spridningen stannar upp kallas mättnadsskedet. Skolenheterna är då spridda över landet på ett sådant sätt att elevernas reseavstånd begränsas. Under detta och det föregående skedet inträffar inga avgörande förändringar vare sig i fråga om befolkningsunderlag eller skolans olika funktioner.

Förutom initial-, tillväxt- och mättnadsskedet använder Gerger ytterligare två skeden, *koncentrationsskedet* och *avvecklingsskedet.* En koncentration av skolväsendet inträder när urbaniseringen leder till koncentration av befolkningen och krav ställs på större antal elever per årsklass. Denna koncentrationsprocess fortgår fortfarande samtidigt som det ställs krav på allt större skolenheter.

Avvecklingsskedet förefaller knappast aktuellt. Det obligatoriska skolväsendet kommer rimligtvis inte att avvecklas i Sverige. Så länge vi har en lagstiftning om en obligatorisk skola kommer skolorna att vara spridda över landet i anslutning till boendet. En fortsatt koncentration till större enheter kan naturligtvis lokalt uppfattas som en avveckling.

Senare delen av 1800-talet går åt för att genomföra folkskolereformen. De statliga myndigheterna stimulerar, flitigast används ekonomiskt stöd, de kommuner som inte får igång en tillräcklig verksamhet. Dessutom skapas en statlig kontrollapparat (Gerger 1978). Trots tillgång till skola finns under

många år en stor skillnad mellan den formella skolplikten och den verkliga skolgången.

Exemplet från skolan belyser ett komplett innovationsförlopp. Undersökningar av utvecklingen i Kalmar län visar att initialskedet varar fram till 1847. Tillväxtstadiet i sin tur avslutas under 1920-talet. Någon gång omkring 1930 uppnås en viss mättnadsnivå i antalet skolorter. Antalet skolorter förblir konstant till en bit in på 1930-talet då koncentrationsskedet inleds. Koncentrationen blir särskilt påtaglig under 1950- och 1960-talen. De faktorer som främst påverkar förändringsförloppet är administrativa beslut, befolkningsomfördelning, ekonomiska begränsningar och tillgängliga transportmedel.

Skolmåltider

Skolmåltidsverksamheten räknar sitt ursprung från mitten av 1800-talet. Först i slutet av århundradet kan man dock iaktta ett allmänt intresse för att anordna skolmåltider. I stort sett är det städerna som går i spetsen och bespisningen ordnas där i regel antingen av enskilda föreningar eller av kommunala myndigheter.

Statligt stöd till skolbarnsbespisningen lämnas första gången budgetåret 1937/38, främst föranlett av framställningar från ett antal länsstyrelser. Dessa framställningar är dock begränsade till att avse en social hjälpaktion till förmån för de av trettiotalets arbetslöshetskris svårast hemsökta delarna av landet.

År 1938 överlämnar befolkningskommisionen sitt betänkande. I detta ingår ett förslag om en väsentlig utbyggnad av skolbarnsbespisningen och som syftar till allmänna fria skolmåltider. Förslaget kommer emellertid aldrig att läggas fram för riksdagen. Tiden anses inte mogen för ett ställningstagande till det svårlösta och ekonomiskt betungande förslaget. Förutsättningarna för statsbidrag ändras emellertid. Från och med år 1939 krävs för statsbidrag att inom distriktet behov av sådana bespisning föreligger med hänsyn till arbetslöshet, antalet barnrika familjer med särskilt låg inkomst, antalet barn med långa skolvägar eller annan därmed jämförlig omständighet. Vidare krävs också att distriktet med hänsyn till det kommunala skattetrycket är i behov av statsbidrag till bestridande av nämnda kostnader eller på grund av särskilda omständigheter bör erhålla sådant bidrag. Trots att kommunernas intresse för skolbarnsbespisningen ökar sänkes anslaget för skolmåltider under budgetåret 1940/41 med hänvisning till det statsfinansiella läget.

Vid 1942 års riksdag höjes anslaget väsentligt. I samband härmed ändras lagstiftningen om statsbidrag. Bespisningen skall i första hand stå öppen för barn med lång skolväg, klena eller sjuka barn, barn från hem med svag ekonomisk ställning samt barn, vilka eljest under frukostrasten inte kan erhålla en från näringssynpunkt fullgod måltid i sina hem. Vidare gäller att skolmåltid skall tillhandahållas kostnadsfritt eller mot en avgift som inte får överstiga skoldistriktets självkostnad för måltiden. Avgift får tagas ut endast av målsmän, som utan svårighet kan erlägga den.

Vid 1943 års riksdag sker åter en anslagsökning. Höjningen motiveras

av önskemålet att skoldistrikten skall få en större del av sina kostnader för bespisningen täckta samt erhålla möjlighet att öka antalet bespisningsdagar. Därjämte vill man stimulera intresset för verksamheten i skoldistrikt, där skolbarnsbespisning ännu inte förekommer. Samtidigt vill man tillåta att även städer på samma villkor som landskommuner skall få statsbidrag till skolbarnsbespisning.

Figur 4.1 Andelen bespisade och icke bespisade folkskolebarn, länsvis, hösten 1943.

Källa: Betänkande om skolmåltiderna, *SOU* 1945:47.

Under höstterminen 1943 deltager nära 81 000 barn, eller 15 procent av samtliga folk- och småskolebarn, i skolbarnsbespisningen. Det övervägande antalet av dessa barn, nästan 65 000, erhåller gratis bespisning, medan de återstående 16 000 barnen erhåller skolmåltider mot hel eller nedsatt avgift. Det anordnas således endast skolmåltider för en mindre del av landets folkskolebarn. De regionala skillnaderna är avsevärda.

Nästa ökning av anslaget sker 1945. En orsak är den hemställan från skolöverstyrelsen som framhåller att försöksverksamheten med skolbarnsbespisning är av betydande social vikt och att den stundande fredskrisen kan förväntas medföra ett ytterligare behov av understöd till bespisningen.

Först efter förslag av 1941 års befolkningsutredning framläggs år 1946 en proposition som bl. a. utmynnar i att skolmåltider skall vara kostnadsfria och stå öppna för alla elever.

Skoldistriktens motiveringar för en utvidgad skolbarnsbespisning är:

- att förebygga risken för en försämring av barnens hälsotillstånd genom att barnen p. g. a. de långa skolvägarna måste ha med sig matsäck som får ersätta en lagad måltid mitt på dagen
- att underlätta kvinnornas arbetsbörda
- att variera barnens ofta ensidiga kost
- att främja den pedagogiska fostran

De negativt inställda distrikten framför:

- att de ekonomiska konsekvenserna är betydande
- att det saknas personal
- att en gemensam och med statens hjälp anordnad kostnadsfri skolbarnsbespisning skall uppmuntra understödstagaranda samt minska hemmens ansvarskänsla i en sak som mera anses vara en angelägenhet för hemmet än för skolan.

Befolkningsutredningen konstaterar att en positiv inställning föreligger dels i distrikt av industrikaraktär, i vilka kanske främst den höga andelen förvärvsarbetande kvinnor driver fram krav på offentliga åtgärder, dels i mindre bördiga jordbruks- och skogsbrukstrakter där de långa skolvägarna och den låga levnadsstandarden gör behovet av skolmåltider mera påtagligt.

I slutet av 1960-talet kan nästan alla skolbarn erbjudas skolmåltid. I dag får förutom elever i grundskolan även gymnasieelever fria skolmåltider. Utöver ett huvudmål serveras i en del kommuner också ett mellanmål.

Tabell 4.1 Utvecklingen av andelen bespisade elever i folkskolorna

	1930/31	1935/36	1940/41	ht 1943	1957/58
Andelen bespisade barn (%)	3	6	13	15	79

Källa: Betänkande om skolmåltider, *SOU* 1945:47, Statsbidrag till anordnande av skolmåltider, *SOU* 1958:37.

Den offentliga arbetsförmedlingen

Ända fram till 1900-talets början ligger all organiserad arbetsförmedling i privata händer.

I äldre tider utgör marknaderna mötesplats för arbetsgivare och arbetssökande inom jordbruk och husligt arbete. Under skråväsendets tid tjänstgör skråna som förmedlingsorgan för hantverksyrkena. På 1700-talet finns dock under några år i Stockholm ett "adresskontor" inrättat, vilket har arbetsförmedlingsuppgifter och åtnjuter särskilda privilegier. Detta kan sägas vara det första försöket till ett offentligt arbetsförmedlingsorgan.

I slutet av 1800-talet medför den fortskridande industrialiseringen behov av en organiserad arbetsförmedling, som står i ständig kontakt med arbetsmarknaden. I Stockholm reses inom de första fackföreningarna redan år 1883 krav på en mer rationell ordning för arbetsannonsering.

I samband med förslag till åtgärder för minskning av arbetslösheten i Stockholm på 1890-talet omnämner en av överståthållaren tillsatt kommitté i sitt betänkande (1895) betydelsen av att inrätta arbetsförmedlingsanstalter, antingen anordnade av stat eller kommun eller tillskapade på enskilt initiativ men understödda och kontrollerade av kommunerna. Kommittén ställer sig emellertid själv avvaktande till frågan om särskilda offentliga arbetsförmedlingsorgan.

Tabell 4.2 Den offentliga arbetsförmedlingens tillkomst

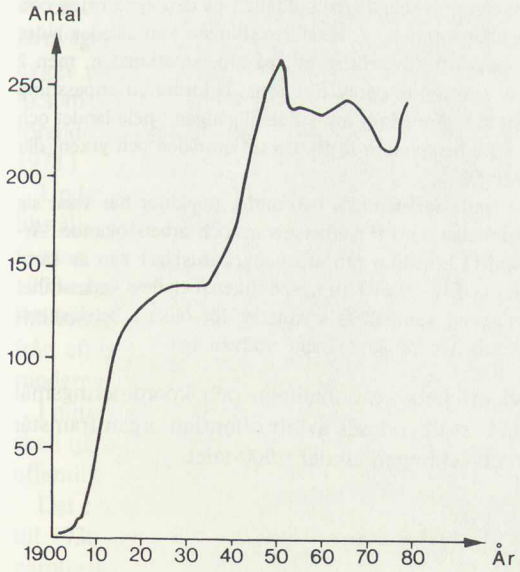
Initiativ/ åtgärd	Tid	Bakgrund/ debatt	Innebörd	Effekt
Motion om utredning av frågan om ordnad arbetsanvisning	1900 och 1901	Understrykes kraftigt att arbetsförmedlingen kan lindra arbetslöshetens verkningar. Riskerna för arbetsfreden, om arbetsgivarna och arbetstagarna var och en på sitt håll ordnar förmedlingsorgan. Exempel på den privata förmedlingsverksamhetens starka vinstintressen vid omsättning av arbetskraft gives.	Hela landet skall täckas med ett nät av kommunala förmedlingskontor. Samverkan mellan dessa skall åstadkommas av staten. Arbetsförmedlingen skall vara kostnadsfri.	Avslag på motionerna.
Kommunala förmedlingskontor i Helsingborg och Göteborg	1902			
Kommunala förmedlingskontor i Malmö, Lund och Stockholm	1905			
Kommunala förmedlingskontor i Norrköping, Karlskrona, Karlstad och Sundsvall	1906			

Initiativ/ åtgärd	Tid	Bakgrund/ debatt	Innebörd	Effekt
Förslag om anslag 15 000 till porto, blankettryckning m. m.	1906	Staten måste ingripa för att åstadkomma nödvändig samverkan mellan de olika anstalterna.	Åstadkomma en enhetlig arbetande offentlig arbetsförmedling som skall tjäna hela arbetsmarknaden. Genom statsmakternas stöd förstärks också olika myndigheters och enskildas intresse för att inrätta nya anstalter.	Det första statsanslaget till arbetsförmedlingarna beviljas 1906.
Kommunalt förmedlingskontor i Gävle	1907			
Kommerskollegium utses till förmedlingarnas tillsynsmyndighet	1907			
Östergötlands läns landsting beslutar om offentlig arbetsförmedling	1907		Huvudkontor i Linköping och 12 avdelningskontor	
Statsbidrag	1908		Statsbidraget uppgår till 8 500 kr., motsvarande 6 procent av de totala kostnaderna.	
Socialstyrelsen blir tillsynsmyndighet	1913			
Arbetsförmedlingsanstalter inrättade i alla län	1915			
18 nya kontor tillkommer	1916-1926			
Ett nytt kontor tillkommer	1927-1933			
Statsbidragen ökar successivt	1933		Statsbidraget uppgår till 248 000 kr., motsvarande 22 procent av de totala kostnaderna.	
1915 års socialförsäkringssakkunniga samt 1926 års arbetslöshetssakkunniga	1922 och 1926	Åtgärder för arbetslöshetens bekämpande	Den gällande organisationsformen skall lagfästas samt att staten genom utökade bidrag skall minska landstingens och stadsfullmäktiges utgifter.	
1932 års sakkunniga för arbetslöshetsförsäkring	1932		Förslag om att landsting och stad skall vara skyldiga anordna erforderligt antal förmedlingsanstalter. Statsbidragen skall höjas och merkostnaden för arbetsförmedlingens huvudman skall till allra största delen påläggas statsverket.	
Proposition	1933		Förbättringar i förmedlingsorganisationen.	Avslag

Initiativ/ åtgärd	Tid	Bakgrund/ debatt	Innebörd	Effekt
Regeringens förslag om lagstiftning angående arbetsförmedling	1934	Statsmakterna övertygade om att en förbättring av den offentliga arbetsförmedlingens organisation bör komma till stånd oberoende av arbetslöshetsförsäkringens införande.	Arbetsförmedlingen blir en obligatorisk institution på arbetsmarknaden. Gynnsamma villkor för statsbidrag.	Lag om offentlig arbetsförmedling träder i kraft 1935.
Staten övertar arbetsförmedlingarna	1940	Arbetsförmedlingarnas kapacitet är otillräcklig. Den anställda personalens anställnings- och lönevillkor skiftar.	Chefsmyndighet blir arbetsmarknadskommissionen. Länsarbetsnämnder inrättas. Staten bestrider alla kostnader för verksamheten.	Provisoriskt förstatligande
Proposition om förstatligande	1948		Verksamheten byter huvudman. Arbetsmarknadsstyrelsen inrättas.	

Källa: Kjellgren 1944, proposition 1947:239, *SOU* 1946:44, *SOU* 1947:24.

Tillväxten av antalet förmedlingsorgan visas i figur 4.2. Den tendens till mättnad som kan iakttagas omkring 1920 – vi vet t. ex. att alla län då erhållit förmedlingskontor – bryts abrupt då lagen om offentlig arbetsförmedling börjar verka. Något egentligt mättnadsstadium kan inte spåras. Samtidigt med förstatligandet 1948 försvinner ett antal förmedlingar och koncentrationskedet tar vid. Koncentrationen förstärks genom 1971 års beslut om en ny kontorsorganisation. I förslaget till ny organisation är motivet för en koncentration av resurserna till ett mindre antal kontor, att en fullständig förmedlingsservice, omfattande förmedling, arbetsvård och yrkesvägledning kan ges. I mitten av 1970-talet åläggs arbetsförmedlingarna ytterligare uppgifter, som leder till att antalet kontor åter ökar.



Figur 4.2 Antal förmedlingskontor.

Källa: Propositionen 1947:239, AMS:s verksamhetsberättelse.

De redovisade exemplen visar hur nya funktioner i samhället kan utvecklas och formas. Verksamheter initieras på lokal nivå. I ett tidigt skede står enskilda föreningar och/eller kommuner för verksamheten. Tillhandahållandet av skolmåltider förblir en kommunal uppgift. Arbetsförmedlingarna byter däremot huvudman. Dessutom upphör så småningom all privat förmedling. Förutom ett ansvarsskifte inom den offentliga sektorn sker under innovationsförloppet ett övertagande från privat sektor. Exemplen visar också att enskilda kommuner kan bana väg för nya verksamheter. En viktig del i innovationsförloppen är samspelet mellan staten och kommunerna. Arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna är inte en gång för alla given, utan anpassas efter kraven på förändring. Vilka motiv och motiveringar kan finnas för valet av huvudman?

I propositionen från 1947 om ett förstatligande av den offentliga arbetsförmedlingen finns följande motiveringar:

- I ett modernt samhälle är arbetsmarknaden liksom varu- och kapitalmarknaden i behov av särskilda förmedlingsorgan för att åstadkomma nödvändiga och önskvärda kontakter mellan olika parter och intressen. Särskilt gäller detta i samhällen, som kännetecknas av en i stort sett fortgående expansion och specialisering av det ekonomiska livet. Arbetsmarknaden blir där alltmer mångsidig och svåröverskådlig och behovet av åtgärder för skapande av utjämning mellan efterfrågan och utbud på arbetskraft allt större. I vårt land fordrar såväl den kontinuerliga omsättningen på arbetsmarknaden som den omsättning, vilken föranleddes av säsong- och konjunkturväxlingar, offentliga arbetsförmedlingar och detta har varit uppenbart alltsedan i början av 1900-talet. Under de något över fyrtio år, varunder offentlig arbetsförmedling existerat i vårt land, har den också erhållit en efter hand ständigt ökad anslutning från arbetsmarknadens parter. Den kan därmed anses ha fått sin ställning som ett nyttigt och nödvändigt samhällsorgan bekräftad, och detta har även kommit till uttryck genom att den undan för undan ålagts särskilda uppgifter utöver sin huvuduppgift.
- En arbetsförmedling, som är inarbetad och väl skött, kan motverka, att arbetsgivare onödigtvis tar arbetskraft från andra orter eller andra yrken, när kompetent personal står till buds på närmare håll, och den kan samtidigt motverka, att arbetssökande byter ort eller yrke, när det finns lämpliga arbetstillfällen på den egna orten och inom deras hittillsvarande arbetsområde. Arbetsförmedlingen kan således bidra till att förhindra en icke önskvärd "överrörlighet" på arbetsmarknaden, men å andra sidan kan den också, när behov därav förefinns, befordra en anpassning och rörlighet genom att den har kännedom om arbetstillgången i hela landet och sålunda kan medverka till att arbetskraften förflyttas till områden och yrken, där dess tjänster kan tas i anspråk.
- Arbetsförmedlingens utnyttjande för nämnda och andra uppgifter har visat sig vara till fördel såväl för samhället som för arbetsgivare och arbetssökande. Arbetsförmedlingens fortlöpande kännedom om arbetsmarknadsläget kan av samhället utnyttjas vid utformningen av sysselsättningspolitiken, och dess verksamhet garanterar i viss utsträckning att samhällets kostnader för olika arbetslöshetsåtgärder begränsas till det arbetsmarknadsmässigt nödvändiga.

Genomgående är det effektivitets-, rationalitets- och koordineringsmål som skall uppnås. Att detta bäst tillgodoses av ett offentligt organ framstår som klart och bevisat av utvecklingen under 1900-talet.

4.2 Ansvarsskiften

Om man vill försöka förstå orsakerna bakom den offentliga sektorns tillväxt är det väsentligt att titta närmare på de ansvarsskiften som äger rum mellan privat och offentlig sektor. Varför övertar det offentliga vissa verksamheter? Vilka skäl för ett övertagande finns? Vad är det som avgör i vilken grad verksamheter omhändertas av det offentliga eller av privata intressen? Diskussionerna om ett allmänt förstatligande av järnvägarna samt det offentligas övertagande av yrkesutbildningen får belysa olika intressenters ställningstaganden till ovanstående frågeställningar.

Förstatligandet av järnvägarna

Vid 1853/54 års riksdag beslutas att stambanor skall byggas och drivas av staten. Utbyggnaden av det övriga järnvägsnätet överlåts åt det enskilda initiativet. Vid 1800-talets mitt föreligger planer för stambanorna, vilka till övervägande del kommer att följas vid byggandet. Det nationella och regionala utvecklingssyftet med statens huvudbanor kommer till uttryck framförallt däri att järnvägarna skall bidraga till att bryta ny bygd samt korsa eller ansluta till vattenvägarna och inte konkurrera med utan komplettera dessa. Även försvarsaspekter tillmäts stor betydelse, vilket särskilt kommer att prägla stambanebyggandet i Norrland med huvudbanan vanligen förlagd 20 à 50 km innanför kusten.

Stambaneprincipen kommer att sätta sin prägel på praktiskt taget hela det efterhand uppbyggda järnvägssystemet i landet, såväl i fråga om huvudbanorna och dessas trafik som de kompletterande och mera lokalt betonade järnvägarna, som tillkommer genom olika enskilda insatser och som därför ofta kännetecknas av stor splittring (t. ex. beträffande spårvidd) och föga rationell sträckning. De koncessionsgivande myndigheterna handlar alldeles uppenbart utan någon överordnad och enhetlig plan. En stor del av de svårigheter som – i åtskilliga fall mycket tidigt – kommer att drabba järnvägarna har otvivelaktigt sin orsak i det sätt på vilket järnvägssystemet byggs upp. Detta sätt påverkar därför också den aktuella trafikpolitiken, liksom även, åtminstone indirekt, den övriga regionalpolitiken, t. ex. frågor rörande lokaliseringen av tyngre industri och beredskapssystemen. (Godlund 1978.)

Under järnvägarnas tidigaste årtionden är det inte ovanligt att järnvägarna likställs med industrier eller att man ser statsbanorna som allmännyttiga företag och de enskilda som industriföretag. Under sent 1920-tal och under 1930-talet är bedömningarna emellertid i stort sett enhetliga; industridefinitionen får ge vika. Från visst håll ser man dock järnvägarnas övergång från affärsföretag till sociala hjälporgan som ett beklagligt utslag av den moderna understödstagarandan.

I mitten av 1930-talert ansluter sig allt fler till principen om att järnvägarna skall tjäna det allmännas bästa. Även de privata banorna har en i viss mån offentlig karaktär (Alvefors 1977).

Det enskilda järnvägsbyggandet, som i likhet med det statliga pågår ända till 1930-talets senare del, finansieras till betydande del av det allmänna, nämligen genom lån och bidrag från staten samt av banorna berörda landsting

och primärkommuner. I stor utsträckning måste dessa lån efterskinkas. Detsamma gäller bl. a. även vissa bankers insatser.

År 1939 fattar riksdagen beslut om ett allmänt järnvägsförstatligande, vilket i huvudsak genomförs under åren 1940–1950. En klar majoritet röstar för ett förstatligande. Järnvägskommittén anför i sitt betänkande följande skäl till ett totalt förstatligande:

- att tillämpningen av en enhetlig taxa över hela landet skulle leda till en utjämning av olikheterna i frakt- och taxehänseende. Genom att samtrafikföreskrifterna bortföll, skulle olika landsdelar göras mera likställda. Kungl. Maj:t skulle få möjlighet att i samfärdselns och näringslivets intresse reglera tarifferna utan att ta hänsyn till olika privatbanors ekonomiska förutsättningar. Näringsidkare och andra trafikanter skulle få en mera likformig behandling i fraktfrågor.
- att man beträffande tåglägenheter m. m. kunde vänta en utjämning till förmån för trafikanter och samhällen utanför hittillsvarande huvudlinjers trafikområden,
- att man kunde emotse en betydande ökning av det elektrifierade nätet till stor nationalekonomisk betydelse för landet,
- att en sanering av banor, som väsentligt förlorat sin betydelse, borde bli lättare i samband med ett förstatligande av hela eller större delen av det enskilda nätet,
- att det skulle skapas ett bättre och fastare samarbete mellan ett järnvägsnät helt bestående av statsbanor och övriga trafikmedel, än vad som fallet dittills varit.

Yrkesutbildningen

Ytterligare ett exempel på ansvarsskifte är att en allt större del av ansvaret för den grundläggande yrkesutbildningen successivt övertages av det offentliga. Två slag av överflyttningar förekommer. Stat eller kommun övertager kostnadsansvaret för en tidigare privat skola eller utbildningsanstalt. Den andra formen av överflyttningar består i att man mer eller mindre frångår den äldre formen av lärlingsutbildning och i större eller mindre grad ersätter denna med en mer formaliserad och skolmässigt bedriven yrkesutbildning.

Synen på yrkesutbildningens roll genomgår stora förändringar. I slutet av 1800-talet är det en främmande tanke att arbetsgivaren skall medverka till att den anställde skaffar sig bättre kunskaper. Det är menar man, helt den enskilde arbetstagarens sak att skaffa sig yrkesutbildning: Det "ligger i sakens natur, att den tekniska undervisning, som afses för den egentliga kroppsarbetaren, i allmänhet måste meddelas om aftnarne och på en del af söndagen" (Svensson 1962). 1907 års kommitté för den lägre tekniska undervisningens ordnande betraktar dock yrkesutbildningen som en angelägenhet för såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Arbetsmarknadsorganisationernas yrkesutbildningskommitté, som överlämnar sitt betänkande år 1944, anser att yrkesutbildningens huvudsyfte är att tillgodose näringslivets behov av utbildad arbetskraft. Detta förverkligas bäst genom utbildning på arbetsplatsen, kompletterad med teoretisk undervisning i enskilda eller kommunala skolor. Först om näringslivets yrkesutbildningsmöjligheter visar sig otillräckliga bör de kompletteras med yrkesskolor.

Genom beslut av 1955 års riksdag reformeras yrkesskolornas ställning

Nu fastställs att yrkesutbildningen skall bedrivas i samarbete mellan näringsliv och skola. Kommunerna ges stor frihet att inrätta skolor och anpassa dem till de lokala förhållandena. År 1957 förbättras statsbidraget till yrkesskolorna och bl. a. härigenom byggs yrkesskoleväsendet snabbt ut. Samma år inrättas i varje kommun en gemensam skolstyrelse och i varje län en länsskolnämnd. Dessa organ blir gemensamma för den obligatoriska skolan, läroverken, yrkesskolorna och andra kommunala skolor. År 1954 fastställs att yrkesskolan skall var en med gymnasiet och fackskolan jämbördig skolform. Den helt integrerade gymnasieskola som gäller från år 1971 innebär för yrkesutbildningens del att denna helt jämställs med annan ungdomsutbildning.

Förändringen i mål och metoder för yrkesutbildningen återspeglar näringslivets omvandling. Arbetsdelningen och specialiseringen ställer ökade krav på specialkunskap. Därigenom skapas vidgade möjligheter för att frigöra yrkesutbildningen från den löpande arbetsprocessen, alltså att minska den lärlingsmässigt bedrivna utbildningen och i stället ge den en mer formaliserad fristående ställning (Höök 1962). Många arbetsuppgifter är numera enklare och lättare att lära, medan andra kräver väsentligt mer av formella kunskaper än tidigare.

Övergången till skolmässigt bedriven yrkesutbildning sker stegvis. Ett första steg i att åtskilja utbildningen från det fortlöpande arbetet i produktionen är införandet av kortare eller längre kurser – "afton- och söndagsskolor", kvälls- och brevkurser, etc. Oftast är dessa privat organiserade och finansierade; en nära anknytning till och ett stöd från ett företag eller en krets av företag eller yrkessammanslutningar är vanliga. Efterhand utverkas ofta, om verksamheten visar sig livskraftig och tenderar att växa, kommunala eller statliga bidrag. Nästa steg i utvecklingen består vanligen i att utbildningen får formen av heldagskurser under några månader, en termin eller ett år.

En mer skolmässigt bedriven utbildning etableras. Vare sig heldagsundervisningen förläggs till en ny eller redan befintlig utbildningsanstalt åtföljs detta steg i utvecklingen nästan genomgående av en ökad offentlig finansiering. Ett slutsteg är sedan ofta en kommunalisering eller ett förstatligande av utbildningsverksamheten.

5 Nuläge och framtid

5.1 Förändringsförlopp

I föregående kapitel beskrivs hur den offentliga sektorn utvecklas fram till idag. I analysen har innovationernas och rollskiftenas betydelse för utvecklingen tagits upp. En historisk tillbakablick visar hur den offentliga sektorn ibland vuxit till följd av att en ny aktivitet startats och ibland därför att en aktivitet övertagits från den privata sektorn. Ofta förekommer kombinationer.

I detta kapitel utsträcks analysen till att gälla dagsläget och framtida utvecklingstendenser. Syftet med kapitlet är att visa hur bl a innovationer och ansvarsskiften skapar krav på förändring av den offentliga sektorn. Konsekvenserna av en regional spridning av vissa innovationer och ansvarsskiften diskuteras med utblickar mot i första hand mitten av 1980-talet men också senare tidpunkter.

Som tidigare påpekats, bildar beskrivningarna och analyserna i kapitel 4 och 5 bakgrund till presentationer av forskningsresultat om beslutsfattandet inom den offentliga sektorn och om dennas roll i regionala utvecklingsförlopp. Analysen i föreliggande kapitel omfattar några exempel på utveckling inom ett urval verksamheter. Skolan, barnomsorgen, sjukvården, äldreomsorgen och vissa statliga serviceverksamheter behandlas.

Som framhålls i kapitel 4, delas innovationsförloppen upp i initial-, tillväxt-, koncentrations- och avvecklingsskeden. Flera av de aktiviteter som diskuteras i kapitel 4 befinner sig nu i slutfaserna av förloppen. Åtminstone gäller detta om aktiviteterna avgränsas på samma sätt som i initialskedet. Ofta förändras emellertid aktiviteternas karaktär genom rollskiften. Exempelvis håller skolan och arbetsförmedlingarna idag på att få nya roller i samhället.

Det kan därför vara svårt att finna avvecklingsfasen, om man betraktar den offentliga sektorns utveckling i stora drag. För enskilda verksamheter kan dock slutstadier i innovationsförlopp skönjas. Ett exempel är de s k deltidsgrupperna inom barnomsorgen vilka stängs samtidigt som barnomsorgen i sin helhet ökar. En förändring av verksamheten äger här rum; lekskolan ersätts med platser på daghem. Bakgrunden till denna utveckling är ett av riksdagen år 1976 fattat beslut om utbyggnad av 100 000 nya daghemsplatser fram till år 1981 (prop 1975/76:92). Självfallet innebär en så kraftig satsning på daghemmen att övriga verksamheter inom barnomsorgen

kommer i bakgrunden. Till detta finns flera skäl. Följande två kan dock framhållas.

Det politiska beslutssystemet på nationell nivå styr utvecklingen i kommunerna. Daghemsutbyggnaden är ett exempel på uppdrag från riksdagen till kommunerna. Utbyggnaden av daghemmen måste således prioriteras i kommunernas budget, eftersom tillväxt på alla områden för närvarande inte ryms inom denna. Därmed begränsas handlingsutrymmet för den lokala planeringen.

Ett annat exempel på mekanismer som styr de offentliga verksamheternas förändringar är de mer långsiktiga planer som fastställs för kommuner och landsting. För vissa aktiviteter kan dock konflikter skönjas mellan fördelningen av resurser i den ettåriga budgeten och de mer långsiktiga planerna. Landstingens långsiktiga planer för sjukhusansluten vård är ett sådant exempel på hur beslut och faktiskt utfall inte alltid följer varandra i innovationsförloppet. I de långsiktiga planerna fastställs att den sjukhusanslutna vården inte skall byggas ut de närmaste fem åren. Satsningen skall i stället göras på den öppna vården och långvården. I Kopparbergs läns landsting har en studie genomförts för att belysa det faktiska utfallet av planerna. Av denna framgår att det är svårt att utnyttja de mer långsiktiga planerna som beslutsunderlag för budgeten. Kortsiktiga krav från de redan etablerade sjukhusen blir istället avgörande för budgetens utformning (Herlitz 1978).

Detaljstudier av detta slag av den offentliga sektorn visar att ständiga förändringar pågår och att nya former prövas för de offentliga verksamheterna. Detta får effekter också på den regionala utvecklingen. Individernas välfärd är beroende av tillgången till och åtkomligheten av de offentliga servicefunktionerna. I kapitel 7 behandlas välfärdskomponenterna service, arbete, boende och medborgarinflytande utifrån denna aspekt.

De förändringsförlopp som här beskrivs koncentreras helt till lokaliseringen av den offentliga servicen. Regionala och lokala variationer förekommer till följd av skillnader i såväl ambitioner, resurser som politiska målsättningar. Vidare styrs förändringen av andra regionala förhållanden, såsom befolkningens storlek och sammansättning samt näringslivets struktur och omfattning.

En riktlinje för utbyggnaden av den offentliga servicen har varit den av riksdagen antagna planen för den regionala strukturen, i vilken kommunerna klassas efter en s k ortsstruktur. Planen har sedan kombinerats med andra regionalpolitiska mål avseende människors tillgång till service, bl a den offentliga (prop 1972:111). Lokal service (t ex dagligvaruaffär) bör kunna utnyttjas dagligen medan regional service (t ex varuhus) inte behöver utnyttjas lika ofta. Kravet på åtkomlighet kan därför variera, dock bör lokal service kunna nås med 30–45 minuters enkel resa och regional med ett par timmars enkel resa.

I det följande diskuteras fem exempel från den offentliga sektorn på hur innovationsförlopp utvecklats och ansvarsskiften ägt rum under 1970-talet samtidigt som vissa utblickar mot 1980- och 1990-talet görs.

5.1.1 *Fem exempel*

De fem utvalda aktiviteterna har genomgått något olika innovationsförlopp, vilket framgår av sammanfattningen i tabell 5.1. I den följande framställningen förs en diskussion om enskildheter i de olika sektorernas utveckling. En utgångspunkt för analysen är de skeden i innovationsförlopp och ansvarsskiften som diskuteras i kapitel 4.

Tabell 5.1 Exempel på innovationsförlopp

Offentlig verksamhet	Innovationsförlopp			
	Initial-skede	Tillväxt-skede	Mättnads-skede	Koncentrations- och avvecklings-skede
Skolan:				
Utbildning	O→	→	→	
Skolmåltider	O→	→		
SIA	O			
Barnomsorgen:				
Daghem	O→	→		
Familjedaghem	O→	→		
Fritidshem	O→	→		
Lekskola	O→	→	→	→
Äldreomsorgen:				
Ålderdomshem	O→	→	→	→
Servicehus	O			
Social hemhjälp	O→	→		
Sjukvården:				
Sjukhus	O→	→	→	→
Långvård	O→	→		
Öppenvård	O→	→		
Statl. verksamheter:				
Post	O→	→	→	→
Arbetsförmedling	O→	→		
Försäkringskassa	O→	→		

Skolan

I kapitel 4 lämnades en redogörelse för hur svenskt skolväsende utvecklats sedan mittan av 1800-talet med en indelning av innovationsförloppet i olika skeden. Den koncentration i skolans lokaliseringsmönster som ägt rum under senare årtionden sågs som ett exempel på hur en verksamhet kommer in i ett slutskede, där en avveckling äger rum i vissa glest befolkade distrikt.

Man kan hävda att skolan nu befinner sig i ett initialskede i ett nytt

innovationsförlopp. En helt ny skola håller på att växa fram som täcker större delen av dagen och även omfattar fritidsaktiviteter. Utformningen av den nya skolan har överlåtits till kommunerna där samråd sker med bl a lärare, elever, föräldrar och intresseorganisationer. Den s k SIA-reformen har ännu inte genomförts i hela landet. En del kommuner har dock redan startat och intar därmed en ledande roll som innovatörer.

I och med att SIA-reformen fullföljs kommer skolan in i ett kraftigt tillväxtskede under de närmaste åren. En grov överslagskalkyl visar enligt sysselsättningsutredningen (*SOU* 1979:24) att sysselsättningen inom grundskolan skulle behöva öka med 16 000 personer mellan 1977 och 1985, om en mer heltäckande skoldag organiseras. I stor utsträckning kommer denna personal att arbeta med aktiviteter som idag inte ingår som traditionella utbildningsmoment. Det gäller fritidsaktiviteter av olika slag. Mer personal behövs också för lokalvård och skolmåltider.

Om innovationsförloppet för utbyggnaden av den nya skolan nått ett mättnadsskede fram till år 1985, skulle den regionala fördelningen av de som arbetar i SIA-skolan få det utseende som framgår av tabell 5.2. I detta räkneexempel har SIA-skolans form antagits vara densamma i varje del av landet.

Ett angeläget forskningsområde är att studera orsakerna till att SIA-reformen hittills behandlats så olika i kommunerna samtidigt som förutsättningarna finns för en relativt enhetlig utbyggnad i skilda delar av landet. Det kan också vara intressant att studera de ansvarsskiften som kan komma att äga rum mellan barnomsorgen och den nya skolan. Eftersom skolan

Tabell 5.2 Utbildning år 1976 och 1985 fördelad på riksområden

Riksområden	Årsarbetare, tusental					
	Skolan		Universitet		Administration m m	
	1976	1985	1976	1985	1976	1985
Stockholm	18	20	8	10	11	14
Östra mellansverige	18	19	6	8	7	9
Sydöstsverige	10	11	0,5	1	4	4
Sydsverige	14	15	5	6	4	5
Västsverige	19	22	5	6	6	7
Norra mellansverige	10	11	1	1	4	5
Mellersta Norrland	5	5,5	0,5	0,5	2	3
Övre Norrland	8	7,5	3	3	3	4
Hela riket	102	111	29	35,5	41	51

Källa: ERU:s specialbearbetning av SCB:s statistik över offentligt sysselsatta, ERU:s kalkyler över sysselsättningsutvecklingen.

Anm. Skolan = grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning
Universitet = universitet, högskolor, folkhögskolor och landstingens vårdubildning
Administration = statlig och kommunal förvaltning samt icke-lärarpersonal vid skolan

förväntas täcka en större del av dagen försvinner en del av underlaget för fritidsverksamheten inom barnomsorgen.

Det är föga sannolikt att SIA-reformen kan genomföras fullt ut fram till år 1985. Barn till heltidsarbetande föräldrar måste troligen även fortsättningsvis få tillgång till ordnad barnomsorg under viss del av dagen. Eftersläpningen i utbyggnaden av fritidshemmen är alltjämt mycket stor. Under en kommande fas kan sålunda en kraftig expansion äga rum inom både grundskolan och fritidshemmen. Ansvarsskiften mellan dessa kan på allvar komma in under 1980-talet. Enskilda kommuners lösningar kan få stor betydelse för utvecklingen i landet som helhet.

Barnomsorgen

Den kommunala barnomsorgen befinner sig i ett mycket expansivt skede i innovationsförloppet. År 1968 tillsattes den s k barnstugeutredningen som fick i uppdrag att bl a utreda den framtida förskolans kvalitativa och kvantitativa utformning. I betänkandet om förskolan del 2 (*SOU* 1972:27) fastställs följande mål och delmål för förskolans verksamhet:

Övergripande mål för förskolan

- Förskolan bör sträva efter att i samarbete med föräldrarna ge varje barn bästa möjliga betingelser att rikt och mångsidigt utveckla sina känslo- och tankemässiga tillgångar.
- Förskolan kan därigenom lägga grunden till att barnet utvecklas till en öppen, hänsynsfull människa med förmåga till inlevelse och till samverkan med andra, i stånd att komma fram till egna omdömen och problemlösningar.
- Förskolan bör hos barnet lägga grunden till en vilja att söka och använda kunskap för att förbättra såväl egna som andras levnadsvillkor.

Delmål för förskolans verksamhet

- Förskolan skall gemensamt med föräldrarna ge förutsättningar för att barnet utvecklar och stabiliserar en uppfattning om sig själv som individ. Det är grunden för att barnet senare skall kunna samverka med andra i olika avseenden.
- Förskolan skall ge förutsättningar för att barnet successivt utvecklar kommunikationsförmåga i sitt samspel med omgivningen. Barnet bör i stigande grad bli medvetet om alla sina inneboende uttrycksmöjligheter och använda sig av dem i ord, ljud, rörelse och bild.
- Förskolan skall ge förutsättningar för att en gynnsam begreppsbildning växer fram hos barnet, som gör att det före skolinträdet förstår grundläggande begrepp, förstår viss växelverkan mellan begrepp och enkla systemrelationer. Barnet inhämtar inte i första hand kunskaper utan lär sig en metod att lära; det får en förmåga att utnyttja begreppen i problemlösning och kreativ verksamhet.

Stor vikt läggs vid barnens sociala och psykiska utveckling. Vidare fastställs att med kommunernas barnomsorg menas förskola med heltids- (daghem) och deltids- (lekskola) grupper. Familjedaghemmen och trefamiljssystemen skall komplettera förskolan. För barn i skolan skall s k fritidshemsverksamhet byggas ut.

Tillträde till förskolans heltidsgrupper och fritidshem har alla barn som är kyrkobokförda i kommunen och vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Tilläggas bör dock att utbyggnaden av barnomsorgen ännu inte hunnit ikapp de uppsatta målen om full behovstäckning. Detta är förklaringen till att verksamheten befinner sig i ett så expansivt skede.

Som ofta när efterfrågan är så mycket större än utbudet, gäller det att klara av det kvantitativa målet för verksamheten. "Köer skall byggas bort". Barnstugeutredningens fina tankar om förskolans roll i samhället och framförallt för barnens utveckling, dvs. de mer kvalitativa aspekterna, har ofta kommit i bakgrunden. En av anledningarna till detta är det krav som fastställdes i barnomsorgslagen (SFS 1976:381), att kommunerna skall upprätta femårsplaner för sin verksamhet inom barnomsorgen. Genom detta politiska beslut har en oproportionerligt stor del av resurserna gått till administration och planering av utbyggnaden.

År 1976 infördes en allmän förskola som deltidsgrupp för alla sexåringar. Detta innebär att alla sexåringar och i mån av utrymme även femåringar skall erbjudas plats i en förberedande skola såvida de inte har plats i en heltidsgrupp.

Den barnomsorg som omhänderhas av kommunernas socialförvaltningar finns dels som förskola för barn upp till sju år och dels som fritidshem för sju till tolvåringar, dvs för barn som redan börjat skolan.

För närvarande omfattas knappt hälften, med stora regionala variationer, av de barn som har båda föräldrarna sysselsatta utanför hemmet av den kommunala barnomsorgen i förskoleform och endast 13 procent kan erbjudas plats på fritidshem. När det gäller utbyggnaden av förskolan har Stockholms och Gotlands län kommit längst. Här framgår också en tydlig skillnad mellan en storstad och en region med spridd bebyggelse. De nära 70 procenten barn under sju år med förvärvsarbetande mödrar, som ingår i den kommunala barnomsorgen i Stockholms län, är till 2/3 placerade i daghem. På Gotland återfinns motsvarande 2/3 i familjedaghem.

Det är alltså långt kvar till målet att alla barn med båda föräldrarna sysselsatta utanför hemmet skall få en plats inom barnomsorgen. Att inom snar framtid täcka det behov som följer av exempelvis en utvidgad förskola för alla barn, oavsett föräldrars eventuella aktiviteter, är följaktligen med nuvarande inriktning på barnomsorgen omöjligt.

De kalkyler som genomförts vid ERU:s kansli över den framtida sysselsättningen inom den offentliga sektorn och i detta fall barnomsorgen baseras på uppgifter om hur många årsarbetare som år 1976 var sysselsatta i verksamheten. En årsarbetare är ett tekniskt begrepp och motsvarar det timantal en heltidsanställd arbetar per år. Antal årsarbetare måste alltså skrivas upp med ett visst tal för att det faktiska antalet personer som är sysselsatta inom verksamheten ska erhållas. För daghemspersonal motsvarar 31 000 årsarbetare 40 000 sysselsatta. För dagbarnvårdare i familjedaghemmen är relationen 16 000 respektive 30 000 personer.

ERU:s kalkyler över behovet av kommunal barnomsorg har baserats på "full behovstäckning" för de barn vars mödrar förvärvsarbetar 20 timmar eller mer per vecka. I socialstyrelsens vägledning för kommunernas barnomsorgsplanering antas att dessa barn kommer att öka med två procent per år. För år 1985 innebär detta 55 procent av alla barn upp till sju år

och drygt 60 procent av sju- till tolvåringarna. Enligt 1978 års långtidsutredning kommer andelen förvärvsarbetande mödrar med barn under sju år att vara närmare 75 procent år 1983. En förutsättning för att full behovstäckning skall kunna uppnås är att nödvändiga resurser finns i kommunerna, så att utbyggnaden av barnomsorgen kan ske i samma takt som mödrarna antas gå ut på arbetsmarknaden.

År 1976 fanns 47 000 årsarbetare inom den kommunala barnomsorgen. Med "full behovstäckning" enligt ovan och med ett antagande om regional utjämning av mödrarnas förvärvsarbete skulle 420 000 barn upp till sju år och 400 000 barn i åldern sju till tolv år beröras av barnomsorgen år 1985. I enlighet med socialstyrelsens vägledning skall emellertid kapaciteten begränsas till att omfatta 25 procent av den senare gruppen.

Dessutom tillkommer en mindre grupp med fem- till sexåringar som i fortsättningen endast kan erbjudas s k deltidsgrupp. För sysselsättningen inom barnomsorgen skulle detta innebära att ytterligare 65 000 årsarbetare skulle behövas fram till 1985, vilket motsvarar en årlig ökning under perioden med drygt 7 000 utbildade årsarbetare. Den regionala fördelningen framgår av tabell 5.3.

Förutom de personer som sysselsätts inom den direkta barnomsorgen behövs även hemsamariter och administrativ personal, vilka inte ingår i kalkylerna.

Motsvarande kalkyler har utförts vid sekretariatet för framtidsstudier för perioden fram till år 2000 (Lagergren 1979). Enligt dessa kalkyler kan inte någon mättnad i behoven av den kommunala barnomsorgen förväntas redan år 1985. Utbyggnaden kommer att fortsätta om nu rådande krav får gälla. Således förväntas 330 000 personer vara sysselsatta inom barnomsorgen år 2000. Detta trots att det totala antalet barn sjunker.

Tabell 5.3 Barnomsorgen 1976 och 1985 fördelad på riksområden

Riksområden	Årsarbetare, tusental	
	1976	1985
Stockholm	14	24
Östra mellansverige	9	19
Sydöstsverige	3	10
Sydsverige	6	15
Västsverige	9	22
Norra mellansverige	3	10
Mellersta Norrland	1	5
Övre Norrland	2	7
Hela riket	47	112

Källa: ERU:s specialarbetning av SCB:s statistik över offentligt sysselsatta, ERU:s kalkyler över sysselsättningsutvecklingen.

Anm. Med barnomsorgen avses daghem, fritidshem, deltidsgrupper och familjedaghem.
För beräkning av årsarbetare har barnstugeutredningens antaganden om personaltäthet använts, dvs en vårdare på fyra barn i åldern upp till sju år, en vårdare på sex barn från sju till tolv år samt en förskollärare på 20 barn i deltidsgrupp.

Innovationsförloppet har således med de krav och ambitioner som för närvarande ställs på barnomsorgen ännu många år i tillväxtskedet och något mättnadsskede kan inte skönjas ens på lång sikt. När det gäller barnomsorgen måste frågan för framtiden bli, om det är rimligt att utbyggnaden sker enligt dagens planer eller om det finns alternativ för verksamheten. Ekonomiska rationalitetskrav stämmer emellertid inte med de ambitioner som finns för att barnomsorgen skall ske i små enheter nära bostadsområden. Kan man lära sig något av innovationsförlopp från andra aktiviteter inom den offentliga sektorn för den framtida verksamheten? Äldreomsorgen har varit en kommunal angelägenhet sedan mitten av 1800-talet. Kanske kan det förändringsförlopp som denna aktivitet beskriver vara till vägledning för planering av utformningen av andra verksamheter.

Äldreomsorg

I socialutredningens förslag till socialtjänstlag sägs i § 19 om äldreomsorg "Kommunen skall verka för att de äldre får goda bostäder och ge dem som har behov därav stöd och hjälp i hemmet och en i övrigt lättåtkomlig service. För äldre med särskilda behov av stöd skall kommunen inrätta bostäder med gemensam service (servicehus)."

Kommunernas möjligheter att vid behov hjälpa de äldre till en lämplig boendeform kan anpassas efter personens egen önskan och förmåga att klara sig själv. När det gäller barnomsorgen är kommunerna förordnade att upprätta planer för sin verksamhet, vilket de inte är för äldreomsorgen. Trots detta har på senare tid allt fler kommuner intresserat sig för att upprätta planer för äldreomsorgen. Även samverkan med landstinget förekommer i några län.

I socialutredningen berörs följande områden för äldreomsorgen, där bl a kommuner och landsting har olika ansvarsområden:

- *Boendet* (kommunerna)
  Ordinarie bostäder utformas så att de äldre kan bo kvar så länge de önskar, bostadsplaneringen skall ta hänsyn till de äldres behov av boende med gemensam service.
- *Särskilda serviceinsatser* (kommunerna)
  Social hemhjälp för den som har svårt att klara vardagliga sysslor i hemmet,
  färdtjänst där kollektivtrafiken inte fungerar,
  tekniska hjälpmedel vid nedsatt rörelseförmåga,
  social jour dvs möjlighet till sociala tjänster alla dagar dygnet runt,
  uppsökande verksamhet.
- *Vård* (landstingen)
  Långtidssjukvård,
  hemsjukvård.
- *Aktiv sysselsättning*
  Rörlig pensionsålder och fortsatt kontakt med arbetslivet,
  politiskt arbete och föreningsliv,
  information om pensionärers rättigheter,
  studier, bokbussar, utflykter, resor och andra kulturella aktiviteter.

I den nuvarande socialhjälpslagen åläggs kommunerna "att anordna och driva hem för åldringar, vilka är i behov av vård eller tillsyn som icke

eljest tillgodoses". Lagen innehåller bestämmelser om hemmens utformning och utrustning. De centrala bestämmelserna om ålderdomshem avser i allt mindre grad behov av bostad och allt mer behov av vård och tillsyn som inte tillgodoses i annan form.

Den kommunala äldreomsorgen omfattar social hemhjälp, hemsamaritverksamhet, öppen verksamhet, servicehus och ålderdomshem.

År 1976 fanns 1,3 miljoner pensionärer i landet. Av dessa erhöll knappt en tredjedel (370 000 personer) någon form av kommunal äldreomsorg. Av dessa hade 80 procent social hemhjälp, fem procent bodde i servicehus och 15 procent på ålderdomshem. Även när det gäller äldreomsorgen är de regionala variationerna stora såväl vad gäller utbudet som relationerna mellan de olika formerna. Nedan följer en kortare redogörelse för de olika verksamheternas innehåll och omfattning.

Social hemhjälp. Hjälp till företrädesvis äldre och handikappade med dagliga sysslor (hemsamaritverksamhet). Hjälp utgår efter det att behovet fastställts genom utredning om mottagarens hälsotillstånd, bostadsförhållanden, möjlighet att få hjälp av andra och sociala förhållanden i övrigt.

Pensionärernas behov av omsorg varierar naturligtvis kraftigt beroende på ålder, hälsa samt sådana faktorer som bostadens läge och utformning. Det är ett fåtal av de yngre pensionärerna som utnyttjar den sociala hemhjälpen, medan behovet hos de äldre snabbt ökar från hjälp med städning och matinköp några timmar i veckan till hjälp med dagliga sysslor. Av pensionärsundersökningens kommunenkät redovisad i betänkandet Pensionär 75 (*SOU* 1977:98) framgår att drygt 2/3 av de som erhöll social hemhjälp var 80 år eller äldre.

Bostad i servicehus. Bostäder uthyrda med personliga hyreskontrakt till äldre personer och/eller handikappade, där hyresgästerna kan använda egna möbler. Kollektiv service skall finnas tillgänglig. Även social hemhjälp och hemsjukvård skall kunna utnyttjas.

Boendet i servicehus antas enligt Kommunförbundet öka med i genomsnitt 3000 lägenheter per år 1976–1985 eller totalt 27 000 lägenheter. Detta är ett antagande som baseras på vissa normer för de äldres boende såsom de framställts i rapporten "Boende, service och vård för äldre". År 1976 bodde 13 000 personer i servicehus. Av dessa återfanns 7 800 i Stockholms län och 1 100 i Göteborgs- och Bohus län. En del av de servicehus som byggts är enbart avsedda för handikappade, medan flertalet domineras av ålderspensionärer. Servicehusen kom till i slutet av 1960-talet som ett komplement till övrig äldreomsorg, främst som ett resultat av nya former för finansiering av byggandet. Servicehusen byggs med statliga bostadslån. Nybyggnad av ålderdomshem finansieras inte på samma sätt.

Ålderdomshem. Hyresgästerna betalar för helinackordering motsvarande logi, mat och service. Numera har ca 95 procent av de som bor på ålderdomshem eget rum. När det gäller hyresgästens kostnader garanteras han enligt senaste bestämmelser att oavsett bruttokostnader vid hemmet få behålla 30 procent av folkpensionen. En omstrukturering pågår inom äldreomsorgen från ålderdomshem till en öppnare form av boende i servicehus eller ordinarie bostad förstärkt med hemsamaritverksamhet. Detta innebär, att antalet platser i ålderdomshemmen kommer att minska. Enligt projektet "Boende, service och vård för äldre" blir minskningen 500 platser årligen eller totalt ca 4 500 platser mellan 1976–1985. Nedskärningen innebär främst att hem med låg standard ersätts med annan verksamhet.

På grund av rådande brist inom långtidssjukvården har ålderdomshemmen, som redan nämnts, blivit alltmer vårdintensiva. De boende är ofta gamla och i behov av vård. I ERU:s kalkyler fördelas den förväntade nedskärningen av platserna fram till 1985 efter andelen 65-w år i länen 1985. Vidare antas att antalet årsarbetare vid ålderdomshemmen år 1985 är detsamma som år 1976. Detta innebär en ökad per-

sonaltäthet, vilket även förefaller realistiskt mot bakgrund av den antydningsvis ändrade inriktningen på ålderdomshemmens verksamhet.

Som framgår av beskrivningen av äldreomsorgen, omfattar den gamla former som håller på att ersättas av nya. Ålderdomshemmen kan närmast sägas befinna sig i ett avvecklingsskede. Inga nya ålderdomshem planeras utan i stället planeras en avveckling. Den institutionsbundna omsorgen ersätts med en betydligt friare omsorgsform. Den kommunala hemhjälpen befinner sig närmast i tillväxtskedet i innovationsförloppet. Verksamheten är etablerad i de flesta kommuner. Eventuell brist orsakas bl a av svårigheterna att anställa personal för dessa arbetsuppgifter. Däremot kan de s k servicehusen ses som en ny verksamhet inom äldreomsorgen. I kommunerna prövar man olika organisationsformer för dessa servicehus. Här liksom när det gäller utvecklingen av SIA-reformen i den nya skolan är det vissa kommuner som uppträder som innovatörer.

Denna omstrukturering av äldreomsorgen innebär att antalet årsarbetare i s k socialtjänst kommer att fördubblas fram till år 1985, dvs ökar från 27 000 år 1976 till 55 000 år 1985. Personalen vid ålderdomshemmen förväntas öka med 2000 årsarbetare under perioden och omfatta 29 000 år 1985. Anledningen till detta är, som redan nämnts, att de personer som alltjämt finns vid ålderdomshemmen år 1985 fordrar ökad vård. Dessa hem utgör alltmer ett komplement till långvården och avvecklas i takt med att långvården byggs ut. Även servicehusen fordrar ökad personal från 4 000 till 9 000 årsarbetare. Enligt de antaganden som gjorts i kalkylerna kommer sysselsättningen inom äldreomsorgen att få den regionala fördelning som visas i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Äldreomsorg år 1976 och 1985 fördelad på riksområden

Riksområden	Årsarbetare, tusental					
	Socialtjänst		Servicehus		Ålderdomshem	
	1976	1985	1976	1985	1976	1985
Stockholm	5	9	2,1	2,9	1,7	18
Östra mellansverige	5	9	0,5	1,5	5,1	53
Sydöstsverige	2	5	0,1	0,7	3,1	34
Sydsverige	3	8	0,1	1,0	4,0	44
Västsverige	5	11	0,5	1,6	6,2	64
Norra mellansverige	3	6	0,2	0,8	3,5	38
Mellersta Norrland	2	3	0,1	0,4	1,8	20
Övre Norrland	2	4	0,1	0,4	1,6	19
Hela riket	27	55	3,7	9,3	27,0	290

Källa: ERU:s specialbearbetning av SCB:s statistisk över offentligt sysselsatta, ERU:s kalkyler över sysselsättningsutvecklingen.

Sjukvården

Den landstingskommunala sjukvården omfattar ett antal olika aktiviteter med skilda innovationsförlopp. Den sjukhusanslutna vården har, som även nämnts tidigare i kapitlet, närmat sig ett mättnadsskede samtidigt som den öppna vården och långtidssjukvården befinner sig i tillväxtskeden.

Enligt aktuella sjukvårdsplaner kommer antalet vårdplatser inom den *sjukhusanslutna vården* att minska med ca 4 000 mellan 1976 och 1985. Detta skulle innebära ett behov av ca 74 100 platser år 1985. Däremot förväntas sysselsättningen förbli oförändrad eller öka, vilket innebär fler sysselsatta per vårdplats och ökad standard.

En utbyggnad av *långtidssjukvården* är för närvarande starkt prioriterad av såväl statsmakterna som sjukvårdshuvudmännen. Skälen till detta är flera. Andelen äldre liksom antalet som behöver vård har ökat i landet. Detta innebär att den bristsituation som idag råder inom långvården akut kommer att försvåras om inte rejäla satsningar görs på en utbyggnad av antalet vårdplatser. Vidare är en standardhöjning i form av ökad personaltäthet inom långtidssjukvården angelägen för att patienterna skall få en bättre och mer personlig omvårdnad.

Enligt landstingsförbundets planer förväntas antalet vårdplatser öka från 40 000 år 1976 till 65 000 år 1985. Vidare förutsätts att personaltätheten ökar från i genomsnitt 1,3 vårdare per dygn och vårdplats år 1976 till 1,8 år 1985. Denna utbyggnad skulle motsvara en sysselsättningsökning från 34 000 årsarbetare år 1976 till 67 000 årsarbetare år 1985.

I framtiden och för den fortsatta utbyggnaden måste långvården ses tillsammans med den primärkommunala äldreomsorgen. Av den anledningen kan det vara svårt att bedöma i vilket skede långvården faktiskt befinner sig i innovationsförloppet. Med utgångspunkt från den vård som idag erbjuds inom långvården är emellertid inte rådande bristsituation borta om en utbyggnad sker endast i enlighet med ovanstående antaganden. Mot bakgrund av att en stor del av de patienter som idag vårdas på psykiatriska avdelningar är s k ålderssenila och att ålderdomshemmen alltmer upptas av personer som fordrar kontinuerlig vård, är situationen betydligt svårare än vad som framgår av statistiken.

Den *öppna sjukvården* har hittills inte kunnat utvecklas i takt med landstingens planerade satsningar. Planerna mätt i antal läkarbesök har därför justerats ned i de antaganden som landstingsförbundet gjort för den öppna vårdens utveckling fram till år 1985. En av anledningarna till den svåra situationen är den läkarbrist som råder inom den öppna vården.

Den öppna vården omfattar förutom distriktsläkare även s k distriktsvård som omfattar distriktssköterska, mödravårdscentral och barnavårdscentral. Enligt sjukvårdshuvudmännens planer skall det finnas en s k vårdcentral i varje kommun. Vid en vårdcentral skall såväl distriktsläkarvård, distriktsvård som folktandvård och allmän försäkringskassa finnas. Vidare diskuteras om inte kommuninvånarna skall ha möjlighet att få en personlig läkare enligt ett s k husläkarsystem. Frågan är ännu inte löst, men om ett sådant beslut fattas, måste den öppna vården följas upp med ytterligare ett antal tjänster för att få en sådan organisation bemannad.

Enligt landstingsförbundets kalkyler kommer antalet årsarbetare inom den

öppna vården att öka från 11 000 personer till drygt 25 000 år 1985. I genomsnitt innebär detta 3,2 årsarbetare per 1000 invånare. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande tal för Stockholmsregionen är 4,3 år 1985. Om detta får vara riktvärde för utvecklingen av den öppna vården återstår fortfarande en utbyggnad i stora delar av landet även efter år 1985. Verksamheten kan därför förväntas befinna sig i ett fortsatt tillväxtskede ännu en tid framöver.

Fördelningen av sysselsättningen år 1985 framgår av tabell 5.5 Där visas hur antalet årsarbetare kan förväntas öka i riksområdena om de ovan beskrivna antagandena om utbyggnad av vårdformerna inom sjukvården får gälla i kombination med en regional utjämning.

I den allmänna beskrivningen av utvecklingen inom hälso- och sjukvården presenteras ofta sådana kapacitetsmått som antal besök, antal vårdplatser, antal sysselsatta m fl mått på vårdresurser. Alla dessa har expanderat kraftigt under den senaste tioårsperioden. En aspekt som däremot sällan beaktas i dessa sammanhang är åtkomligheten till vårdresurserna. Dessa frågor diskuteras närmare i de följande kapitlen. Det kan emellertid redan här vara av intresse att visa hur olika prioriteringar får olika effekt på tillgången till och åtkomligheten av en aktivitet.

Vårdresurserna har som redan nämnts ökat kraftigt. Här skall endast visas hur åtkomligheten förändras i samma innovationsförlopp. På ett mycket enkelt sätt skulle åtkomligheten kunna beskrivas med hjälp av antalet utbudspunkter vid olika tillfällen.

Såväl lasarett, läkarstationer som sjukhem har blivit färre under 1970-talet

Tabell 5.5 Sjukvården år 1976 och 1985 fördelad på riksområden

Riksområden	Årsarbetare, tusental					
	Sjukhusvård		Långvård		Öppenvård	
	1976	1985	1976	1985	1976	1985
Stockholm	26	32	7	12	2	7
Östra mellansverige	27	35	6	10	2	4
Sydöstsverige	13	17	3	6	1	2
Sydsverige	22	27	4	10	1	3
Västsverige	27	33	7	13	2	5
Norra mellansverige	15	19	3	7	1	3
Mellersta Norrland	7	10	2	5	1	2
Övre Norrland	11	13	2	4	1	2
Hela riket	148	186	34	67	11	28

Källa: ERU:s specialbearbetning av SCB:s statistisk över offentligt sysselsatta, ERU:s kalkyler över sysselsättningsutvecklingen.

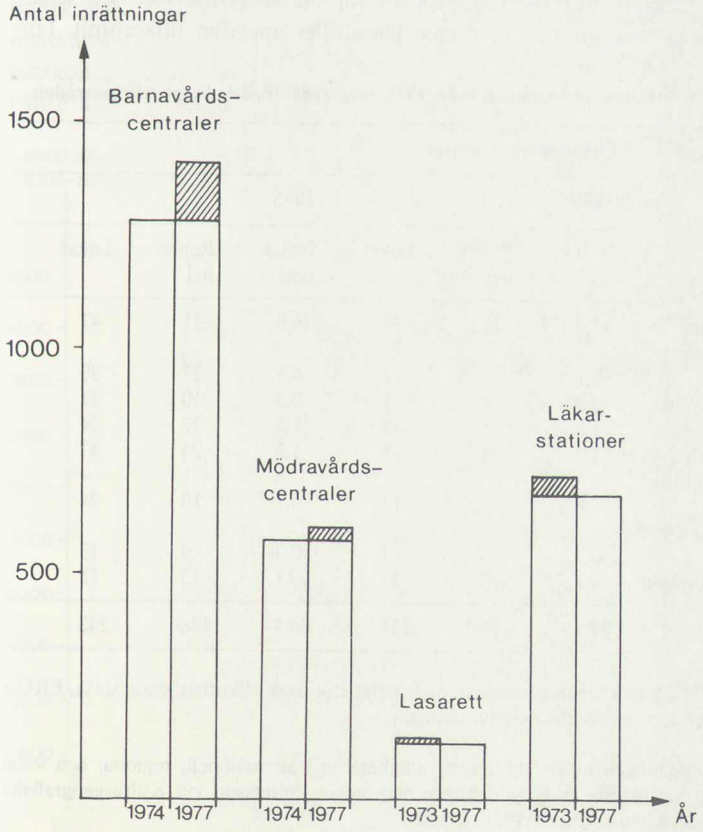
Anm. Siffrorna för 1976 har av SCB justerats med hänsyn till fördelningen av statistiken på kommuner. Kalkylerna bygger på dessa justerade siffror.

samtidigt som den totala sysselsättningen har ökat inom den slutna sjukvården. För människorna innebär detta att möjligheterna att nå vården har försämrats samtidigt som vårdresurserna förbättrats vid befintliga inrättningar. Den slutna vården och öppenvården vid sjukhusen har för vissa befolkningsgrupper ersatts med en alltmer utbredd distriktsvård i form av mödra- och barnavårdscentraler. Figur 5.1 visar denna utveckling för vissa sjukvårdsinrättningar. Det bör dock nämnas, att de centraler som vänder sig till vissa patientgrupper p. g. a. läkarbrist har öppet under begränsad tid.

Statens verksamheter

Den statliga delen av den offentliga sektorn omfattar vitt skilda verksamhetsformer. Det yttersta syftet med verksamheten är att tillhandahålla någon form av service till allmänheten eller att bistå med resurser till den privata sektorn för att trygga sysselsättningen i regioner med problem på arbetsmarknaden (nedläggningshot eller brist på arbetstillfällen).

Den serviceinriktade delen av den statliga verksamheten är organiserad i myndighetsform, ofta med centrala/nationella, regionala och lokala enheter. Den nationella enheten i organisationsstrukturen omfattar den be-



Figur 5.1 Utveckling för vissa sjukvårdsinrättningar under 1970-talet.

slutande funktionen som bl a utfärdar direktiv för myndighetens verksamhet. De regionala och lokala enheterna ser till att direktiv och rekommendationer för verksamheten efterföljs. Det är främst de lokala enheterna som har den direkta kontakten med allmänheten, t ex postkontoret, arbetsförmedlingen, försäkringskassan och polisstationen.

De affärsdrivande verken (postverket, televerket, statens järnvägar och domänverket) skall genom avgifter på sina tjänster drivas affärsmässigt. Kostnaderna för övriga verk täcks via statens budget. För de statliga verken finns ingen motsvarighet till den långtidsplanering som finns för primärkommuner och landsting, vilka har preciserade planeringsmål för den framtida sysselsättningen baserade på antaganden om ändrade normer och om ändrade verksamheter. I ERU:s kalkyler har därför en enkel trendframskrivning utförts baserad på sysselsättningsutvecklingen vid de lokala serviceenheterna. Den regionala fördelningen av den förväntade sysselsättningen framgår av tabell 5.6.

I det följande ges en mer detaljerad bild över utvecklingen inom ett affärsdrivande verk (postverket) och ett statligt verk (arbetsmarknadsverket med den offentliga arbetsförmedlingen).

Posten

Postverket är det äldsta affärsdrivande verket i vårt land. Det grundades år 1636. Dess huvuduppgift är att svara för landets postservice och senare även postgiroverksamhet. Med åren har alltfler uppgifter tillkommit. För-

Tabell 5.6 Statliga verksamheter år 1976 och 1985 fördelade på riksområden

Riksområden	Årsarbetare, tusental					
	1976			1985		
	Nationell	Regional	Lokal	Nationell	Regional	Lokal
Stockholm	53,0	20	26	56,0	31	47
Östra mellansverige	6,2	19	19	6,5	27	39
Sydöstsverige	0,3	8	11	0,3	10	21
Sydsverige	1,5	15	19	1,5	22	34
Västsverige	1,4	18	25	1,5	24	47
Norra mellansverige	0,6	8	13	0,7	10	24
Mellersta Norrland	0,3	8	7	0,3	9	13
Övre Norrland	0,1	10	11	0,1	13	18
Hela riket	63,4	106	131	66,9	146	243

Källa: ERU:s specialbearbetning av SCB:s statistik över offentligt sysselsatta, ERU:s kalkyler över sysselsättningsutvecklingen.

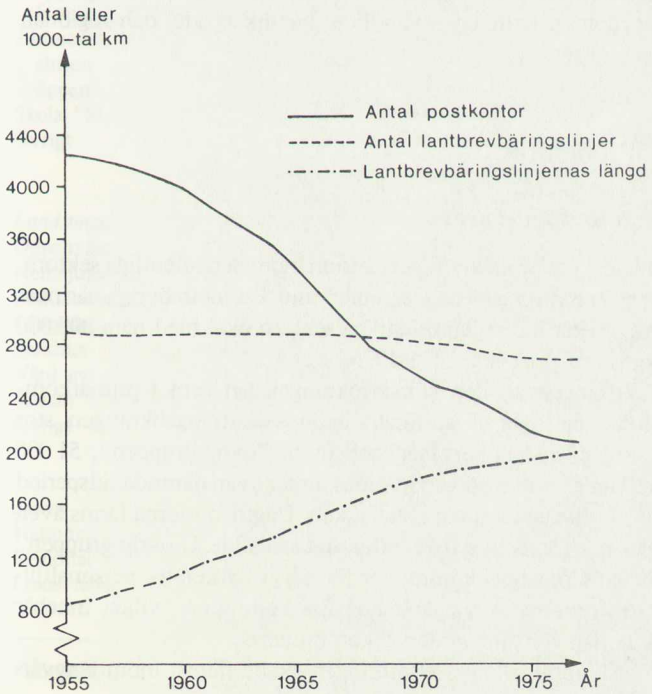
Anm. Indelningen av de statliga myndigheterna i en nationell, regional och lokal funktion har utförts av Kent Franzén och Stefan Pettersson vid Kulturgeografiska institutionen vid Göteborgs universitet.

utom förmedling av brev och liknande, mindre varusändningar och betalningar, som räknas till postservicen, utför postverket uppdrag för statens räkning och åt PK-banken. Dessa uppdrag omfattar bl a skatteuppbörd, utbetalning av pensioner, barnbidrag och liknande samt mottagning av poströster. Åt PK-banken ombesörjs bl. a. insättningar och uttag på bankens konton. Det är framför allt de uppdrag som tillkommit under de senare åren som utvidgat och förändrat postens verksamhet.

Det affärsdrivande verket skall täcka sina kostnader med egna intäkter. För postverket har detta ofta inneburit svåra avvägningar mellan rationella ekonomiska beslut och den serviceplikt som verket har gentemot allmänheten.

För att hålla de totala kostnaderna nere för postens kunder infördes exempelvis extra avgifter för lördagsservice den 1 september 1978. För det stora flertalet av kunderna – företag och offentliga förvaltningar – vilka svarar för 85 procent av postmängden, innebär detta beslut endast fördelar eftersom det sammankopplades med att det allmänna portot skulle kunna bibehållas åtminstone en bit in på 1980-talet (Postens årsredovisning 77/78). För den förvärvsarbetande befolkningen, som ofta är hänvisade till att utnyttja postens service på lördagar, innebär däremot beslutet en försämrad åtkomlighet.

Posten förmedlade ca 2 600 miljoner postförsändelser och 35 miljoner paket under 1977. Detta är en ökning med 1 000 miljoner postförsändelser och knappt 20 miljoner paket under en 20-årsperiod. Under samma period minskade antalet postkontor från 4 200 till omkring 2 000. Den drastiska nedskärningen har främst drabbat tätortsbefolkningen. På landsbygden har postkontoren många gånger ersatts med lantbrevbärare, vilket medfört en bättre åtkomlighet för kunderna till postens service (se figur 5.2).



Figur 5.2 Postkontor och lantbrevbäringslinjer 1955–1977.

Källa: SOS, Postverket 1977.

En försöksverksamhet startade under hösten 1979 med busskontor i Stockholmsregionen. Bussen ambulerar en dag i veckan mellan olika delområden, där servicen har blivit försämrad till följd av nedlagda postkontor. Detta är ett nytt och intressant exempel på postens försök att tillgodose allmänheten med nödvändig service. Nya former för postens verksamhet kan lanske också i framtiden ge bättre åtkomlighet till postens service, trots att antalet postkontor minskar.

Arbetsförmedlingar

Det finns en tendens att arbetsmarknadspolitiken alltmer inriktats på den platsförmedlande verksamheten på lokal nivå, arbetsförmedlingarnas roll förstärks. Förmedlingarnas viktigaste uppgifter är att förmedla lediga platser till arbetssökande såväl lokalt som mellan olika delar av landet. Detta innebär bl a att etablera kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare, att följa upp dessa kontakter och att i vissa fall underlätta anställningar genom ekonomiska bidrag.

Den 1 oktober 1979 trädde lagen om allmän platsanmälan i kraft för hela riket. Arbetsmarknadsstyrelsen beslutar om, när lagen skall börja tillämpas i olika delar av landet. För att förbättra möjligheterna att förmedla det ökande antalet anmälda lediga platser i landet har arbetsförmedlingarnas platsregister överförts till dator i vissa försökslän. Detta ger större möjligheter för de arbetssökande att finna lämpliga arbetstillfällen och för arbetsgivarna att finna lämpliga sökande.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att arbetsförmedlingarna befinner sig i ett expansivt skede. Allt fler uppgifter och specialuppdrag läggs på dem. Det är både en fråga om insatser riktade mot vissa grupper i samhället (ungdomar, kvinnor, invandrare, handikappade) och regionalt differentierade insatser.

5.2 Regional förändring

Frammarsch under 1970-talet . . . .

1970-talet kännetecknas av en kraftig expansion inom den offentliga sektorn. Samtidigt som sysselsättningen stagnerat eller minskat inom övriga näringar har antalet som arbetar inom den offentliga sektorn ökat med nära 300 000 personer under sexårsperioden 1970–1976.

Av tabell 5.7 framgår att den största ökningen ägt rum i primärkommunerna, 130 000 personer. Framförallt är sysselsättningsökningen stor inom barnomsorgen, 58 000 personer, och inom "övrig-gruppen", 51 000 personer. Beträffande barnomsorgen infördes under ovan nämnda tidsperiod en grupp på ca 30 000 dagmammor i statistiken. Dagmammorna fanns även 1970, men ingick inte i statistiken över offentligt anställda. I "övrig-gruppen" svarar Malmö och Göteborgs kommuner för drygt hälften av personaltillskottet. Dessa kommuner är s k landstingsfria kommuner, vilket innebär att de är huvudmän för sjukvården i kommunerna.

Den landstingskommunala sysselsättningen ökade främst inom långvår-

den, 11 000 personer, och vid sjukhusen, 50 000 personer. Dessa verksamheter svarade tillsammans för 61 000 nyanställda av totalt 77 000.

Av de närmare 80 000 personer som tillkommit i de statliga verksamheterna återfinns knappt hälften på den lokala nivån. På denna nivån finns såväl skolan som de statliga serviceinrättningarna. År 1976 motsvarande en sysselsatt på den lokala statliga nivån 0,48 årsarbetare. Deltidsarbete är således betydligt vanligare på den lokala nivån än på den nationella där varje sysselsatt utgjorde 0,94 årsarbetare. De som inträtt på arbetsmarknaden i den offentliga sektorn på lokal nivå är således i hög utsträckning deltidsarbetande och återfinns inom vårdande och serviceinriktade yrken. Främst är det kvinnor som arbetar inom dessa yrken.

Utbyggnaden av den offentliga servicen varierar kraftigt i landet. I tabell 5.8 visas den offentliga sysselsättningen per 1 000 invånare i länen. Det visar sig att de skillnader som fanns år 1970 kvarstår även år 1976. Den totala eller genomsnittliga nivån har stigit men någon regional utjämning är svår att skönja.

Tabell 5.7 Antalet sysselsatta inom offentlig sektor 1970–1976 samt antal årsarbetare per sysselsatt 1976

	Sysselsatta		Förändring 1970–1976	Årsarbetare 1976	Årsarbetare per sysselsatt
	1970	1976			
Primärkommuner					
Barnomsorg,					
förskola	12 000	40 000	+ 28 000	32 000	0,80
familjedaghem	100	30 000	+ 30 000	16 000	0,53
Äldreomsorg,					
sluten	30 000	40 000	+ 10 000	27 000	0,67
öppen[a]	67 000	63 000	– 4 000	27 000	0,42
Skola "SIA"	42 000	56 000	+ 14 000	34 000	0,60
Övrigt	136 000	187 000	+ 51 000	155 000	0,82
			129 000		
Landstingskommuner					
Öppenvård	1 100	7 700	+ 6 600	5 800	0,75
Hemsjukvård	800	800	± 0	340	0,43
Folktandvård	800	800	± 0	640	0,83
Långvård	14 300	25 500	+ 11 200	18 000	0,72
Sjukhus	130 000	180 000	+ 50 000	140 000	0,77
Vård av psykiskt utvecklingsstörda	12 000	16 000	+ 4 000	12 000	0,75
Skolan	3 800	4 100	+ 300	3 200	0,78
Övrigt	7 300	13 000	+ 5 700	11 000	0,84
			77 800		
Staten					
Nationell nivå	55 200	67 500	+ 12 300	64 000	0,94
Regional nivå	124 000	153 900	+ 29 900	106 000	0,68
Lokal nivå	232 700	269 800	+ 37 100	131 000	0,48
			79 300		

[a]Minskningen beror på ändrade registreringsrutiner.

För den regionala beskrivningen har länen valts. Det bör dock erinras om de skilda satsningar som görs i kommuner av olika storlek inom länen. Riksdagen har antagit en plan som anger varje enskild kommuns funktion i samhället från kommuncentrum via regionalt centrum, primärt centrum till de tre storstäderna med omgivande kranskommuner. En sådan plan, som bl a anger servicenivån för de fyra kommuntyperna, blir naturligtvis styrande för lokaliseringen av statliga verksamheter. Även kommuner och landsting påverkas i sina lokaliseringsbeslut.

För den regionala utvecklingen är det viktigt att ett regionalt helhetsperspektiv får leda planeringen av enskilda verksamheter. Helhetsynen finns i länsplaneringen. Steget är emellertid långt mellan de regionalpolitiska målen och de medel som faktiskt står till förfogande.

Tabell 5.8 Offentligt sysselsatta per 1 000 invånare och totalt fördelade på län 1970 och 1976

Län	Sysselsatta per 1 000 inv 1970					Sysselsatta per 1 000 inv 1976				
	Stat	Kom-mun	Lands-ting	Samt-liga	Antal	Stat	Kom-mun	Lands-ting	Samt-liga	Antal
AB	*81*	*36*	16	*133*	199 800	*92*	*56*	*30*	*178*	269 100
C	*64*	27	*36*	*127*	28 000	*77*	42	*38*	*157*	37 300
D	36	32	*24*	92	23 500	44	45	*31*	120	30 500
E	41	28	*26*	95	38 300	53	46	*35*	134	53 900
F	39	29	*22*	90	27 900	46	43	*33*	122	36 900
G	35	29	*29*	93	15 600	44	42	*32*	118	20 400
H	33	29	*24*	86	29 900	37	41	*33*	111	27 200
I	*55*	*55*	–	*110*	6 200	*72*	*90*	–	*162*	8 500
K	45	25	*25*	95	14 900	58	38	*32*	128	19 500
L	45	22	18	85	23 000	51	32	29	112	31 100
M	45	*43*	16	104	76 400	54	*59*	24	137	103 000
N	36	25	15	76	15 600	40	35	26	101	23 600
O	48	*48*	9	105	76 600	57	*77*	12	*146*	105 700
P	32	29	*22*	83	34 800	38	42	23	103	44 100
R	38	31	*23*	92	23 800	49	41	*30*	120	31 800
S	38	35	21	94	26 800	45	45	*40*	130	35 000
T	39	39	*26*	104	29 800	54	*51*	*40*	*145*	39 800
U	40	36	21	97	25 400	46	50	26	122	32 500
W	37	32	21	90	25 500	42	42	*31*	115	33 400
X	40	30	*23*	99	29 400	47	44	*30*	121	35 700
Y	47	32	*29*	*108*	30 600	59	41	*37*	137	37 300
Z	*58*	*40*	*27*	*125*	15 900	59	*58*	37	*154*	20 900
AC	*55*	*39*	*30*	*124*	29 300	*63*	*54*	*42*	*159*	37 500
BD	*65*	34	*26*	*125*	32 400	*75*	41	*37*	*153*	41 500
Riket	50	35	21	106	879 400	59	50	29	138	1 156 200

Kursiva siffror > riksgenomsnittet

. . . . och första hälften av 1980-talet

Den framtida utvecklingen har beräknats vid ERU:s kansli[1]. Utgångspunkten för dessa beräkningar har, i de fall det visat sig möjligt, varit de antaganden som legat till grund för sysselsättningsutredningens prognoser för en framtida offentlig sektor (*SOU* 1979:24). En väsentlig skillnad är dock att ERU:s beräkningar utgår från uppgifter om varje enskild kommun och ett antagande om lägsta servicenivå i kommunerna som motsvarar riksgenomsnittet.

Enligt sysselsättningsutredningens kalkyler skulle nära 1,7 miljoner personer arbeta inom den offentliga sektorn år 1985. Detta motsvarar en ökning med 500 000 sysselsatta mellan åren 1977 och 1985. Av ERU:s beräkningar framgår att ytterligare 240 000 personer skulle behövas om man vill åstadkomma en regional utjämning (se tabell 5.9).

Den statistik som leget till grund för ERU:s beräkningar är de register över offentligt anställda fördelade på kommuner som finns vid statistiska centralbyrån. Statistiken är tyvärr inte heltäckande. Endast personalkategorier anslutna till vissa avtal ingår (dessa utgör dock merparten av de offentligt anställda). Vidare ankommer det på varje enskilt landsting att fördela de sysselsatta på kommuner. Ambitionerna varierar här mellan landstingen. I genomsnitt bortfaller ca tio procent av de sysselsatta till följd av att de inte kunnat fördelas på kommuner.

Tabell 5.9 Förändring av antalet årsarbetare inom den offentliga sektorn 1976–1985

	Årsarbetare		Förändring 1976–1985
	1976	1985	
Primärkommuner			
Barnomsorg	47 200	112 300	+ 65 100
Äldreomsorg	54 000	92 900	+ 38 900
Skolan	33 000	53 000	+ 20 000
Övrigt	155 000	231 000	+ 76 000
			200 000
Landstingskommuner			
Öppenvård	5 800	20 100	+ 14 300
Hemsjukvård	300	11 400	+ 11 100
Folktandvård	600	11 700	+ 11 100
Långvård	18 000	61 700	+ 59 900
Sjukhus	140 000	187 800	+ 47 800
Vård av psykiskt utvecklingsstörda	12 000	15 500	+ 3 500
Övrigt	11 000	13 000	+ 2 000
			149 700
Staten			
Nationell nivå	64 000	66 900	+ 2 900
Regional nivå	106 000	145 300	+ 39 300
Lokal nivå	131 000	244 000	+ 113 000
			155 200

Anm. År 1976 motsvarade en sysselsatt inom den offentliga sektorn 0,68 årsarbetare i genomsnitt. En schablon för antalet sysselsatta år 1985 är då 504 900 årsarbetare/0.68 = 742 500 sysselsatta.

[1] Hans Hertling, Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet, har svarat för uppläggningen av databas och systemprogrammering samt biträtt vid datakörningarna.

Uppgiften har varit att visa utfallet av nationella planer när de förs ned på lokal nivå. Resultatet anger hur många tusentals personer (årsarbetare) som skulle behöva sysselsättas inom den offentliga sektorn om myndigheternas planer om höjd standard och förbättrade normer får gälla i berörda kommuner i landet. Som framgår av tabell 5.10 skulle 1,3 miljoner årsarbetare (1,9 miljoner sysselsatta) sysselsättas inom den offentliga sektorn år 1985. Detta innebär en årlig ökning med drygt 50 000 årsarbetare. Eftersom det främst rör sig om kvalificerad personal inom verksamheter som barnomsorgen, äldreomsorgen, långvården och skolan är det fråga om ett tillskott av väl utbildad personal.

Tabell 5.10 Årsarbetare i offentlig sektor fördelade på län 1976 och 1985

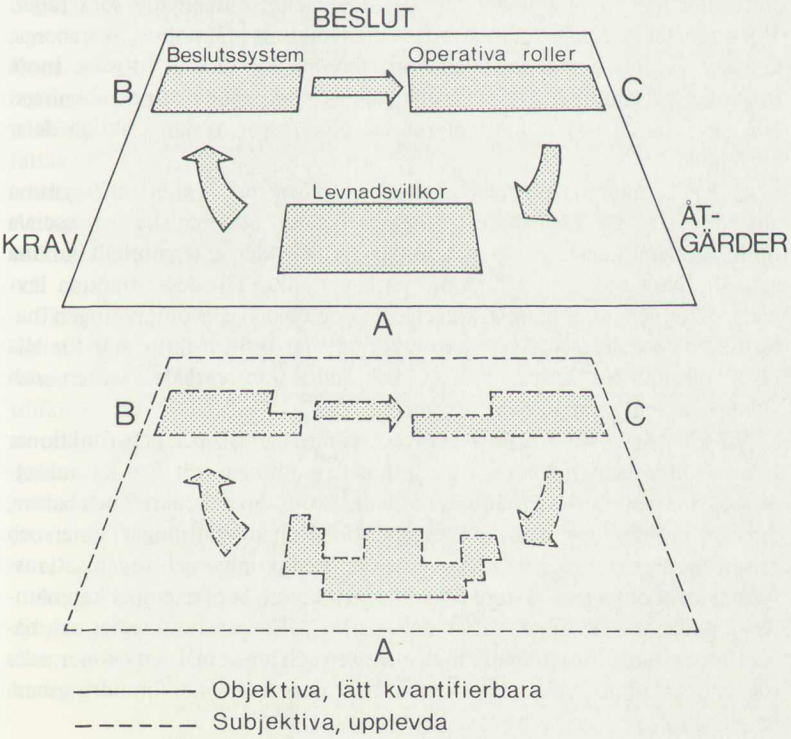
Län	1976	1985	Därav			
			Stat	Kommun	Landsting	Undervisning
AB	193 800	292 100	103 800	83 800	56 800	47 700
C	22 900	41 500	8 500	10 500	11 600	10 900
D	20 200	32 700	6 500	10 900	10 300	5 000
E	36 400	58 100	13 400	18 100	17 400	9 200
F	24 500	43 400	8 200	17 700	10 900	6 500
G	13 500	22 800	4 500	7 900	6 700	3 700
H	17 600	29 900	5 000	10 300	9 700	4 900
I	5 900	9 200	2 400	5 100	600	1 100
K	13 600	19 000	5 700	6 400	4 100	2 700
L	21 000	35 500	9 100	10 800	10 000	5 600
M	70 300	119 800	21 400	50 800	28 800	18 800
N	15 600	27 100	5 800	9 300	7 300	4 700
O	71 400	129 800	21 900	63 900	27 400	16 600
P	28 400	52 000	8 600	19 000	15 900	8 500
R	21 100	35 100	7 900	11 500	10 200	5 500
S	22 700	37 800	7 300	12 600	12 300	5 600
T	27 100	40 300	9 200	13 300	11 500	6 300
U	21 600	32 600	7 500	10 800	8 900	5 400
W	21 700	37 300	6 800	13 000	11 400	6 100
X	23 500	37 800	8 500	13 100	10 700	5 500
Y	25 800	39 500	10 300	12 000	11 500	5 700
Z	14 100	21 300	5 700	6 900	5 600	3 100
AC	23 000	37 900	7 500	11 700	10 500	8 200
BD	28 500	41 700	13 300	11 000	11 000	6 300
Riket	784 200	1 274 200	308 800	440 400	321 100	203 600

6 Gemensamt synsätt apriori

6.1 Konturerna till ett gemensamt synsätt

Som redan flera gånger nämnts, har de olika forskningsprojekt som redovisas och sammanfattas i denna rapport samlats under en gemensam rubrik "Offentlig sektor, offentligt beslutsfattande: Deras roll i regionala förändringsförlopp". Begreppen "offentlig sektor" och "offentligt beslutsfattande", senare benämnt "politiskt beslutsfattande" har redan definierats. Figur 6.1 har utformats i syfte att visa hur särskilt begreppen "roll" och "regionala förändringsförlopp" gemensamt uppfattas inom berörda projekt.

Figuren kommer också att användas för att visa hur olika delprojekt hänger



Figur 6.1 Några konturer till ett gemensamt synsätt.

samman och kompletterar varandra. De diskussioner som kommer att föras i anslutning till figuren kan även ses som *ett försök* att teckna konturerna till ett synsätt, gemensamt för olika discipliners delprojekt. Avsikten är att detta synsätt senare skall utvecklas närmare från olika ämnesteoretiska utgångspunkter och sättas in i ett vidare kunskapsteoretiskt sammanhang.

Den övre plattan i figuren representerar det som tidigare kallats *samhällssystemet i dess helhet*. Inom dess yttre ramar finns således ett områdes *hela* befolkning, *alla* fysiska anläggningar, organisatoriska arrangemang och samhällsfunktioner inom såväl den privata som den offentliga sektorn. På plattan har tre *fält (A, B* och *C)* markerats. De föreställer forskningsprogrammets intressefält eller intresseområden, inom vilkas gränser förhållandevis homogena kategorier av konkreta och abstrakta begrepp från skilda forskningsprojekt har samlats. Komponenter i den fortsatta framställningen som bär tydliga drag av "förlopp", "dynamik", "process" och "procedur" är i figuren knutna till *pilar*.

Begreppet *region* är i den fortsatta framställningen liktydigt med territorium eller avgränsad del av jordytan. Den varierar i omfattning mellan olika undersökningar. Omfattningen är bl. a. beroende av hur stort det område anses vara, inom vilket ett visst beslut eller en viss åtgärd får mätbara effekter. Inte minst från statsvetenskapliga utgångspunkter har det oftast varit lämpligt att låta regionbegreppet vara synonymt med det territoriella underlaget för politiska beslut eller annan form av beslutsterritorium. Som exempel kan nämnas nation, län, kommun, kommungrupp eller sjukvårdsregion. Figur 6.1 förutsätts tillsvidare behandla förhållanden och händelseförlopp inom ett klart avgränsat beslutsterritorium. Om detta antas vara stort eller litet är ointressant för det principiella resonemang som följer. Dock kan det vara på sin plats att redan nu nämna att Malmöhus, Skaraborgs, Gävleborgs och Norrbottens län varit föremål för särskilt intresse inom forskningsprogrammet. Dessa för olika projekt *gemensamma* undersökningslän har valts då de ansetts representera olika typer av län i skilda delar av landet.

A-fältet på figurens övre platta kallas *"levnadsvillkor"*. Fältet antas rymma allt som har med hushålls och företags fysiska, ekonomiska och sociala miljö och dess egenskaper att göra. En del förhållanden är territoriellt bundna och ofta bara möjliga att förändra på längre sikt. Till dessa bundna levnadsvillkor och produktionsbetingelser hör den biofysiska omgivningen (naturmiljön) och infrastrukturen i en region, där infrastruktur står för alla fasta anläggningar, som t. ex. vägar och andra transportleder, vatten- och avloppssystem samt annan bebyggelse.

Till levnadsvillkoren i en region hör vidare egenskaper och funktioner knutna till personer, företag, institutioner, produkter och fysiska anläggningar. Som exempel kan nämnas individers kunskaper, köpkraft och behov, företags produktionsutrustning, organisation och målsättningar, löner och priser. Slutligen finns det skäl att hänföra produktions- och organisationsformer samt olika regelsystem till levnadsvillkoren. Som exempel kan nämnas företagens arbetsorganisation och marknadsformer, trafikregler och bostadsförmedling. Funktionell miljö, intressen och önskemål och ekonomiska storheter är i princip mindre territoriellt bundna och ofta mer förändringsbara än den tidigare beskrivna fysiska miljön.

Plattans *B-fält* står för det *politiska beslutssystemet*. Som framgår av en pil, antas människor, enskilt eller organiserade i grupper, ställa *krav* på åtgärder i syfte att förändra eller bevara sina levnadsvillkor. Det kan ske i val eller genom andra opinionsyttringar och åtgärder. En del av dessa krav riktas mot och antas i figuren fångas upp inom de politiska beslutssystemen som fungerar på olika territoriell nivå (se definitioner i tidigare kapitel).

Utan att detta kan illustreras i figuren, bör påpekas, att människor naturligtvis kan förändra sina levnadsvillkor på annat sätt än att omdana den omgivning som omger deras nuvarande bostad och arbetsplats. Genom flyttningar är det möjligt att i stället för att "förändra" helt enkelt "byta" miljö. Därför har det ansetts falla inom forskningsprogrammets ram att också studera den mellanregionala migrationen.

Enligt figuren leder de beslut som fattas inom beslutssystem på olika nivå till *åtgärder*. Dessa vidtages ofta av verkställande organ, som statliga och kommunala tjänsteproducerande verk, anstalter, inrättningar, etc. Sannolikt är det dock mera stringent att tala om *operativa roller* inom den offentliga sektorn i motsats till beslutsroller inom samma sektor. Även om många offentliga organ har helt dominerande beslutsroller (t. ex. regering, riksdag och kommunfullmäktige) och andra helt domineras av verkställande funktioner (t. ex. inom polisväsende och sjukvård), torde de flesta offentliga organ rymma en blandning av beslutsroller och operativa roller.

I figuren antas slutligen de åtgärder som vidtages få *effekter* inom den region som studeras, effekter i form av t. ex. förändrad bio-fysisk miljö, ändrad infrastruktur eller förbättrad eller försämrad arbetsmarknad och social eller annan service. Dessa effekter kan vara *avsiktliga*. Därmed menas att effekterna är förutsedda och svarar mot syftet med de åtgärder som vidtagits, som t. ex. när en regionalpolitisk åtgärd leder till ökad jämlikhet. Men det finns också *oavsiktliga* och oförutsedda effekter. T. ex. kan åtgärder med enbart vård-, trafik- eller bostadspolitiska syften få omfattande regionalpolitiska konsekvenser. Fenomenet, att beslut med bestämda syften som fattas inom en samhällssektor ofta får effekter inom helt andra sektorer, tenderar sannolikt att bli allt vanligare inom den offentliga förvaltningen. Antagligen är denna utveckling en naturlig följd av allt längre driven specialisering och sektorisering och därmed försämrade möjligheter till överblick och samordning.

Fälten på den övre plattan innehåller delar av en rent "objektiv" verklighet, där ordet objektiv står för konkreta och lätt kvantifierbara ting. I fältet *A* kan byggnadsbestånd, vägstandard, antal vårdplatser, antalet arbetstillfällen och människors fysiska möjligheter att nå och utnyttja olika former av offentlig service ses som exempel på dessa påtagliga ting. I fältet *B* utgörs denna objektiva verklighet av beslutssystem, där kompetensområden och procedur regleras av skrivna lagar och förordningar, sedvanerätt och etablerad praxis. De operativa rollerna i fältet *C* antas vara reglerade på motsvarande sätt.

Analyser av en objektiv och konkret verklighet räcker dock inte för en djupare förståelse av beslutsprocesser och regionala förändringsförlopp. Studier av de yttre möjligheter och synliga handlingsramar som hittills diskuterats behöver kompletteras med försök till inblick i hur beslutsfattare

och enskilda medborgare själva *uppfattar* sin situation, hur de ser på sin omgivning och hur de *upplever* levnadsvillkor och förutsättningar för de olika förändringsprocesser som ägt rum.

Den nedre plattan i figur 6.1 representerar en abstrakt och i flera avseenden "subjektiv" värld. På denna platta finns samma observationsfält *(A, B* och *C)* som på den övre plattan, men som synes är fälten på det nedre planet något deformerade. Fältet *A* föreställer enskilda medborgares och politiska beslutsfattares "omgivningsbilder", dvs. människors kunskaper och mer eller mindre subjektiva uppfattningar om konkreta och abstrakta ting i den regionala omgivningen.

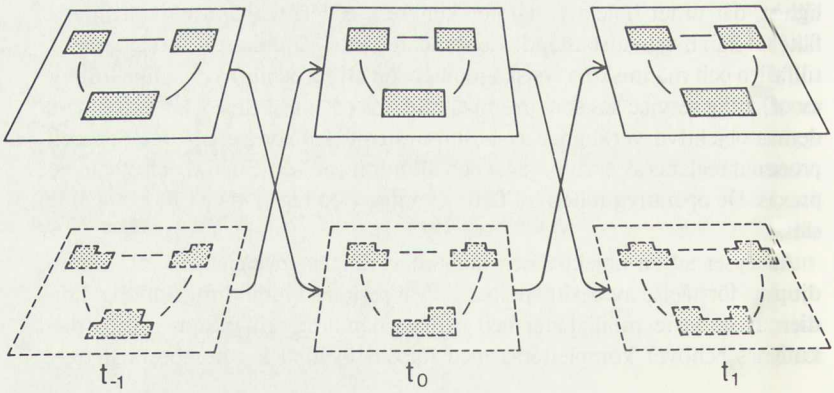
Genom att återge ett *B*-fält även på det nedre planet markeras att det vid sidan av det faktiska beslutssystemet också finns subjektiva uppfattningar och föreställningar om detta beslutssystem, vilka kan ha självständig betydelse för förklaring av förändringsprocesser. Det nedre *C*-fältet slutligen anger att det sannolikt finns subjektiva uppfattningar om operativa roller, om styrmedel och om effekter av vidtagna åtgärder etc.

Begreppen objektiv och subjektiv står således för konkreta och mätbara ting respektive individuella föreställningar och upplevelser. Det är därvid uppenbart att gränsdragningar mellan och entydiga definitioner av dessa begrepp är mycket svåra att göra. Det kan med visst fog hävdas att det inom den värld som särskilt samhällsvetare och humanister utforskar knappast finns något som skulle kunna kallas för en objektiv verklighet, gemensam för alla eller ens ett flertal.

Det bör särskilt observeras att figur 6.1 beskriver ett *förändringsförlopp*. Genom krav, beslut och åtgärder förändras ständigt fälten på figurens båda plattor och de olika omständigheter och företeelser som är förknippade med fälten *A, B* och *C*. Det innebär att figur 6.1 alltid bör betraktas i tidsperspektiv som antyds i figur 6.2. Dvs. över tiden är det fråga om en serie av plattor med *A*-, *B*- och *C*-fält med delvis förändrat innehåll.

Figurens t_0 står för dagens situation, t_{-1} för förfluten tid och t_1 för en framtida situation. Genom informationsspridning ökar individernas kunskaper om och ändras sannolikt deras attityder till det som ovan kallats den objektiva verkligheten. Samtidigt finns det en påverkan i motsatt riktning. Genom beslut och åtgärder påverkar omgivningsbilder och subjektiva uppfattningar

Figur 6.2 Hypotetiskt förändringsförlopp.



vår konkreta och mer substantiella omvärld. Denna ömsesidiga påverkan över tiden mellan figurernas olika plattor antyds med pilar i figur 6.2.

Begreppen politiskt beslutssystem och region är tidigare diskuterade och definierade (se kap. 2 respektive ovan). Tilläggas kan att regionen i de flesta undersökningar betraktas ur ett nationellt perspektiv, dvs. det politiska systemet omfattar hela nationen, samhället. De olika nivåerna blir i detta sammanhang några av många egenskaper hos det system som studeras. Det finns emellertid undantag från detta betraktelsesätt. I några fall utgår vi i stället från delsamhället (län eller kommun) och dess politiska beslutssystem: det nationella beslutssystemet blir då en egenskap i det studerade systemets omgivning.

I de två kapitel som närmast följer sammanfattas resultat från olika delprojekt (namnen på och deltagarna i dessa framgår av inledningen till denna rapport). För mer ingående redovisningar av och redogörelser för teoretiska utgångspunkter och metodfrågor hänvisas till de olika bilagor som senare kommer att publiceras.

Vi har valt att disponera framställningen så att kapitel 7 ägnas det offentligas åtgärder sedda *ur den enskilda individens synvinkel.* Intresset koncentreras till frågan hur politiska beslutsorgan och myndigheter skapar och fördelar välfärd.

I kapitel 8 redovisas undersökningar av *offentliga beslutsprocesser* och de olika *organisationsformer* som finns inom den offentliga sektorn. Det är därmed inte längre den enskilda individen utan den offentliga apparaten som står i fokus för intresset. I kapitel 9 konfronteras sedan de olika ansatserna i föregående två kapitel med varandra.

I olika avsnitt i kapitlen 7 och 8 har olika författare medverkat. Det har därför inte kunnat undvikas att skrivsätten varierar. Vidare är det ganska lätt att se hur olika frågor som behandlas belyses utifrån skilda discipliners synsätt. Det intressanta är därvid att se hur dessa synsätt kompletterar varandra och skapar förutsättningar för de övergripande diskussioner som sedan följer i kapitel 9.

7 Regionala komponenter i välfärden

7.1 Levnadsvillkor och välfärd

Med *levnadsvillkor* avses alla de förhållanden och omständigheter som skapar förutsättningar för aktörernas upplevelser och handlingar. Levnadsvillkoren kan grupperas i individbundna och ortsbundna sådana (*SOU* 1974:2). Bland de individbundna levnadsvillkoren kan nämnas hälsa, utbildning och konsumtionsmöjligheter. Exempel på ortsbundna levnadsvillkor är serviceinrättningar och kapacitet hos dessa, tillgång till sysselsättning m. m.

De levnadsvillkor som individen möter kan alltså ses som en kombination av egenskaper bundna till henne själv och till omgivningen. Dessa egenskaper drar upp gränser för hennes handlingsmöjligheter. Just kombinationen av flera restriktioner är viktig: även om viss service finns i ett område kan invånarnas möjligheter att få del av servicen begränsas av för liten kapacitet, bristande transportmöjligheter, bundenhet till andra aktiviteter o.s.v. *Tillgång* till (= utbud av) varor, service, arbete o.s.v. är med andra ord en nödvändig men inte alltid tillräcklig förutsättning för välfärd. När en individ också har möjlighet att i praktiken utnyttja sina egna och omgivningens resurser säger vi att dessa är *åtkomliga* för henne (jfr begreppet räckhåll, "reach", i Hägerstrand 1977).

Vid undersökning av levnadsvillkor i olika regioner är kartläggning av tillgången ett första steg. Med utgångspunkt från tillgången till t. ex. arbetstillfällen, läkare och kylskåp kan åtkomligheten för en viss individ till arbete, läkartjänster och kylutrymmen analyseras. Vill man studera levnadsvillkoren för grupper av individer, t. ex. invånarna i en kommun, måste man först precisera vad man menar med enskilda personers faktiska möjligheter att nå utbuden. Därefter kan man undersöka hur många som har sådan åtkomlighet.

Syftet med studier av levnadsvillkor är att få ett begrepp om individernas *välfärd*. Välfärden är beroende av levnadsvillkoren, men innehåller också en subjektiv värdering av dessa. Endast individen själv kan avgöra om hon far väl eller illa av sina villkor. Naturligtvis värderar inte alla en given situation på samma sätt. Genom bl. a. ekonomiskt och politiskt agerande kan var och en söka anpassa sig efter omständigheterna och på sikt också påverka levnadsvillkoren.

För att möjliggöra jämförelser mellan grupper eller områden och för formuleringen av krav på förändringar måste individernas välfärd analyseras utifrån en uppsättning komponenter. Politiska organ som fattar beslut om

välfärdsfördelningen måste göra besluten operationella genom att uttrycka sig i form av normer för välfärdskomponenter. Effekten på individernas välfärd (liksom på myndigheternas prestationsskyldigheter) är emellertid helt beroende av hur sådana krav och normer formuleras. För att ta ett exempel från sjukvården kan en norm om tillfredsställande sjukvårdsservice formuleras som beslut om ett visst utbud per kommun, per invånare i kommunerna, per tätort av viss storlek, inom maximalt vägavstånd eller restidsavstånd för varje invånare. I allmänhet ger normer formulerade med utgångspunkt från individer eller hushåll en bättre garanti för viss minimiåtkomlighet än normer som utgår från administrativa indelningar av olika slag. De faktiska svårigheterna med att arbeta med individorienterade normer är emellertid uppenbara. När man i beslut om fördelning av välfärden tvingas till långtgående sektorisering och annan administrativ indelning blir det därför desto viktigare att låta utvärderingar av välfärdseffekterna kännetecknas av en helhetssyn utifrån individnivå. Det är människorna som upplever välfärd, inte regioner eller sektorer.

Med det här redovisade synsättet påverkar levnadsvillkoren välfärden men är inte själva några primära mål. Därför skulle det i vissa avseenden kunna ligga ett värde i skillnader i levnadsvillkor mellan olika områden. Om människorna väljer bostadsort med ledning av sina individuella önskemål om levnadsvillkor och faktiskt har skilda preferenser är det värdefullt att det finns t. ex. kommuner med olika serviceutbud att välja mellan. Eftersom de flesta lever tillsammans i hushåll är dock värderingen av levnadsvillkoren på olika orter och beslut om flyttning oftast inte en individuell fråga utan en fråga för hela hushållet.

Trots att det kan ligga ett egenvärde i mer ortstypiska levnadsvillkor finner vi det meningsfullt att närmare studera dem, och då speciellt skillnaderna i kommunal service. Väljer vi att betona värdet av goda levnadsvillkor på hemorten och beaktar möjligheterna att kunna bo kvar blir befolkningens *boende* av centralt intresse. Man brukar ibland betrakta längre flyttningar som välfärdsförluster. I själva verket har flyttningsströmmar och förändringar i invånarantal alltid betraktats som viktiga indikatorer på regionala förändringsförlopp och på effekter av regionalpolitiska insatser. Därvid är det i allmänhet nettoförändringar som tilldragit sig intresse. En drastisk nettoutflyttning och folkminskning kan tolkas som ett tecken på att många tvingats lämna sin invanda miljö. Men också en konstant befolkningssiffra kan dölja omfattande in- och utflyttningar.

De regionalpolitiska mål som staten sedan början av 1970-talet arbetar efter innebär i sammanfattning "att människor i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service" (prop 1975/76:211). Ett viktigt område i denna målformulering är alltså *arbete*. Målet har under lång tid formulerats som "full sysselsättning". I dag talar man lika ofta om "arbete åt alla". Denna förskjutning kan till en del sägas spegla en förändring i samhället: förr gällde det att sörja för ett tillräckligt antal arbetstillfällen, nu gäller det också att skapa balans mellan många allt mera strängt avgränsade kategorier av arbetssökanden och arbetstillfällen. Men förskjutningen i språkbruket kan också sägas spegla en ambitionshöjning: vid sidan av arbetets resursskapande sida poängteras nu också varje individs behov av den sociala

gemenskap och det bevis på hennes betydelse för samhällslivet, som ett meningsfullt arbete kan ge. Som synes finns utrymme för tolkningar. Varken "arbete" eller "alla" är väldefinierade begrepp.

En individ som söker arbete är vanligen främst intresserad av arbetstillfällen inom pendlingsavstånd, medan platser som kräver flyttning beaktas först då den lokala arbetsmarknaden visat sig otillräcklig. Vid undersökningar av förhållandena på en lokal arbetsmarknad är ett par utgångspunkter väsentliga. Arbetstillfällena är yrkesmässigt specialiserade, och på kort sikt sker en omsättning av och en konkurrens om en mindre del av dessa. Samspelet mellan dessa faktorer bestämmer åtkomligheten, den enskilde individens möjligheter att få arbete. Denna möjlighet ökar med antalet vakanser, givet ett visst antal sökande (eller omvänt: givet ett visst antal vakanser ökar chanserna med färre sökande). För den enskilde spelar det således mindre roll hur många arbetstillfällen i ett visst yrke som finns på en lokal arbetsmarknad. Det viktiga är hur många lediga sådana som kan förväntas uppstå inom rimlig tid samt konkurrensen om de befintliga platserna.

Också varor och tjänster är viktiga levnadsvillkor. *Social service* utpekas som ett väsentligt område för regionalpolitiken. Offentlig service bereder därvid ett mätproblem, eftersom det inte finns någon marknad på vilken individernas värdering av servicen kan mätas. På många områden är till och med marknadssystemet otänkbart. I stället för att variera den egna konsumtionen och därmed påverka utbudet deltar individerna i den politiska beslutsprocessen för att påverka den offentliga servicen.

Den offentliga servicens bidrag till välfärden är beroende av den kvalitet och kapacitet som tillhandahålls. Men hur dessa värderas får vi ingen uppfattning om via priset för servicen. Priset är vanligtvis liktydigt med kostnaden för servicen, och individernas värdering kan såväl överstiga som understiga kostnaden.

Det är alltså nödvändigt att försöka belysa den offentliga servicen utifrån flera olika aspekter som kan ha betydelse för värderingen. En sådan är behovet av service. Barnfamiljer har t. ex. behov av barnpassning och kan därmed ha nytta av daghemsplatser, vilket hushåll utan barn inte kan ha. En annan sådan är kostnaden i tid och pengar för att utnyttja servicen. Den som bor nära sjukstugan har större utbyte (nytta minus kostnader) av den, än den som bor långt ifrån.

Naturligtvis säger behov och kostnader inte allt om hur mycket en viss typ av service betyder för individens eller hushållets välfärd. Önskemål om och därmed värdering av daghemsplatser kan skifta också mellan barnfamiljer. Det är möjligt att hushållens värdering av vissa levnadsvillkor skiftar mellan regioner, t. ex. mellan tätt och glest befolkade regioner.

Värdet för individen av viss service är också avhängigt individens kunskap om tillgången på service. Individerna kan ha varierande information om vilka möjligheter till olika aktiviteter som omgivningen erbjuder. Sådana bilder av verkligheten kan vara väl så viktiga för servicens värde som åtkomlighet och kostnaderna för att utnyttja den.

Den ovan nämnda regionalpolitiska målsättningen är inte strikt materiell utan visar även på behovet av icke materiella värden. Men fortfarande saknas en viktig komponent i denna formulering, nämligen *inflytande*. Individernas ambitioner kan sträcka sig längre än till frågan om hur man på bästa sätt

Tabell 7.1 Hur behandlas välfärdskomponenterna i rapporten?

Välfärds-komponenter	Gruppens studier	Definitioner m. m.
SERVICE (7.2)	*Kommunernas servicenivåer* Kommunernas kostnader för service.	*Servicenivå:* Bruttodriftskostnader per individ. Den andel av *kostnadsskillnaderna* som beror på skillnader i servicenivå särskiljs från andra kostnadspåverkande faktorer. *Kostnadspåverkande variabler* förutom standard är ortstyper, tätortsgrad och befolkningstäthet. Genom *regressionsanalys* klarläggs de olika variablernas bidrag till förklaringen av kostnadsskillnaderna.
(7.3)	*Nationella välfärdslandskap* Åtkomlighet till kvalificerad service i Sverige 1968 och 1978.	*Kvalificerad service:* Läkare, tandläkare, bibliotek, sista årskurs i tekniskt gymnasium. *Åtkomlighet* mäts som genomsnittligt fågelvägsavstånd tur och retur till närmaste utbudspunkter med ledig kapacitet.
(7.3)	*Regionala servicelandskap* Åtkomlighet till öppen sjukvård i Norrbottens län, Skaraborgs län och Sydvästra Skånes kommunförbund.	*Öppen sjukvård:* Besök vid sjukhus resp vårdcentral/distriktsläkarmottagning. *Åtkomlighet* mäts som erforderlig res- och väntetid vid färd med bil resp kollektiva färdmedel.
ARBETE (7.4)	*Åtkomligheten till arbete* Omlokaliserade statliga myndigheters effekt på möjligheten att få arbete i mottagande region.	*Arbete:* Lediga platser i några yrkesfamiljer. *Åtkomligheten* mäts som sannolikheten att erhålla arbete inom viss tid. *Effekt:* Ökad sannolikhet att erhålla arbete p. g. a. nytillkommande lediga platser.
BOENDE (7.5)	*Bosättning* Andelen kvarboende och flyttande i regioner och ortstyper efter viss tid. Inkomstutveckling och förvärvsfrekvenser.	*Kvarboende:* Personer som bor kvar inom den lokala arbetsmarknaden. *Flyttande:* Personer som flyttat mellan lokala arbetsmarknader (min. 50 km).
INFLYTANDE (7.6)	*Beslutsförmåga och medborgarinflytande* Länsstyrelser, länsarbetsnämnder, lantbruksnämnder och landsting som politiska beslutssystem.	*Beslutsförmåga:* Systemets begränsningar (t. ex. lagar och resurstillgång). Studeras med hjälp av protokoll samt intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda. *Medborgarinflytande:* Förutsättningar för och utnyttjande av formella medel (lekmanna- och förtroendemannastyrelser) och informella medel (remisser, uppvaktningar, demonstrationer).

utnyttjar befintliga levnadsvillkor. I en situation med regionala skillnader i levnadsvillkoren är det enligt vår mening av grundläggande betydelse för individernas välfärd, att de som medborgare kan känna att de deltar i utformningen av de regionalpolitiska målen och genomförandet av regionalpolitiken. Detta deltagande kan vara direkt eller utövas genom valda representanter.

Inflytande förutsätter att individerna i en region har tillgång till ett beslutssystem som uppfyller vissa villkor. Detta beslutssystem skall ha beslutsförmåga, dvs. möjlighet att påverka de områden inom samhällslivet som berörs av invånarnas krav. Beslutsförmågan är beroende av systemets kompetens och resurser. Systemet skall också vara öppet för medborgar-

inflytande på formella och/eller informella vägar.

För att regionalpolitiken bildligt talat skall vara åtkomlig – för att medborgarna eller deras representanter skall ha reellt inflytande – måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Det krävs bl. a. att de har praktisk möjlighet att ägna tid åt beslutsverksamheten, att de kan skaffa information om de frågor som behandlas, att de vet hur systemet fungerar och att de tror att de har möjlighet att påverka besluten.

I detta kapitel refereras några studier av välfärdskomponenter. Boende och samhällsservice, arbete och inflytande uppfattas i forskningsprogrammet som betydelsefulla faktorer i diskussionen om regional förändring. Därvid är strävan att vid sidan av kartläggningar av formell tillgång också från ett mer individuellt perspektiv belysa åtkomligheten. I tabell 7.1 ges en översikt över valda problem och viktigare metodiska kännetecken.

7.2 Service – tillgång

Kommuner och landsting tillhandahåller större delen av den offentliga sektorns tjänster. Den kommunala konsumtionen utgör idag ca 70 procent av hela den offentliga sektorns konsumtion.

I detta avsnitt beskrivs skillnader mellan primärkommuner i servicenivåer när det gäller kommunalt tillhandahållna tjänster. De kommunala utgifterna per invånare för stadsbyggnad, utbildning, kultur, etc. används som mått på servicenivåerna. Måttet kan ses som ett uttryck för *tillgången* per individ.

I avsnittet redovisas en *metod* för att analysera skillnader i servicenivåer. Den beaktar bara ett begränsat antal förhållanden men kan enkelt utvidgas att beakta ytterligare förhållanden av intresse.

7.2.1 *Mått på service – utgifter*

Kvantitet och kvalitet på kommunal service är det svårt att få mått på. Förutom antalet platser på dag- och fritidshem, antal elever och några mått till, saknas rikstäckande uppgifter på kommunal service. Inom KELP (kommunal ekonomisk långtidsplanering) har försök gjorts att inhämta ytterligare mått. Olika svårigheter har gjort att försöket lagts ned. Detta är kanske inte så konstigt, eftersom kommunernas tjänsteproduktion är så mångfacetterad. Barnavården omfattar förutom barntillsyn i olika former – rådgivning, barnavårdsmans tillsyn, omhändertagande av barn, placeringar i fosterhem m. m., som inte så lätt låter sig kvantifieras. Kvaliteten på den verksamhet som bedrivs kan också skifta och är en mycket svårfångad sak. Hur ska kvaliteten på daghemmen mätas? Hur skall golvyta, personaltäthet, personalens kvalifikationer, utrustning, etc., vägas samman? Hur skall sedan kvalitet vägas mot kvantitet?

Ett mått som sammanfattar olika sidor av den kommunala servicen är utgifterna för verksamheten. Tanken är att det är möjligt att omvandla antalet platser, personaltäthet, måltider m. m. till ett enda mått, i kronor för barntillsyn, och att väga samman barntillsyn med annan kommunal service, t. ex. åldringsvård, med utgifterna för verksamheterna.

Skilda produktionsförutsättningar

Det finns problem med ett sådant mått, men som vi sett ovan är problemen inte mindre med andra mått. Ett problem ska vi beröra. Det är att utgifterna förutom att påverkas av skilda servicenivåer också påverkas av skilda produktionsförutsättningar och kostnader för att tillhandahålla en viss service. Det kan vara dyrare att tillhandahålla grundskoleutbildning i en liten kommun än i en stor räknat per elev eftersom stora skolor kan sänka elevkostnaden. Kostnaden för en m^3 vatten kan påverkas av naturliga förutsättningar, men också av stadsbyggnaden.

Nu spelar skilda produktionsförutsättningar överlag inte så stor roll för utgifterna. Det visar den analys av samband mellan utgifter och olika faktorer, däribland produktionsförutsättningar som gjorts på basis av alla Sveriges kommuner år 1975. Folkmängden har ett negativt samband endast med utgifter per capita för förvaltning. Här finns uppenbarligen en skalfördel. En del kommuner kan tänkas få högre administrationsutgifter av att de har en ofördelaktig tätortsstruktur bestående av flera små tätorter, men så är inte fallet. Stor areal och negativ befolkningsutveckling verkar däremot fördyrande. Brandväsen på huvudtitel 1 verkar få sänkta utgifter när befolkningstätheten stiger men får å andra sidan högre utgifter ju större kommunens areal är. Skolstorleken har ett mycket starkt negativt samband med utgifterna per elev. Skolstorleken sammanhänger i sin tur med befolkningstäthet och tätortsgrad.

Skilda behov och uppgifter

Vilken betydelse skillnader i utgifter per invånare har för serviceskillnader beror också på skillnader i behov. Det är en aspekt som inte kommer att beaktas här men som metoden kan utvidgas att omfatta. Här skall bara ges en ganska grov bild av skillnader i utgifter per invånare. Men det är klart att betydelsen av att en kommun har större utgifter per invånare för barntillsyn än en annan, beror på hur många barn som behöver tas om hand i den ena eller den andra kommunen.

Vidare har den kommunala förvaltningen olika uppgifter i olika kommuner beroende på den position kommunen intar i ortshierarkin. Vissa orter är gymnasieorter, andra har grundskolans högstadium, andra åter har bara låg- och mellanstadium. Brandväsendet har större uppgifter ju större ort det rör sig om. Vissa kommuner har ambulansväsende, andra har det inte. Stadsbyggnadsuppgifterna växer också med kommunens betydelse som centrum i en region. Kommunikationer och industriell verksamhet faller likaså i högre grad på centrum i en region än på perifera kommuner.

Kommunalisering av verksamheter

Bebyggelsekaraktären spelar viss roll för att avgöra vilka verksamheter som skall bedrivas av kommunen och vilka som skall vara privata. I takt med urbaniseringen kommunaliseras privata verksamheter som vattenförsörjning, avlopp, sophantering, kommunikationer m. m. Vissa verksamheter övergår från staten, t. ex. väghållning. Detta ger givetvis utslag på utgifterna,

men utan att det kan sägas innebära en högre standard att kommunen ombesörjer verksamheten.

I det följande redovisas först utgiftsskillnader mellan kommuner totalt och på huvudtitlar, därefter mellan ortstyper. I nästa steg analyseras serviceskillnader mellan kommunerna. Det sker genom att "rensa ut" de delar av utgiftsskillnaderna som inte beror på skillnader i service utan som beror på skillnader i produktionsförutsättningar, uppgifter i ortshierarkin och kommunaliseringsgrad.

7.2.2 *Utgiftsskillnader mellan kommuner*

Brutto- och nettokostnader

De utgiftsskillnader som här analyseras gäller bruttokostnader på driftbudgeten, exklusive finansieringshuvudtiteln. Totala bruttokostnader per invånare varierar mellan kommunerna från 3 000 till 7 310 kronor år 1975. Vi bortser då från Stockholm, Göteborg, Malmö och Gotland. Stockholm har inte ansvar för sjukvården och har överfört vissa andra utgifter på landstinget, t. ex. kollektivtrafiken, men har ändå en kostnad per invånare på 8 140 kronor. Göteborg och Malmö är sjukvårdshuvudmän och har kostnader på 10 400 kronor per invånare. Det gäller också Gotland, men där är per capita-kostnaden 8 280 kronor. Medelvärdet för alla kommuner är 4 770 kronor och ca 2/3 av kommunerna ligger inom ± 975 kronor.

Om det vore så att de skilda uppgifterna och kommunaliseringsgraden för olika kommuner kompenserades av statsbidrag, t. ex. till skolan, och av avgifter från andra kommuner, t. ex. för vatten- och avlopp, och från invånare, t. ex. för kollektivtrafiken, skulle nettokostnaderna uppvisa en betydligt mindre variation. Nettokostnaderna är bruttokostnaderna minus driftsintäkter. I driftsintäkterna ingår driftsbidrag från staten och avgifter och ersättningar från andra kommuner och enskilda.

Nettokostnaderna varierar från 1 640 till 3 930 kronor, undantagandes Stockholm, Göteborg, Malmö och Gotland. Stockholm har en nettokostnad på 3 600 kronor per invånare, Göteborg på 5 050, Malmö på 5 380 och Gotland på 4 880. Medelvärdet för alla kommuner är 2 590 kronor och 2/3 av kommunerna ligger inom ± 490 kronor. Spridningen i relation till medelvärdet är ungefär densamma. Stora skillnader i utgifter kvarstår således och utjämnas inte av statliga driftsbidrag och avgifter.

Skillnader i bruttokostnader på olika huvudtitlar

I tabell 7.2 återges ett mått på utgiftsskillnader inom olika huvudtitlar. Ju högre siffra i tabellen desto större är skillnaderna mellan kommunerna. Minst är utgiftsskillnaderna på huvudtitel 6, undervisning och kultur. Dessa bruttokostnader per invånare skiljer sig högst 18 procent från medelvärdet – som är 1 686 kronor – för 2/3 av kommunerna. På denna huvudtitel dominerar utgifterna för grundskolan. Eftersom denna är strängt reglerad så kanske man kunde förvänta dessa små utgiftsskillnader. Å andra sidan har bara en del kommuner gymnasium och skolorna kan vara mycket olika stora vilket borde föranleda något större kostnadsskillnader.

Tabell 7.2 Standardavvikelse i förhållande till medelvärdet för bruttokostnalen per invånare på respektive huvudtitel, i procent

	Huvudtitel	
0	Central förvaltning	42
1	Rätts- och samhällsskydd	24
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	35
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	39
4	Hamnar och kommunikationer	141
5	Industriell verksamhet	58
6	Undervisning och kultur	18
7	Socialvård och socialförsäkring	23
8	Hälso- och sjukvård	653
0–8	Samtliga huvudtitlar	20

Anm. Måttet är den s. k. standardavvikelsen i förhållande till medelvärdet för bruttokostnaden per capita på respektive huvudtitel. Det är angivet i procent. Det kan utläsas som det intervall i procent av medelvärdet inom vilket ca 2/3 av kommunerna ligger.

Socialvård och socialförsäkring har heller inte så stora utgiftsskillnader. Huvudtiteln rymmer många olika verksamheter – barnavård, barntillsyn, arbetsvård, åldringsvård, bostadstillägg, nykterhetsvård m. m. De flesta verksamheterna är frivilliga eller tillåter ganska olikartat handhavande. Behoven och servicenivåerna förefaller därför kunna växla mycket mellan olika kommuner men ändå är utgiftsskillnaderna förhållandevis små.

Störst är utgiftsskillnaderna på huvudtitel 8, hälso- och sjukvård. Naturligtvis bidrar de kommuner som är sjukvårdshuvudmän till detta resultat.

Ifråga om hamnar och kommunikationer är utgiftsskillnaderna också förhållandevis stora. Detta är uppgifter som i hög grad växlar mellan kommunerna. Kommunaliserade bussföretag finns mest i större orter.

En varierande kommunaliseringsgrad är troligen vad som ligger bakom utgiftsskillnaderna på huvudtitel 5, industriell verksamhet.

Det är närmast ägnat att förvåna att skillnaderna i per-capita-utgifter inte är större på huvudtitlarna fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning respektive stadsbyggnad, gator och vägar. Detta är verksamheter som kan tyckas vara i hög grad beroende av tätortsgraden.

Utgiftsskillnader mellan ortstyper

Olika orter har olika uppgifter. Man kan därför vänta sig att utgifterna skall variera mellan kommuner med olika typer av huvudorter. Kommunerna har därför grupperats med detta i åtanke. De större orterna, *storstäder, förorter, storstadsalternativ, primära* och *regionala centra* samt *servicebasorter* har i stort sett samma kommunala serviceuppgifter, medan servicebredden är avsevärt mindre i *kommuncentra* – som t. ex. saknar gymnasieskola – och allra minst i gruppen *övriga orter.*

Av tabell 7.3 framgår att ortstyperna kan delas in i tre huvudgrupper med avseende på utgifterna: – en med omkring 5 000 kronor per invånare, en som ligger strax över 4 000 kronor per invånare samt *storstäderna* med dubbelt så höga utgifter per invånare, 9 000 kronor. Till den första gruppen

Tabell 7.3 Bruttokostnader (kronor per invånare) för kommunal service i olika ortstyper, 1975

Ortstyper	Brutto-kostnader, alla huvudtitlar	Central förvaltning	Rätts- & samhälls-skydd	Fastigh. förv. & bost. förs.	Stadsb. gator & vägar	Hamnar & kommunikationer	Industriell verksamhet	Undervisning & kultur	Socialvård & soc.förs.	Hälso- & sjukvård	Netto-kostnader alla huvudtitlar
	0–8	0	1	2	3	4	5	6	7	8	0–8
Storstäder	8 829	162	108	748	818	356	1 628	1 650	1 827	1 532	4 200
Förorter	4 914	204	91	486	557	19	556	1 752	1 236	13	2 646
Storstadsalternativ	5 454	154	117	459	576	140	794	1 826	1 364	24	2 706
Primära centra	5 180	181	114	451	527	112	742	1 796	1 240	17	2 687
Regionala centra	4 978	173	126	421	524	77	605	1 779	1 222	52	2 626
Servicebasorter	5 326	269	109	574	480	95	473	2 009	1 304	12	2 992
Kommuncentra utanför större arbetsmarknad	5 102	362	122	549	347	98	284	1 968	1 362	11	3 093
Kommuncentra och övriga orter nära regionalt centrum	4 063	235	99	371	317	33	443	1 480	1 074	11	2 291
Övriga orter utanför större arbetsmarknad	4 383	242	106	393	363	57	441	1 500	1 267	14	2 543
Kommuncentra och övriga orter nära primärt centrum	4 113	228	99	369	352	21	466	1 505	1 060	13	2 290

hör, tvärtemot vad serviceuppgifterna kunde få oss att tro, *kommuncentra utanför större arbetsmarknad.*

Är utgiftsskillnaderna genomgående för alla huvudtitlar eller koncentrerade till vissa huvudområden i den kommunala verksamheten?

Av tabell 7.3 ser vi att *storstäderna* har större utgifter för sjukvård. Påtagligt större utgifter har de också för bostadsförsörjning, stadsplanering, gatu- och vägväsen, kommunikationer, industriella verksamheter som vatten- och avlopp, el-, kraft- och värmeverk samt sociala verksamheter. Det är förvisso sådant som förknippas med stora städer, men det finns inget skäl att påstå att storstäderna skulle ha annorlunda uppgifter på dessa områden än till exempel storstadsalternativen. Ändå är utgiftsnivån för storstäderna avsevärt högre än för storstadsalternativen och för primära och regionala centra. Det tyder på högre servicenivåer i storstäderna. Detta kan dock inte direkt tolkas som högre välfärd, eftersom bl. a. behoven av service kan vara högre i storstäderna.

Påtagligt lägre utgifter per invånare än övriga ortstyper har storstäderna bara för central administration. Utgifterna tycks här gynnsamt påverkas av den stora skalan.

I gruppen av ortstyper med bruttokostnader kring 5 000 kronor per invånare märks särskilt *förorterna* med sina låga – nästan obefintliga – utgifter på huvudtitel 4, dvs. kollektivtrafik, hamnar, etc. Spridningen är dock stor och det kan förmodas att Stockholms förorter drar ned genomsnittet. I andra delar av landet har förorterna utgifter nära genomsnittet för gruppen.

Storstadsalternativen har nästan lika höga utgifter som storstäderna inom huvudtitlarna 3, 4, 5 och 7. De har också låga utgifter per invånare för den centrala förvaltningen. *Primära centra* ligger genomgående nära genomsnittet inom denna grupp. *Regionala centra* ligger något lägre. Dock har regionala centra höga utgifter på huvudtitel 1, brandväsen. Den höga utgiften på huvudtitel 8 förklaras till viss del av att Gotland, som är en landstingsfri kommun ingår här. Men *regionala centra* har liksom *storstadsalternativ* påtagligt högre hälso- och sjukvårdsutgifter – även om det är en liten post i budgeten – än övriga kommuner. Små utgifter har *regionala centra* däremot på huvudtitlarna 0, 2, 4 och 6.

Servicebasorter och *kommuncentra utanför större arbetsmarknad* återfinns främst i Norrland. De skiljer sig från övriga ortstyper i gruppen med utgifter kring 5 000 kronor genom att de har mycket höga utgifter för central förvaltning och undervisning – där litenheten nog är en nackdel – och för bostadsförsörjning och socialvård – kanske p. g. a. en ogynnsam befolkningsfördelning. Detta kompenseras bara delvis av lägre utgifter för gatu- och vägväsen samt industriell verksamhet.

I gruppen med utgifter kring 4 000 kronor per invånare ligger *kommuncentra* och *övriga orter.* De utnyttjar delvis service i primära eller regionala centra. De har påtagligt lägre utgifter för kommunikationer (på samma sätt som förorterna kring Stockholm). De socialvårdande utgifterna är lägre i dessa orter än i *övriga orter som ligger utanför större arbetsmarknader.* Kommunerna i hela denna grupp har genomsnittligt höga utgifter per invånare för central förvaltning – troligen p. g. a. sin litenhet. Däremot är utgifterna låga för bostadsförsörjning, väg- och gatuväsen, industriell verksamhet samt undervisning och socialvård.

7.2.3 *Serviceskillnader*

Vissa, delvis betydande, utgiftsskillnader kan således påvisas mellan kommuner i olika ortstyper. Det finns ett klart samband mellan en del av skillnaderna och de olika kommunala serviceuppgifterna. Detta gäller t. ex. storstädernas utgifter för sjukvård, gymnasieorternas utgifter för undervisning samt periferikommunernas lägre utgifter för kommunikationer och industriella verksamheter. Men mycket av utgiftsskillnaderna måste förklaras på annat vis. Det förutsätter hänsynstagande till flera variabler.

Det förhållandet att ortstyperna inom sig rymmer en stor variation i per capita-utgifter såväl totalt som för enskilda huvudtitlar tyder på att det i varje fall inte är någon enkel uppgiftsfördelning som ligger bakom utgiftsskillnaderna. En tänkbar förklaring till återstående skillnader är att verksamheter som väg- och gatuunderhåll, sophämtning, vatten och avlopp inte är kommunaliserade i lika stor utsträckning överallt. Sådana variationer i kommunaliseringsgraden skulle kunna sammanhänga med den s. k. tätortsgraden, dvs. den andel av kommunens befolkning som är bosatt i tätort.

Vi skall därför jämföra utgiftsskillnaderna med inte bara ortstyp utan också med tätortsgrad och befolkningstäthet (antal invånare per km^2). Detta skall vi göra med hjälp av s. k. regressionsanalys. Man brukar säga att man låter dessa variabler "förklara" utgiftsskillnaderna. Finns det andra variabler, t. ex. skattekraft eller befolkningens ålderssammansättning, som samvarierar med de "förklarande" variablerna, så blir det de senare som återspeglar "förklaringen".

Vi låter här ortstyp, tätortsgrad och befolkningstäthet stå för allt som har med kommuners olika serviceuppgifter och produktionsförutsättningar att göra. Om t. ex. statsbidragen till vissa kommuner kompenserar dessa för ogynnsamma produktionsförutsättningar och bidragen per capita skiljer sig mellan ortstyperna, så blir det ortstyperna som (i detta fall alldeles korrekt) kommer att "förklara" utgiftsskillnader orsakade av skilda produktionsförutsättningar. Om även skattekraften varierar med ortstyperna så fångar ortstyperna också upp denna effekt – i detta fall utan att det behöver tolkas som en produktionsförutsättning.

Denna "förklaring" av utgiftsskillnaderna ger ortstyper, tätortsgrad och befolkningstäthet maximal utdelning. *Om dessa variabler verkligen speglar skillnader i produktionsförutsättningar och uppgifter, så kan den variation i utgiftsskillnaderna som återstår efter regressionsanalysen tolkas som skillnader i servicenivåer.*

Regressionsanalysen visar att dessa variabler som mest "förklarar" 57 procent och som minst 21 procent av utgiftsskillnaderna på en huvudtitel. Resterande variation kan vi alltså tolka som serviceskillnader. Av tabell 7.4 framgår hur stor andel av utgiftsskillnaderna som utgör serviceskillnader totalt och på de olika huvudtitlarna.

Störst är serviceskillnaderna (i andel av utgiftsskillnaderna) på huvudtitlarna 1, 2 och 7. Dessa huvudtitlar har emellertid en ganska liten total utgiftsvariation (se tabell 7.2). Minst är serviceskillnaderna på huvudtitel 3. Eftersom utgiftsvariationen är ungefär lika stor som för huvudtitlarna 1, 2 och 7 kan vi sluta oss till att serviceskillnaderna för huvudtitel 3 är mindre.

Tabell 7.4 Andel av utgiftsvariationen som ej förklaras av skillnader i uppgifter och produktionsförutsättningar (procent)

	Huvudtitel	Andel procent
0	Central förvaltning	65
1	Rätts- och samhällsskydd	79
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	75
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	43
4	Hamnar och kommunikationer	68
5	Industriell verksamhet	63
6	Undervisning och kultur	66
7	Socialvård och socialförsäkring	76
8	Hälso- och sjukvård	70
0–8	Samtliga huvudtitlar	47

Tabell 7.5 Del av utgifternas standardavvikelse[a] som kan tänkas bero på skillnader i servicenivåer i förhållande till medelvärdet på respektive huvudtitel (procent)

	Huvudtitel	Andel procent
0	Central förvaltning	34
1	Rätts- och samhällsskydd	21
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	30
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	26
4	Hamnar och kommunikationer	116
5	Industriell verksamhet	46
6	Undervisning och kultur	15
7	Socialvård och socialförsäkring	20
8	Hälso- och sjukvård	549
0–8	Samtliga huvudtitlar	14

[a] Anger under vissa förutsättningar att 2/3 av observationerna ligger på högst detta avstånd från gruppens medelvärde.

Med utgångspunkt från värdena i tabellerna 7.4 och 7.2 kan man beräkna hur stor den del av utgiftsskillnaderna är som kan tänkas hänföras till serviceskillnader. En sådan kalkyl redovisas i tabell 7.5. Den del av per-capitautgifternas standardavvikelse som ej förklaras av skillnader i uppgifter och produktionsförutsättningar har här satts i relation till medelvärdet för utgifterna per capita på respektive huvudtitel.

Vi ser att servicenivåskillnaderna på huvudtitel 6, undervisning och kultur, är sådana att ca 2/3 av kommunerna ligger inom ett intervall ± 15 procent av medelvärdet för utgifterna per capita. Inom undervisning och kultur har alltså majoriteten av kommunerna ungefär samma servicenivå. Något större skillnader råder på huvudtitlarna 1 och 7 och ännu något större är skillnaderna på huvudtitlarna 0, 2, 3 och 5. Huvudtitlarna 4 och 8 uppvisar skillnader av en helt annan omfattning. För huvudtitel 8, hälso- och sjukvård, är detta mindre förvånande, även om hela förklaringen inte ligger i att vissa kommuner är sjukvårdshuvudmän medan andra inte är det. Att skillnaderna är så stora ifråga om kommunikationer är däremot mer förvånande.

Variationen är mindre räknat på kommunernas totalutgifter än räknat på enskilda huvudtitlar. Det tyder på att låg servicenivå på ett område uppvägs av hög servicenivå på ett annat område.

Produktionsförutsättningarnas betydelse för utgifterna

I tabell 7.6 framgår betydelsen av tätortsgraden och befolkningstätheten i tätort för utgifterna sedan hänsyn tagits till orternas olika uppgifter i den mån de motsvaras av ortstyperna. Som väntat har tätortsgraden en starkt utgiftsstegrande effekt på stadsbyggnadsverksamhet, gator och vägar. Här inryms också fritidsverksamheter, parker, offentlig belysning och renhållning. När tätortsgraden ökar med en procentenhet ökar utgiften per invånare med fyra kronor och 50 öre. Utgifterna per invånare ökar också när befolkningstätheten stiger. Tätortsgraden och befolkningstätheten ökar också utgifterna per invånare på huvudtitel 5. Här återfinns kraft- och värmeverk, vatten- och avlopp, renhållning m. m.

Ökad tätortsgrad och befolkningstäthet verkar också utgiftshöjande, fast svagare, på rätts- och samhällsskydd – brandförsvar och civilförsvar – och på fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning – exploateringskostnader, mark, naturreservat, bostadsförsörjning m. m. Däremot medför de sänkta utgifter per invånare ifråga om central förvaltning. Detta sammanhänger mindre med boendetätheten och mer med själva folkmängden, som alltså blir billigare att administrera per individ ju större den är.

Motstridiga tendenser gör sig gällande på huvudtitlarna 6, 7 och 8. Vid ökad täthet kan skolorna göras större, vilket sänker per capita-utgiften, samtidigt som en större tätortsbefolkning ökar underlaget för högstadium, gymnasium och kulturella aktiviteter. På huvudtitel 7 är det åldringsvårdens utgifter som minskar vid ökad tätortsgrad – kanske p. g. a. större ålder-

Tabell 7.6 Bruttokostnadernas ökning per invånare då andelen invånare i tätort ökar en procentenhet och då antalet invånare per km² i tätort ökar med talet 10, i kronor

		Tätortsgraden ökar med en procentenhet	Tätortsbefolkningen per km² i kommunens tätorter ökar med talet 10
0	Central förvaltning	– 0,32	– 0,39[a]
1	Rätts- och samhällsskydd	0,07	0,07
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	0,89	0,45
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	4,50[a]	0,80[a]
4	Hamnar och kommunikationer	0,17	0,16
5	Industriell verksamhet	3,50[a]	2,20[a]
6	Undervisning och kultur	2,70	– 1,10
7	Socialvård och socialförvaltning	– 0,72	0,56
8	Hälso- och sjukvård	– 1,00	0,47
0–8	Samtliga huvudtitlar	9,80[a]	0,23

[a]Statistiskt säkerställd.

domshem, kanske p. g. a. friskare åldringar i staden än på landet. Andra socialvårdande verksamheter – nykterhetsvård, barnomsorg, arbetsvård, socialhjälp – ökar med stigande befolkningstäthet. Även här tycks det mer vara folkmängden än tätheten som ligger bakom utgiftsökningen.

Befolkningstätheten och tätortsgraden har alltså huvudsakligen en utgiftshöjande effekt. Detta är inte vad vi väntat oss med ledning av tidigare gjorda studier, vilka noterat en delvis ganska stark utgiftssänkande effekt av befolkningstätheten. Förklaringen till de avvikande resultaten i denna studie står att finna i att den är baserad på utgifter för kommuner och inte för län (i amerikanska studier delstater). Därigenom framträder variationerna i bebyggelseegenskaperna mycket starkare. Det betyder dels att andra variabler som skatteunderlag och statsbidrag erhåller en reducerad betydelse, dels att bebyggelseegenskapernas olikartade verkningar kan särskiljas. Tätare bebyggelse kan i vissa avseenden medföra sänkta utgifter, i andra ökade. Ökningen är emellertid den dominerande effekten, och detta sammanhänger med en ökad kommunalisering av olika verksamheter vid stigande täthet i bebyggelsen.

Skilda uppgifter i olika orter

Omvänt kan vi se på ortstypernas utgifter *sedan hänsyn tagits till varierande tätortsgrad och befolkningstäthet i tätort* (se tabell 7.7). Bilden är i huvudsak densamma som erhålles när vi ser på de totala utgiftsskillnaderna mellan olika ortstyper (tabell 7.3). Men några förändringar inträffar.

Storstäderna har då inga signifikanta utgiftsskillnader för central förvaltning jämfört med kommuncentra och övriga orter nära primärt centrum. Storstädernas lägre utgifter för central administration kan alltså hänföras till den stora befolkningstätheten (och stora befolkningen), inte till ortstypen som sådan – och underligt vore det! Likaså gäller för storstädernas höga utgifter för industriella verksamheter att dessa är hänförliga till bebyggel-

Tabell 7.7 Statistiskt säkerställda ortsspecifika utgiftsskillnader sedan skillnader i tätortsgrad och befolkningstäthet beaktats. Tabellen anger hur mycket utgifterna per invånare i en ortstyp ligger över eller under utgifterna i jämförelseortstypen "kommuncentra och övriga orter nära primärt centrum". Kronor

Huvudtitel	0–8	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Ortstyp										
Storstäder	4 420			420	270	410			1 000	1 580
Förorter								310		
Storstadsalternativ	1 050				110	110		330	270	
Primära centra	940				130	86		300		
Regionala centra	740	–47	25		130	52		280	140	
Servicebasorter	1 340			220	190	79		510		
Kommuncentra utanför större arbetsmarknad	1 250	110	27	210	110	87		470	300	
Kommuncentra o. övr. orter nära regionalt centrum										
Övr. orter utanför större arbetsmarknad					96				200	

setätheten och en därmed sammanhängande kommunalisering av dessa verksamheter.

Sammantaget har storstäderna en utgiftsnivå som ligger 4 420 kronor per invånare över jämförelsekommunerna. Dessa storstadsspecifika merutgifter kommer från bostadsförsörjning, stadsbyggnad, gator och vägar, hamnar och kommunikationer samt socialvård och givetvis hälso- och sjukvård.

Högst utgiftsnivå bland övriga kommuntyper har servicebasorter och kommuncentra utanför större arbetsmarknad. De har utgifter per invånare som ligger 1 340 respektive 1 250 kronor över jämförelsekommunerna. Dessa ortstyper har naturligtvis inte större uppgifter än t. ex. storstadsalternativen har. De variabler som registrerar bebyggelse- och befolkningskarakteristika tycks därför spegla dess inverkan ofullständigt. För dessa ortstyper är det i stället det låga befolkningstalet som ger högre per capita-kostnad.

Om de ortsspecifika utgifterna speglar servicebredden och de uppgifter som vilar på ortstypen skulle servicebredden vara störst i storstäderna – även bortsett från sjukvårdshuvudtiteln –, ungefär jämnbördig mellan storstadsalternativ och primära centra och något lägre i regionala centra. Med tanke härpå framstår primära centra som förmånliga stadsbildningar till storlek och täthet genom sina förhållandevis låga totala bruttokostnader per invånare (se tabell 7.3).

Industriella verksamheter har inga ortstypiska utgiftsskillnader. Utgiftsskillnader mellan kommuner är för denna huvudtitel helt hänförliga till varierande tätortsgrad och befolkningstäthet.

Skolhuvudtiteln har markant högre utgifter för ortstyper som har gymnasier. Merutgiften, sedan hänsyn tagits till olikheter i tätortsgrad och befolkningstäthet, ligger på ca 300 kronor per invånare. Enda undantaget härifrån är storstäderna. Detta beror på att storstäderna har ett förhållandevis litet antal skolungdomar per invånare.

7.2.4 *Regionalpolitik och kommunal service*

Regionalpolitiska medel tar ibland sikte på att utjämna olikheter i kommunal service. Ett första led i en analys av hur sådana medel skall sättas in är att undersöka rådande skillnader ifråga om kommunal service. Serviceskillnader kan mätas t. ex. via kommunernas utgifter per individ. Men då bör hänsyn tas till att produktionsförutsättningar och uppgifter kan variera mellan kommuner på ett sätt som gör att utgifter inte bara uttrycker skillnader i servicenivå.

Omvänt kan politiken ta sikte på att kompensera kommuner för ofördelaktiga produktionsförutsättningar och betungande uppgifter. Det gäller då att särskilja serviceskillnadernas utgiftsandel från den andel som förorsakas av produktionsförutsättningar och skilda uppgifter.

Detta avsnitt ger prov på hur en sådan analys kan genomföras. Vilka "förklarande" variabler som skall ingå är en fråga om målsättningar och värderingar. Andra variabler än de här analyserade kan anses viktiga att innefatta. Exempel på sådana variabler är olika demografiska förhållanden, t. ex. andel barn och andel åldringar, vilka uttrycker olika behov till vilka kommunal service skall relateras.

En analys som klarlägger de olika utgiftskomponenternas betydelse bör

föregå formuleringen av regionalpolitiska mål. Nästa steg i analysen är att klarlägga effekten på de målsatta variablerna – t. ex. servicenivå – av olika regionalpolitiska medel – t. ex. skatteutjämningsbidrag. Till detta återkommer vi i kapitel 8.

7.3 Service – åtkomlighet

Detta avsnitt ägnas liksom det föregående åt att beskriva skillnader i offentlig service. Den tidigare redovisade bilden, där kommunerna betraktades som helheter och sammanfattande mått på serviceutbudet eftersträvades, kompletteras här med mera detaljerade studier av enskilda servicefunktioner. *Avsikten är här att flytta vår observationspost några steg närmare de enskilda individerna* och beakta några av de förhållanden, vilka tillsammans med tillgången påverkar servicens åtkomlighet. För att nå detta mål frigör vi oss från den administrativa indelningen och utför i stället våra observationer från ett stort antal punkter, regelbundet utplacerade i de områden vi studerar.

7.3.1 *Det nationella välfärdslandskapet*

I en bilaga till "Urbaniseringen i Sverige" (*SOU* 1970:14, bilaga 4) redovisas en översiktlig kartläggning av det s. k. välfärdslandskapet. Befolkningens medelavstånd till några typer av service – läkare, tandläkare, bibliotek och tekniska gymnasier – i hela landet karteras. Mätningarna tar hänsyn till läkar- och tandläkartäthetens regionala variationer. Exempelvis antas delar av befolkningen i områden med låg genomsnittlig täthet behöva resa till områden med bättre behandlingskapacitet, t. ex. till de större städerna. Måttet på genomsnittligt reseavstånd utnyttjas som en indikator på allmänna skillnader i åtkomligheten till kvalificerad service mellan olika delar av landet.

Kartläggningen av välfärdslandskapet för år 1968 ger möjlighet till en grov karakterisering av omgivningsstrukturens standard i olika delar av landet. Av figur 7.1 framgår, att det utanför de tre storstadsområdena finns ytterligare ett antal orter i olika delar av landet med jämförbara medelavstånd. Ett tiotal större och mindre områden hamnar i avståndsklasserna 20–40 och 40–80 km. Större delen av Mellansverige och södra Sverige utanför dessa bygder har 80–160 km medelavstånd till serviceutbudet. Avstånd över 160 km uppvisar större delen av Norrland, delar av västra Svealand samt tre områden i södra Sverige: området mellan Vänern och Vättern, nordöstra Småland samt gränsbygden mellan Västergötland, Halland och Småland. Den femtedel av landets befolkning som är bosatt här skulle ha svårt att besöka serviceutbudet inom ramen för en dag oavsett om de är bilburna eller hänvisade till kollektiva transportmedel.

Förbättringar i tillgängligheten till den typ av service det här är fråga om sker sedan 1968 till allra största delen i de södra och mellersta delarna av landet (*SOU* 1978:46). I Småland är det i dag i stort sett endast delar av Kalmar län, som kan jämföras med stödområdena i norra Sverige. Förbättringarna i stödområdena är helt och hållet koncentrerade till Sundsvalls-, Östersunds- och Umeåregionerna samt delar av Fyrkanten (dvs. Luleå, Boden, Piteå och Älvsbyn). I områdena utanför dessa regioner skulle hushållen

Genomsnittlig t o r resa i km

- >160
- 80 – 160
- 40 – 80
- 20 – 40
- <20
- Primära centra

Figur 7.1 Tillgänglighet till viss kvalificerad service 1968 och 1976.

Anm. Kartan återger lokala förhållanden. För varje given mätpunkt har det genomsnittliga tur- och returavståndet till kvalificerad service uppmätts för den befolkning som bor inom en cirkel med 30 kilometers radie. Med kvalificerad service avses bibliotek, läkare, tandläkare och årskurs fyra på gymnasiets tekniska linje.

fortfarande behöva resa i genomsnitt mer än åtta mil enkel väg för att nå det här redovisade serviceutbudet. För dem som är hänvisade till kollektiva kommunikationer innebär det ofta att sådana besök inte skulle kunna genomföras under en dag.

För ett antal större orter i främst Mellansverige kan noteras att det genomsnittliga reseavståndet ökar mellan 1968 och 1976. Denna förändring beror inte på att försämringar i serviceutbudet skulle ha skett. Det är i stället en effekt av den spridning av bebyggelsen runt dessa orter som äger rum under perioden. När nya bostäder byggs i orternas ytterområden eller i mindre orter inom pendlingsavstånd, ökar givetvis det genomsnittliga avståndet till den typ av kvalificerad service det här är fråga om.

7.3.2 *Regionala servicelandskap*

Mätningar av åtkomlighet till service har också genomförts på regional och lokal nivå. I föreliggande avsnitt identifieras förutom utbudets lokalisering också öppethållande och upptagningsområden, resmöjligheter och transporttider för kollektiv- och bilresenärer samt individernas dygnsprogram som betydelsefulla restriktioner på tillgängligheten. Individernas möjliga agerande beskrivs på ett detaljerat sätt, och flera faktorer som begränsar handlingsmöjligheterna utvärderas i ett sammanhang (Olander-Persson 1976). I gengäld kräver dessa mätningar en stor mängd data om transportmöjligheter, och de undersökta områdena måste därför vara av begränsad storlek. Av denna anledning väljs här tre typregioner, som får representera skilda delar av landet. Dessa typregioner är Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK), Skaraborgs län (R län) och Norrbottens län (BD län). En provundersökning har genomförts i R län år 1976 (Jenstav 1977).

I tabell 7.8 ges några data om områdena. SSK kan närmast karaktäriseras som ett tätbefolkat storstadsområde med Malmö som huvudort. R län har ett antal mellanstora orter jämte stor befolkning i glesbygd och små tätorter. BD län skiljer sig från R län främst genom att de befolkade bygderna i inlandet skiljs åt av stora obebodda områden.

Tabell 7.8 Undersökningsområdena 1975

	SSK	R län	BD län
Areal (km^2)	1 600	7 900	98 900
Antal kommuner	10	16	14
Befolkning (inv)	454 000	263 000	264 000
Tätortsbefolkning (%)	93	70	80
Befolkning i tätorter > 2 000 inv (%)	90	53	62
Antal tätorter	47	81	102
Antal tätorter > 2 000 inv	22	15	15

Källa: FoB 1975.

7.3.3 *Sjukvårdsservice*

Sjukvårdssektorn svarar för en väsentlig del av den offentliga servicen. Sektorn är betydelsefull både som arbetsplats, då den har ett stort och snabbt växande antal sysselsatta, och som serviceproducent, då de tillhandahållna tjänsterna i många fall är av vitalt intresse för konsumenterna. Den som känner sig sjuk är i allmänhet beredd att ta på sig både besvär och kostnader för att få vård. Samhället har åtagit sig att svara för sjukvårdsservicen, och genom påverkan på bl. a. organisation, lokalisering och avgifter söker huvudmännen ge invånarna tillfredsställande åtkomlighet till sjukvård.

Som en följd av dels de mycket snabbt ökande kostnaderna inom sjukvården, dels vittnesbörden om känslor av främlingskap och osäkerhet inför dagens högt specialiserade och koncentrerade sjukvård, har i 1970-talets sjukvårdsplanering intresset i stor utsträckning kommit att riktas mot begreppet primärvård. Med primärvård avses hälso- och sjukvård som lämpligen kan bedrivas utanför sjukhus och centrala sjukhem. I riktlinjerna för sjukvårdsplanering 1975–85 i Malmöhus läns landsting (MLL 1975) anges, att den öppna vården utanför sjukhus skall svara för det primära omhändertagandet av individerna. Först när dess resurser är otillräckliga skall ansvaret övergå till den sjukhusanknutna vården. Det framhålles också, att primärvården skall kunna tillhandahållas inom rimliga avstånd från bostad och/eller arbetsplats. Detta krav sägs kunna mötas genom en decentraliserad öppen vård med minst en vårdcentral i varje kommun och dessutom vårdcentraler i större bostadsområden i tätorter.

Utbyggnaden av vårdcentralerna väntas bl. a. medföra, att lasarettens öppna mottagningar avlastas allmänläkarfallen. "Lasarettens öppna vård kan därmed göras mera specialistinriktad, och genom en förbättrad kommunikation mellan vårdnivåerna kan specialistkunnandet spridas från centrum till periferi, vilket bl. a. innebär en ökad specialistservice på de mindre lasaretten utan att specialistkliniker inrättas" (MLL 1975). Lasarettens öppna vårdservice bibehålles alltså, men med något annan funktion än tidigare.

I de flesta landsting planeras och färdigställs nu i snabb takt vårdcentraler vilka – tills vidare parallellt med traditionella distriktsläkarmottagningar i områden utan vårdcentraler – svarar för den primära vårdservicen. Undersökningsområdena återges i figur A.1, B.1 och C.[1] I vilken utsträckning lyckas då landstingen med detta utbud "tillhandahålla primärvård inom rimliga avstånd från bostad och/eller arbetsplats"?

Det är uppenbart att den operativa formuleringen av detta mål – minst en vårdcentral i varje kommun – inte garanterar en viss serviceåtkomlighet för alla. Kommunens areella storlek, kollektivtrafikens organisation och individernas tillgång till bil kommer att påverka servicens tillgänglighet, sedd ur befolkningens perspektiv. I propositioner om regionalpolitiken anges att lokal service, dit distriktsläkare kan räknas, bör kunna nås med 35–40 min enkel resa. För att belysa frågeställningen beräknas befolkningens resmöjligheter i olika situationer.

[1] Figurerna A.1 – I.5 finns i separat kartbilaga.

7.3.4 *Tidsbestämt besök vid vårdcentral eller distriktsläkarmottagning*

Vi tänker oss att en person har att besöka sin vårdcentral eller distriktsläkarmottagning en vardag kl 09.00. Besöket tar en och en halv timme i anspråk. Hur mycket tid måste han avsätta för detta besök?

Undersökningsområdena delas in i rutor 2x2 km. För varje ruta beräknas hur lång tid som åtgår för resa tur och retur till läkarmottagningen (inklusive nödvändiga väntetider). Beräkningarna utförs med antagande om dels att personen i fråga använder sig av kollektiva transportmedel, dels att han utnyttjar bil för resan.

I Skaraborgs län antas individen besöka den egna kommunens mottagning. Om kommunen har flera mottagningar väljs den som ger kortast restid. I Norrbottens län och i Malmö kommun (som är egen sjukvårdshuvudman) och Malmöhus läns landsting har invånarna rätt att besöka mottagningar även i andra kommuner, varför besöket i Norrbottens län och i Sydvästra Skånes Kommunalförbund antas ske där det ger kortast restid.

Det bör observeras att detta sätt att mäta åtkomligheten *inte* beaktar serviceinrättningarnas kapacitet (till skillnad från välfärdslandskapets mätmetod). Mottagningar med vakanta läkartjänster och långa väntetider kommer alltså att jämföras med mottagningar med planerad behandlingskapacitet.

Sydvästra Skåne

De erforderliga restiderna för att utföra besöket med hjälp av kollektiva trafikmedel i SSK visas i figur A.2. Som framgår av kartan är det endast mindre områden i norr och öster från vilka besöket ej går att genomföra under loppet av en dag. Inom det område från vilket besöket är genomförbart varierar dock den nödvändiga tidsinsatsen avsevärt. Inom gångavstånd från mottagningarna kan man genomföra besöket inom två timmar. Från områden längs viktiga bussleder i de större tätorternas närhet är det genomförbart inom 2,5 timmar. Upp till 3,5 timmar krävs i området mellan Lund–Lomma–Kävlinge, norr och öster om Dalby, längs vägen Malmö–Vellinge–Trelleborg–Ystad och längs Vellinge–Skanör. I de inre delarna av södra SSK krävs mer än 3,5 timmar. Vissa av dessa områden hamnar t. o. m. i klassen över 7,5 timmars tidsåtgång för besöket.

I de sydöstra delarna av SSK ligger Svedala och Anderslöv som har med sina läkarmottagningar, vilka ger god åtkomlighetsstandard för den egna orten. Den omgivande landsbygdens standard påverkas emellertid inte direkt av dessa mottagningar, eftersom turerna i kollektivtrafiknätet här är så få, att de ger långa väntetider i målorterna. Sett från dessa områden ligger ofta Malmö och Trelleborg lika nära som Svedala och Anderslöv, eftersom bussarna går vidare till städerna. Ett besök i dessa ger inte längre ärendetid än ett besök i de mera närbelägna orterna.

I figur A.3 återges på motsvarande sätt nödvändiga restider om resan företas med bil. Med nuvarande fördelning av läkarmottagningarna kan man från stora delar av regionen klara av läkarbesöket på två timmar. Endast regionens östligaste periferi och Skanör–Falsterbo faller utanför denna restidsklass.

Jämförelse mellan figurerna A.2 och A.3 visar, att bilinnehav i vissa

delar av SSK är avgörande för primärvårdens åtkomlighet. I södra delen finns stora områden, där ärendetiden blir dubbelt så lång när resan företas med kollektiva transportmedel jämfört med bil. I orter med läkarmottagning och i närheten av Malmö–Lund blir skillnaderna i tidsåtgång däremot betydligt mindre.

Jämför vi restidskartorna med befolkningsfördelningen finner vi att den övervägande delen av invånarna i SSK bor inom vad som kan betecknas som rimligt restidsavstånd från distriktsläkarmottagning. I figur H.1 redovisas befolkningen fördelad på samma restidsklasser som markerats på kartorna. Med utgångspunkt från bostaden klarar 70 procent av besöket inom två och en halv timme med hjälp av kollektiva transportmedel. Med bil klarar samtliga denna tidsgräns. Inom tre och en halv timme klarar 95 procent av befolkningen besöket vid kollektiv resa. Därutöver finns fem procent med längre restid och en halv procent som saknar kollektiv resmöjlighet.

Skaraborgs län

I figur B.2, B.3 och H.2 återges motsvarande karteringar för R län. Kollektivtrafiken täcker här inte området i lika stor utsträckning som i SSK. Av befolkningen har 59 procent högst två och en halv timmes tidsåtgång, medan 72 procent klarar besöket inom tre och en halv timme. Skillnaden jämfört med SSK förklaras till stor del av att en större andel av befolkningen där är bosatt i orter med distriktsläkarmottagning.

Också om man ser på hur många som över huvud taget har resmöjlighet (inklusive resmöjligheter som ger "orimliga" ärendetider enligt ovan nämnda norm för lokal service) framstår SSK som avsevärt bättre försörjt med kollektivtrafik än R län. Detta är en naturlig följd av att befolkningen i glesbygd och små tätorter är relativt sett stor i R län.

Med tillgång till bil har man liksom i SSK en helt annan möjlighet att nå servicen på kort tid. De områden som har mer än en timmes restid med bil har mycket liten befolkning. Befolkningsandelen inom en halv timmes restid är dock högre i SSK, eftersom läkarmottagningarna där ligger så tätt att omlanden för denna restid bildar en sammanhängande yta som täcker nästan hela regionen.

Norrbottens län

Kartan över kollektiva resmöjligheter i BD län (figur D) skiljer sig från de tidigare främst i det att de obebodda områdena här dominerar kartbilden. Bortser vi från detta förhållande är bilden emellertid i princip densamma: endast i orter med egen läkarmottagning och i de största tätorternas omedelbara närhet har kollektivresenären möjlighet att utföra besöket hos distriktsläkare med mindre än tre och en halv timmes tidsinsats. Liksom i R län och SSK måste också många av de glesbygdsbor som överhuvudtaget har resmöjlighet satsa lika mycket tid oavsett om de utför läkarbesöket i närmaste serviceort eller i de mera avlägsna primära och regionala centra. Den andel av befolkningen som klarar ärendet inom rimlig tid med hjälp

av kollektiva transportmedel är lägre än i SSK men praktiskt taget densamma som i R län (figur H.3).

För bilresenärer blir skillnaden i stället störst mellan å den ena sidan SSK och R län och å den andra sidan BD län (figur E). I de södra undersökningsområdena klarar hela befolkningen distriktsläkarbesöket med högst en timmes restid. I BD län måste drygt en tiondel av invånarna spendera mellan en och två timmars restid utöver de nittio minuterna för själva läkarbesöket. Dessutom är en liten del av befolkningen i BD län – mindre än en halv procent – bosatt i väglösa områden (på öar och i fjälltrakterna).

Skillnader mellan kommuner

I Skaraborgs och Norrbottens län grupperas befolkningen i restidsklasser också i varje kommun för sig (figur H.4 och H.5). Betydande skillnader mellan olika kommuner förekommer. Vid resa med kollektiva transportmedel i R län klarar två tredjedelar av befolkningen besöket inom två och en halv timme i Skövde, Mariestad och Lidköping. I Falköping, som har tre läkarmottagningar, klarar endast halva befolkningen läkarbesöket inom denna tidsgräns. Också de mindre kommunerna uppvisar stora skillnader sinsemellan från mindre än 40 procent (Vara och Götene) till omkring 70 procent (Tibro och Mullsjö). Inom tre och en halv timme tillkommer ytterligare kollektivresenärer särskilt i Skövde, Falköping och Töreboda.

Vi ser här att både kommunens storlek, befolkningens fördelning på centralort och omgivande landsbygd och kollektivtrafikens standard är av betydelse för befolkningens möjligheter att nå servicen. Mullsjö, som saknar kollektivtrafik användbar i denna situation, har två tredjedelar av kommunens befolkning praktiskt taget inom gångavstånd från sin enda mottagning. Karlsborg och Töreboda kan tjäna som exempel på kommuner med relativt sett större befolkning bosatta utanför centralorten. Dessa skiljer sig dock åt genom att kollektivtrafiken i just denna situation ger betydligt längre restider i Karlsborg än i Töreboda. I Vara kommun är befolkningen så jämnt fördelad att invånarna trots fyra läkarmottagningar inte har bättre åtkomlighet än invånarna i Karlsborg.

I BD län har kommuner i kustlandet med stora centralorter (t. ex. Luleå och Boden) en åtkomlighet som är jämförbar med motsvarande kommuner i de södra typområdena. Av inlandskommunerna är Arjeplog och Arvidsjaur i paritet med t. ex. Vara och Töreboda. Även Gällivare och Kiruna kommuner med sin koncentrerade befolkning har relativt sett stor andel av invånarna inom rimligt restidsavstånd från läkarmottagningarna. Däremot har invånarna i de utpräglade glesbygdskommunerna Överkalix, Övertorneå och Pajala sämre åtkomlighet än de sämsta kommunerna i SSK och R län.

Ser vi på restiderna med bil har som redan nämnts praktiskt taget hela befolkningen i SSK och R län högst en timmes restid. Detta gäler också i varje kommun för sig. I BD län har främst Luleå och Piteå liknande värden, medan övriga kommuner i kustlandet samt Kiruna och Gällivare ligger något tiotal procent lägre. De tidigare uppräknade glesbygdskommunerna samt Arjeplog och Arvidsjaur har också sämre åtkomlighetssiffror för bilresenärer än någon kommun i de södra undersökningsområdena.

Den använda mätmetoden beaktar endast läkarmottagningarna som hel-

het och utgår från att dessa har tillräcklig kapacitet för alla som söker vård där. Den restriktion på åtkomligheten, som obesatta läkartjänster utgör, kommer därför inte att påverka den här redovisade bilden av åtkomligheten. I ett fall har dock läkarbristen fått till resultat att också själva lokaliseringen av vårdservicen påverkas: läkartjänsten vid enläkarstationen i Korpilombolo har aldrig varit tillsatt. Tjänstemän på landstinget tror att den även i fortsättningen kommer att vara vakant. Figur H.9 visar befolkningens fördelning på restidsklasser i Pajala kommun utan vårdservice i Korpilombolo. Andelen kollektivresenärer inom rimlig restid minskar från 26 till 18 procent och andelen bilresenärer från 50 till 30 procent. Därmed framstår åtkomligheten till distriktsläkarvård för befolkningen i Pajala kommun som särklassigt låg. Siffrorna för hela länet påverkas endast marginellt.

Möjligheter till kombination med andra aktiviteter

Jämförelser mellan karterade restidsklasser och befolkningsfördelning säger naturligtvis inte hela sanningen om primärvårdens åtkomlighet för invånarna. Många människor är idag bundna av en mängd viktiga dagliga aktiviteter. De råder inte alltid själva över tidpunkt och plats för dessa. Aktiviteterna bildar formliga program, som individerna genomför inom ramen för dygnet och med hjälp av ett antal transporter. Det kan därvid visa sig lämpligt eller nödvändigt att utföra t. ex. ett sjukvårdsbesök med någon annan utgångspunkt än bostaden. Vid diskussion av servicens åtkomlighet kan därför möjligheterna till flexibilitet i valet av utgångspunkt för servicebesöket ses som en kvalitet. Det är emellertid svårt att på ett systematiskt och överskådligt sätt analysera möjligheterna till resor för att uträtta kombinationer av ärenden. Uppenbart är dock, att så snart flera ställen belägna utom gångavstånd från varandra skall besökas kommer standardskillnaderna mellan bilresa och kollektiv resa att bli markant större. Detta gäller också i en omgivning som SSK, där kolllektivtrafiken i de västra delarna är mycket väl utvecklad.

En av de näst bostaden viktigaste platserna i individens dygnsprogram är arbetsplatsen. Eftersom arbetsplatserna är mer koncentrerade till de stora tätorterna än bostäderna bör de förvärvsarbetande i allmänhet ha en något bättre restidsstandard än befolkningen som helhet. Detta gäller i synnerhet SSK, eftersom befolkningen här inte behöver ta hänsyn till kommungränserna vid distriktsläkarbesök. Utan denna valfrihet skulle dock restidsstandarden räknat från arbetsplatserna snarast varit sämre än räknat från bostäderna, eftersom arbetskraftspendlingen över kommungräns är mycket stor i SSK (26 procent av de förvärvsarbetande är bosatta i annan kommun). I andra områden är kommunpendlingen ofta avsevärt lägre.

7.3.5 *Tidsbestämt besök vid sjukhus*

Motsvarande karteringar görs också för besök vid sjukhusens öppna mottagningar. Besöket antas i detta fall vara bestämt till kl. 08.30 och ta tre timmar i anspråk. Också i detta fall antas invånarna i Sydvästra Skånes Kommunalförbund och Norrbottens län välja närmaste sjukhusmottagning

medan man i Skaraborgs län vänder sig till det egna distriktets sjukhus.

Figur A.4 visar restidsomlandet i SSK vid resa med kollektiva transportmedel. Jämfört med situationen med distriktsläkarbesök har områdena söder om Lund och söder om Malmö fortfarande en rimlig restid (högst två timmar, vilket innebär att besöket totalt kräver fem timmars tidsinsats). Inom detta område bor 80 procent av befolkningen. Norr om Lurd och längs sydkusten på ömse sidor om Trelleborg är däremot tillgängligheten sämre i detta exempel. 15 procent av befolkningen har en total ärendetid mellan fem och sju timmar och klarar alltså den regionalpolitiska "tumregeln" om högst ett par timmars enkel resa till regional service (figur I:1). Övriga behöver ännu längre tid för att klara besöket eller saknar helt kollektiv resmöjlighet. Med bil (figur A.5) klarar fortfarande hela SSK:s befolkning besöket inom en timmes restid.

I R län blir skillnaderna jämfört med distriktsläkarbesöket betydligt större. Med kollektiva transportmedel (figur B.4 och I.2) klarar endast 62 procent besöket på sju timmar. Bäst enligt denna norm är resmöjligheterna i Skövde sjukhusområde (se figur I.4), medan Falköping och Lidköping endast ger hälften av invånarna rimlig åtkomlighet. Man kan dock här lägga märke till, att de allra flesta i Mariestad som klarar sjutimmarsgränsen också klarar besöket på fem timmar. Med en norm på fem timmar skulle en större del av befolkningen anses bli tillgodosedd i Mariestad än i Skövde sjukhusområde.

23 procent av länets invånare saknar helt kollektiv resmöjlighet till sjukhus. Dock finns resmöjligheter från samtliga kommuncentra.

Med bil (figur B.5 och I.2) klarar praktiskt taget hela befolkningen tidsgränsen fem timmar. Endast de nordligaste delarna av Karlsborgs kommun, med ett tusental invånare, har mer än två timmars restid med bil. Dessa skulle ha något (men inte mycket) kortare restid till sjukhuset i Mariestad.

Ytterligare ett par exempel på att gränserna för sjukhusens upptagningsområden förlänger restiderna finns. Från de östra delarna av Götene kommun har man något lättare att med bil ta sig till Mariestad än till det egna sjukhuset i Lidköping. Befolkningen i de västra delarna av Skara kommun har närmare till Lidköping än till det egna sjukhuset i Skövde. I Skara har man dock rätt att vända sig också till sjukhuset i Lidköping.

Kartan över resmöjligheter med kollektiv trafik i BD län (figur F) blir i detta exempel markant annorlunda än motsvarande kartor för R län och SSK. Sex inlandskommuner saknar helt resmöjlighet för sjukhusbesök kl 08.30–11.30. Utanför Fyrkanten och kustlandet är det endast sjukhusorterna Gällivare och Kiruna jämte enstaka orter i dessa kommuner (Nattavaara och Skaulo i Gällivare, Svappavaara och Vittangi samt byar längs vägen till Nikkaluokta i Kiruna) som har gångavstånd eller kollektiv resmöjlighet.

Ser vi på restiderna för hela länets befolkning modifieras denna bild något (figur I.3). I själva verket är invånarna i BD län som helhet – vilket naturligtvis är en abstraktion som kan diskuteras: ingen invånare har någon glädje av ett bra genomsnittsvärde för länet – lika bra lottade som i R län: 61 procent kan klara sjukhusbesöket på sju timmar jämfört med 62 procent i R län. De sex kommuner som saknar resmöjlighet har endast 15 procent av länets befolkning, och de kommer därför inte att påverka

bilden av befolkningsfördelningen i lika stor utsträckning som de påverkar kartbilden.

Figur I.5 visar motsvarande befolkningsfördelning för enskilda sjukhusområden. Piteåområdet har markant låga värden, medan de övriga områdena i BD län har lika höga värden som områdena i R län (Boden t. o. m. högre).

Bilresenärer kan också i BD län klara sjukhusbesöket inom sju timmar praktiskt taget var de än bor (figur G och I.3). Liksom för kollektivresenärerna är dock skillnaderna mellan olika delar av BD län betydligt större än inom de båda andra undersökningsområdena. På grund av de långa avstånden till sjukhusen drabbas invånarna särskilt i Arjeplog men även i Arvidsjaur, Jokkmokk och Pajala kommuner av långa restider.

7.3.6 *Besökstidpunktens betydelse för kollektivresenärer*

Kartläggningen av de två tänkta besökssituationerna visar bland annat på stora skillnader mellan bilresenärer och kollektivresenärer. Så snart man lämnar de begränsade områden, där turtätheten på kollektivlinjerna är hög, ökar tidsåtgången drastiskt för kollektivresenärerna. Detta är delvis en följd av den tänkta besökssituationens konstruktion: individen måste befinna sig på en viss plats (läkarmottagningen) under en fixerad tid. Eftersom också kollektivtrafiken bygger på ett system med fixerade turlistor kommer i många fall den nödvändiga tidsåtgången för ett ärende att bli lång inte bara på grund av att själva restiden är lång utan också därför att långa väntetider uppstår. Det är endast vid linjer med hög turtäthet, som man i de flesta situationer kan räkna med korta väntetider. I områden med några få förbindelser per dag blir den nödvändiga tidsåtgången för att uträtta ett ärende inte direkt ett resultat av själva ärendets varaktighet, utan snarare av hur väl ärendetiden råkar passa till kollektivtrafikens resmöjligheter. På linjer med två turer per dag är dessa ofta förlagda så, att de skall kunna utnyttjas för arbetsresor, och då kan man visserligen klara av de flesta typer av ärenden under dagtid men då till priset av en hel dags vistelse i målorten. Är i gengäld vistelsetiden i målorten kortare, blir ärendets förläggning i tiden avgörande för om kollektiv transport går att utnyttja.

Skillnaden i resmöjligheter och tidsåtgång mellan bilresa och kollektiv resa förklaras till stor del av denna skillnad i flexibilitet. Själva resan tar ungefär lika lång tid i de båda alternativen, men kollektivresenären kan dessutom tvingas spendera tid på att vänta.

Detta innebär, att kartläggningar av den typ som här redovisas måste tolkas med försiktighet. Restiderna för bil gäller generellt över dygnet (naturligtvis med undantag för rusningstid i de allra största tätorterna). Men för kollektivresenären är kartläggningen alltid knuten till en speciell situation. Detta arbetssätt är nödvändigt för att möjliggöra en realistisk utvärdering av servicens åtkomlighet för den del av befolkningen, som ej har tillgång till bil. Resultatet från en undersökt situation kan dock inte i sina detaljer antas illustrera också liknande situationer, eftersom några minuters förskjutning av ärendetiden kan medföra att invånarna i vissa delar av en region får fördubblad tidsåtgång eller helt förlorar sin resmöjlighet, medan andra får avsevärda förbättringar. För att ge en mer

generell bild av tillgängligheten till service i en region kan analysen upprepas för några typiska målorter och ärenden.

För att belysa betydelsen av i tiden fixerade ärendetider och för att se om de valda exemplen varit "olyckligt" konstruerade har beräkningarna också genomförts under antagande om att distriktsläkar- och sjukhusbesöken kan förläggas när som helst mellan kl. 08.00–12.00.

Dessa beräkningar visar, att åtkomligheten förbättras när besökstidpunkten görs flexibel. För distriktsläkarbesöket blir förbättringen i intervallet 0–2 timmars restid störst i BD län och minst i SSK (som ju redan med fixerad ärendetid ligger över 90 procent). I SSK sker i stället en betydande ökning i intervallet 0–1 timme.

Också för sjukhusbesöket och intervallet 0–4 timmars restid sker förbättringar i alla tre områdena, trots att flexibiliteten i detta exempel inte är anmärkningsvärt stor. Förbättringarna i restidsstandard uppträder främst i närheten av sjukhusorterna. De områden som helt saknar kollektiva resmöjligheter minskar inte nämnvärt.

Flexibilitet i ärendetiderna ger inte kollektivresenärerna samma tillgänglighet till vårdservicen som bilresenärerna har. Men betydande delar av befolkningen utanför de större tätorterna får förbättrad tillgänglighet, när besökstidpunkten inte bestäms oberoende av resmöjligheterna. Det är naturligtvis inte realistiskt att tänka sig, att patienternas besökstillfällen kan styras enbart av resmöjligheterna i kollektivtrafiken. Även *inom* mottagningarna finns det kapacitetsgränser och organisatoriska restriktioner, som begränsar möjligheterna vid valet av besökstidpunkt. Men det är ändå uppenbart att de variationer i åtkomligheten till sjukvårdsservice, som kommer av att man inte kan ha mottagningar överallt, kan nedbringas om man vid valet av besökstillfälle tar hänsyn till kollektivtrafikanternas resmöjligheter.

7.3.7 *De regionala servicelandskapen – sammanfattning*

De detaljerade beräkningarna av resmöjligheter och restider i de utvalda typområdena befäster i de stora dragen den bild av variationer i servicens åtkomlighet, som framkommer genom de mer översiktliga karteringarna av välfärdslandskapen. I R län, som ju i välfärdslandskapen uppvisar såväl delar med för Syd- och Mellansverige genomsnittliga medelavstånd till servicen som områden jämförbara med delar av Norrland, har hela befolkningen möjlighet att med bil klara ett tre timmars sjukhusbesök med en total tidsinsats av högst sju timmar. Hänvisad till kollektiv trafik klarar dock endast omkring hälften av befolkningen detta. I SSK, som i välvärdslandskapet i sin helhet klassificeras som ett område med storstadsstandard och som har mycket korta resetider med bil, är det endast en tjugondedel av befolkningen som med kollektiva transportmedel behöver offra mer än sju timmar på ett sådant besök.

BD län uppvisar som helhet ungefär samma siffror som R län, men med betydligt större skillnader mellan olika delar av länet. Den genomsnittliga åtkomligheten i länet framstår med denna mätmetod som bättre än i välfärdslandskapet (jfr figur 7.1), eftersom läkarbristens begränsande effekter på invånarnas åtkomlighet inte påverkar detta mått.

Distriktsläkarmottagningar är närmast hänförbara till lokal service och alltså av något annan karaktär än de servicetyper som representeras i välfärdslandskapet. Bilden av resmöjligheterna vid distriktsläkarbesök blir dock snarlik den ovan redovisade. Drar vi gränsen för rimlig tidsinsats för ett läkarbesök om 1,5 timmar vid totalt tre timmar, klarar nästan samtliga invånare i områdena detta med bil. Av kollektivresenärerna saknar några tiotal procent i vardera området rimliga resmöjligheter. Dras gränsen i stället vid 3,5 timmar tangerar SSK åter det höga värdet 95 procent med kollektiv trafikförsörjning.

Till skillnad från välfärdslandskapet visar åtkomlighetsstudierna också, att det för kollektivresenärer finns mycket stora standardvariationer även *inom* områden med totalt sett omfattande serviceutbud och trafikförsörjning. I områden med bristande *lokal* kollektivtrafik är åtkomligheten till service en fråga om tillgång till bil, och standardskillnaden mellan bil- och kollektivresenärer är av samma storleksordning som skillnaden mellan storstadsområden och utpräglade glesbygder.

I ett individuellt perspektiv behöver alltså inte de regionala variationerna utöva det dominerande inflytandet över åtkomligheten till service. Dock är andelen berörda invånare varierande mellan olika delar av landet. Men också i t. ex. Skövde kommun eller SSK utgör de få procent av befolkningen vilka saknar rimliga resmöjligheter några tusental människor, och dessa är föga hjälpta av den genomsnittligt sett höga servicetillgängligheten i området. Liksom resmöjligheterna i de traditionella glesbygdsområdena måste förbättras, är det därför angeläget att också i andra områden utnyttja allehanda improvisationsmöjligheter. Detta gäller såväl serviceverksamheten (t. ex. anpassning av besökstider) som den kollektiva trafiken (t. ex. kommunal kompletteringstrafik).

7.3.8 *Förändringar i tillgång och åtkomlighet*

I den föregående diskussionen har kombinationen av utbud och transportmöjligheter framhållits som betydelsefull för befolkningens åtkomlighet till sjukvårdsservice. En bedömning av hur åtkomligheten i undersökningsområdena kommer att utvecklas i framtiden måste bygga på prognoser över båda dessa komponenter.

Beträffande resmöjligheterna med bil kan man förutse, att avgörande förändringar endast kommer att inträffa lokalt och då beröra glest befolkade områden. Resmöjligheterna med kollektiv trafik kan däremot komma att undergå stora förändringar. Detta gäller i synnerhet på kommunal nivå, där kommunalt finansierad kompletteringstrafik kan ge avsevärda förbättringar. På regional nivå, där det är mindre sannolikt att nya linjer tillkommer eller att turtätheten markant ökar, är det främst förändringar i tidtabellerna som kan öka eller minska resmöjligheterna i samband med olika typer av ärenden. Det är dock omöjligt att få så detaljerad information om den framtida kollektivtrafiken att den kan utnyttjas för undersökningar av denna typ.

För utbudet av sjukvårdsservice har huvudmännen någon form av långtidsplaner, ur vilka den framtida lokaliseringen av serviceenheterna kan utläsas. Planeringen befinner sig i något olika skeden hos huvudmännen

i de här studerade områdena. För att ändå ge en uppfattning om i vilken utsträckning åtkomligheten kan påverkas med hjälp av förändringar i utbudet redovisas här några beräkningar över planerade lokaliseringsförändringar kombinerade med *dagens* transportförhållanden.

Sydvästra Skåne

Primärvården är i stort sett utbyggd utanför sjukhusorterna. De investeringar som planeras gäller främst nya vårdcentraler i sjukhusorterna och utbyggnad till vårdcentraler på orter som fortfarande har läkarstationer av äldre typ. Enligt uppgifter från Malmöhus läns landsting och Malmö kommun planeras ytterligare tre vårdcentraler i Malmö och två i Lund. Dessutom planeras vårdcentraler i två orter som nu saknar distriktsläkare, nämligen Oxie i Malmö kommun och Södra Sandby i Lunds kommun.

Figur H.6 visar kollektivresenärernas möjligheter att besöka distriktsläkarmottagning när de ovan nämnda nya mottagningarna inrättats. 82 procent av befolkningen klarar då besöket inom totalt 2,5 timmar mot 71 procent med existerande utbud. Andelen med högst två timmars total ärendetid ökar lika mycket. Det nya mottagningarna hamnar i områden som redan nu har högst två timmars restid och ger invånarna i dessa och angränsande rutor gångavstånd. Däremot ger de nya mottagningarna inte några kollektivresenärer nya eller förbättrade resmöjligheter. De sämst ställda områdena i regionens periferi får alltså inga förbättringar.

Bilresenärer kan redan med det nu existerande utbudet klara distriktsläkarbesöket inom 2,5 timmar oavsett var de bor i regionen. Ny mottagning i Södra Sandby ger ett mindre område vid regionens nordöstra gräns en minskning av den totala ärendetiden från 2,5 till två timmar. Effekten på hela befolkningens fördelning på restidsklasser blir dock försumbar.

Skaraborgs län

I "Kommunbaserad vård" (SLL 1977) förutses två lokaliseringsförändringar för vårdservicen i R län. I Mariestad planeras ytterligare en vårdcentral i centralorten, och i Vara kommun avses läkarstationen i Vedum på sikt bli avvecklad. Övriga mottagningar utanför kommuncentra – Floby och Stenstorp i Falköpings kommun, Hova i Gullspångs kommun – bibehålles.

Nyetableringen i Mariestad ger ytterligare en procent av kommunens befolkning en restid om högst en timme (figur H.7). Detta gäller såväl kollektivresenärer (nu 74 procent) som bilresenärer (nu 97 procent).

En avveckling av mottagningen i Vara leder till att andelen kollektivresenärer inom en timmes restid minskar från 41 procent till 36 procent (figur H.8). Dessa fem procent av kommunens befolkning är bosatta inom gångavstånd från den indragna läkarmottagningen. Däremot finns ingen kollektivtrafik som ger befolkningen utanför Vedum möjlighet att genomföra detta besök där. Fortfarande når samtliga kommuninvånare primärvården inom en timme med bil.

Norrbottens län

För BD län föreligger inga uppgifter om ändringar i vårdservicens lokalisering. Distriktsläkare och vårdcentraler skall bibehållas i de orter där sådan service nu finns, och det är inte troligt att några ytterligare orter kommer i fråga för läkarmottagningar. Inte heller för sjukhusen kan man vänta sig några förändringar. Befolkningsunderlagen för sjukhusen i Gällivare och Kiruna är visserligen små, men standardförsämringen skulle bli avsevärd om vårdservicen koncentrerades till endera av orterna. För att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av den för sjukhusens akutsjukvård nödvändiga läkarstaben söker man i stället kombinera sjukhusen med andra vårdfunktioner, såsom långvårds- och primärvårdsenheter.

7.4 Arbete

Föregående avsnitt beskriver servicen som en betydelsefull del av individernas levnadsvillkor och därmed deras välfärd. Åtkomlighetsstudierna visar att människor har olika möjligheter att reellt utnyttja den tillgång på service som finns.

På samma sätt förhåller det sig med välfärdskomponenten arbete. Arbetet har flera funktioner för individen. Det skapar en *materiell* förankring genom att det ger försörjningsmöjligheter. Det ger också en *social* förankring, på så sätt att det skapar möjligheter till sociala kontakter och social identitet. Men arbetet medför också en *rumslig* förankring, ty arbetstillfällenas lokalisering bestämmer till stor del var individen kommer att bosätta sig. Därför försöker statsmakterna att med olika åtgärder, t. ex. regionalpolitiskt stöd eller länsplanering, fördela tillgången på arbete så jämnt som möjligt mellan olika regioner. Men på samma sätt som för servicen måste vi skilja mellan en formell *tillgång* på arbete och den reella *åtkomligheten* ur individens synvinkel. Detta skall i det följande belysas med ett exempel, hämtat från omlokaliseringen av statlig verksamhet.

7.4.1 *Omlokalisering av statlig verksamhet – bakgrund*

Under 1960-talet expanderar den statliga förvaltningen kraftigt. Tabell 7.9 visar att antalet statligt anställda[1] mellan 1961 och 1971 ökar från 240 000 till nästan 310 000. Därvid ökar antalet anställda inom den centrala förvaltningen med ca 40 000 personer, medan ökningen inom den regionala och lokala delen uppgår till 30 000.

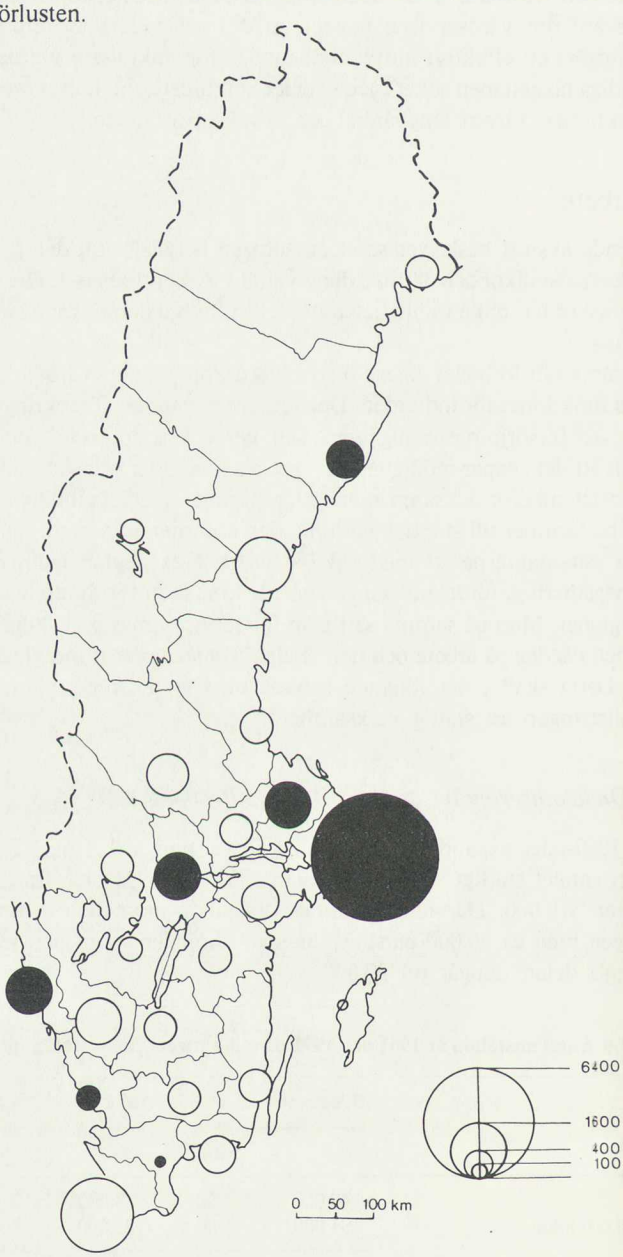
Tabell 7.9 Antal anställda år 1961 och 1971 på olika nivåer inom statlig förvaltning

Nivå	1961		1971	
	Abs	%	Abs	%
Central	49 000	20	88 000	28
Regional och lokal	191 000	80	221 000	72
Summa	240 000	100	309 000	100

Källa: SOS, Statstjänstemän 1971, Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet åren 1958–1961.

[1] Tjänstemän i statsunderstödda verksamheter (lärare m. fl.) är ej inräknade.

I figur 7.2 visas den länsvisa omfördelningen av statstjänstemän under perioden 1966–1971. Omfördelningsmåttet utgörs av andelsvinster eller -förluster i absoluta tal. Positiva värden (svarta cirklar) anger hur många fler tjänstemän länet får, utöver det antal som behövs för att man skall behålla sin andel av tjänstemannakåren. Negativa värden (ofyllda cirklar) anger hur många fler tjänstemän länet behöver för att behålla sin andel. Cirklarna i figuren är proportionella mot storleken på andelsvinsten respektive -förlusten.



Figur 7.2 Länsvis omfördelning av statstjänstemän under perioden 1966–1971.

Källa: SOS, Statstjänstemän 1971, Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1966.

Figuren visar att en påtaglig omfördelning av statstjänstemän sker till Stockholmsregionen. Förutom Stockholms län gör också Uppsala, Göteborgs och Bohus samt Örebro län betydande andelsvinster. Av Norrlandslänen ökar Västerbotten sin andel statstjänstemän. Detta kan till stor del förklaras med utbyggnaden av Umeå universitet. Totalt ökar endast sju län sin andel av antalet statstjänstemän i riket. Noteras kan, att Malmöhus län gör en betydande andelsförlust under perioden 1966–71. Detta gäller också Västernorrlands län.

Eftersom nästan all statlig förvaltning under denna period ligger i Stockholm, medför den snabba expansionen inom centralförvaltningen att Stockholmsregionen växer kraftigt under senare delen av 1960-talet.

För att bromsa tillväxten, uttalar därför statsmakterna i 1969 års statsverksproposition, att central statlig verksamhet bör flyttas ut från Stockholm till lämpliga orter i andra delar av landet. En sådan åtgärd skall, förutom att dämpa Stockholmsregionens tillväxt, även skapa positiva regionalpolitiska effekter i mottagarregionerna.

Regeringen tillsätter en utredning – delegationen för lokalisering av statlig verksamhet – med uppgift att lägga fram konkreta förslag till omlokalisering. Delegationen utgår ifrån att statsmakterna, dvs. regering och riksdag, skall förbli i Stockholm. Därav följer att verksamheter som har omfattande kontakter med regering och departement inte bör flyttas. Till sådana myndigheter räknas arbetsmarknadsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. Vidare menar man att verksamheter med anknytning till hela den statliga förvaltningen och där verksamheten inte är rutinbetonad, inte heller bör flyttas från Stockholm. Sådana myndigheter är bl. a. statskontoret, statistiska centralbyrån och riksrevisionsverket.

Delegationen lägger fram sitt förslag i två etapper, 1970 och 1972. Riksdagen fattar sina beslut åren 1971 och 1973. Totalt omfattar dessa beslut drygt 10 000 tjänster i central förvaltning, dvs. drygt 10 procent av det totala antalet. Vilka myndigheter och orter som berörs visas i tabell 7.10.

Tabell 7.10 Beslutad omlokalisering av statliga centrala myndighter

Ort	Myndighet	Antal anställda
Borås	Statens provningsanstalt	150
	Statens industriverk, del	100
Borlänge	Statens vägverk	700
	Statens trafiksäkerhetsverk	95
Eskilstuna	Myntverket	50
	Fortifikationsförvaltningen	600
Falun	Domänverket	400
Gävle	Centralnämnden för fastighetsdata	70
	Statens lantmäteriverk	690
	Statens institut för byggnadsforskning	160
Jönköping	Lantbruksstyrelsen	170
	Skogsstyrelsen	95
	Statens jordbruksnämnd	150

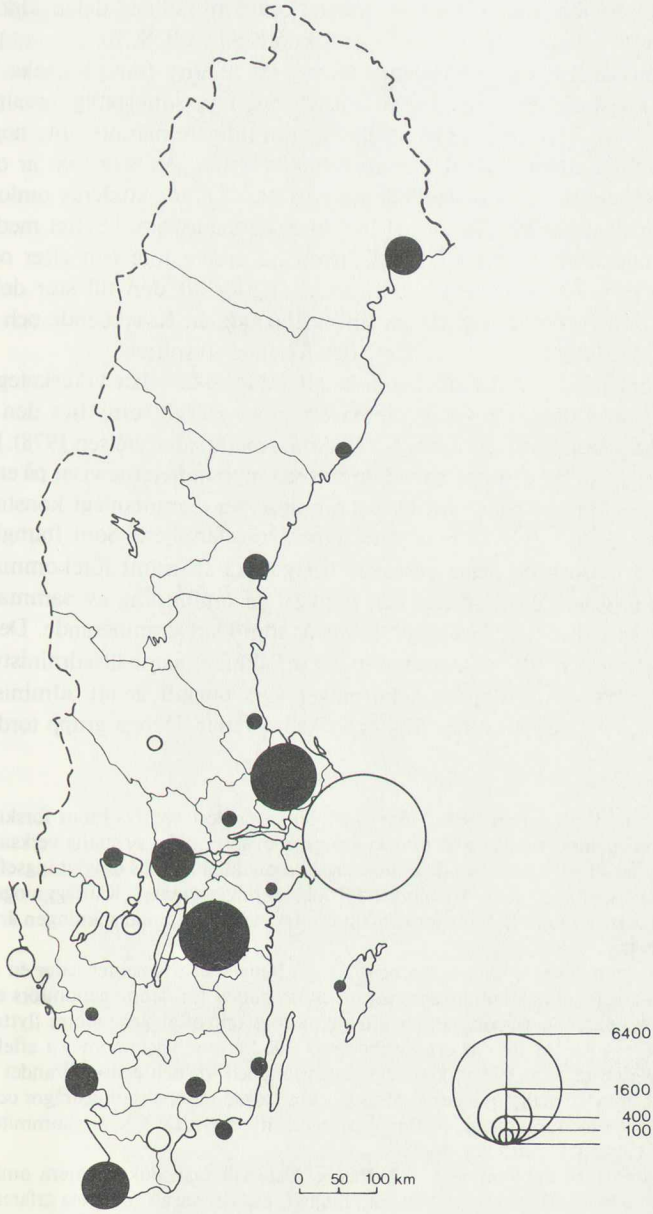
Ort	Myndighet	Antal anställda
Kalmar	Televerket, del	250
Karlstad	Försvarets materielverk, del	400
	Försvarets sjukvårdsstyrelse	110
	Försvarets forskningsanstalt, del	40
	Värnpliktsverket	75
	Försvarets civilförvaltning	285
	Civilförsvarsstyrelsen	190
Linköping	Statens kriminaltekniska laboratorium	60
	Statens geotekniska institut	80
	Statens väg- och trafikinstitut	150
	Statens rättskemiska laboratorium	85
	Försvarets forskningsanstalt, del	400
Luleå	Sveriges geologiska undersökningar, del	100
	Tekniska högskolan, del	475
Norrköping	Statens invandrarverk	210
	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	400
	Luftfartsverket	305
	Kriminalvårdsstyrelsen	300
	Sjöfartsverket	290
Sundsvall	Centrala studiestödsnämnden	90
	Statens personalpensionsverk	245
	Riksförsäkringsverket, del	200
	Patent- och registreringsverket, del	120
	Skolöverstyrelsen, del	50
Umeå	Skogshögskolan, del	330
	Försvarets forskningsanstalt, del	250
Uppsala	Statens livsmedelsverk	185
	Sveriges geologiska undersökningar, del	160
	Skogshögskolan, del	100
	Veterinärhögskolan	390
	Statens veterinärmedicinska anstalt	170
	Socialstyrelsen, del	150
Östersund	Försvarets förvaltningsskola	50
	Arméns tekniska skola	250
Summa		10 325

Källa: SOU 1970:29 och 1972:55.

7.4.2 *Effekter av omlokaliseringen*

Figur 7.3 visar den länsvisa omfördelningen av statstjänstemän under perioden 1971–1977, dvs. under den period som första etappen av omlokaliseringen fullbordas. Som framgår gör Stockholms län en kraftig andelsförlust. För att behålla sin andel av de statsanställda måste Stockholms län få ytterligare ca 8 500 statstjänstemän. Vid sidan av Stockholms län gör också Göteborgs och Bohus län, Skaraborgs och Kristianstads län mer betydande förluster, även om de senares på intet vis kan mäta sig med Stockholms.

De största andelsvinsterna gör Uppsala och Östergötlands län. De ökar sin andel av de statsanställda med 2 000 – 3 000 personer. Även Malmöhus, Örebro samt Norrbottens län gör betydande andelsvinster.



Figur 7.3 Länsvis omfördelning av statstjänstemän 1971–1977.

Källa: SOS, Statstjänstemän 1971, SOS, Statsanställda 1977.

Det är givet att omlokaliseringen inte kan förklara hela denna omsvängning i utvecklingen. Men en inte alltför djärv slutsats är att den i vissa delar varit en starkt bidragande orsak. Stockholms tillbakagång beror till största delen på förlusten av ett antal myndigheter. Framförallt Östergötlands och Uppsala läns vinster torde förklaras av tillförseln av statlig verksamhet. Framgången för Örebro län kan troligen också till största delen förklaras med detta (lokaliseringen av en produktionsfilial till SCB).

Vi kan således säga att statsmakterna varit relativt framgångsrika i sin strävan att omfördela tillgången på arbete av den typ som statlig förvaltning representerar. Men tillgång på arbete är, som tidigare nämnts, inte nog för att garantera att individernas levnadsvillkor är bra. Av stor vikt är också *åtkomligheten* till de arbetstillfällen som finns. Därför studeras omlokaliseringen av statlig verksamhet utifrån bl. a. denna aspekt. [1] Syftet med undersökningen är att mäta åtkomligheten till arbete före och efter omlokaliseringen. Åtkomligheten är intressant därför att den till stor del bestämmer hur stora möjligheterna till kvarboende är. Kvarboende och dess motsats – rörlighet – behandlas i det följande avsnittet.

Ett första led i undersökningen är att undersöka vilka yrkeskategorier de studerade statliga myndigheterna omfattar. Härvid utnyttjas den s. k. Nordiska yrkesklassificeringen, NYK (Arbetsmarknadsstyrelsen 1978). Klassificeringen av befattningarna vid de berörda myndigheterna visar på en väldig spännvidd vad gäller antalet befattningstyper. Sammanlagt konstateras förekomsten av 50 olika befattningstyper/yrkesfamiljer.[2] Som framgår av figur 7.4 är dock de flesta yrkesfamiljer ganska sparsamt förekommande. Endast tolv av de 50 yrkena kan uppvisa en omfattning av sammanlagt 100 tjänster eller fler. Två yrken framstår som klart dominerande. Det ena är yrkesfamiljen 101, vilken representerar "allmänt samhällsadministrativt arbete", dvs. den grupp av befattningar vars uppgift är att administrera och verkställa de beslut regering och riksdag fattar. Denna grupp torde ut-

[1] Vid sidan av det projekt som redovisas i denna rapport bedrivs inom forskningsprogrammets ram ytterligare ett projekt kring omlokaliseringen av statlig verksamhet. Detta syftar till att undersöka de omlokaliserade myndigheternas omgivningseffekter genom att kartlägga deras kopplingar till lokaliseringsregionen. Kartläggningen tar fasta på person-, brev- och telefonkontakter. Materialet från undersökningen är ännu ej bearbetat.

I detta sammanhang kan också nämnas, att budgetdepartementet leder en administrativ uppföljning av omlokaliseringen. Inom ramen för denna genomförs en rad undersökningar. De personalsociala effekterna följs upp efter varje större flyttningsomgång. Hittills har tre rapporter publicerats. De kommunalekonomiska effekterna studeras i en rapport. Vidare kartläggs organisationen för och genomförandet av de faktiska myndighetsflyttningarna. Man studerar också rationaliseringsfrågor och hur myndigheter med specifika uppgifter organiserat sitt arbete. De s. k. ortskommittéerna har också varit föremål för studium.

Avsikten med uppföljningen är tvåfaldig. Dels vill man dokumentera omlokaliseringen från så många synpunkter som möjligt. Dels avses att tillvarata erfarenheter från de tidigare flyttningarna, vilka sedan kan ligga till grund för flyttningar i ett senare skede.

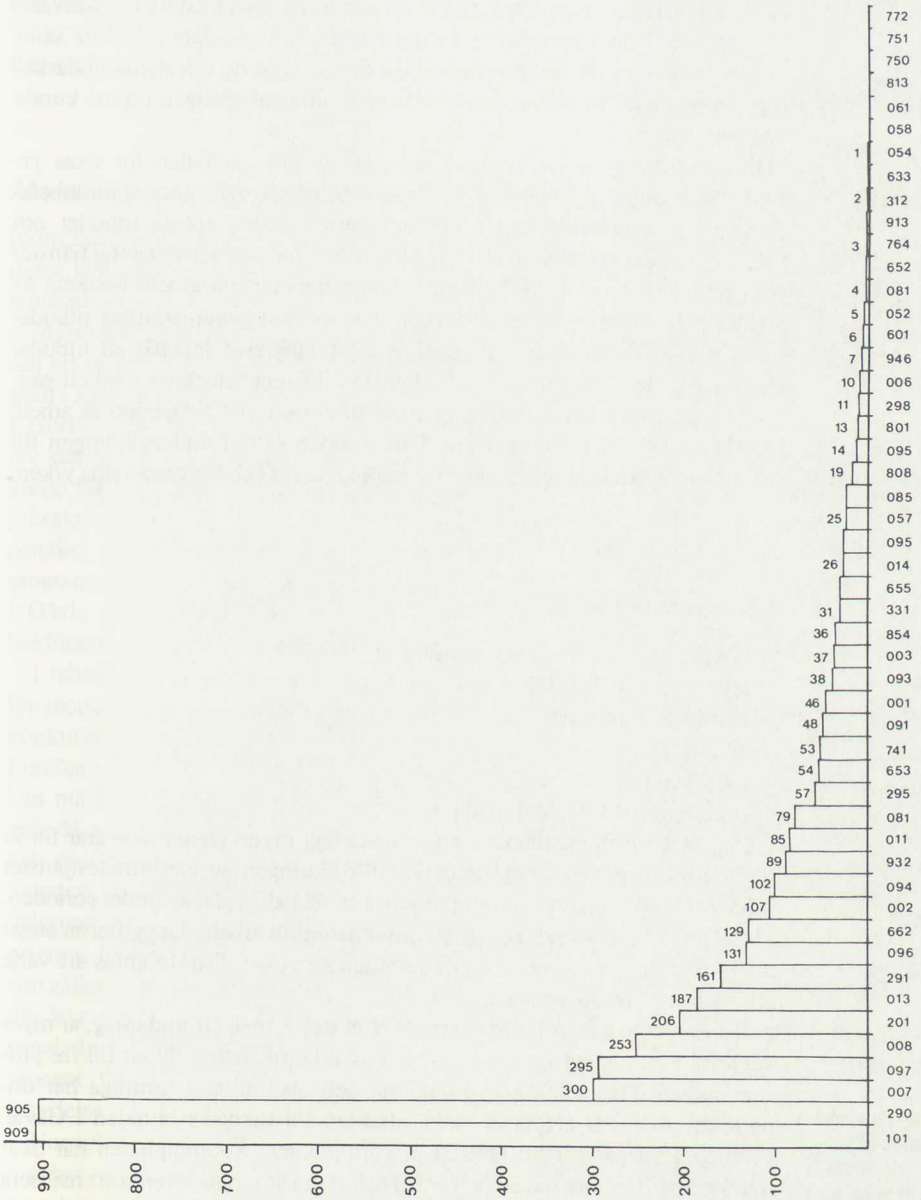
[2] NYK innebär en indelning i yrkesområden, yrkesgrupper, yrkesfamiljer samt individualyrken. Yrkesfamiljer innehåller närbesläktade yrken. Yrkesfamiljer innehåller närbesläktade yrken. Här används begreppen yrkesfamilj och yrke synonymt.

göras av de personer som i dagligt tal går under beteckningen "byråkrater". De utgör ca 20 procent av samtliga undersökta myndighetsanställda. Den andra dominerande kategorin är familjen 290, vilken i stort utgörs av skrivpersonal, dvs. sekreterare, maskinskrivare m. fl. Dessa är till antalet ungefär lika många som "byråkraterna". Deras huvudsakliga funktion är att biträda handläggarna med skriv- och annan kontorsservice. Biträdeskategorin är utbildningsmässigt mer homogen än administratörerna, som inom sig rymmer en rad olika professioner. Där finns jurister, tekniker, ekonomer, läkare m. fl.

Figur 7.4 Befattningsstruktur vid de i undersökningen ingående myndigheterna.

Källa: Myndighetsundersökningen.[1]

[1] Eget insamlat material. Undersökningen finns redovisad i separat bilaga.



Andra stora grupper av yrkesfamiljer är lantmätare och mätningsingenjörer (007), dataspecialister (097), kartritare och kartbiträden (008) samt kameral personal (201). Dessa representeras av 200 till 300 tjänster vardera. För befattningstyperna 007 och 008 gäller att de i första hand förekommer i Gävle vid Statens lantmäteriverk. En annan sådan "snedfördelad" befattningstyp är 013, meteorologer, geologer m. fl., vilka huvudsakligen återfinns i Norrköping (SMHI) och Linköping (Statens geotekniska institut).

Klassificeringen av de olika yrkesfamiljerna ger således vid handen att det i många fall är fråga om starkt specialiserade befattningar. För att skilja på de olika typerna av yrken görs en uppdelning på olika kvalifikationsnivåer. De använda beteckningarna är *korttidsutbildade*, *medellångt utbildade* samt *långtidsutbildade*. Huvudintresset riktas därvid mot de två sistnämnda kategorierna, då dessa kan antas vara de som omlokaliseringen främst kunde anses gynna.

Inom respektive kategori mäts utbudet av arbetstillfällen för vissa yrkesfamiljer under perioden 1976–77. Som basvärde väljs antalet till arbetsförmedlingen anmälda lediga platser. Detta antages spegla utbudet om inte omlokaliseringen blivit av. Till detta utbud fogas sedan det antal tjänster som myndigheterna ledigförklarat.[1] Åtkomligheten till arbete bestäms av antalet lediga platser under perioden, dvs. av den genomsnittliga utbudsfrekvensen. Tillskottet från de statliga myndigheterna innebär att utbudsfrekvensen ökar och därmed åtkomligheten. Denna betecknas med ett sannolikhetstal, som anger möjligheten att under en viss tidsperiod få arbete i önskat yrke och på önskad ort. Tidsperioden sätts i undersökningen till sex månader. Beräkningarna görs för respektive ort och för vissa valda yrken.

Korttidsutbildade

Fem yrkesfamiljer studeras, nämligen
- tekniska biträden
- kamerala biträden
- skrivbiträden
- dataoperatörer
- expeditionsvakter, kontorsbud.

Det relativa utbudstillskott som de statliga myndigheterna svarar för är synnerligen begränsat, med undantag för ökningen av kartbiträdestjänster i Gävle. Där sker en dryg fördubbling av antalet lediga platser under perioden. I tabell 7.11 visas effekterna på åtkomligheten till arbete. Uppgifterna anger med hur många procentenheter åtkomligheten ökat. Därvid antas att varje arbete sökts av 20 personer.

Det kan omedelbart konstateras att effekterna, med ett undantag, är mycket små. I allmänhet uppgår ökningen av åtkomligheten till en till tre procentenheter. I Jönköping är effekterna helt obefintliga i samtliga här undersökta yrken. Undantaget gäller effekten för tekniska biträden i Gävle. Ökningen uppgår här till hela 28 procentenheter. Åtkomligheten har ökat från knappt 20 till nästan 50 procent. Trots detta är möjligheterna att realisera ett yrkesval på den lokala arbetsmarknaden ganska små.

[1] Endast sådana tjänster som utannonseras i lokal- och/eller rikspress studeras. Internrekryteringen lämnas alltså utanför.

Tabell 7.11 Förändringar (i procentenheter) av åtkomligheten till arbete i vissa yrken

Yrkesfamilj	Jönköping	Linköping	Norrköping	Karlstad	Gävle
Tekniska biträden	–	1	2	–	28
Kamerala biträden	–	–	3	–	–
Skrivbiträden	–	–	–	–	–
Dataoperatörer	–	1	2	1	1
Exp. vakter	–	–	1	1	2

Källa: Myndighetsundersökningen.

Medellångt utbildade

Inom kategorin medellångt utbildade undersöks åtta yrkesfamiljer. Fyra av dessa hör till gruppen tekniska yrken, två kan rubriceras som samhällsvetenskapligt inriktade och de övriga två som kontorsadministrativa yrken.

Myndigheterna i Jönköping, Linköping och Karlstad har även i detta fall ett relativt sparsamt utbud av arbetstillfällen. Detta gäller i särskilt hög grad i Jönköping. Norrköping och Gävle visar däremot på högre omsättning. I Norrköping är efterfrågan på sekreterare och annan skrivpersonal hög. Av det sammanlagda antalet ledigförklarade arbetstillfällen svarar denna grupp för mer än hälften, eller knappt 100. Den därefter mest efterfrågade yrkeskategorin utgör ingenjörer med elektroteknisk inriktning. Också ingenjörer med maskinteknisk eller skeppsbyggnadsteknisk utbildning samt programmerare är relativt mycket efterfrågade under den studerade perioden. I Gävle efterfrågas i första hand kontorspersonal, såsom sekreterare och bokförare. Inom övriga yrkesfamiljer är utbudet mera sparsamt.

I tabell 7.12 visas effekterna av omlokaliseringen vad beträffar arbeten för medellångt utbildade. I detta fall bygger beräkningarna på en antagen konkurrens av 15 personer per arbete. Effekterna är små i Jönköping och Linköping, på grund av det låga utbudet av arbetstillfällen. I Jönköping kan mätbara effekter spåras i enbart tre av de undersökta yrkesfamiljerna och då uppgår effekten till högst två procentenheter, dvs. i praktiken en helt obefintlig sådan. I Linköping uppgår motsvarande ökning av åtkomligheten till högst tre procentenheter. Karlstad och Gävle utgör en "medelgrupp", där effekterna är något mer påtagliga än i de båda förstnämnda orterna. Den högst uppmätta effekten uppgick här till åtta procentenheter och gäller bokförare i Gävle. Efter de statliga myndigheternas tillskott uppgår där åtkomligheten till arbete till ca 50 procent. För programmerare och personaladministratörer gäller att åtkomligheten uppgår till endast tio till 30 procent. Ökningarna i dessa yrken torde därför knappast få någon praktisk betydelse för en arbetssökande.

Norrköping är den enda bland de undersökta orterna som kan uppvisa mer betydande effekter. Högst är effekten för programmerare, där ökningen av arbetsmöjligheterna uppgår till drygt 20 procentenheter. Trots detta är

Tabell 7.12 Förändringar (i procentenheter) av åtkomligheten till arbete i vissa yrken

Yrkesfamiljer	Jönköping	Linköping	Norrköping	Karlstad	Gävle
Byggnadsingenjör	1	1	6	2	1
Elektroingenjör	–	–	12	1	1
Maskiningenjör	–	1	13	4	2
Kartritare	–	3	8	1	2
Personaladministratör	3	–	10	–	4
Programmerare	–	–	21	6	4
Bokförare	2	1	5	1	8
Sekreterare	–	–	–	–	–

Källa: Myndighetsundersökningen.

ändå åtkomligheten till arbete mindre än 25 procent. Inom ingenjörsyrkena är effekterna också relativt betydande, men här sker förbättringar från ett högre utgångsläge. För yrkesfamiljen elektroingenjörer t. ex. ökar sannolikheten att få arbete från knappt 60 till drygt 70 procent. För de övriga ingenjörsyrkena uppgår arbetsmöjligheterna till ungefär 55 procent med myndigheternas arbetsutbud inräknat.

Det kan också noteras att effekterna på arbetsmöjligheterna för sekreterare är obefintliga på samtliga orter, trots det relativt stora utbudet av arbetstillfällen. Detta beror på den i övrigt rikliga tillgången på lediga platser för denna yrkesfamilj. De till arbetsförmedlingen anmälda lediga platserna uppgår i allmänhet till 300–500 under tvåårsperioden. Detta innebär att sannolikheten att få sådant arbete inom sex månader, även utan de statliga myndigheterna, är i det närmaste 100-procentig.

Långtidsutbildade

De yrkesfamiljer som undersöks i denna kategori är fyra till antalet, nämligen ingenjörer med byggnadstekniskt arbete, maskiningenjörer, personaladministratörer samt systemerare. Gemensamt för dessa är att befattningarna kräver högskoleutbildning.

Återigen upprepas samma mönster. Jönköping och Linköping redovisar ett ringa utbud av ledigförklarade tjänster tillsammans med Karlstad. Gävle intar en mellanställning, medan det största utbudet återfinns i Norrköping. I den sistnämnda orten redovisas sammanlagt 46 ledigförklarade tjänster, jämfört med knappt 20 i Gävle och färre än tio i de övriga orterna. Det är i första hand personaladministratörer som efterfrågas och i andra hand datateknisk personal. Ingenjörer har efterfrågats i mindre utsträckning.

Tabell 7.13 visar hur de statliga myndigheternas efterfrågan påverkar möjligheterna att få arbete på respektive ort. Beräkningarna bygger i detta fall på ett antagande om tio sökande per arbete. Effekterna är som väntat högst i Norrköping, där arbetsmöjligheterna ökar med drygt 20 procentenheter med undantag för yrkesfamiljen byggnadsingenjörer, där ökningen uppgår till endast sex procentenheter. Chansen att få arbete är högst för perso-

Tabell 7.13 Förändring (i procentenheter) av åtkomligheten till arbete i vissa yrken

Yrkesfamilj	Jönköping	Linköping	Norrköping	Karlstad	Gävle
Byggnadsingenjör	–	3	6	–	4
Maskiningenjör	–	–	21	1	2
Personaladministratör	3	1	24	1	4
Systemerare	5	1	21	8	8

Källa: Myndighetsundersökningen.

naladministratörer, där sannolikheten ökar till 70 procent. Motsvarande värde för maskiningenjörerna är 55 procent, för byggnadsingenjörer knappt 45 procent och för systemerare drygt 30 procent.

7.4.3 *Sammanfattande kommentar*

Av redovisningen ovan framgår att omlokaliseringen i många fall haft mycket begränsade effekter på åtkomligheten till arbete. Större effekter kan uppmätas endast i Norrköping och i viss mån Gävle, medan övriga här undersökta orter redovisar mycket små eller obefintliga effekter på kort sikt. Dessa skillnader kan troligen till största delen förklaras av skillnader i antalet tillförda tjänster till respektive ort. Norrköping har där mottagit ungefär dubbelt så många tjänster som närmast följande ort, som är Gävle. Totalt har Norrköping fått 1800–1900 statliga tjänster, medan Gävle fått 900–1 000 tjänster. De övriga orterna har mottagit mellan 300 och 500 tjänster. Det större antalet tillförda tjänster i Norrköping och Gävle påverkar förmodligen personalomsättningen positivt. Möjligt är att det framförallt i Norrköping utbildas en intern statlig arbetsmarknad, där de statliga myndigheterna sinsemellan byter personal.

En annan möjlig förklaring kan ligga i myndigheternas specialiseringsgrad. Jönköpings- och Linköpingsmyndigheterna är relativt specialinriktade. Skogsstyrelsen och lantbruksstyrelsen i Jönköping rekryterar till stor del personer med skoglig eller lantbruksekonomisk utbildning, såsom jägmästare, agronomer, hortonomer, etc. Myndigheterna i Linköping rekryterar geotekniker, kriminaltekniker (kemister, fysiker, ballistiker, etc.) och trafikforskare. Av naturliga skäl är omsättningen av dylika tjänster låg.

Beträffande Karlstadsmyndigheterna gäller att samtliga är försvarsinriktade och således till stor del rekryterar sin personal från försvarsmakten. Vissa speciella rekryteringsbestämmelser begränsar dessutom myndigheternas möjligheter att rekrytera externt.

Syftet med omlokaliseringen är som tidigare nämnts tvåfaldigt. Dels förväntas den dämpa tillväxten i Stockholmsregionen, dels skall den förbättra arbetsmarknadssituationen i mottagarorterna. Som framgår av tabell 7.10 sker lokaliseringen uteslutande till primära centra. Detta skall dock inte tolkas som att just dessa centra är i behov av särskilda stödåtgärder. Snarare skall lokaliseringen ses som uttryck för statsmakternas mera långsiktiga strävan att utanför storstadsområdena bygga upp "robusta", lokala arbetsmarknader,

med tillgång till arbete även för individer med högre utbildning. Omlokaliseringen kan således komma att motverka en tendens till uppdelning av arbetskraften i en långtidsutbildad del, som i första hand återfinns i de största städerna, och en övrig del som återfinns i mera perifera regioner. Avsikten med satsningen på primära centra är således att försöka vända flyttningsströmmarna mot dessa, i stället för att flyttningarna ensidigt går mot storstadsområdena.

Vi kan dock konstatera att de statliga myndigheterna på kort sikt knappast påverkat de lokala levnadsvillkoren i någon högre utsträckning vad gäller välfärdsfaktorn arbete.

Ökningen av den lokala tillgången på arbete har inte följts av någon motsvarande ökning av åtkomligheten. Möjligheten att inom rimlig tid få arbete på den lokala arbetsmarknaden påverkas i ringa utsträckning av att de statliga myndigheterna lokaliserats till respektive ort. En arbetssökande med specifika krav på arbete löper stor risk att behöva flytta från hemorten, trots omlokaliseringen. Den främsta orsaken härtill ligger i myndigheternas låga personalomsättning, vilket ger få lediga arbetstillfällen.

Som visas i det följande avsnittet kan kvarboende betraktas som ett centralt mål i regionalpolitiken. Vi kan inte påstå att omlokaliseringen på kort sikt bidrar till detta. *Men på längre sikt innebär den ökade åtkomligheten till arbete att möjligheterna till återflyttning ökar för dem som tvingas flytta hemifrån.* Sett över ett sådant längre perspektiv kommer därför omlokaliseringen av statliga myndigheter att medföra att kvarboendefrekvensen ökar på lokaliseringsorterna.

7.5 Boende

I regionalpolitiska sammanhang är boendet intressant ur andra välfärdsaspekter än inom bostadspolitiken.[1] I detta avsnitt studeras kvarboendet och dess motsats flyttningarna. Resonemangsvis analyseras hur den offentliga sektorn medverkar till nya betingelser för boendet, även om det är svårt att göra direkta kopplingar mellan det statistiska materialet och sektorns betydelse.

Som framgår av avsnitt 7.4 påverkar den offentliga sektorn direkt boendet via *omlokalisering* av ämbetsverk och tjänster. Viktigare är emellertid, att sektorn via expansion och *lokalisering av nya arbeten* – 700 000 de senaste två decennierna – skapar strukturellt nya förutsättningar för kvarboendet. Men allra viktigast är kanske att *det politiska beslutsfattandet* indirekt anger betingelserna för bosättningsmönster och kvarboende.

Omlokalisering av tjänster inom den offentliga sektorn är således ett exempel på mer direkta ingrepp i boendet som regionalpolitisk välfärdskomponent. Avsikten med omlokaliseringen av drygt 10 000 tjänster från Stockholm till ett antal större lokala arbetsmarknader var bl. a. att medelst kortsiktiga förluster i de berördas boendetrygghet försöka skapa långsiktiga vinster i tryggheten på fjorton andra orter. Hur den offentliga sektorn behandlats i detta avseende berörs i föregående avsnitt (7.4).

[1] Boendet är en traditionell välfärdskomponent inom bostadspolitiken. Med boendestandard avses bostadens storlek och kvalitet. På senare år uppmärksammas även omgivningen utanför bostaden.

Lokaliseringen av nya arbetstillfällen inom den växande offentliga sektorn har företrädesvis skett till centralorter på olika administrativa nivåer, dvs. till kommuncentra, residensstäder och huvudstaden. På kort sikt skapar expansionen och den geografiska centraliseringen rörlighet men på längre sikt motverkar den rörligheten. Två mekanismer bidrar till ett långsiktigt ökat kvarboende. Dels medger större lokala arbetsmarknader rent allmänt att man lättare kan byta arbete på hemorten och dels medverkar den offentliga sektorns expansion i hög grad till kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och därmed på sikt till helt nya begränsningar för hushållens flyttningar. Som framgår bl. a. i avsnitt 7.5.5 är dock mannens arbete än så länge viktigare för genomsnittsfamiljens beslut om kvarboende eller flyttning.

Det politiska beslutsfattandet påverkar oftast kvarboendet indirekt, t. ex. via ekonomisk politik eller sektoriella planeringsbeslut. Mål och medel för ortssystemets utformning eller planeringsramarna för länens befolkning är exempel på politiska beslut som kraftigt inverkar på befolkningsfördelningen inklusive kvarboendemöjligheterna. Som berörs ovan vet man exempelvis att ortssystem med stora arbetsmarknader gynnar kvarboendemöjligheterna. "Möjligheterna att utan flyttning finna arbete inom det egna yrket är störst på de stora lokala arbetsmarknaderna" (prop. 1975/76:211 s. 50).

Det saknas systematisk forskning om hur det politiska beslutsfattandet påverkar kvarboende och rörlighet. På många håll finns dock fragmentarisk kunskap på området. Arbetsmarknadspolitikens inriktning på att undvika uppsägningar och permitteringar under senare hälften av 1970-talet sägs exempelvis ha förstärkt den långsiktiga trenden mot minskad rörlighet (jfr. *SOU* 1978:60, s. 21).

Inte bara kunskaperna utan även de samhällspolitiska målen för graden av individuell kvarboendetrygghet eller graden av rörlighet i samhället är oprecisa och vacklande. Som framgår av nästa avsnitt, 7.5.1, tycks det dock ske en långsam attitydförändring till kraven på boendetrygghet på lokala arbetsmarknader. Förändringen är tydlig redan i ett tioårsperspektiv.

7.5.1 *Kvarboendet som mål i regionalpolitiken*

Olika kommuner, län och landsdelar har i århundraden strävat efter att bibehålla eller öka sin befolkning. En bibehållen befolkningssiffra är dock inte samma sak som att de redan bosatta ges möjlighet att bo kvar.

Kvarboendet som välfärdskomponent börjar uppträda mer uttalat i utredningar, propositioner och texter från de politiska partierna först under 1970-talet. Som framgår i kapitel 4 av citatet ur propositionen om förstatligandet av den offentliga arbetsförmedlingen från år 1947 finns tidigare undantag. Här skall emellertid intresset koncentreras till innevarande decennium.

De diskussioner som förs i samband med proposition 1972:111 kan tolkas som att riksdagen har för avsikt att garantera rimlig boendetrygghet på minst en ort i varje län. Åtminstone skall en väl differentierad lokal arbetsmarknad finns i varje län (prop. 1975/76:211, s. 50). I storstäderna och i de s. k. primära centra skall således finnas en arbetsmarknad som skall kunna tillgodose flertalet medborgares krav på arbete. På mindre orter kan

samhället garantera service och goda levnadsbetingelser men knappast arbete.

I regeringens proposition 1975/76:211 om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik fastslås att det är "orealistiskt att eftersträva ett samhälle där alla lokala arbetsmarknader är så stora och differentierade att det alltid är möjligt att övergå till önskat arbete utan att behöva flytta till annan ort" (s. 48). Samtidigt arbetar man på flera sätt för en ökad valfrihet när det gäller att bo kvar eller flytta. Bl. a. byggs resmöjligheterna ut på lokala arbetsmarknader för att de skall bli större och därvid medge ökade möjligheter till kvarboende. Vidare fortsätter man strävan att bygga upp det 1972 beslutade ortssystemet.

I propositionen 1978/79:112 ansluter man sig till denna allt mer etablerade 70-talspolitik. "Strävan att i varje län åstadkomma åtminstone en väl differentierad lokal arbetsmarknad är ett viktigt syfte med ortsplanen. Detta betonas också av sysselsättningsutredningen. Om detta syfte förverkligas ökas människornas möjligheter att stanna kvar i sin hemtrakt och den omflyttning som trots allt blir nödvändig kan ske över kortare avstånd. Detta måste fortfarande vara en väsentlig del av ambitionerna för ortssystemets utveckling och måste ses som ett medel att minska de påtvingade flyttningarnas omfattning och längd" (s. 54).

I riksdagsdiskussionerna preciserar vänsterpartiet kommunisterna en alternativ politik som bl. a. säger att "ingen kommun eller bygd med ett befolkningsunderlag i nuläget på minst 10 000 skall behöva drabbas av kroniska flyttningsförluster" (AU 1978/79:23, s. 31). Det är inte klart i vänsterpartiet kommunisternas formulering om man berör boendetryggheten för de redan boende. Centerpartiet säger dock i klartext att "målet för de närings- och regionalpolitiska insatserna bör vara att ingen mot sin vilja av arbetsmarknadsskäl skall tvingas flytta från sin hemort. Partiet kan därför inte acceptera en målmedvetet ökad geografisk rörlighet vare sig som ett medel att öka den ekonomiska tillväxten eller att lösa sysselsättningsproblemen vid strukturförändring". (AU 1978/79:23, s. 34.) Rörligheten och boendetryggheten berörs förutom i rader av inlägg i den allmänna debatten även mer ingående av flera statliga utredningar.

Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor skriver (*SOU* 1978:60, s. 25):

"Mot denna bakgrund vill EFA understryka vikten av att man med uppmärksamhet följer utvecklingen av rörligheten på arbetsmarknaden och om det visar sig behövligt förstärker de rörlighetsstimulerande åtgärderna, dvs. de åtgärder som är inriktade på att stödja och underlätta individernas rörlighet mellan olika arbetsgivare, yrken och geografiska delmarknader."

Glesbygdsdelegationen skriver (DS I 1978:37, s. 12):

"För att öka sysselsättningen i glesbygderna och därmed ge människorna en möjlighet att bo kvar i sin hembygd måste alla sysselsättningstillfällen som kan åstadkommas tas tillvara och utnyttjas på ett effektivt sätt."

Särskilda näringspolitiska delegationen skriver (Ds Ju 1979:1, s. 140):

"Så har exempelvis nedläggningar och permitteringar förhindrats genom politiska beslut. Förväntningarna om att staten skall gripa in för att rädda sysselsättningen har väckts, vilket naturligt nog minskat de antälldas benägenhet att flytta."

Sysselsättningsutredningen skriver (*SOU* 1979:24, s. 227):

"Bland de arbetssökande vid arbetsförmedlingarna söker en mycket liten del (ca 15 procent) arbete utanför den lokala arbetsmarknaden. Inställningen till geografisk rörlighet bland personer som står utanför arbetskraften är densamma. Många är t. o. m. mer bundna till sin hemort."

Det ökade intresset för kvarboendet som välfärdskomponent medför en generad medvetenhet om de bristande kunskaperna om kvarboendets faktiska omfattning och den offentliga sektorns roll när det gäller att påverka kvarboende och rörlighet. Som framgår ovan finns det åtskilliga målkonflikter mellan graden av kvarboendemöjligheter och andra samhällsmål: decentraliserad bosättning, yrkesspecialisering, ekonomisk tillväxt, etc.

7.5.2 *Kvarboendets faktiska omfattning*

Inom ERU:s forskningsprogram har försök gjorts att beräkna det faktiska kvarboendet i olika områden. Innan dessa beräkningar presenteras måste några kommentarer göras kring beräkningarna.

Bosättningsstatistiken bygger på uppgifter som inte tar hänsyn till den dubbla bosättningen. Ibland är det fördelaktigt av skattetekniska skäl att officiellt uppge en bosättning som inte överensstämmer med faktisk bosättning, vilket påverkar statistikens kvalitet. Ungdomar eller vuxna som tillfälligt – ibland flera år – studerar på en ort är ofta inte skrivna på studieorten (det förekommer kommunala aktioner på studieorterna i norra Sverige för att få de studerande att skriva om sig så att det kommunala skatteutjämningsbidraget kommer kommunerna tillgodo). Handelsresande, resemontörer, sjömän och andra yrkesgrupper vistas sällan i bostaden. Boendeuppgifter och boendetrygghet betyder inte för dem samma sak som för flertalet andra svenskar. Många sjukhus- och institutionsbundna har bara bostaden som referenspunkt för post. En rad förhållanden medverkar således till att Sveriges – i en internationell jämförelse så fina statistik – inte är helt tillförlitlig.

Det faktiska kvarboendet i olika regioner samvarierar både med den geografiska storleken på regionen och med antalet invånare på de lokala arbetsmarknaderna. I kort tidsperspektiv – ett år – bor närmare 99 procent av befolkningen kvar i samma landsända (riksområde), 98 procent av befolkningen i samma region (län), 97 procent på samma lokala arbetsmarknad, 96 procent kvar i samma lokala rösträttsområde dvs. kommun, 93 procent i samma församling och kanske 75 procent i samma bostad.

I samma korta tidsperspektiv bor man oftare kvar på lokala arbetsmarknader med många invånare – och därmed många tillfällen till arbete. Tabell 7.14 preciserar kvarboendet i ortstyper år 1971. Kvarboendet på ett års sikt år 1980 kan beräknas vara ungefär lika omfattande. Inga större förändringar i dessa siffror förekommer de senaste decennierna vilket kan vara en nyhet för några läsare eftersom den allmänna debatten ofta ger ett annat intryck.

På ett års sikt varierar kvarboendet från storstädernas 98 procent till Norrlands 96 à 97 procent. På lite längre sikt återvänder många utflyttare vilket betyder att andelen kvarboende inte sjunker lika mycket varje år. Andelarna av befolkningen i 40-årsåldern som bor på samma ort som de föds i eller växer upp i framgår av tabell 7.15. I storstäder bor nästan alla kvar efter

Tabell 7.14 Andel kvarboende inom lokala arbetsmarknader på ett års sikt i olika ortstyper

Ortstyp	%
Stockholm	98,1
Göteborg, Malmö	98,0
Större städer	97,4
Södra mellanbygden	97,3
Norra tätbygden	96,8
Norra glesbygden	96,5

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Alla som bor kvar i samma bostad eller flyttat kortare än 50 km räknas som kvarboende på en och samma lokala arbetsmarknad.

Tabell 7.15 Ungefärlig andel invånare som bor kvar efter 40 år på bostadsorten

Ortstyp	%
Storstad	90
Mellanstor kommun	70
Kommun i glesbygd	50

Källa: Levnadsnivåundersökningen och SOU 1975:91.

att ha genomlevt halva livet medan varannan person i små orter har flyttat från orten.

Sett i ett helt livsperspektiv kan man beräkna hypotetiska mått som beskriver hur många gånger en nyfödd person skulle flytta om de nuvarande flyttningsfrekvenserna i olika åldrar skulle stå sig.[1] Det regionala kvarboendet eller flyttandet mätt på detta sätt skiljer sig kraftigt mellan olika län. Föds man i Gotlands, Malmöhus eller i Norrbottens län kommer man, enligt 1974 års flyttningsstatistik, att flytta över länsgränsen i genomsnitt bara drygt en gång (1,2 à 1,3) under livet. Föds man i Uppsala, Södermanlands eller Västmanlands län beräknas man (enligt prognosinstitutet vid statistiska centralbyrån) i genomsnitt flytta över länsgränsen drygt två gånger (2,0 – 2,3) under livet.

En ytterligare översiktlig bild över kvarboendet redovisas här i form av en figur som åskådliggör det faktiska kvarboendet. Måttet är andel 27-åringar som år 1975 bor i födelselänet. Åldern är vald för att man i 27 års åldern inte längre flyttar så ofta. Kvarboendet bland äldre går ej att mäta statistiskt med rimliga arbetsinsatser.

Som framgår av figur 7.5 är kvarboendet högst i storstäderna och lägst i Jämtlands län. Näst lägsta faktiska kvarboendet har man i län i närheten av Stockholm och Malmö. Skillnaderna mellan länen är markanta (trots att beräkningsmetodiken underskattar skillnaderna något).

Ett närmare studium av de ca 2 700 som föds i Jämtlands län år 1948 visar att hälften bor kvar i länet, drygt 300 bor i övriga Norrland och närmare 500 bor i Stockholm. Resterande 600 fördelar sig på samtliga övriga län med vissa koncentrationer till t. ex. Uppsala, Göteborg och Västmanland.

[1] Jämför likartade demografiska mått på fruktsamhet, t. ex. bruttoreproduktionstalet, eller dödlighet, t. ex. förväntad livslängd vid födseln.

Figur 7.5 Kvarboendets omfattning. Ungefärlig andel 27-åringar som år 1975 bor i födelseländet.

Nettoförlusten av personer födda 1948 är för Jämtlands del drygt 800 personer, dvs. drygt 30 procent av årskullen.

7.5.3 *Kvarboendets spegelbild – rörligheten*

Motsatsen till att bo kvar är att flytta. I ett tidsperspektiv medför dock tillfälliga flyttningar från hemorten att kvarboendestatistiken, som presenteras ovan, inte kan beräknas med utgångspunkt från den befintliga flytt-

ningsstatistiken. En rad kunskaper om både kvarboende och flyttningar kan utvinnas ur ERU:s flyttningsstudie, som presenteras i det följande.[1] Till skillnad från tidigare analyser av kvarboende och flyttare så är styrkan i flyttningsstudien

- att samma individer följs under hela den studerade tidsperioden tre år,
- att flyttargrupperna kan jämföras med motsvarande grupper kvarboende i totalbefolkningen,
- att grupper av gifta par kan följas – både bland flyttare och kvarboende i totalbefolkningen,
- att inkomstförändringar även kan studeras andra året efter flyttningen,
- att flyttningen enhetligt avser flyttningar över 50 km och
- att materialet är rikstäckande.

Vid första anblicken av studien kan en svaghet tyckas vara att undersökningsperioden, åren 1970–73, ligger långt bak i tiden. Valet av undersökningsperiod betingas av kopplingen till uppgifter till folk- och bostadsräkningen för år 1970 samt att statistiken beträffande årsinkomster släpar efter.[2] Eftersom bruttoflyttningarna uppvisar en hög grad av stabilitet över decennierna är valet av undersökningsår av mindre betydelse för den här redovisade analysen. Dock skulle även ett fritt val med fördel förläggas till år 1971 som utgör ett typiskt bruttoflyttningsår för 1970-talet. Året är dessutom ett brytningsår för nettoströmmarna. Den våldsamma urbaniseringen under 1960-talet är avslutad. Nettoflyttningarna till Norrland har inte tagit fart. Slutligen är åren efter 1970 framträdande när det gäller kvinnornas inträde på arbetsmarknaden – ett inträde som delvis hänger samman med att tillväxten i den offentliga sektorn fortfarande är hög.

Flyttningsstudien medger analyser av kvarboendets omfattning på ett års sikt. Omfattningen varierar som bekant med åldern. I tjugoårsåldern är andelen kvarboende på lokala arbetsmarknader 95 procent, i trettioårsåldern är frekvensen närmare 98 procent och i äldre åldrar är den ungefär 99 procent. Gifta bor oftare kvar än ej gifta. Eftersom arbetsmarknadssituationen många gånger är avgörande för möjligheterna att bo kvar, så är det naturligt att olika yrkesgrupper uppvisar skilda kvarboende- eller flyttningsfrekvenser.[3] Även sambanden mellan utbildning och kvarboende återspeglar samma förhållande. Längre utbildning innebär vanligen högre grad av yrkesspecialisering och mindre möjligheter att finna lediga arbeten på hemorten. Tabell 7.16 visar hur kvarboendet skiljer sig för gifta personer i samma åldrar men med olika utbildning.

Tabell 7.16 Årliga kvarboendefrekvenser för gifta män och kvinnor i åldrarna 30–39 år

Utbildning	Gifta män	Gifta kvinnor
Förgymnasial	98,3	98,4
Gymnasial	97,3	97,6
Eftergymnasial	94,9	96,3
Alla	97,5	98,0

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

[1] Avsnitten 7.5.3–7.5.5 bygger i stor utsträckning på flyttningsstudiens forskningsrapporter av Peter Springfeldt, Björn Tegsjö och Sture Öberg.

[2] En motsvarande undersökning i anslutning till 1975 års folk- och bostadsräkning är således ej möjlig att genomföra när denna rapport skrivs.

[3] Ett flertal empiriska studier genomförda inom AMS, ERU och SCB samt teoretiska studier av Öberg, Oskarsson 1979 och Öberg 1979 tar upp dessa frågor.

7.5.4 *Rörlighet och inkomstförändringar för individer och hushåll*

Inkomstförändringar i samband med flyttning uppmärksammas både i den politiska debatten och inom samhällsvetenskaperna. I debatten hävdas ibland att flyttare är karriärmänniskor som flyttar för att få bättre inkomst. Ibland betonas motsatsen, dvs. att det är fråga om tvångsflyttningar som leder till bl. a. försämrade inkomster. Inom ekonomisk teori brukar man helt enkelt utgå från att det är löneförbättringar för enskilda som ligger bakom flyttningsbeslut. Hur ser det då ut när vi analyserar data över dessa förhållanden? En hastig analys av flyttares inkomstnivåer och inkomstförändringar ger lätt en felaktig bild av verkligheten. Exempelvis är det en sanning att

(1) flyttande män (30–39 år) har före flyttningen bättre inkomster än genomsnittligt på hemorten. Efter flyttningen är de en än mer priviligierad grupp på den nya hemorten.

Bygger man regionalpolitik på denna sanning – som egentligen talar om att flyttare är karriärmänniskor som flyttar från välbetalda jobb till ännu bättre betalda jobb – så kan man ändå komma snett. Dels behandlas inkomsten som en entydig mätare på välfärd, dels behandlas bara män i åldern 30–39 år – dvs. en löne- och en åldersgrupp – och slutligen kan genomsnittliga siffror ge en sann men missledande bild.

Den sammanräknade *inkomsten är en dålig välfärdsmätare*. Mycket av livets goda och onda fångas inte med penningmått. Även om så skulle vara fallet saknas förväntade arv, svarta pengar och mycket annat i inkomstmåttet. Skillnaderna mellan hög- och låginkomsttagares ränteavdrag syns inte i den sammanräknade inkomsten. Dubbla eller enkla inkomster i likstora hushåll syns inte i en analys av individuella inkomster hos kvarboende och flyttare. Den progressiva statsskatten är inte med i dessa data. Inte

Tabell 7.17 Inkomstutvecklingen 1970–73 för tre kategorier av män i åldern 30–39 år. Inkomsten 1970 = 100

	Samtliga	Flyttare	
	Alla som år 1970 bor i resp. ortstyp	Utflyttare (år 1971) från resp. ortstyp	Inflyttare (år 1971) till resp. ortstyp
Stockholm	112	115	129
Göteborg och Malmö	114	124	119
Större städer	116	124	121
Södra mellanbygden	117	121	120
Norra tätbygden	120	123	122
Norra glesbygden	121	125	119
Alla ortstyper	115	123	123

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Flyttningsintensiteten i gruppen är 2,6 %.

heller är transfereringarnas mer svårberäknade effekter medtagna i kalkylen. Eftersom de olika gruppernas köpkraft därmed blir mer svårbedömbar och deras möjligheter att utnyttja samhällets skolor, teatrar, bibliotek, kyrkor, simhallar, sjukhus och vägar är helt okända, får givetvis de här redovisade inkomstskillnaderna inte tolkas som välfärdsskillnader.

Genomsnittliga siffror ger ofta en falsk bild av verkligheten. För att få perspektiv på påståendet (1) ovan delas grupperna flyttare och "alla" upp efter utbildning i tabell 7.18. Det visar sig då att

(2) flyttande män (30–39 år) har – oavsett utbildningens längd – före flyttningen sämre inkomster än genomsnittligt på hemorten. Inkomstutvecklingen för flyttarna blir dock snabbare än för motsvarande grupper kvarboende.

Att både påstående (1) och (2) är sanna beror på att välutbildade med högre inkomster är överrepresenterade bland flyttarna. Inkomstskillnaderna mellan personer med olika utbildning är anmärkningsvärd. *De långtidsutbildade tjänar mer än dubbelt så mycket som de korttidsutbildade.* När vi följer de 472 000 männen i tabell 7.19 under en treårsperiod visar det sig dessutom att inkomstklyftorna ökar. De långtidsutbildade ökar sina inkomster med 18 procent, de korttidsutbildade med 13 procent.

Tabell 7.18 Genomsnittsinkomst 1970 samt inkomstutveckling 1970–1973 för män i åldern 30–39 år fördelade på utbildningsnivå, samt flyttare bland dessa

Män 30–39 år		Inkomst 1970	Inkomstutveckling 1970–1973 i procent
Förgymnasial utbildning	Alla	26 000	+ 13
	Flyttare	22 000	+ 17
Gymnasial utbildning	Alla	33 000	+ 15
	Flyttare	32 000	+ 21
Eftergymnasial utbildning	Alla	53 000	+ 18
	Flyttare	51 000	+ 26

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Siffrorna i tabellen grundas på data för 472 000 män varav 12 000 flyttare 1971. Antalet män med förgymnasial utbildning är 268 000 varav 5 300 flyttare, med gymnasial utbildning 153 000, varav 4 300 flyttare och med eftergymnasial utbildning 51 000 varav 2 700 flyttare.

Tabell 7.19 Utbildning och genomsnittsinkomst 1970 för män i åldrarna 30–39 år

Utbildning	Inkomst
Förgymnasial	26 000
Gymnasial	33 000
Eftergymnasial	53 000

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Siffrorna i tabellen grundas på data för 472 000 män. Av dessa är antalet med förgymnasial utbildning 268 000, med gymnasial utbildning 153 000 samt med eftergymnasial utbildning 51 000.

En närmare analys av de tre utbildningsgrupperna i olika ortstyper visar att flyttare med kort utbildning har väsentligt lägre inkomster än de kvarboende, både före och efter flyttningen. Inkomstgapet i förhållande till kollegorna krymper inte mer än några procent. Flyttare med lång utbildning lyckas däremot häva sitt inkomstmässiga underläge. De får till och med ett försprång gentemot kollegor på den nya hemorten två år efter flyttningen.

I tabellerna 7.20 och 7.21 visas några inkomstdata för delgrupper av män i åldrarna 30–39 år. I den första delgruppen, 180 000 tillverkningsarbetare, har flyttarna lägre inkomst än normalt i gruppen. Efter flyttningen har de dessutom försämrat sin situation (jämfört med yrkeskollegorna på orten). För den andra gruppen, mest långtidsutbildade med naturvetenskapliga, tekniska, samhällsvetenskapliga, humanistiska och konstnärliga arbeten, är

Tabell 7.20 Relativa genomsnittsinkomster för flyttande män som är tillverkningsarbetare i åldern 30–39 år

	Utflyttarnas inkomstnivå 1970. Inkomstnivån för samtliga i yrkesgruppen i ortstypen 1970 = 100	Inflyttarnas inkomstnivå 1973. Inkomstnivån för samtliga i yrkesgruppen i ortstypen 1973 = 100
Stockholm	90	89
Göteborg o Malmö	95	84
Större städer	87	83
Södra mellanbygden	84	86
Norra tätbygden	88	86
Norra glesbygden	91	86
Alla ortstyper	86	85

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Tabellen grundas på uppgifter för 2 906 flyttare. Kontrollgruppen utgörs av 179 882 personer. Inom yrkesgruppen är flyttningsintensiteten 1,6 procent.

Tabell 7.21 Relativa genomsnittsinkomster för flyttande män i åldrarna 30–39 år med naturvetenskapligt, tekniskt, samhällsvetenskapligt, humanistiskt och konstnärligt yrke

	Utflyttarnas inkomstnivå 1970. Inkomstnivån för samtliga i yrkesgruppen i ortstypen 1970 =100	Inflyttarnas inkomstnivå för samtliga i yrkesgruppen i ortstypen 1973 = 100
Stockholm	96	99
Göteborg o Malmö	102	115
Större städer	106	110
Södra mellanbygden	104	108
Norra tätbygden	111	108
Norra glesbygden	101	107
Alla ortstyper	102	106

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Tabellen grundas på uppgifter för 3 852 flyttare. Kontrollgruppen utgörs av 98 254 personer. Inom yrkesgruppen är flyttningsintensiteten 3,9 procent.

situationen den motsatta. Med undantag av Stockholm är den ursprungliga inkomstnivån hög. Efter flyttningen är den ofta ytterligare förbättrad jämfört med yrkeskollegorna.

Den offentliga sektorn svarar för en stor del av arbetena för de närmare 100 000 anställda med naturvetenskapligt, tekniskt, samhällsvetenskapligt, humanistiskt och konstnärligt arbete. Sektorn påverkar därmed direkt rörligheten i stort i samhället. Yrkesgruppen har som synes betydligt högre geografisk rörlighet än genomsnittligt på arbetsmarknaden.

Bland männen med lång utbildning finns sannolikt många som flyttar för att få högre inkomst. Vidare finns de som flyttar av andra skäl och råkar få en bättre inkomstutveckling än normalt för välutbildade. Slutligen finns de som inkomstmässigt förlorar på flyttningen (men inte syns i de genomsnittliga talen som gäller för hela gruppen).

Den som flyttar i avsikt att förbättra sin inkomst kan göra det av två skäl, antingen för att arbetet på inflyttningsorten är speciellt bra betalt eller för att arbetet på avflyttningsorten är för dåligt betalt. Flyttningsstudiens data antyder att den senare orsaken kan vara viktig.

Vi kan inte ange storleken på den grupp som vinner inkomstmässigt mycket på flyttningen och flyttar av inkomstskäl. Ett räkneexempel skall dock anges. Låt oss anta att eftergymnasialt utbildade flyttare består av två grupper. Den första gruppen antas förändra sin inkomst på samma sätt som de kvarboende. När man flyttar så är det inte av inkomstskäl. Den andra gruppen antas däremot flytta av sådana skäl. I samband med flyttningen ökar dessas inkomst med 20 procent. Med dessa antaganden kan med beräkna att den senare gruppen, "karriärflyttarna", skulle utgöra en tredjedel av flyttarna.

Bland de 2 700 eftergymnasialt utbildade flyttande männen i åldrarna 30–39 år skulle då 900 vara sådana som flyttar av inkomstskäl. Det kan således vara förhållandevis vanligt att långtidsutbildade är s. k. pull-flyttare. Majoriteten av de välutbildade *flyttarna torde dock flytta av andra skäl än en kraftig inkomsthöjning* i samband med byte av arbetsställe.

Samma slutsats gäller även personer med mellanlång utbildning. För korttidsutbildade är påståendet ännu mer sant. En flyttning innebär ju genomsnittligt att man inkomstmässigt förflyttas från en relativt dålig position till en annan ungefär lika dålig position. Dålig är då mätt i förhållande till jämnåriga kvarboende män med samma utbildning.

Även om flyttningsstudiens data avser genomsnittstal kan således vissa utsagor göras. Gruppen flyttare innehåller en okänd andel som flyttar till orter som uppfattas som bättre levnadsmiljöer – även om inkomsten inte förbättras. Vidare innehåller gruppen personer som tvingas söka sig bort från hemorten för att säkra sitt uppehälle, dvs. s. k. push-flyttare. Dessutom ingår i gruppen en minoritet av karriärflyttare – personer som flyttar för att få högre inkomst. Ju fler sådana karriärflyttare som ingår i minoriteten desto sämre inkomstutveckling kan dock majoriteten uppvisa (eftersom den genomsnittliga inkomstförbättringen är så liten).

Påståendet (1) ovan är således statistiskt korrekt samtidigt som det ger ett helt felaktigt underlag för den som vill ha regionalpolitiskt relevant information. Flertalet flyttare får inte särskilt mycket högre inkomst efter flyttning. Många flyttare förlorar inkomst i förhållande till de kvarboende

medan några, minoriteten, de s. k. karriärflyttarna, vinner på flyttningen. En stor andel av dessa kan förmodas återfinnas bland de anställda inom den offentliga sektorn .

Även studierna av omlokaliseringen kan användas för att belysa denna hypotes. Det visar sig att bland dem som flyttar från en storstad till ett nytt arbete vid verket efter omlokaliseringen[1] – inte vid själva omlokaliseringen – får ungefär 35–40 procent en förbättrad ekonomisk standard. Cirka 20 procent får en försämrad ekonomisk standard medan resten har oförändrad standard. Detta kan tolkas som att antingen är lönen av underordnad betydelse vid flyttningen, eller så är det svårt att behålla lönenivån när man flyttar från en storstadsregion. Direkta frågor om skälet till flyttningen antyder att den första förklaringen är mest trolig. En majoritet av de svarande anger att de helt enkelt vill flytta till orten i fråga. Lönen kommer först på fjärde–femte plats bland de skäl man uppger som orsak till flyttningen.

För flyttarna från andra ortstyper har däremot inkomstutvecklingen varit avsevärt mer positiv. Nästan hälften uppger sig ha fått det bättre ekonomiskt. Trots detta tillhör inte heller här lönen de faktorer som i första hand angivits som skäl för att flytta. Istället dominerar orsaker av typ "bättre utvecklingsmöjligheter eller arbetsuppgifter" eller "tryggare anställning".

7.5.5 *Effekter av rörlighet på kvinnors arbetsmarknadssituation*

Yrkesvalen är som bekant starkt könsbundna. Den expansiva offentliga sektorn, som innehåller många kvinnodominerade yrken, medverkar därmed till de nya strukturella betingelserna för kvarboendet eller den geografiska rörligheten. Det blir allt vanligare att både mannen och kvinnan i ett hushåll måste anpassa sig till det befintliga utbudet av lediga arbeten vare sig de finns på hemorten eller på andra lokala arbetsmarknader.

Normalt kanske intresset för de gifta kvinnorna på arbetsmarknaden ökar av andra skäl än de nya förutsättningarna för geografisk rörlighet. Fortfarande tillhör många av dem den s. k. arbetskraftsreserven. Det är kvinnor som måste aktiveras vid exempelvis ökad produktion och/eller vid förkortning av arbetstiden för de redan sysselsatta. Vi vet också att många gifta kvinnor vill ut på arbetsmarknaden men bristen på arbetstillfällen – särskilt på små lokala arbetsmarknader – utgör ett absolut hinder.

Statsmakterna har engagerat sig i dessa frågor. Som exempel på könsbundna arbetsmarknadsåtgärder kan nämnas att minst 40 procent av de sysselsättningstillfällen som tillkommer genom statligt regionalpolitiskt stöd enligt villkoren skall förbehållas vardera könet (fr. o. m. 1974). Från samma tid daterar sig jämställdhetsbidraget som syftar till att bryta könsbunden yrkesrekrytering.

Här koncentreras intresset på de flyttande gifta kvinnorna. Är den gifta kvinnans boendetrygghet avhängig makens? Hur vanligt är det att gifta kvinnor förvärvsarbetar före och efter en flyttning mellan lokala arbetsmarknader? Flyttarnas situation jämförs i rapporten med alla gifta kvinnors motsvarande förhållanden.

Bakom analysen ligger åtskilligt räknande för hand och en rad omfattande datorbearbetningar av officiella statistikkällor. 1,3 miljoner gifta kvinnor

[1] Denna kategori omfattar endast dem som flyttat till en anställning *efter* det att myndigheten lokaliserats på den nya orten.

följs under en fyraårsperiod. Av dessa flyttar 22 000 mellan lokala arbetsmarknader år 1971. Samtliga gifta kvinnor i undersökningen är år 1970 i åldrarna 20–59 år. De bor alla på samma bostadsort som sin make vid två kontrolltidpunkter. Alla flyttande gifta kvinnor tycks således leva ihop med maken och flytta tillsammans med honom.

Statistiken döljer stora omställningar på arbetsmarknaden för flyttande gifta kvinnor

Att jämföra andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor vid två tidpunkter ger inte besked om huruvida det är samma personer som arbetar eller om det är stora strömmar in och ut ur arbetskraften. Arbetsmarknadens dynamik kommer fram först efter det att man följt vad som händer med samma gifta kvinnor mellan de två tidpunkterna. Bakom de välkända nettoökningarna för de gifta kvinnornas förvärvsfrekvenser med en eller ett par procentenheter årligen döljer sig betydligt större bruttoförändringar. Varje år är det ett stort antal kvinnor som börjar förvärvsarbeta, men även många kvinnor som slutar sitt förvärvsarbete. I samband med flyttningen mellan lokala arbetsmarknader blir dessa omställningar speciellt stora.

I tabell 7.22 visas hur stor andel gifta kvinnor som under en treårsperiod har börjat eller slutat förvärvsarbeta. Uppgifterna om arbetskraftsstatus bygger på årsinkomstens storlek. Under treårsperioden ökar andelen gifta förvärvsarbetande kvinnor med åtta procentenheter. Detta betyder att ca 100 000 fler kvinnor har förvärvsarbete år 1973 jämfört med år 1970. Men för mer än dubbelt så många, 230 000 kvinnor, har treårsperioden inneburit en omställning i form av in- eller utträde på arbetsmarknaden. Då skall man också komma ihåg att våra mätmetoder är ganska grova.

För vissa grupper av kvinnor är in- och utträden på arbetsmarknaden vanligare än hos andra grupper. Bland de kvinnor som flyttar med sin familj förändrar nästan var tredje kvinna på något sätt sin arbetskraftsstatus. Samtidigt har bara en procent fler av de flyttande gifta kvinnorna förvärvsarbete vid slutet av tidsperioden än vid början. De flyttande kvinnorna genomgår således betydligt större omställningar på arbetsmarknaden än de kvarboende samtidigt som detta inte syns i statistiken över nettoförändringar

Tabell 7.22 Förändringar i arbetskraftsstatus mellan åren 1970 och 1973 bland vuxna gifta kvinnor, samtliga och flyttare, procent

	Börjat förvärvsarbeta	Slutat förvärvsarbeta	Börjat eller slutat förvärvsarbeta	Nettoförändring i andelen som förvärvsarbetar
Samtliga	13	5	18	+ 8
Flyttare	15	14	29	+ 1

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Tabellen grundas på data för 1 319 000 gifta kvinnor varav 22 000 flyttar mellan lokala arbetsmarknader 1971. Endast gifta par där både mannen och kvinnan är i åldrarna 20–59 år ingår i källmaterialet. Endast familjer där mannen och kvinnan flyttar tillsammans ingår.

i andelen förvärvsarbetande. Detta förhållande gäller i stort oavsett de flyttande kvinnornas ålder.

Det ovanstående kan exemplifieras även med ett exempel från omlokaliseringen av statliga verk. Sammanlagt tillfrågas ca 1 500 medföljande anhöriga.[1] Knappt 1 200 av dessa har arbete före omlokaliseringen. Motsvarande antal efter flyttningen är ca 1 100. Tabell 7.23 visar att 215 personer lämnar arbetskraften i samband med flyttningen, medan knappt 130 inträder. Bruttoflödet är nästan fyra gånger större än nettoflödet.

Tabell 7.23 Medföljande anhöriga, fördelade efter sysselsättningssituation före och efter omlokalisering av statliga verk

Efter flyttningen	Före flyttningen		
	Har arbete	Har ej arbete	Summa
Har arbete	956	127	1 083
Har ej arbete	215	215	430
Summa	1 171	342	1 513

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Flyttande hushåll flyttar på mannens villkor

Eftersom flyttningen medför att ganska många gifta kvinnor förlorar sitt arbete kan man förmoda att den ofta sker på mannens villkor. I flera rapporter från flyttningsstudien påvisas hur mannens inkomstförändring i samband med flyttningen ofta är positiv. Många familjer flyttar för att mannen skall få högre inkomst även om familjeinkomsten t. o. m. försämras, se tabell 7.24. Mannens dominerande ställning när det gäller att välja bostadsort kan även utläsas ur vanliga attitydundersökningar. Exempelvis vet man från undersökningarna i samband med omlokaliseringen av statliga verk

Tabell 7.24 Relativa inkomstförändringar för flyttande gifta kvinnor med olika utbildning. Samtliga är gifta med män i åldrarna 30–39 år

	Relativ inkomstförändring i kronor	
Den flyttande kvinnans utbildning	För kvinnan ensam	För kvinnan och hennes make
Förgymnasial	− 1 100	+ 700
Gymnasial	− 1 600	+ 1 600
Eftergymnasial	− 2 200	+ 1 500

Källa: Flyttningsstudien, ERU.

Anm. Flyttarnas inkomstutveckling har relaterats till den allmänna inkomstutvecklingen hos motsvarande grupper av gifta par. Samtliga flyttande gifta kvinnor, 7 700 varav 3 800 med förgymnasial och 1 400 med eftergymnasial utbildning, flyttar tillsammans med maken 1971.

[1] De medföljande består till 80–90 procent av kvinnor.

att männen är betydligt mer flyttningsbenägna än kvinnorna. Således utgörs de flyttande tjänstemännen till ca 70 procent av män. Omvänt gäller att de medföljande anhöriga till 80–90 procent utgörs av kvinnor. Resultaten här visar entydigt att det är männens anställningssituation som avgör om hushållet flyttar eller ej.

Talet om att många familjer byter bostadsort för att även kvinnorna skall kunna arbeta gäller således inte för de vanliga flyttarna. Om det är sant för några familjer är det osant för desto fler.

Flyttande gifta kvinnor har låg förvärvsintensitet

En genomgående tendens är att det är vanligare i familjer som flyttar att hustrun är hemmafru. Flyttningen medför inte att kvinnan i familjen går ut på arbetsmarknaden. Tvärtom medför flyttningen i genomsnitt ett årslångt avbrott i den allmänna utvecklingen mot ökat deltagande på arbetsmarknaden. Detta avbrott sker således trots gifta kvinnors låga utgångsläge beträffande förvärvsintensiteten. Än en gång slår vi fast att familjen således i genomsnitt inte flyttar för att kvinnan ska få arbete på den nya hemorten. Däremot kan man förmoda, att hushåll där kvinnan inte har förvärvsarbete, helt enkelt lättare kan flytta.

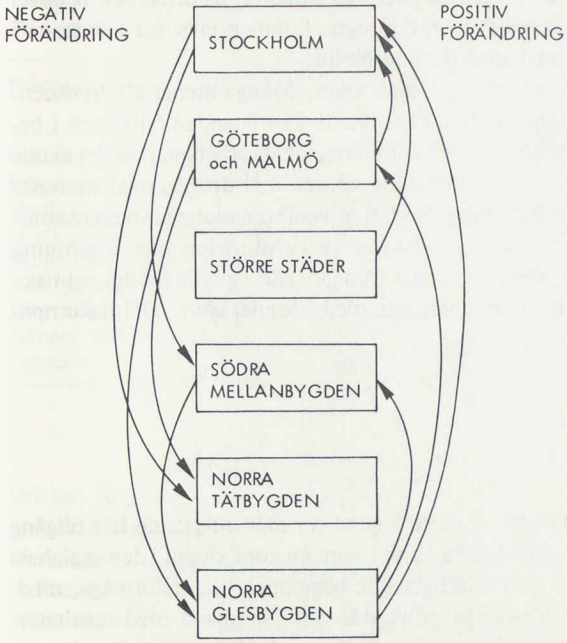
De omlokaliserade hushållen skiljer sig här från de riksgenomsnittliga. Kvinnorna har en sysselsättningsfrekvens på ca 80 procent, vilket är högre än bland den kvinnliga befolkningen i stort och mycket högre än bland flyttande hushåll i allmänhet. Men man måste här betänka att flyttningsbesluten är framtvingade av yttre omständigheter.

Omställningen på arbetsmarknaden i samband med flyttningen sker redan under första året på den nya hemorten

Det finns teorier som säger att man långsamt anpassar sig till nya boendemiljöer. Även när hushåll flyttar skulle man kunna förmoda att inte båda makarna hittar lämpligt arbete omedelbart efter flyttningen. Eftersom mannens arbetsbyte ofta föranleder flyttningen kommer kanske kvinnan först att efter något år anpassa sig på den nya lokala arbetsmarknaden. Så är dock inte fallet. Flyttningen medför visserligen stora omställningar för kvinnan på arbetsmarknaden. Dessa sker redan under flyttningsåret eller året efter flyttningen. Sedan förändras förvärvsintensiteterna för de gifta f. d. flyttande kvinnorna i normal utsträckning.

Flyttning till större orter medför större förvärvsmöjligheter för gifta kvinnor

Av analyserna framgår tydligt att flyttningarna till större lokala arbetsmarknader medför ökade möjligheter till förvärvsarbete för de gifta kvinnorna, bl. a. har ju den offentliga sektorn ett rikare utbud av arbeten i dessa orter. Tvärtom gäller också att flyttningar till mindre lokala arbetsmarknader medför minskade arbetsmöjligheter.



Figur 7.6 Flyttningsströmmar där gifta kvinnor ökar eller minskar sin förvärvsintensitet. En ökning betecknas här som en positiv förändring. I figuren redovisas de fem största "negativa" och "positiva" förändringarna bland de 36 möjliga flyttningsströmmarna.

I och med detta konstaterande modifieras vårt tidigare påstående att familjerna i genomsnitt inte flyttar för att kvinnan ska få arbete på den nya hemorten. Det skulle kunna vara så att de familjer som flyttar till allt större orter ofta flyttar för att ge även kvinnan i familjen möjligheter till förvärvsarbete. Att förlänga denna tanke och att försöka formulera dess motsats är svårare.

7.5.6 *Kvarboendet – en inflytandefråga*

Som framhålls ovan är boendekomponenten i regionalpolitiken intressant ur andra välfärdsaspekter än inom bostadspolitiken. Vilka möjligheter har jag eller min familj att bo kvar på hemorten i samband med att jag vill eller måste byta arbete? Kan mina barn bo kvar och få utbildning på hemorten? Kan jag själv bo kvar och vidareutbilda mig eller omskola mig? Kan min make/maka/sambo hitta ett nytt arbete utan att vi måste flytta från orten?

En attitydförändring till kraven på rätt till kvarboende på en lokal arbetsmarknad kan spåras. Synen på denna fråga skiljer sig dock fortfarande markant mellan olika intressegrupper. Flertalet tycks för närvarande mena att rätten att bo kvar inte kan göras absolut men att samhället via det politiska beslutsfattandet i stor utsträckning kan och bör påverka den mer tvångsbetonade rörligheten. Praktiskt taget alla värnar om rätten att flytta fritt mellan lokala arbetsmarknader.

Det är vanligt att man hävdar att en fjärrstyrning av företag ger en mer rationell och hänsynslös inställning till frågan om enskilda arbetsställen skall

få fortsätta driften eller ej. Ägaren eller ägarna bor ej på orten och behöver därmed inte ta sociala hänsyn till den egna familjen eller till vänner och kollegor i samband med nedläggningsbeslut.

En parallell dras ibland till regionalpolitiken. Många menar att en decentraliserad maktfördelning skulle skapa ökade kvarboendemöjligheter i befintliga orter. Mer självständiga och autonoma lokala arbetsmarknader skulle ge trygghet i boendet. Andra menar att samma mål uppnås med motsatta medel – en stark centralstyrning. Endast suveräna nationella överenskommelser skulle kunna skydda ekonomiskt svaga områden mot utarmning och total avfolkning. Enligt båda uppfattningarna är reglerna för det politiska beslutsfattandet intimt sammanlänkade med boendet som välfärdskomponent.

7.6 Inflytande

Som nämnts i inledningen till detta kapitel innebär inflytande här tillgång och åtkomlighet till demokratiska värden som en komponent i den regionala välfärden. Definitionerna av de ingående begreppen beslutsförmåga, medborgardeltagande och medborgarinflytande ges i samband med resultatredovisningen längre fram. Redan här bör dock påpekas att studien inte är heltäckande. En mycket viktig part, nämligen medborgarna, saknas i stor utsträckning. Det betyder att den utförda analysen på medborgarsidan i stort sett bygger på intervjuer med förtroendemän, dvs. medborgarnas representanter. En ytterligare begränsning är att inte alla politiska organ med länet som verksamhetsområde ingår i undersökningen.

7.6.1 *Politiska resurser*

När man vill undersöka medborgarinflytande är det naturligt att börja med att ställa frågan: Hur är det med medborgarnas intresse för och kunskap om länsnivån och t. ex. den regionala planeringen? Mera allmänt kan sägas, att kunskaper om politiska beslutssystem, kännedom om politiska frågor och intresse för att delta i politiken tillsammans är ett mått på medborgarnas politiska resurser (definitionen avser den nedan redovisade studien). Någon medborgarundersökning om politiska resurser är inte genomförd i de aktuella länen ännu, men en delstudie utförd inom Umeå kommun kan ge en fingervisning om läget. Studien bygger på en enkätundersökning riktad till slumpvis utvalda medborgare i kommunen. Frågorna rör främst länsstyrelsen och dess verksamhet. Resultaten från medborgarstudien (1977) kommer – där det är möjligt – att jämföras med den tio år tidigare gjorda undersökningen av politiska resurser inom Låginkomstutredningens ram (Johansson, 1971).

Enkätundersökningen visar, att medborgarnas kunskaper om länsstyrelsen är ganska obetydliga. Däremot uttrycker ungefär hälften av de tillfrågade intresse för politik i allmänhet och en dryg tredjedel för samhällsplanering.

Innan tabellen och delstudien kommenteras ytterligare bör ett par påpekanden göras. Bortfallet i studien är ganska stort. Endast 66 procent har

Tabell 7.25 Medborgarnas kunskaper om och intresse för regionalpolitik m. m. Andel i procent

Frågeställning	Andel av alla tillfrågade	Män	Kvinnor
Intresserad av politik	50	61	40
Intresserad av samhällsplanering	36	43	21
Skulle kunna tänka sig att bli aktiv medlem i ett politiskt parti	40	43	38
Skulle vara intresserad av att aktivt delta i och påverka länsplaneringen	36	42	31
Hört talas om länsplanering -74	29	37	22
Känner till vem som utser länsstyrelsens styrelse	7	9	6

skickat in ifyllda enkäter. Större delen av bortfallet är svarsvägrare. Det använda materialet är dock inte snedfördelat avseende kön, ålder eller tätort/glesbygd jämfört med urvalet.

Resultaten visar, att intresset för politik och samhällsplanering är ganska stort, medan kunskaperna och erfarenheterna är små. För att kunna delta och påverka fordras ju inte endast intresse utan också vissa kunskaper. Man måste känna till något om det politiska systemet och planeringsfrågorna för att kunna ta del av information och ge synpunkter.

I enkäten ställs också en fråga, om man anser att det bör satsas mer på att få ut förslagen till länsprogram till medborgarna. Visserligen är ett ja-svar till intet förpliktande, men den höga andelen jakande svar – 78 procent – visar ändå på ett intresse. Endast elva procent svarar nej. Jasvararna får också en följdfråga, om vilket organ, som bör ansvara för denna information. Som det nu fungerar är länsstyrelsen ansvarig, och länsprogram -74 var utställt i varje kommun. Endast 15 procent vill att länsstyrelsen skall sköta informationen. En betydande andel (1/3) anser att detta bör kommunerna ansvara för.

Uppgifterna i medborgarundersökningen uppdelas även efter kön, utbildning och yrke. Kvinnorna visar ett betydligt lägre intresse för samhällsplanering och politik än männen. Däremot är skillnaderna mindre när det gäller kunskap om länsstyrelsen och viljan att aktivt delta i länsplaneringen. Utbildningsvariabeln ger också utslag. Personer med enbart grundskola eller motsvarande uppvisar genomgående lägre kunskap, kännedom och intresse. Till en del gäller detta även personer med högst realskoleutbildning. Variabeln yrke indelas i kategorierna arbetare, lägre tjänstemän, högre tjänstemän, hemmafruar, studerande och en övrig kategori. Här är utslaget inte lika klart. När det gäller intresse för samhällsplanering och politik, uppvisar hemmafruarna det största ointresset. På de mer preciserade frågorna om tillsättning av länsstyrelsens styrelse och länsplanering -74 har yrkesgruppen arbetare mindre kunskaper än övriga. Även de studerande verkar oinformerade om läns- och samhällsplanering.

Den cirka tio år tidigare genomförda låginkomstutredningen hade ett helt annat frågebatteri för att undersöka medborgarnas politiska resurser. Men

frågorna gällde även då deltagande i olika former och försök att påverka. Mönstret, som kom fram, liknar delstudiens. Hela 36 procent av befolkningen saknade politiska resurser, 19 procent av männen och 52 procent av kvinnorna. Den mest eftersatta gruppen var hemmafruar i socialgrupp III i åldrarna under 30 och över 54 år. Man använde i undersökningen sex olika variabler. Det anmärkningsvärda var, att om man ställde krav på någon form av aktivitet avseende alla sex, kom endast en halv procent av svenska folket (i åldrarna 15–75) att hamna i denna grupp. Om man skall våga sig på någon form av slutsats om medborgarnas politiska resurser, kan man först konstatera att ungefär 50 procent är ointresserade av politik. Orsakerna till detta kan vara flera. En av dem skulle kunna vara bristen på kunskap om det politiska systemet. Medan hälften är ointresserade, saknar en dryg tredjedel politiska resurser över huvudtaget. Förmodligen är denna tredjedel också ointresserad av politik, men det går inte att fastställa i detta sammanhang. Den halva till en procent, som verkligen har politiska resurser, torde till stor del vara politiska och fackliga förtroendemän.

Medborgarstudien från Umeå radar upp en mängd frågetecken. Är medborgarna i hela landet så okunniga om det politiska systemet på länsnivå som resultaten tyder på? Beror denna okunnighet på att länsnivån upplevs för avlägsen och länet för stort för att engagera? Svaret att kommunerna bör sköta informationen om länsplaneringen kan tyda på det. Det kan också vara det indirekta valet av förtroendemän, som gör länspolitiken obekant. Dessa val är ju en uppgift för de redan aktiva i partier och organisationer. Något svar på frågorna kan inte ges här. Men resultaten pekar på behovet av en helt annan metod för att få fram intresse för och kunskaper om den regionala politiken. Troligen upplevs detta problem även av de politiska partierna och under senare år har allt fler läns- och landstingspolitiska program upprättats.

7.6.2 *Beslutssystem*

I studien ingår de tre gemensamma undersökningslänen, nämligen Norrbottens, Gävleborgs och Malmöhus län. Data samlas in dels via protokoll från en tidigare mandatperiod (1973–75 resp 1974–76), dels via instruktioner, arbets- och beslutsordningar samt telefonintervjuer från den innevarande mandatperioden (1976–78 resp 1977–79).

Landstingens verksamhet regleras sedan 1.1.1977 av den nya kommunallagen (KL). Den viktigaste förändringen är utökningen av antalet landstingsmöten och förvaltningsutskottets (FU) minskade roll. FU var tidigare landstingets ställföreträdare mellan mötena. Nu är FU landstingskommunens styrelse på samma sätt som kommunstyrelsen i primärkommunerna. Den nya KL vill alltså överföra en stor del av FU:s tidigare beslutskompetens till landstinget. Politikernas inflytande betonas även genom att allt fler är hel- eller halvtidsanställda och därigenom kommer in redan under beredningen av ärenden. Det är dessutom i regel politikerna (här ordförande i styrelser och nämnder) som står som ansvariga för de förslag till beslut, vilka läggs fram i styrelser och nämnder.

För de aktuella landstingen är även en del organisatoriska ändringar

Tabell 7.26 Styrelse- och nämndorganisation

Beslutsområde	BD län		X län		M län	
	-76	77-	-76	77-	-77	78-
Allmän kompetens	FU	of	FU	FU	FU	FU
Planering o. ekonomi						del
Sjukvård	styr	of		del	styr	del
Tandvård				nämnd		direktion
Byggnation	nämnd	of	nämnd	del	nämnd	del
Personal och org.	nämnd	of	nämnd	del	nämnd	del
Centralförvaltning	–	–	–	–	–	del
Bostäder	–	–	nämnd	–	–	–
Socialvård	nämnd	of	nämnd	of	nämnd	of
Utbildning	nämnd	nämnd	nämnd	of	nämnd	of
Kultur	nämnd		nämnd	of		
Näringsliv	nämnd	–	–	–	–	–

Anm. of = oförändrad, del = delegation vald av och ur FU.

genomförda under undersökningsperioden. Följande förändringar är gjorda av förtroendemannaorganisationen med i stort motsvarande administrativa förändringar (se tabellen ovan).

Av tabellen framgår att man efter omorganisationen i två av länen koncentrerar beslutsfattandet till FU, som i sin tur delegerar vissa områden till delegationer inom FU:s ram. En tolkning skulle kunna vara att politikerna själva försöker stärka FU gentemot det av kommunallagen förstärkta landstinget.

För *länsstyrelsens* del gäller främst förändringen 1.1. 1977 av lekmannastyrelsen till en förtroendemannastyrelse. Före 1977 bestod styrelsen av tio ledamöter – fem utsedda av regeringen och fem valda av landstinget – samt landshövdingen som ordförande. I den nya länsstyrelsen är fortfarande landshövdingen ordförande, men ledamöterna är numera 14 och samtliga väljs av landstinget (undantag är landsting med kommuner som är sjukvårdshuvudmän). De 14 ledamöterna väljs proportionellt enligt den ordning som gäller vid val av styrelser och nämnder i kommunen.

Länsarbetsnämnden genomgår inte några egentliga förändringar under perioden. Däremot har det tillkommit en förtroendemannaorganisation även på distriktsnivå (1.7.1976). Varje arbetsförmedlingsdistrikt har numera en styrelse (= distriktsnämnd) om åtta till nio ledamöter. Chefen för distriktskontoret är ordförande i nämnden. Övriga ledamöter utses av AMS efter förslag av kommunerna i distriktet, LO, SAF och TCO (två av vardera). I distrikt, där det finns universitet eller högskola, föreslår SACO/SR en nionde ledamot.

Utöver detta finns byggarbetsnämnderna, vilka stödjer sig på en överenskommelse mellan AMS och byggarbetsmarknadens parter för genom-

förande av sysselsättningsplaneringen. Varje län indelas i ett antal planeringsområden med var sin byggarbetsnämnd. Dessa är samarbetsorgan med rådgivande funktion och består av fem till nio ledamöter som representerar AMS, planeringsområdets arbetsgivare, byggnadsarbetarkår och kommuner.

Sedan 1.7.1978 är *lantbruksnämnderna* omorganiserade avseende förtroendemanna- och kansliorganisationen. Tidigare fanns en lantbruksnämnd (= styrelsen) och två delegationer, nämligen produktions- och strukturdelegationen. Delegationerna behandlade större delen av ärendemängden. I de nordligaste länen tillkommer dessutom en rennäringsdelegation. Kansliorganisationen var uppdelad efter delegationerna. Genom omorganisationen har statsmarkterna velat återföra beslutsfattandet till nämnden och nu bygger organisationen på en nämnd (= lantbruksnämnden) med rätt att inrätta en delegation. De tre undersökningslänen har både nämnd och delegation.

7.6.3 *Förtroendemän på länsnivå*

I vårt politiska system utövas större delen av medborgarinflytandet genom valda representanter. En något större grupp deltar i nomineringarna av förtroendemän genom de politiska partierna och har genom de senare även möjlighet att påverka förtroendemännens handlande samt utformningen av partiernas program. Men för flertalet medborgare inskränker sig inflytandet till att utnyttja sin rösträtt vid de allmänna valen.

Verksamheten inom det politiska systemet följer i stort de administrativa gränser som kommuner och län utgör. I detta fall är länen undersökningsobjekt. Hur ser då förtroendemannaorganisationen ut på länsnivå?

Det är en ganska brokig bild, som man får fram. Landstinget väljer dock merparten av de förtroendemän, vilka har länet som verksamhetsområde. Landstinget väljer – förutom till de egna organen – en del eller hela antalet ledamöter till en rad statliga länsorgan. Den variation, som kan förekomma mellan länen, gäller huvudsakligen landstingets egen organisation.

Som vi ser av tabell 7.27 dominerar landstinget även den statliga sektorn inom länet, när det gäller val av förtroendemän. Landstinget väljer även ledamöter till sådana organ som regionala utvecklingsfondens styrelse, styrelsen för de allmänna försäkringskassorna och hushållningssällskapets förvaltningsutskott. Här förekommer nästan ingen variation mellan länen. Utöver detta väljer landstingen dels nämndemän till fastighetsdomstolen, länsskatterätten och länsrätten, dels ledamöter till de olika polisdistriktens styrelser samt till taxeringsnämnderna.

Inom landstingets eget verksamhetsområde kan organisationen vara olika från landsting till landsting. Detta medför att antalet förtroendemän eller eventuellt antalet uppdrag per person kan komma att variera. Förutom att nämndorganisationerna kan vara olika gäller att antalet sjukhusdirektioner och folkhögskolestyrelser varierar. De senare har visserligen inte hela länet som verksamhetsområde men är betydelsefulla genom att de ökar möjligheterna för medborgarna att delta i och påverka beslutsfattandet.

Tabell 7.28 visar inte på någon större variation. Det bör dock påpekas att antalet ledamöter i tabellen inte är lika med antalet personer, eftersom en del förtroendemän har fler än ett uppdrag.

Tabell 7.27 Statliga länsorgans förtroendemanna- eller lekmannastyrelser

Organ	Antal ledamöter	Antal ledamöter valda/utsedda av				Självskriven	Distriktsorganisation
		Landsting	Länsstyrelser	Regering	Ämbetsverk		
Länsstyrelse	15	14				Landshövd.	
Lantbruksnämnd	9	4		4		Dir.	
Länsarbetsnämnd	9–10			7–8[a]		Landshövd. och dir.	Distriktsnämnder Byggarbetsnämnder
Länsvägnämnd	7	7					
Länsbostadsnämnd	7			5+ ordf.		Dir.	
Skogsvårdsstyrelse	7	3		3		Länsjägm.	
Länsskolnämnd	9	5	1	2	1[b]		
Länsnykterhetsnämnd	5	2	1		2[c]		
Totalt antal	68–69	35	2	22–23	3	6	

[a] 2 representanter för SAF, 2 för LO, 1 för TCO. 1 för SACO (om högskola inom länet), 2 för övriga.
[b] Skolöverstyrelsen.
[c] Socialstyrelsen.

Tabell 7.28 Landstingens förtroendevalda 1977 (exkl revisorer)

Landsting nämnder och styrelser	BD län				X län				M län			
	Tot. ant. styr.	Ledamöter			Tot. ant. styr.	Ledamöter			Tot. ant. styr.	Ledamöter		
		O[a]	S[b]	S:a		O	S	S:a		O	S	S:a
Landsting	–	67	67	134	–	75	75	150	–	109	109	218
Förvaltningsutskott (FU)	–	15	15	30	–	13	13	26	–	17	9	26
FU:s delegationer	–	–	–	–	3	15	15	30	5	31	–	31
Nämnder	7	72	70	142	5	41	41	82	5	29	24	53
Sjukhusdirektioner	4	44	44	88	5	37	37	74	6	46	30	76
Folkhögskolestyrelser	7	14	14	28	3	15	15	30	5	10	10	20
Stiftelser och liknande	1	5	5	10	3	26	10	36	3	15	13	28
Övriga	25	47	37	84	11	21	12	33	16	30	26	56
Summa		264		516		243		461		287		508

[a] O = Ordinarie.
[b] S = Suppleant.

Tabell 7.29 Antalet uppdrag i förhållande till folkmängden (ungefärliga siffror)

	BD län	X län	M län
Antal invånare per uppdrag inom landstingsverksamheten	470	480	980
Antal invånare per uppdrag på länsnivå	280	275	480

Utifrån landstingsprotokollen efter landstingsvalet 1976 kan man få fram följande ungefärliga siffror om val till olika förtroendeuppdrag. För BD och X län ingår ej landstingets suppleanter (se tabell 7.30).

Tabell 7.30 Av landstinget valda förtroendemän

Förtroendeuppdrag och förtroendemän	BD län		X län		M län	
	Absoluta tal	%	Absoluta tal	%	Absoluta tal	%
Uppdrag totalt	860		965		950	
varav till egna verksamheter		60		55		60
Antal förtroendemän	400		430		480	
varav kvinnor		20		23		23
Medeltal uppdrag per vald	2,2		2,2		2,0	
Andel valda med två el. flera uppdrag		29		33		35
Andel valda med tre el. flera uppdrag		20		21		21

Valda med tre eller flera uppdrag har inom respektive län en stor andel av de tillgängliga förtroendeuppdragen. I Norrbottens län har dessa 20 procent förtroendemän 60 procent av uppdragen. I Gävleborgs län är förhållandet ungefär detsamma, dvs. 21 procent av de valda har tillsammans 53 procent av posterna. De 21 procenten valda med många uppdrag i Malmöhus län tar hand om 49 procent, vilket innebär ca elva procent färre uppdrag än i Norrbottens län.

Av det ovanstående framgår att variationen i antal uppdrag och förtroendemän mellan de undersökta länen är låg. Det tycks vara så, att ett glesbefolkat län som Norrbotten behöver ungefär lika många förtroendevalda som det mer tättbefolkade Malmöhus län. Men detta innebär samtidigt att medborgare i Norrbotten har fler möjligheter att delta i beslutsfattandet än medborgarna i Malmöhus län. Fler valda bör också ge ökade möjligheter till kontakter mellan väljare och valda.

7.6.4 *De undersökta myndigheternas beslutsförmåga*

Formell kompetens

Begränsningar i ett systems förmåga att fatta beslut regleras till stor del genom lagar och instruktioner och ger systemets formella kompetens. Enligt länsstyrelseinstruktionen (SFS 1976:892 och 1978:715) har *länsstyrelsen* – förutom förvaltnings- och bevakningsuppgifter – att verka för samordning av statlig och kommunal verksamhet utifrån bl. a. de regionalpolitiska målen. Dessutom fastställs mycket oprecist att "länsstyrelsen skall vidta eller ... föreslå de åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga för länet". Vad gäller ärendenas handläggning avgör styrelsen bl. a. viktigare frågor om samhällsplanering, viktigare författningsfrågor och andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen. Vidare avgöres brådskande styrelseärenden genom meddelanden mellan landshövdingen och minst sju andra ledamöter eller i sista hand av landshövdingen ensam i närvaro av föredraganden.

Länsarbetsnämndernas verksamhet regleras genom instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna (SFS 1976:268). Även denna är allmänt hållen med föreskrifter om att följa utvecklingen på arbetsmarknaden, planlägga, vidta åtgärder och samarbeta. Dessutom sägs att nämnden skall fullgöra uppgifter, dels enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder, dels enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd. Om handläggningen fastställs att "ärende hos länsarbetsnämnd avgörs av nämnden i plenum", men delegering kan ske till ordföranden, annan ledamot, länsarbetsdirektören eller annan tjänsteman. Vid brådskande ärenden kan ordföranden besluta ensam i närvaro av direktören eller annan föredragande. Instruktionen anger också att länsstyrelsen skall underrättas om nämndens sammanträden och de ärenden, som skall behandlas, samt att chefen för planeringsavdelningen (eller annan tjänsteman) har rätt att närvara och delta i överläggningarna.

Ramarna för *lantbruksnämndernas* verksamhet anges i en särskild förordning (SFS 1978:289). Först stadgas att nämnden uppmärksamt skall följa lantbrukets tillstånd och utveckling samt vidtaga eller hos styrelsen föreslå de åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga för att åstadkomma fortsatt rationalisering inom lantbruket. Det åligger också nämnden att utföra den översiktliga och regionala planeringen för lantbruket, bedriva rådgivning och upplysning samt ha hand om det statliga finansieringsstödet. Dessutom skall nämnden biträda länsstyrelsen, lantmäterimyndigheterna, skogsvårdsstyrelsen och andra länsmyndigheter i deras arbetsuppgifter.

Frågor av principiell natur eller större vikt prövas i lantbruksnämndens styrelse. Övriga ärenden avgörs i delegationen (om en sådan har inrättats). Brådskande styrelseärenden kan avgöras genom meddelanden mellan minst sex ledamöter, varav en skall vara ordföranden eller vice ordföranden. Om inte heller detta är möjligt, får ordföranden besluta ensam. Ärenden kan delegeras till ordförande, lantbruksdirektören eller annan tjänsteman. Landshövdingen (eller någon annan tjänsteman från länsstyrelsen) samt företrädare för andra länsmyndigheter har rätt att närvara och yttra sig i styrelsen och delegationen.

Till sist har vi den kommunala självstyrelsen representerad av *landstinget*. Där styrs verksamheten främst genom ett antal speciallagar medan den

allmänna kompetensen ges av kommunallagen (SFS 1977:179). Lagen säger att landstingskommunen själv får vårda sina angelägenheter. Beslutanderätten utövas av landstinget, som beslutar i ärenden som väcks av 1) styrelsen eller annan nämnd, 2) ledamot genom motion, 3) regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen, 4) revisorerna och 5) beredning (om landstinget har föreskrivit det). Styrelsen, dvs. förvaltningsutskottet, skall leda förvaltningen, bereda landstingsärenden, handha den ekonomiska förvaltningen, handha medelsförvaltningen med flera uppgifter samt handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen. Styrelsen får, om landstinget beslutar det, uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen eller åt tjänstemän att på styrelsens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden.

Som väntat visar sig landstingen ha den mest omfattande kompetensen. Länsstyrelsen däremot är mer ett förmedlande och samordnande organ inom länet. De två länsnämnderna är statliga sektorsorgan och har därför en snävare kompetens men samtidigt en något mer specificerad sådan. Genom att studera respektive myndighets beslutsordning, arbetsordning eller reglemente kan man fastställa fördelningen av beslutanderätt mellan styrelsen och tjänstemännen. Eventuella regionala variationer framkommer också genom dessa dokument.

Myndigheternas interna beslutsordning

För länsstyrelsens del studeras endast arbetsordningen för planeringsavdelningen (exkl. försvarsenheten). Variationerna mellan länen är nästan obefintliga. Malmöhus län har en mer specificerad och utökad arbetsordning, vilket förmodligen beror på att den är omarbetad så sent som 1978. De avvikelser mellan länen, som finns i fördelningen av beslutanderätten mellan styrelsen och tjänstemännen, är få. I Malmöhus län beslutar styrelsen i samtliga planeringsärenden av större vikt, medan i de två andra länen landshövdingen alternativt avdelningschefen har beslutanderätten i de planfrågor som inte avser region- och generalplaner. Styrelsen i Malmöhus län beslutar även om byggnadsminnen samt inventering och planering avseende renhållningen. Dessa områden står inte upptagna i de två övriga länsstyrelsernas arbetsordningar.

AMS-handboken, del 1, ger en kortfattad normal arbetsordning för länsarbetsnämnderna (LAN). Den innehåller i stort sett detsamma som instruktionen. Varken Gävleborgs- eller Malmöhus län har antagit lokala arbetsordningar. Däremot finns en sådan i Norrbottens län. (Beslutsordning 1975-06-16), i vilken det framgår att endast ett fåtal ärenden skall upp i styrelsen till beslut. Dessa är inom arbetsmarknadsutbildningen planering av centrala kurser SÖ-LAN, inom beredskapsarbetena industriella beredskapsarbeten och upprättande av beredskapsprogram. Dessutom tillkommer en årlig revidering av egna beredskapsplaner, anställning av aspiranter och tjänstetillsättningar. Utöver detta kan nämndens ordförande avgöra bl. a. byggnadstillstånd under sex miljoner kronor och yttranden till AMS avseende tillstånd över denna summa. I övrigt avgörs de flesta ärenden av tjänstemän, såvida de inte är komplicerade och lyfts upp till styrelsen för beslut.

Lantbruksnämnderna följer noga lantbruksstyrelsens (LBS) år 1978 uppgjorda normalbeslutsordning. Endast Malmöhus län avviker och detta gäller husdjursärenden. Vid förordnande av förrättningsmän och kontrollanter rekommenderar LBS enhetschefen på produktionsenheten som beslutsfattare medan man i Malmöhus län lyfter upp dessa ärenden till nämnden eller delegationen. Allmänt kan sägas, att planer och program, icke-enkla ärenden, ramprövning av ansökningar enligt särskilda förordningar, vissa avslag i stödärenden samt vissa fastighetsärenden går till styrelsen eller delegationen för beslut.

I fråga om landstingen undersöks endast förvaltningsutskottet i detta sammanhang. Som tidigare nämnts gäller först och främst kommunallagen. Men dessutom fastställer respektive landsting ett reglemente för FU. Landstingsförbundet har gett ut ett normalreglemente och i Norrbottens län utgår man från detta och gör endast smärre justeringar. Både i Gävleborgs och Malmöhus län har man egna och annorlunda uppbyggda reglementen. Dessutom tillkommer den organisatoriska skillnaden i förtroendemannaorganisationen, vilken sätter sina spår i reglementena. I Norrbotten har landstinget både ett förvaltningsutskott och en sjukvårdsstyrelse, medan de andra två länen dels låter FU vara även sjukvårdsstyrelse, dels inrättar ett antal delegationer inom förvaltningsutskottet.

De skillnader, som framkommer mellan de tre länens förvaltningsutskott, är inte många förutom de ovan nämnda organisatoriska. Reglementet för FU i X län föreskriver, att förslag till beslut om möjligt skall skickas ut tillsammans med kallelse och handlingar. Ytterligare en avvikelse gäller X län. Här skall ordföranden föredra ärendena, medan skrivningen på denna punkt är något mjukare i BD och M län. Den viktigaste skillnaden avser oppositionen och har till syfte att ge minoritetens företrädare information om de ärenden, som skall behandlas i utskottet. Skillnaden gäller FU i M län. I reglementet står att beredning hålls på lämplig tid innan FU:s sammanträde och föredragningslistan slutgiltigt har fastställts.

Resurser

Beslutsförmågan kan också begränsas av brist på resurser. Dessa resurser kan vara tid och pengar. Det visar sig vid intervjuerna att man ofta anser att dessa två hör ihop. Exempelvis kan man ibland inte utföra begärda utredningar, då det inte finns tid till detta för tjänstemännen och medel saknas för att utöka personalen eller för tillfälliga anställningar. Tjänstemännen på de undersökta myndigheterna anger oftare än förtroendemännen, att krav måste avvisas på grund av brist på resurser. Detta kan för länsstyrelsen och länsarbetsnämnden bero på att dessa frågor vanligen avgörs på tjänstemannanivå och på att styrelseledamöterna inte alltid blir informerade. För länsarbetsnämnderna gäller att krav då och då måste prioriteras eller uppskjutas snarare än avvisas t. ex. avseende beredskapsarbeten. Medlen för dessa tar ofta slut under budgetåret. Man kan då begära mer resurser eller skjuta upp en del åtgärder till nästa budgetår.

Samma sak gäller lantbruksnämnderna. Även där prioriterar eller uppskjuter man hellre än avvisar. Man kan dessutom sänka procentsatser för bidrag för att ingen behörig skall bli utan.

Beslutsförmågan

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att beslutsförmågan är relativt god inom de givna ramarna. För länsarbetsnämnd och lantbruksnämnd gäller, att man har väl avgränsade beslutsområden. Författningar och instruktioner reglerar ganska utförligt vad man kan besluta om och utifrån vilka förutsättningar. Länsstyrelserna däremot har ett ganska brett verksamhetsområde att bevaka. Men det innebär inte att man har ett lika brett beslutsområde. Till stor del föreslår man åtgärder och yttrar sig till den centrala nivån. Den egna beslutskompetensen är ganska snäv. Till detta kommer att bara en bråkdel av ärendena går till styrelsen och att styrelsen har mycket litet inflytande över vilka frågor, som den får behandla. Ett visst missnöje med detta har påpekats av en del förtroendemän. Landstinget, slutligen, är inte riktigt jämförbart med övriga organ, eftersom den kommunala självstyrelsen här gäller. Även i fråga om landstingen regleras vissa områden mera snävt genom bl. a. speciallagstiftningen. Av intresse är också kompetensfördelningen mellan landstinget och förvaltningsutskottet. Det är landstinget, som avgör vilka områden som skall delegeras till utskottet. I kommunallagen står dock uttryckligen att inga frågor av principiell vikt får överlåtas på utskottet.

Ett tvisteområde är "potten" för oförutsedda medel, som den nya kommunallagen för tillbaka till landstinget. I Norrbotten har utskottet inte velat släppa ifrån sig beslutanderätten över denna. I Gävleborgs län har man kompromissat, dvs FU förfogar över ena halvan av de oförutsedda medlen och landstinget över den andra. I Malmöhus län undviker man helt denna problematik genom att upprätta tilläggsbudgetar till maj- och novembermötena. Dessemellan beviljas inga oförutsedda medel.

7.6.5 *Krav på det regionala politiska systemet*

Av protokollen kan man få en ungefärlig uppfattning om vad förtroendemännen inom de undersökta myndigheterna rent konkret är med och beslutar om.

Förvaltningsutskottet (FU) avviker påtagligt från de statliga länsmyndigheterna. Landstinget är ett direktvalt organ och en mycket stor del av samtliga ärenden inom verksamheten går till FU för beslut eller för beredning av förslag till landstinget. Normalt behandlas 400–500 ärenden per år av FU. För länsstyrelsen blir det endast ca 100 ärenden per år. En stor del av dessa är remissvar på betänkanden och för de två nordliga länen utgör stödärendena en mycket stor grupp. Men dessa ärenden utgör en mycket liten del av länsstyrelsernas verksamhet. Däremot är ett flertal av styrelseärendena "stora" och viktiga ärenden, t. ex. länsplanering, fysisk riksplanering och trafikplanering.

Länsarbetsnämndernas protokoll upptar också ett ganska stort antal ärenden per år (200–600). Variationen beror dels på omfattningen av delegeringen, dels på sättet att skriva protokoll, dvs hur många ärenden som sammanförs under varje paragraf. De flesta berör beredskapsarbeten och byggarbetsmarknaden. Nu är det ändå inte så, att styrelsen beslutar i alla dessa ärenden. I vissa fall beslutas uppemot hälften av någon eller några tjänstemän mellan

sammanträdena och sedan godkänner nämnden i efterhand de vidtagna åtgärderna.

Lantbruksnämnderna har under perioden 1974–76 haft få sammanträden och få ärenden per år, särskilt i Norrbotten. Hur den nya organisationen här inverkar kan ännu inte sägas.

Via intervjuer erhålles uppgifter om varifrån de flesta krav (= ärenden) som behandlas i respektive styrelse, kommer. Någon enhetlig uppfattning finns inte vid de berörda länsstyrelserna. De intervjuade förtroende- och tjänstemännen rangordnar mellan olika kategorier av ursprung (tjänstemän inom myndigheten/förtroendemän inom myndigheten/andra myndigheter/partier, organisationer och föreningar/företag/enskilda). De intervjuade på länsstyrelserna uppger att de flesta kraven initieras av andra myndigheter, företag samt tjänstemän inom myndigheten.

Uppgifterna om länsarbetsnämnden är mycket varierande. I regel anser både förtroende- och tjänstemän, att andra myndigheter är de främsta initiativtagarna. Undantag utgör här tjänstemännen i Norrbotten, som placerar sig själva högst upp. Företagen anses vara kravställare nummer två i Gävleborgs och Malmöhus län. I Norrbotten anger man i stället tjänste- och förtroendemännen.

Vad gäller lantbruksnämnderna, däremot, är enigheten stor. Det är främst enskilda jordbrukare och jordbruksföretag, som ställer krav på nämnden. Därefter kommer andra myndigheter och tjänstemän inom myndigheten.

Till sist har vi landstingets och förvaltningsutskottets kravställare. Vanligen uppger man kategorin tjänstemän inom myndigheten och inbegriper i denna direktioner, styrelser och nämnder inom landstinget. Därefter kommer förtroendemännen och sedan andra myndigheter eller partier, organisationer och föreningar.

De egna politikernas relativt obetydliga roll som initiativtagare är överraskande. Tjänstemännen och andra myndigheter ställer var för sig flera krav på åtgärder oavsett myndighet.

7.6.6 *Tillgång till förtroendeuppdrag i beslutssystemen*

Möjligheterna för medborgarna att formellt delta i beslutsfattandet är givna i lag. För landstinget gäller, att deltagande sker genom de politiska partierna. Partiernas representation i landstinget blir i sin tur avgörande för medborgarnas möjligheter att delta i länsstyrelsernas beslutsfattande. Landstinget utser alla ledamöterna utom ordföranden, dvs. landshövdingen. Även deltagande i lantbruksnämndens verksamhet påverkas av landstinget genom att landstinget utser hälften (fyra) av nämndens ledamöter. Den andra hälften (tre ledamöter + ordförande) utses av regeringen. Länsarbetsnämnden däremot har ingen representant från de politiska partierna. I stället ges möjligheter att delta genom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Ledamöterna föreslås av generaldirektören för AMS och fastställs av regeringen. Landshövdingen är i regel ordförande och nämnden har ytterligare sju ledamöter.

Ett formellt medborgardeltagande kräver alltså antingen att man utnyttjar sin rösträtt och att det parti, som man röstar på, blir representerat eller att man tillhör en organisation med representation i något beslutssystem.

Det finns flera möjligheter att delta informellt i beslutsprocessen. En sådan möjlighet är remissförfarandet. Inom länsstyrelsen är man vanligen mycket generös, när man fastställer remisslistor. Organisationer och myndigheter, som själva hör av sig för att få ärenden på remiss, brukar bli tillgodosedda. Samma gäller för förvaltningsutskottet. De bägge länsnämnderna däremot är styrda av anvisningar i sitt remissförfarande. Utöver de fasta remisserna förekommer få övriga remisser.

Både hos länsstyrelsen och förvaltningsutskottet förekommer det, att organisationer och föreningar av skilda slag samt kommuner hör av sig för att få ärenden på remiss. Detta inträffar däremot nästan aldrig vid länsnämnderna. Ibland lämnar organisationer synpunkter utan att vara tillfrågade. Hur ofta detta inträffar varierar både mellan myndigheter och län. Det förekommer i större eller mindre utsträckning vid alla tre lantbruksnämnderna samt vid länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Malmöhus län. Även inom landstingen i Gävleborgs och Norrbottens län är detta enligt uppgift vanligt. Det förekommer sällan eller aldrig vid länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Gävleborgs och Norrbottens län och ej heller vid landstinget i Malmöhus län.

Som nämnts är medborgarinitiativ en möjlighet till informellt deltagande, genom t. ex. uppvaktningar och demonstrationer. Uppvaktningar förekommer vid alla fyra myndighetstyperna. Endast FU-politikerna i Norrbotten uppger att uppvaktningar förekommer ofta. Förtroendemännen i de statliga länsorganen är lite mer tveksamma, eftersom de själva inte är föremål för uppvaktningar utan dessa riktas till tjänstemännen och främst till landshövdingen, länsråden, länsarbetsdirektören och lantbruksdirektören. För förvaltningsutskottet gäller det motsatta. Där är det alltid politikerna som uppvaktas och man vänder sig då vanligen till FU:s ordförande, men även till övriga landstingsråd.

För samtliga organ gäller att kommunerna ofta är aktiva men att också fackliga organisationer och föreningar uppvaktar flitigt Sysselsättningsfrågor och arbetsmarknadspolitiken i övrigt är vanliga orsaker. Andra områden är markfrågor och vid lantbruksnämnden även stödfrågor. Den vanligaste orsaken till uppvaktningar av FU:s ordförande är lokalisering av nya institutioner alternativt nedläggning av befintliga. Så gott som alla utom förtroendemännen på lantbruksnämnden i Malmöhus län tycker att uppvaktningarna är betydelsefulla. Den största betydelsen ligger i att nya fakta kan komma fram.

Demonstrationer är inte lika vanliga som uppvaktningar, åtminstone inte på länsnivån. Vid lantbruksnämnderna i Gävleborgs och Malmöhus län kan ingen av de tillfrågade erinra sig någon demonstration. En till två gånger har det förekommit vid övriga organ. Som exempel kan nämnas kraftverksbygget i Ljusnan, LKAB-arbetarna (länsstyrelserna i X respektive BD län), elever vid AMU-center angående höjda bidrag (länsarbetsnämnderna), den nya jordbrukspolitiken i slutet av 60-talet och prisförhandlingarna 1972 för jordbruket (lantbruksnämnden i Norrbotten). För landstinget och FU kan nämnas flyttningen av förlossningsavdelningen i Luleå till Boden, förslag till nedläggning av Söderhamns lasarett och nedläggning av en förlossningsavdelning i Malmöhus län.

De allra flesta av de intervjuade anser, att man inte kan påverka be-

slutsfattandet genom att demonstrera. Vid länsstyrelserna och landstingen är ett ganska stort antal tveksamma och tror att man ibland kan påverka. Den enda grupp som tveklöst svarar ja angående möjligheten till påverkan är de tillfrågade centerpartisterna vid lantbruksnämnden i Norrbotten.

7.6.7 *Information och tid som förutsättning för deltagande*

De valda/utsedda förtroendemännen måste få information om ärenden, som de skall vara med att fatta beslut i. Länsstyrelsens ledamöter i BD och M län får före varje sammanträde i regel föredragningslista, en del underlagsmaterial och tjänstemännens förslag till beslut. I Gävleborgs län skickas inte förslagen till beslut med. I stället föredras de av en tjänsteman vid sammanträdet. I samtliga tre län anser majoriteten av ledamöterna att det för det mesta är tillräckligt med material.

Länsarbetsnämndernas förtroendemän får vanligen föredragningslista, handlingar och förslag till beslut. I Malmöhus län skickar man om möjligt ut förslagen till beslut. Ungefär samma förhållanden gäller vid lantbruksnämnderna. Malmöhus län utgör ett undantag. Inga förslag skickas ut och detta på ledamöternas begäran. I de andra två länen har man nyligen (för BD 1979 och för X 1978) infört att förslagen skall skickas ut.

Praxis i fråga om förvaltningsutskotten varierar också en del. I Malmöhus län skickas förslagen till beslut ut och i Gävleborgs län använder man sig av förslagsprotokoll. Politikerna i Norrbotten vill däremot inte ha förslagen utskickade. Till saken hör att det inte är tjänstemännens förslag till beslut som är aktuella för utskotten. I beredningar före FU går man igenom ärendena och det är ordföranden, som står som ansvarig för förslagen. Vid de statliga länsorganen gäller däremot, att det är tjänstemannaförslag som skickas ut alternativt föredras.

Det händer också ibland att ledamöter och tjänstemän tar kontakt med varandra för att få ytterligare information. På landstingssidan sker detta ofta, men det har sin förklaring. Landstingsråden för majoriteten är alltid heltidsanställda och minoritetsföreträdarna har minst halvtidsanställning. Dessa politiker har alltså sin arbetsplats på landstingets kansli och kontakter blir både naturliga och nödvändiga.

Det kan också vara viktigt, att tjänstemännen inför beredningen av ärenden får information om olika ståndpunkter bland förtroendemännen. Vi har redan konstaterat, att kontakter ibland förekommer och samma sak gäller även ärenden, som man på förhand tror kan bli kontroversiella. På länsarbetsnämnderna verkar man ha något sparsammare kontakter än på länsstyrelserna. Men det finns också handläggande tjänstemän – speciellt på länsnämnderna – som inte anser, att man bör "pejla stämningen" före sammanträdena. Någon egentlig skillnad mellan länen kan emellertid inte påvisas.

De flesta tillfrågade ledamöterna säger sig vara nöjda med den information, som de får. Endast ett fåtal är missnöjda. Men har man tid att tillgodogöra sig denna information? Tio dagar före länsstyrelsens sammanträde skickas det mesta materialet ut. Vid länsarbetsnämnderna sker utskicket i regel en vecka före. Detsamma gäller lantbruksnämnderna. Förvaltningsutskotten har ungefär samma utskickningstid som länsstyrelserna, och majoriteten

av ledamöterna tycker, att handlingarna kommer i tid. I detta instämmer även tjänstemännen, av vilka en del påpekar att materialet under alla förhållanden läses strax före sammanträdena. Det är heller inte ovanligt, att någon ledamot kommer till sammanträdet med kuvertet med handlingarna oöppnat.

Har ledamöterna tid att delta i styrelsesammanträden? Det är ganska stora variationer för enskilda ledamöter. Men i snitt saknas det vid varje sammanträde två ledamöter, varav den ene är ersatt med sin suppleant. Denna frånvaro avser både sjukdom, tjänsteresor, andra uppdrag osv. I landstingens förvaltningsutskott är frånvaron ännu lägre. Där saknas i regel en ledamot per sammanträde och denne är ersatt med sin suppleant.

7.6.8 *Förtroendemännens inflytande*

Med inflytande menas här faktiskt utnyttjande av möjligheterna att delta. De faktorer, som undersöks, är kommunikation och aktivitet. Länsstyrelsernas ledamöter har i regel gruppsammanträden före styrelsens möte. För de socialdemokratiska grupperna är detta en regel. De borgerliga ledamöterna har mer sällan egna gruppsammanträden, eftersom det oftast är få ledamöter från vart och ett av partierna. Däremot förekommer ibland gemensamma träffar. De allra flesta ledamöterna har dessutom ofta kontakter angående styrelseärenden med sina partiorganisationer.

Länsarbetsnämnderna är inte politiskt sammansatta utan ledamöterna är representanter för arbetsmarknadens organisationer. Där gäller snarare regeln, att man aldrig har gruppsammanträden. Någon enstaka gång har olika organisationer kontakter sinsemellan före sammanträdena. Kontakter med den egna organisationen angående styrelseärenden förekommer ibland.

Lantbruksnämndernas politiker har gruppsammanträden ibland. Detta gäller främst socialdemokraterna och centerpartisterna. Däremot förekommer så gott som aldrig gruppmöten över partigränserna. Det är heller inte så vanligt med kontakter bakåt till partiorganisationerna angående nämndernas verksamhet. Det anses av olika skäl inte nödvändigt.

Socialdemokrater och centerpartister i förvaltningsutskotten utom i M län har alltid gruppsammanträden före FU. Vänsterpartiet kommunisterna och moderaterna i BD och X län samt folkpartisterna i X län har gruppmöten ibland. I M län har inget av de borgerliga partierna någon egen samling före FU men däremot alltid en gemensam. Även kontakter med partiorganisationerna förekommer ofta på landstingssidan.

Hur agerar förtroendemännen vid beslutsfattandet? Står man för sina partiers/organisationers åsikter? Det kan man göra genom att yrka på, att det egna förslaget (eller partiets/organisationens) skall tas upp till behandling och man kan även begära votering. Om beslutet inte blir det önskade, kan man anföra avvikande mening, dvs. reservera sig. Vid telefonintervjuerna uttalar länsstyrelseledamöterna samstämmigt, att det är en självklarhet att på detta sätt markera och profilera sin eller partiets ståndpunkt. Det är dock inte alldeles ovanligt med reservationer, som avser att markera en lokal ståndpunkt och det kan ske emot partigruppens intressen. I alla tre länen utpekas centern som ett parti med en "hård linje" i länsstyrelsesammanhang.

Ledamöterna i länsarbetsnämnden har en annan uppfattning om hur man skall agera. Det anses inte alls lika självklart att markera sin organisations ståndpunkt. Det naturliga blir i stället samförståndslösningar för att klara av mesta möjliga problem på respektive läns arbetsmarknad.

Förtroendemännen i lantbruksnämnderna är inte främmande för politiska markeringar men anser lika ofta att en personlig övertygelse i en fråga är en lika berättigad anledning till votering eller reservation. Varken voteringar eller reservationer är särskilt vanliga. Några av de intervjuade påpekar, att även lantbruksnämndens verksamhet börjar bli mer politiserad. "En självklarhet och den enda möjligheten för oppositionen att profilera sig" är uppfattningen bland FU:s ledamöter om voteringar och reservationer, men även "bypolitik", dvs. bevakning av lokala intressen, förekommer. Stämmer dessa uttalanden med de utslag av konfliktmarkeringar, som kommer fram i protokollen? Tyvärr kan detta endast delvis kontrolleras. Enligt muntliga uppgifter förekommer inom länsstyrelserna en inte obetydlig mängd voteringar. Detta kan inte utläsas i protokollen. För de tre undersökta statliga myndigheterna gäller nämligen, att endast reservationer noteras i protokollen. Landstingen avviker här och markerar både yrkanden, voteringar och reservationer.

Ledamöterna i länsarbetsnämnderna uppger, att både voteringar och reservationer är ovanliga. Om de förekommer, gäller de ofta tjänstetillsättningsärenden.

Som synes i nedanstående tabell är konfliktmarkeringarna mycket få. Minsta antalet förekommer vid länsarbetsnämnderna; det enda undersökta organet som inte har partipolitiska ledamöter. Av den totala ärendemängden utgör konflikterna vid länsstyrelsen mellan en och 24 procent, vid länsarbetsnämnden från noll till en procent, vid lantbruksnämnden från noll till nio procent och vid förvaltningsutskottet mellan två och tio procent. Procenttalen bör tas med en nypa salt eftersom flera reservationer kan avse ett och samma ärende. Vid länsstyrelserna är det främst yttranden över

Tabell 7.31 Konfliktmarkeringar i protokoll, dvs. antal voteringar och/eller reservationer/antal ärenden

Län	År[a]	Länsstyrelse	Länsarbetsnämnd	Lantbruksnämnd	Landsting	Förvaltningsutskott
	74	2/168	0/225	0/19	2/81	–
BD	75	12/119	–	2/11	1/109	8/442
	76	5/112	–	3/18	4/131	13/467
	74	8/108	0/627	4/74	18/245	33/504
X	75	12/125	0/598	4/46	40/263	44/460
	76	11/102	3/500	3/57	24/287	25/463
	74	15/102	2/272	0/86	3/255	7/392
M	75	20/101	3/254	0/69	4/204	6/390
	76	19/84	0/154	4/57	6/193	12/381

[a] För länsarbetsnämnderna gäller åren 1973, 1974 respektive 1975.

betänkanden och utredningar, som orsakar reservationer. I lantbruksnämnden dominerar markpolitiska frågor.

Voteringar och reservationer i förvaltningsutskotten varierar mellan länen och är inte koncentrerade till något speciellt område. I Norrbotten är konflikterna spridda över hela verksamhetsfältet, medan man i Gävleborg markerar oftare och främst inom områdena Hälso- och sjukvård, Utbildning och kultur samt Central förvaltning.

Det bör påpekas, att konfliktmarkeringarna vid länsstyrelserna kan se annorlunda ut i dag, eftersom styrelsen har en helt partipolitisk sammansättning sedan den 1 januari 1977. Detsamma gäller lantbruksnämnderna, som sedan 1 juli 1978 har en ny organisation. Tidigare gick endast mer principiella frågor och besvärliga låne- och jordförvärvsärenden till nämnden, medan övriga ärenden avgjordes i delegationerna. I den nya organisationen är det valfritt att inrätta en delegation, vilket kan betyda att i en del län går samtliga icke-delegerade ärenden till nämnden.

Man kan av detta dra slutsatsen, att intressemotsättningar inte är så vanliga inom länsstyrelserna, eftersom så gott som alla intervjuade förtroendemän tycker, att det är en självklarhet att markera avvikande mening. Ännu mer ovanligt är det med motsättningar inom länsarbetsnämnderna, där både målsättning och medel för att bibehålla och skapa sysselsättning tycks vara gemensamma för arbetsmarknadens parter.

7.6.9 *Medborgarnas och förtroendemännens inflytande på regionala förändringar*

Både förtroendemän och tjänstemän får vid intervjuerna uttala sig om, vad de anser om förtroendemännens reella möjligheter att kunna påverka beslutsfattandet. Majoriteten av de tillfrågade anser, att reella möjligheter finns. Ett fåtal av de tillfrågade förtroende- och tjänstemännen uttrycker en viss tvekan. Denna tveksamhet gäller främst bristen på tid och att en del ledamöter har många uppdrag. Inom landstinget säger man obetingat ja till inflytande för de hel- och halvtidsanställda politikerna. När det gäller övriga ledamöter är man lite mer tveksam.

Att sammanfattningsvis komma med några slutsater om medborgarnas möjligheter att komma i åtnjutande av demokratiska värden i de tre länen är svårt. Som vanligt radas det upp fler nya frågor än de man försökt besvara. Men ett försök skall göras. Först måste man emellertid dela upp det regionala politiska systemet i kommunala och statliga beslutssystem.

Det enda kommunala inslaget i det regionala politiska systemet är landstinget. Begränsningen här består främst i att endast förvaltningsutskottet är närmare undersökt. Men den kommunala självstyrelsen gör, att beslutsförmågan både verkar vara och upplevs som god. Beslutskompetensen är vid oavsett speciallagstiftningen och någon större brist på resurser upplever man inte. Även möjligheterna att delta och påverka upplevs som goda av både tjänstemän och förtroendemän. Allrahelst som allt fler politiker blir hel- eller deltidsanställda och därigenom får tillräckligt med både tid och information. Vad som däremot inte framgår är, om detta endast gäller FU-politikerna. Genom intervjuerna har det framkommit, att redan icke-anställda FU-politiker anser sig ha betydligt sämre förutsättningar att påverka

än landstingsråden. Nästa steg blir då att undra över, hur övriga landstingspolitiker, partimedlemmar och till sist medborgarna upplever sina möjligheter att delta i och påverka landstingspolitiken. Beslutsförmågan och kanalerna finns där redan. Hur används dessa och vilka förutsättningar, politiska resurser, har medborgarna att använda dessa?

Trots att dessa frågor förblir obesvarade här, går det inte att förneka existensen av ett demokratiskt värde, *inflytande,* på landstingssidan. Men missbrukat eller outnyttjat kan detta demokratiska värde bli till ett inflytande endast för "elitgrupper" av medborgare.

De tre undersökta statliga länsorganen har andra förutsättningar än landstingen. Beslutsförmågan är inte lika god. Den allmänna beslutskompetensen är vagt formulerad och den specifika är mycket starkt reglerad av centralt givna anvisningar. Resurserna upplevs också som relativt knappa och svåra att förstärka. Formella möjligheter att delta finns reglerade i lag. Men eftersom en stor del av de behandlade ärendena inte beslutas på länsnivå utan med yttrande går vidare till central nivå, skulle en komplettande undersökning behövas om yttrandenas eventuella påverkan på den centrala nivåns beslut. Tjänstemannainflytandet upplevs också starkare, eftersom förtroendemännen vanligen inte får tillfälle att delta i beredningen av ärendena. Brist på tid är här ett större problem. Många förtroendemän i statliga länsorgan är redan hårt engagerade landstings- och kommunalpolitiker. Detta kan i och för sig även vara en fördel, då man därigenom är bekant med vissa ärenden, genom att man har varit med och behandlat dem i tidigare instanser.

Inflytandet från medborgarna är på den statliga sidan mer problematiskt. Risken för "elitstyre" är stor. De förtroendevalda har många gånger varken kontakter med egna partikamrater eller med den egna organisationen angående sitt verksamhetsområde. I län där partierna inte har egna länsprogram, är risken stor, att medborgarna inte ens har möjlighet att känna till efter vilka riktlinjer, som de valda arbetar. Med tanke på de förmodade bristande kunskaperna om länsnivån är risken för lågt inflytande ännu större.

Beträffande de undersökta organen och länen kan man alltså våga påstå, att det demokratiska värdet inte helt kan förnekas. Men det kan heller inte säkert konstateras förrän bl. a. medborgarnivån är ytterligare undersökt. Att partiernas och arbetsmarknadsorganisationernas representanter deltar i och utövar inflytande på beslutsfattandet verkar troligt, men det återstår att bevisa om detta är ett demokratiskt värde i form av medborgarinflytande eller om det är inflytande för "elitgrupper" av medborgare.

8 Beslutsfattande

8.1 Inledning

Centralt för studierna i detta kapitel är att öka förståelsen av beslutsfattandet bakom regionala förändringar. Dessa förändringar är nästan alltid resultat av mångas agerande. Inom allt fler områden för samhällelig verksamhet involveras numera många olika administrativa nivåer och aktörer i såväl formulerandet som i genomförandet av offentliga åtgärder. Aktörerna representerar skilda intresseområden och de kunskaper de besitter är olikartade.

Flertalet arbetsuppgifter och problem är idag så komplexa att de skär såväl över olika myndigheters beslutsnivåer som över funktionella indelningar. Territoriell och funktionell arbetsdelning även inom den offentliga sektorn har inneburit att beslutssystem för att lösa samhälleliga problem ofta sönderfaller i en uppsättning subsystem med begränsade uppgifter, beslutskompetens och resurser.

Genom att de samhälleliga insatserna bygger på beslutsfattande inom olika territorier och på olika nivåer varierar förutsättningarna för den offentliga resursfördelningen. Med dessa avses olika socio-ekonomiska och politiska förhållanden. För att förstå processen bakom de regionala förändringarna är det därför nödvändigt att först analysera sambandet mellan beslutsfattandets *förutsättningar* och den *resursfördelning* som äger rum. Detta sker genom att den *kommunala resursfördelningen* belyses.

Det politiskt-administrativa maskineriet förs sedan in i analysen av den regionala förändringen genom att det *regionalpolitiska beslutssystemet* kartläggs.

Den regionalpolitiska verksamheten under det senaste årtiondet har inte avsatt någon egen regionalpolitisk "organisation" jämförbar med formaliserade beslutsstrukturer på många andra områden. Uppgifter och åtgärder som kallats regionalpolitiska har varit och är fördelade på en rad offentliga organ och andra aktörer på företrädesvis central och regional nivå. Den lokala nivån, representerad av kommunerna, har huvudsakligen funktionen av uppgiftslämnare och remissinstans och omfattar alltså inga direkta regionalpolitiska beslutsfunktioner.

Även om det saknats en starkt formaliserad regionalpolitisk beslutsorganisation kan man för analytiska syften tala om ett regionalpolitiskt beslutssystem som en del av det totala politiska och administrativa beslutssystemet. I den samhälleliga verksamheten kan man urskilja en regional dimension, ett område som omfattar såväl politiska målsättningar för re-

gional utveckling och program för denna politik som det direkta genomförandet. Politiska målsättningar och program för regional utveckling finns numera oftast sorterade under benämningen regionalpolitik. Vad som skall sortera under denna rubrik är dock inte självklart. Den angivna avgränsningen innebär exempelvis, att en väsentlig del av vad många anser höra till regionalpolitiken faller bort, nämligen den "oavsiktliga" regionalpolitiken (se kapitel 6).

Det regionalpolitiska beslutssystemet kan ses som ett sektorövergripande politiskt-administrativt system till skillnad från andra sektorinriktade system som t. ex. det försvarspolitiska, det utbildningspolitiska, etc. Till det regionalpolitiska beslutssystemet räknas här den auktoritativa värdefördelning som tar sikte på att tillgodose de mål statsmakterna uppställt för den regionala utvecklingen. Utgångspunkten för bestämningen av beslutssystemet tas alltså i de av regering och riksdag uttryckta regionalpolitiska målen.

Beslutsordningen – kompetensfördelningen mellan olika nivåer i systemet, befogenhetsfördelningen mellan organ på samma nivå, etc. – inom det regionalpolitiska beslutssystemet påverkar sannolikt politikens utfall och planeringens innehåll. För att närmare belysa denna koppling är det nödvändigt att analysera olika *beslutsprocesser* inom systemets ram.

I en särskild undersökning studeras beslutsprocessen som *projekt*. I ett projekt inkluderas alla de händelser som inträffar alltifrån det att ett ärende tages upp till behandling inom någon offentlig myndighet fram till dess att beslut i frågan fattas. Såväl rutinartade som mer komplicerade ärenden kartläggs. Vid kartläggningarna observeras och registreras både det formella, dvs. regler, lagar och förordningar och det mer informella som exempelvis aktörers beteende. Intresset är helt koncentrerat till själva handläggningen och avsikten är att få ingående kunskap om den tid och andra resurser som åtgår när offentliga beslut skall fattas. En rad faktorer påverkar beslutsprocessen. Särskilt viktiga är graden av styrning, målpreciseringen, resurstillgången och även tillgången på information.

Beslutsprocessen påverkas också av de personer som deltar i processen. De har olika information och värderingar och därmed olika uppfattningar om den omgivning de är verksamma i. Beroende på beslutsprocessens utformning tillåts s. k. *omgivningsbilder* spela olika stor roll. Man kan tänka sig ett kontinuum som anger detta spelutrymme. Ett extremfall innebär att omgivningsbilderna överhuvudtaget inte tillåts påverka processen. Denna är då totalt styrd av såväl formella som informella regler och förordningar. Det andra extremfallet betyder att beslutsprocessen är helt oreglerad. I en sådan tänkt situation är spelutrymmet för beslutsfattarnas omgivningsbilder oinskränkt. Inget av dessa två extremfall är särskilt realistiskt. I verkligheten torde omgivningsbilderna mer eller mindre kunna påverka olika beslutsprocesser och deras utfall.

8.2 Kommunal resursfördelning

För att öka våra insikter om det offentliga beslutsfattandet prövar vi i detta avsnitt en modell som beskriver kommunernas fördelning av resurser mellan olika ändamål. I analogi med modeller för företags eller hushålls beslutsfattande tänker vi oss här att kommunerna strävar efter att uppnå vissa mål – maximera en målfunktion – och att de därvid måste utgå från givna förutsättningar och begränsningar. Detta är modeller med relevans för ekonomiskt beslutsfattande, men de kan naturligtvis prövas även på politiskt beslutsfattande.

Beslut om hushållsbudget och om kommunens budget kan i princip gälla samma sak: hur använda tillgängliga resurser på bästa sätt? Men vi kan inte direkt tillämpa teorier för hushållens ekonomiska beteende på kommunerna. Därtill är hushållens och kommunernas institutionella förhållanden alltför olika. I avsnittet diskuteras olika egenskaper och förutsättningar för modeller som analyserar kommuners fördelning av resurser på skilda områden.

8.2.1 *Teoretisk föreställningsram och metod*

Studien gäller de svenska kommunernas utgifter år 1975. Det grundläggande antagandet är att skillnader i utgifter beror på skillnader i förutsättningar för beslutsfattandet, och inte på att beslutsprocesserna skulle vara olika. När vi observerar beteendet, t. ex. kommunernas utgifter för stadsbyggnad, och jämför detta med förutsättningarna, t. ex. kommunernas skatteunderlag, så tänker vi oss att beslutsprocessen skapar ett samband mellan skatteunderlaget och utgifterna för stadsbyggnad och att denna process är densamma i alla kommuner. Variationer i utgifterna för stadsbyggnad skall således kunna förklaras av variationer i bl. a. skatteunderlag, kommunernas tätortskaraktär och väljarkårens politiska sammansättning.

Den här använda modellen för resursfördelningsbeslut har som variabler driftsutgifter och olika socioekonomiska och politiska förhållanden som inverkar på utgiftsbesluten. Dessa variabler länkas till varandra genom modellens parametrar, som anger sambanden mellan variablerna. Valet av variabler och parametrar *karaktäriserar* resursfördelningsprocessen och ger den *struktur*. Strukturen försöker vi sedan att *tolka* för att försöka *förstå* beslutsprocessen bakom resursfördelningen.

Om modellen skall kunna ge en fullständig beskrivning av fördelningsprocessen måste alla variabler som påverkar besluten vara med. I princip är naturligtvis antalet variabler som påverkar besluten i en kommun oändligt många, från skatteunderlag till folkräkningar och kommunalrådets dagshumör. Alla variabler kan heller inte mätas. Därför kan man inte arbeta med en fullständig modell. Detta ger upphov till felskattningar, bias. Denna bias blir mer betydelsefull ju viktigare de variabler är som utelämnas och ju mer utelämnade variabler samvarierar med de variabler som är med. Således kan vi ta den bristande fullständigheten med ro så länge de utelämnade variablerna är av liten betydelse eller inte samvarierar med de variabler som är med.

För att studien skall vara meningsfull fordras att antalet betydelsefulla variabler är begränsat och att de betydelsefulla variablerna kan observeras. Om det har stor betydelse för de kommunala utgiftsbesluten på vilken sida kommunalrådet vaknar, skulle ett försök att länka utgifter till en begränsad uppsättning förklaringsvariabler inte ha några större utsikter till framgång. Ett sådant försök skulle dock kunna ge besked om huruvida beslutsprocessen kan fångas i något överblickbart schema och möjliggöra förutsägelser, eller om beslutsprocessen är så pass bemängd av tillfälliga omständigheter att alla försök till förutsägelser är dömda att misslyckas.

Till de variabler som det verkar komplicerat att observera och ta med i beräkningen hör politikernas och allmänhetens preferenser ifråga om kommunala verksamheter. Det är inte säkert att politikerna i två olika kommuner med samma förutsättningar beslutar om samma verksamhet, eftersom de kan ha olika värderingar. Detta kan leda till att skillnader i verksamhetsinriktning inte kan förklaras med hjälp av de variabler som står till buds.

Vi kan inte hoppas på att önskemålen skall vara desamma i alla kommuner. Vi kan däremot hoppas på att önskemålen baseras på grundläggande behov som är samma i alla kommuner. Skilda önskemål är då utslag av skillnader i behovsuppfyllelse, och dessa är lättare att observera. Gymnasieskolans utbyggnad prioriteras troligen olika beroende på hur många ungdomar kommunerna har. Fritidsverksamheten prioriteras kanske olika beroende på kommunernas tätortskaraktär, antalet ungdomar och medelinkomsten i kommunen. Det är exempel på hur prioriteringarna – preferenserna – kan skattas på grundval av allmänmänskliga, i tiden liggande, gemensamma önskemål eller behov.

Modellens samband mellan kommunernas utgifter och ett antal variabler har prövats med regressionsanalys på samtliga primärkommuners utgifter år 1975. Denna typ av studie brukar kallas *tvärsnittsstudie*. I en längdsnittsstudie, som följer utvecklingen över tiden, framträder ofta andra variabler som betydelsefulla. Detta beror på att vissa variabler varierar mera mellan kommuner än över tiden. T. ex. varierar tätortsgraden kraftigt mellan kommuner. Den ändras emellertid mycket långsamt över tiden. Däremot varierar priserna på de resurser kommunerna använder inte mycket mellan kommuner i en viss tidpunkt men desto mer över tiden. I en tvärsnittsstudie kan alltså vissa variablers inverkan spåras bättre än andras, i en längdsnittsstudie framträder andra variabler bättre.

Eftersom detta är en tvärsnittsstudie kommer demografiska, geografiska och s. k. strukturella skillnader, t. ex. i organisation, politisk sammansättning, näringskaraktär, etc. att framträda. Detta gör de på bekostnad av t. ex. prisvariablernas och lagstiftningens betydelse, men också på bekostnad av dynamiska samband, dvs. samband mellan tidigare och nuvarande tillstånd.

Vi vill här betona att huvudsyftet med denna studie är att undersöka den kommunala beslutsprocessens egenskaper – *ej* att ge en *uttömmande* förklaring till variationer i utgifter. Vi låter oss nöja med att förklara en stor del av utgiftsvariationerna mellan kommunerna om samtidig de prövade modellerna svarar på våra frågor om beslutsprocessens art

8.2.2 *Bebyggelsekaraktär och skattekraft*

I försöken att klarlägga kommunala servicevariationer (se avsnitt 7.2) fann vi, att en betydande del av utgiftsskillnaderna per invånare återstod att förklara sedan hänsyn tagits till skillnader i produktionsförutsättningar och olika uppgifter i ortshierarkin. Den återstående delen av utgiftsskillnaderna kan förmodas avspegla skillnader i behov, önskemål och ekonomiska förutsättningar.

Det finns ett nära samband mellan tätortsgrad och skattekraft. När man därför finner att såväl tätortsgrad som skattekraft har en i huvudsak positiv inverkan på per capita-utgifterna är det svårt att särskilja effekten av skattekraften från effekten av tätortsgraden. Det har också framkastats att skattekraftens inverkan på utgifterna i stort sett skulle vara illusorisk. Istället skulle det funna sambandet förklaras av att såväl utgifter som skattekraft ökar till följd av stigande tätortsgrad.

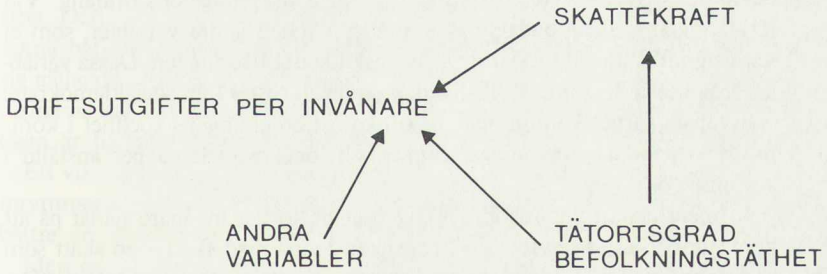
Hur det förhåller sig med denna sak är det en första rangens fråga att reda ut. Resultaten i denna studie tyder på att skattekraften visserligen i hög grad bestäms av tätortsgrad och befolkningstäthet men att skattekraften också med hänsyn tagen till tätortsgrad och befolkningstäthet utövar ett självständigt inflytande på omfattningen av den kommunala verksamheten. Modellen skulle kunna se ut som i figur 8.1.

Skattekraften har olika betydelse på olika kommunala huvudtitlar. I tabell 8.1 framgår betydelsen så som den uppskattats i en enkel modell där skattekraft, tätortsgrad och befolkningstäthet i tätort ingår som förklaringsvariabler.

Utgiftsbenägenheten är störst ifråga om undervisning och kultur, därnäst kommer socialvård, vägar och gator. Sammantaget skulle driftsutgifterna i en genomsnittlig kommun öka med 17 kronor om skatteunderlaget ökade med 100 kronor.

En sådan modell ger emellertid upphov till fel i skattningarna om de faktiska sambanden ser ut som i figur 8.1. I en modell som tar hänsyn till bebyggelsevariationernas inverkan på skattekraften reduceras skattekraftens inverkan på de totala driftsutgifterna något. En ökning av skatteunderlaget med 100 kronor ger där endast upphov till 14 kronor och 90 öre mer i driftsutgifter. Detta är nästan exakt kommunernas genomsnittliga utdebitering år 1975.

Figur 8.1 Samband mellan kommunal verksamhetsnivå, skattekraft och bebyggelsevariabler.



Tabell 8.1 Effekten på driftsutgiften per invånare av att skatteunderlaget ökar 100 kronor per invånare

	Huvudtitel	Kronor
0	Central förvaltning	0:67
1	Rätts- och samhällsskydd	0:16
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	0:75
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	3:70
4	Hamnar och kommunikationer	–0:11
5	Industriell verksamhet	1:10
6	Undervisning och kultur	5:60
7	Socialvård och socialförsäkring	4:80
8	Hälso- och sjukvård	–
0–8	Totalt	17:00

8.2.3 *Är den kommunala beslutsprocessen organisationsorienterad?*

En annan fråga som gäller modellstrukturen – och beslutsprocessen – är huruvida skattekraften övar inverkan direkt på de olika utgiftsområdena eller om denna inverkan sker indirekt via budgeten. I det förra fallet omfattar beslutsprocessen kommunen och dess invånare i sin helhet – avvägningar mellan kommunala och privata utgifter görs på grundval av kommuninvånarnas ekonomi. I det senare fallet finns det ett led mellan kommuninvånarnas ekonomi och kommunens. Kommunen erhåller på grundval av en viss utdebitering och ett visst skatteunderlag en budget. Avvägningen mellan olika kommunala verksamhetsområden sker sedan inom denna budget. Det betyder att de olika faktorer som påverkar enskilda utgiftsområden i den senare sortens beslutsprocess inte påverkar budgetens omfång. Det är andra variabler som avgör denna.

Föreliggande undersökning antyder att en beslutsprocess av det senare slaget är för handen. Skattekraft och bebyggelsevariabler förklarar i mycket högre grad de totala driftsutgifterna än utgifterna på någon enskild huvudtitel. Detta tyder på att helheten bestäms av andra variabler än delarna. Vidare visar det sig att driftsbudgetens totala bruttokostnader (huvudtitlar 0–8) har ett högre förklaringsvärde än skattekraften för utgifterna inom många huvudtitlar och delområden.

Demografiska, geografiska, sociala och ekonomiska variabler som är viktiga vid förklaringen av utgifterna på enskilda verksamhetsområden saknar dessutom betydelse vid förklaringen av hela driftbudgetens omfång. Vid förklaringen av hela budgeten framträder i stället andra variabler, som ej varit signifikanta vid förklaringen av enskilda utgiftsområden. Dessa variabler är politiska majoritetsförhållanden (andelen röster från socialdemokrater och vänsterpartiet kommunisterna), inkomstfördelningens snedhet i kommunen (maximal utjämningsprocent) och lönekostnaderna per anställd i kommunen.

Ju mera ojämn inkomstfördelningen är desto fler invånare tjänar på att kommunen sköter service och finansierar denna med skatt – en skatt som är proportionell mot inkomsterna. Det visar sig att ju ojämnare inkomstfördelningen är, desto större är kommunens utgifter. Lönekostnaderna per kom-

munalt anställd kan ses som ett pris på den kommunala servicen. Denna variabel har en signifikant negativ inverkan på utgifterna. Om detta resultat är giltigt inte bara vid jämförelse mellan olika kommuner vid en tidpunkt utan också för förändringar över tiden, innebär det att snabbt stigande lönekostnader har en mycket starkt återhållande effekt på kommunal konsumtion. De politiska majoritetsförhållandena behandlas senare

En beslutsprocess av detta slag utesluter inte att verksamheterna och utgifterna beslutas på grundval av kommuninvånarnas preferenser. Men den lägger ut hinder mellan kommuninvånarnas önskemål och det kommunala beslutsfattandet. Budgeten spelar en självständig roll som restriktion för de kommunala beslutsfattarna, trots att den inte "borde" ha denna roll eftersom den "egentliga" restriktionen utgörs av kommuninvånarnas inkomster. Detta kan tolkas så att utdebiteringen inte är fritt rörlig eller värderas politiskt.

En annan fråga av intresse är, om beslutsfattandet är inriktat på invånarnas behov eller på den kommunala organisationen. Detta kan belysas av om utgiftsbesluten avser huvudtitlar och förvaltningars budgetandelar eller om de avser funktionella verksamheter. Jämsides har vi prövat modeller där variablerna utgörs av utgifter per huvudtitel och modeller där utgifterna grupperats efter funktionella samband. I det senare fallet har exempelvis utgifterna på huvudtitel 0, central förvaltning, sammanförts med utgifter för gemensam administration för fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning och utgifter för förvaltningsfastigheter samt byggnads- och planväsen, eftersom dessa verksamheter tillsammans utgör en funktionell enhet. Men modellerna förklarar detta funktionella aggregat sämre än de förklarar central förvaltning enbart. Likaså förklarar modellerna delar av huvudtitlar sämre än hela huvudtiteln, trots att det kan tyckas att delarna inte har så mycket med varandra att göra. Detta gäller exempelvis huvudtitel 1, Rätts- och samhällsskydd, som omfattar brandväsen, civilförsvarsutgifter och värnpliktigas familjebidrag. Huvudtiteln förklaras bättre än enbart brandförsvar. Huvudtitel 5 består av många olika industriella verksamheter: kraft-, värme-, energi-, vatten-, avlopps- och renhållningsverk. Men dessa förklaras var för sig i mindre utsträckning än hela huvudtitelns utgifter.

Detta tyder på att beslutsprocessen i kommunerna i stor utsträckning är fixerad vid budgetens indelning i titlar. Resultatet kan tolkas på många olika sätt. En möjlighet är att beslutsprocessen tar sikte på att fördela pengar och inte på att styra kommunens verksamheter. En annan tolkning är att beslutsprocessen är ett förhandlingsspel mellan de kommunala förvaltningarna. Detta innebär återigen inte att kommuninvånarnas önskemål skulle sakna betydelse för verksamheterna, men det betyder att dessa får göra sig gällande i efterhand, inom de ramar som givits olika förvaltningar. Naturligtvis kan det också tyda på att den kommunala titelindelningen verkligen är funktionell. Men detta är mindre troligt.

Ett viktigt undantag från ovannämnda resultat är socialhuvudtiteln. Den inrymmer många starkt skiftande verksamheter som var för sig förklaras bättre än hela huvudtiteln.

Men det finns också indicier som går i motsatt riktning. En snävt organisationsorienterad beslutsprocess kan vara helt inriktad på verksamheternas finansiering. Detta bör medföra att nettodriftskostnaderna – dvs. brut-

todriftskostnader minus avgifter och specialdestinerade statsbidrag – står i centrum för beslutsprocessen. Budgetredovisningen är i många kommuner byggd på nettokostnaderna. Men de modeller som prövats för att förklara nettokostnaderna, både på enskilda huvudtitlar och totalt, har inget högt förklaringsvärde. Bruttodriftskostnader förklaras avsevärt bättre, vilket kan tyda på att beslutsprocessen gäller verksamheterna eftersom bruttodriftskostnaderna säger mer om dessa. Detta kan emellertid också tolkas så att beslutsprocessen gäller organisationens finansieringsbehov, men att därvid avgifter och inkomster i olika verksamheter flyter in i den gemensamma budgeten.

8.2.4 *Fungerar kommunen som beslutsenhet?*

Det kan ifrågasättas om kommunen utgör en väl avgränsad beslutsenhet. De politiska partier som regerar i kommunerna är desamma som regerar i landstingen, och dessa har ofta en regional organisation. Det kan tänkas att det är de politiska partierna som utgör den i sammanhaget betydelsefulla beslutsenheten, och att besluten i en kommun då inte kan analyseras isolerade från beslut i angränsande kommuner och i landstinget.

En analys av utgiftsskillnader – verksamhetsnivåer – mellan län istället för mellan kommuner visar, att enkla förklaringsmodeller med skattekraft, bebyggelsevariabler och statsbidrag ökar i förklaringsvärde. De totala bruttokostnaderna förklaras nu till 85 procent mot 67 procent på kommunnivå. Om det råder slumpmässiga skillnader mellan kommunerna oavsett vilka län de tillhör bör förklaringsvärdet öka när de kommunvisa observationerna aggregeras. Men förklaringsvärdet ökar mindre än väntat, vilket tyder på att det råder systematiska skillnader mellan kommuner som ligger i olika län. Detta kan tolkas så att utgifterna påverkas av variabler som skiljer sig mellan länen. En sådan variabel skulle kunna vara landstingens utgifter.

Av detta kan två alternativa slutsatser dras: antingen behandlar beslutsprocessen kommuners och landstings verksamheter gemensamt, eller tar kommunens beslutsprocess hänsyn till landstingets verksamheter.

I tabell 8.2 jämförs dessa två olika modeller. T. ex. kan man utläsa av tabellen att om den beskattningsbara inkomsten i kommunen (första kolumnen) ökar med 1 000 kr. per invånare så ökar kommuners och landstings utgifter per invånare i länet (första raden) 350 kr.

Båda modellerna ger goda resultat (determinationskoefficienter 0,85 respektive 0,78). Länsmodellen har av de skäl som angavs ovan naturligen ett högre förklaringsvärde än kommunmodellen. Denna länsmodells förklaringsvärde är emellertid lika stort som en länsvis modell utan landstingsutgifter. Om vi håller aggregeringsnivån konstant stiger således inte förklaringsvärdet när landstingens utgifter förs in i modellen.

Den här använda kommunmodellen har ett högt förklaringsvärde jämfört med andra modeller som bygger på observationer av enskilda kommuner. Vad som är intressant är att regressionskoefficienten för landstingens bruttokostnader har det förväntade negativa tecknet och att koefficienten därtill skiljer sig signifikant från noll. Det betyder att kommunerna i sin beslutsprocess tycks ta hänsyn till sitt landstings verksamheter. Har landstinget höga utgifter, minskar kommunerna sina. För varje ökning av landstingets

Tabell 8.2 Jämförelse mellan modeller för beslutsprocesser på kommun- och länsnivå. Regressionskoefficienter. (Se förklaring i texten.)

Beroende variabel Total bruttokostnad, 1 000-tals kr./inv.	*Förklaringsvariabler*					
	Beskattningsbar ink. per inv. 1 000-tals kr.	Tätortsgrad, procent	Inv. per km², 1 000-tal	Statsbidr. 1 000-tals kr. per inv.	Bruttokostn. i landsting 1 000-tals kr. per inv.	Determinationskoefficient
Kommuner o. landsting	0,35[a]	$0{,}95 \cdot 10^{-2}$	0,56[b]	0,99[b]		0,85
Kommuner	0,15[a]	$0{,}87 \cdot 10^{-2}$[a]	0,39[a]	1,39[a]	–0,46[a]	0,78

[a] Skiljer sig signifikant från noll på 1 procent-nivån
[b] Skiljer sig signifikant från noll på 5 procent-nivån

Anm. I kommunmodellen ingår ytterligare några variabler vilka ej redovisas och som i viss mån bidrar till förklaringsvärdet. Observera att kommunmodellen bygger på 278 kommunvisa observationer och länsmodellen på 23 länsvisa observationer.

utgifter med 1 000 kronor per invånare minskar den enskilda kommunen sina utgifter med 460 kronor per invånare.

Resultaten strider inte mot en beslutsmodell där landstingens och kommunernas utgifter behandlas gemensamt. Dock talar de snarast för att kommunerna utgör självständiga beslutsenheter, vilka i beslutsprocessen tar hänsyn till landstingets verksamheter. Orsaken till att analysen ger dessa resultat är emellertid den omständigheten att Göteborg, Malmö och Gotlands kommuner själva ombesörjer landstingsverksamheterna. Så snart dessa kommuner utesluts bland observationerna försvinner denna effekt.

Däremot kvarstår en dylik effekt – en substitutionseffekt, skulle man kunna säga – på några olika kommunala delområden även sedan de "landstingsfria städerna" uteslutits. Ett sådant område är åldringsvården. Landstingens utgifter för sjukhem tycks utgöra ett substitut för kommunernas utgifter på detta område. Det gäller också kommunernas utgifter för hamnar, kommunikationer och näringsliv, där landstingens utgifter på diversetiteln (som omfattar just detta) utgör substitut. Denna effekt är emellertid helt och hållet hänförlig till Stockholms län, där landstinget övertagit kollektivtrafiken. Utesluts Stockholms läns kommuner bland observationerna kan alltså inget sådant samband beläggas. Vidare finns ett negativt samband mellan landstingets sociala utgifter och de enskilda kommunernas allmänna socialutgifter. Ifråga om hälso- och sjukvård är sambandet också negativt, men detta resultat är statistiskt säkerställt bara om de "landstingsfria städerna" ingår.

Ifråga om undervisning, där utbytesmöjligheter också kan tänkas föreligga, är sambandet inte klarlagt. Ett svagt, ej signifikant, *positivt* samband föreligger mellan landstingets undervisningsutgifter per invånare i länet och den enskilda kommunens utgifter per invånare för grundskola. Samma förhållande gäller kommunernas utgifter för gymnasieskola.

Man kan spekulera över om orsakssambandet här inte är det omvända – att landstingets satsning på utbildning påverkas positivt av kommunernas utbildningsinsatser. För detta talar att landstingets utbildningar i allmänhet

utgör påbyggnad på kommunernas grundskole- och gymnasieutbildning. Om således kommunerna utbildar fler invånare och utbildar dem bättre, så ökar behov av och efterfrågan på den gymnasiala och eftergymnasiala yrkesutbildning som landstingen svarar för.

8.2.5 *Ömsesidigt beroende kommuner*

Kommunernas starka beroende av landstingens göranden och låtanden kan innebära att kommunerna också sinsemellan tar hänsyn till varandras göranden och låtanden. Vissa belägg finns också för detta, även om det inte uttryckligen formulerats sådana samband. En rad observationer tyder på att en kommun som utgör centrum i en region bär större utgifter för vissa verksamheter än kringliggande kommuner. Detta gäller även på områden där någon uttalad uppgiftsfördelning – som t. ex. på skolans område – inte förekommer. Ortstypen *regionala centra* (se avsnitt 7.2.1) får således bära större utgifter per invånare för brandförsvaret än kommuner som ligger nära ett regionalt centrum. Vidare har förortskommuner markant lägre utgifter för brandförsvar än andra kommuner. Det förefaller således som om kringliggande kommuner kan förlita sig på centralorternas stora resurser för brandberedskap och därmed dimensionera sin egen beredskap på ett annat sätt än andra måste göra.

Även med hänsyn tagen till skillnader i tätortsgrad och befolkningstäthet visar det sig att stadsbyggnadskostnaderna till en större del bärs av kommunen i en regions centrum än av kringliggande kommuner. Men *servicebasorter och kommuncentra som ligger utanför större arbetsmarknad* får bära sina stadsbyggnadskostnader själva. Samma förhållande gäller verksamheterna på huvudtitel 4, hamnar, kommunikationer och näringsliv. Detta är verksamheter som ombesörjes av centrum medan periferin drar nytta av dem.

Förorter till storstäderna har markant lägre utgifter än dessa på huvudtitel 5, industriella verksamheter. Det kan tyda på en förmånlig debitering från storstädernas sida ifråga om vatten- och avloppsavgifter m. m.

8.2.6 *Kommuninvånarnas önskemål*

Betydelsen av kommuninvånarnas uppfattningar i beslutsprocessen är svår att kartlägga. Det är dock uppenbart att vissa behov slår igenom på besluten. Således är befolkningsstrukturen betydelsefull för utgiftsnivåerna på olika områden. Andelen barn och ungdomar inverkar starkt på skolutgifterna per invånare. Andelen äldre har ett starkt positivt samband med utgifterna för åldringsvård per invånare.

Detta är kanske inte så förvånande, men befolkningsstrukturen övar också ett annat mindre självklart inflytande på den kommunala aktiviteten. Ju större andelen barn och ungdomar är i en kommun, desto lägre är utgiften *per skolbarn* i grundskola och gymnasium. Om föräldrarna till skolbarnen utgjorde en påtryckningsgrupp hade man väl snarast väntat sig en ökad skolsatsning, när dessa föräldrar utgör en större andel av hela valmanskåren. Istället visar sig sambandet alltså vara det omvända. För den vuxna be-

folkningen ökar priset för att ge varje barn en bra skola, ju fler dessa barn blir. Resultatet tyder alltså snarast på att valmanskåren som helhet eller dess ställföreträdare är priskänsliga. Samma förhållande gäller satsningen per åldring som minskar när åldringarna är en större del av befolkningen.

Huruvida sådana resultat är uttryck för väljarnas eller de valdas uppfattningar kan inte avgöras. De analyserade uppfattningarna kan hysas av båda grupperna. Vi kan bara konstatera att politikerna inte tycks gå emot uppfattningar som kan hysas av kommuninvånarna. Skolbarns föräldrar och pensionärer tycks inte utgöra någon stark påtryckningsgrupp.

Också rent politiska variabler, såsom majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige, kan väntas öva inflytande på verksamheterna. Det kan tolkas som att politikerna – som möjligen är representativa för väljarnas uppfattningar – har inflytande på besluten. Sedan hänsyn tagits till effekterna av ekonomiska, demografiska och stadsbyggnadsmässiga förhållanden är det emellertid svårt att belägga samband mellan majoritetsförhållanden och utgiftsnivåer. Det är bara i fråga om skolmåltider, åldringsvård och bostadspolitiska verksamheter som socialistisk majoritet samvarierar med hög utgiftsnivå. Så är däremot inte fallet när det gäller t. ex. barntillsyn och exploateringsverksamhet, vilket man kanske kunde vänta.

Det politiska inflytandet gör sig kanske gällande på andra sätt än i fråga om utgiftsprogram. Det kan tänkas att detta inflytande är större på avvägningen mellan privatägda och allmännyttiga lägenheter, omfattningen av avgifts- och lånefinansiering m. m, men så är inte fallet. Däremot spelar de politiska majoritetsförhållandena en otvetydig roll för driftsbudgetens omfattning. Ju större andelen röster är på det socialistiska blocket, desto större är de samlade kommunala driftsutgifterna per invånare. De politiska förhållandenas betydelse syns således i främsta rummet gälla den allmänna inställningen till kommunala aktiviteter. Socialdemokrater och representanter för vänsterpartiet kommunisterna har allmänt en större benägenhet att stödja utgifter till kommunal verksamhet. Men denna inställning gäller således inte särskilda områden. I varje fall kan ett sådant inflytande inte spåras på områden som ofta står i centrum för den politiska debatten såsom socialvård, avgiftsfinansiering och barntillsyn.

Den konstaterade samvariationenen mellan befolkningens inkomster – skattekraften – och den kommunala servicens omfattning motsäger inte hypotesen att invånarnas önskemål påverkar beslutsfattandet. Detta samband kan emellertid också ges andra tolkningar. Men något samband mellan invånarnas inkomster och efterfrågan på kommunal service – vare sig positivt eller negativt – är det naturligt att vänta sig.

8.2.7 *Statens roll för kommuners beslut*

Också statens inverkan på beslutsprocessen i kommunerna har studerats. Vissa verksamhetsområden är reglerade av staten och utgifterna för dessa kan därför väntas variera på annat sätt än för områden där kommunerna har stor frihet att själva bestämma om verksamheten. Men sådana skillnader är svåra att upptäcka. T. ex. borde inte utgifterna per invånare i skolåldern för grundskolan, vars minimistandard är noga reglerad av staten, påverkas av skattekraften i kommunen. Men så är fallet, och denna påverkan är

densamma ifråga om gymnasierna, som är en frivillig verksamhet. Möjligen kan en likriktande effekt av den statliga regleringen av skolan spåras i spridningen av utgifter per invånare, som är mindre inom huvudtiteln undervisning och kultur än inom övriga huvudtitlar.

Statens bidrag till kommunerna har genomgående en starkt positiv inverkan på verksamheterna. Orsakssambandet kan naturligtvis vara omvänt, dvs. att ökade utgifter för en viss verksamhet ökar statsbidragen, eftersom statsbidragen *exklusive* bidrag till verksamhet på just denna huvudtitel. Av Sambandet har analyserats på följande sätt. Effekterna på en huvudtitels utgiftsnivå av kommunens *totala* statsbidrag har jämförts med effekten av stadsbidragen *exklusive* bidrag till verksamhet på just denna huvudtitel. Av resultaten kan man sluta sig till att det omvända sambandet spelar en helt underordnad roll. Effekten av bidragen är densamma i båda fallen. Likaså har effekten av de särskilda statsbidragen för skatteutjämning jämförts med effekten av övriga statsbidrag. Effekten är också här densamma. Ökar bidrag i någon form med en krona så ökar de kommunala driftskostnaderna med ungefär en krona och 25 öre.

Bidragen har, oavsett om de är allmänna eller specialdestinerade, samma effekt. Denna effekt är också ca sju gånger större än skatteunderlagets effekt, vilket med hänsyn till den utdebitering som rådde 1975 är vad man kunde vänta sig, om statsbidragen har en rent budgetförstärkande effekt. Resultatet anger också att den kommunala beslutsprocessen utgår från *kommunens* inkomster och inte från *kommuninvånarnas* inkomster. Om statsbidragen vore att betrakta som en förstärkning av kommuninvånarnas inkomster skulle nämligen effekten av bidragen vara mycket mindre. Effekterna på respektive huvudtitel är desamma oavsett om specialdestinerade bidrag ingår eller ej. Detta gör att det finns grundad anledning att ifrågasätta meningen med att specialdestinera bidrag. Meningen är ju att påverka en viss kommunal verksamhet särskilt. Även om dessa resultat inte utesluter att den bidragsstödda verksamheten påverkas mer än andra verksamheter så står det klart att de specialdestinerade bidragen också har påtagliga effekter på alla andra områden. Effekten av statsbidrag framgår av tabell 8.3.

Bidragsvariablerna erhåller mycket höga koefficienter så länge demografiska och bebyggelsemässiga variabler ej ingår i modellerna. När dessa införs sjunker koefficienterna och bidragens förklaringsvärde. Detta pekar på nöd-

Tabell 8.3 Statsbidrags effekt på kommunernas utgifter på olika huvudtitlar. Ökning av kommunens utgifter i kronor per invånare vid en ökning av statsbidragen med 1 krona per invånare

		Kronor
0	Central förvaltning	0:08
1	Rätts- och samhällsskydd	0:01
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	0:17
3	Stadsbyggnad, gator och vägar	0:10
4	Hamnar och kommunikationer	0:06
5	Industriell verksamhet	–
6	Undervisning och kultur	0:52
7	Socialvård och socialförsäkring	0:27
8	Hälso- och sjukvård	–

vändigheten av att i modellerna innefatta sådana variabler som har ett starkt samband med bidragen genom bidragens konstruktion. Demografiska och bebyggelsemässiga variabler är ofta underlag för bidragsberäkningen, t. ex. antal barn i skolåldern och kostnadsläget i kommunen. Samtidigt inverkar dessa variabler direkt på utgifterna. Bidragens roll överskattas, så länge de demografiska och bebyggelsemässiga variablerna ej tagits med i analysen.

Sammanfattningsvis har vi funnit så stor stabilitet i samband mellan variabler som kan förmodas ha betydelse för beslut om utgiftsprogram och utgiftsnivåer i olika kommuner, att det finns skäl att tala om en enhetlig kommunal beslutsprocess. Utgiftsnivån på vissa delområden och utgiftsnivån totalt för en kommun låter sig förklaras till ca 80 procent av ett ganska litet antal variabler.

Kommuner med likartade förutsättningar agerar alltså på ungefär samma sätt och kommunalrådets morgonhumör verkar således inte spela någon större roll för de beslut som fattas och omsätts i utgiftsprogram. Det är istället ekonomiska, demografiska och stadsbyggnadsmässiga variabler som ger utslag. De politiska majoritetsförhållandena spelar definitivt en roll för den kommunala budgetens omfattning. Ingenting talar emot att kommuninvånarnas preferenser är vägledande för beslut om servicenivån, men det är heller inte möjligt att belägga att så är fallet.

Det finns ett metodologiskt dilemma vid skattningar av modeller för kommunala verksamheter. Det gäller valet av den aggregeringsnivå på vilken vi söker förklara de kommunala verksamheterna. På en mer aggregerad utgiftsnivå förklaras ofta – men inte alltid – en större del av variationen i verksamheternas omfattning än på en mindre aggregerad nivå. T. ex. förklaras de totala utgifterna på huvudtitel 3 bättre än den del därav som går till gator och vägar. Summan av bostadspolitiska utgifter förklaras bättre än utgifterna för vissa enskilda bostadspolitiska verksamheter. Samtidigt framträder delvis andra förklaringsvariabler på den lägre aggregeringsnivån än på den högre, vilket är ägnat att öka förståelsen av beslutsprocessen.

8.3 Det regionalpolitiska beslutssystemet

I beslutsmängden som formar den politik som förs inom ett sakområde kan två kategorier beslut urskiljas. Dessa kan benämnas *programbeslut* respektive *genomförandebeslut*. Programbesluten är i huvudsak inriktade på generella objektkategorier. I denna grupp faller de normerande beslut som återfinns i författningar av skilda slag. Den andra kategorin är genomförandebesluten. Dessa beslut avser enskilda ärenden inom olika ärendeområden. De blir således normtillämpande respektive medelsanvändande. I det svenska nationella politiska systemet fattas programbesluten formellt av organ på nationell nivå. Riksdag, regering och de centrala ämbetsverken är de formella aktörerna. I förberedelserna för programbesluten kan en mängd andra aktörer medverka som initiativtagare, i utredningar och i remissomgångar. Ifråga om genomförandebesluten kan alla nivåer vara inblandade.

För de olika åtgärdshelheterna i samhället, oftast benämnda i termer av sektorer, (arbetsmarknadspolitik, jordbrukspolitik, etc.) skapas på detta sätt

en viss beslutsordning. Även för områden som är mindre påtagliga i sektorstermer, dvs. åtgärdshelheterna omhänderhas av ett system av myndigheter och inrättningar utan en klart iakttagbar organisering, är det på liknande sätt möjligt att avskilja en särskild beslutsordning. Det område som rör samhällsmål för regional utveckling – eller regionalpolitik – faller sålunda mycket utpräglat inom en multiorganisatorisk inramning. Beslutsordningen för denna regionalpolitik benämns fortsättningsvis det regionalpolitiska beslutssystemet.

Vilka är då de politiskt-administrativa villkoren för regionalpolitiken som en åtgärdshelhet? Vilka förutsättningar ger befogenhetsfördelningen mellan organ på samma nivå? Vilken roll spelar utformningen av beslutsstrukturen på nationell respektive regional nivå?

8.3.1 *Aktörerna och ålagda funktioner*

Utgångspunkten för att avgränsa det regionalpolitiska beslutssystemet kan tas i de av statsmakterna uttryckta målen för regionalpolitiken. Målen skall uppnås genom prestationer från samhällets sida. Bland åtgärder med regionalpolitisk effekt finns först en grupp som explicit kallas regionalpolitiska. Hit hör exempelvis åtgärder som sorteras under rubriker som regionalpolitiskt stöd. En andra grupp utgörs av beslut och åtgärder som primärt säger sig ta sikte på att tillgodose de mål som statsmakterna uppställt för regionalpolitiken, även om termen regionalpolitik inte uttryckligen förekommer i samband med beslutet eller åtgärden. Hit kan föras olika beslut om såväl förutsättningar för regional utveckling – typ ortsplan och befolkningsramar – som åtgärder för speciella objekt. Vad gäller de sistnämnda finner vi exempelvis särskilda fonder såsom Norrlandsfonden eller speciella stödåtgärder i glesbygder. Vidare kan man räkna med beslut och åtgärder som primärt har annat syfte, men som också har en medveten regionalpolitisk dimension. Det innebär att där finns en inriktning också mot de mål som statsmakterna uppställt för regionalpolitiken, oaktat om beslutet eller åtgärden primärt faller inom en annan sektor.

Med ovan angivna betraktelsesätt kan systemet för samhällets regionalpolitik grovt skisseras utifrån en enkel mål-medel-uppställning på följande sätt.

Ett brett politikområde som regionalpolitiken är, vilket framgår av översikten, relativt komplext. Målen är flera och dessutom uttryckta i mycket allmänna och vaga termer. I tabell 8.4 ligger samtidigt en kraftig förenkling vad gäller de uppräknade medlen. Vissa av dem betraktas ibland som mellankommande mål för att nå mera slutliga syften. En uppställning med klart avgränsade mål och lika klart kopplade medel blir förenklad. Den bild som många gånger frammanas består av flera olika mål-medel hierarkier. I ett avseende har sådana mål-medelkedjor beaktats i och med att befolkningsramar och ortssystem har satts upp som intermediära mål. I vissa sammanhang betraktas de som renodlade instrument jämställda med andra åtgärder för att främja regional utveckling.

Enligt tabellen identifieras ett tjugotal "medel" inom regionalpolitiken Dessa medel eller aktörsfält skiljer sig som framgår betydligt till sin karaktär. De ryms inom ett spektrum från väl avgränsade åtgärder som lokalise-

Tabell 8.4 Systemet för politiken för regional utveckling

Mål	Likvärdiga sysselsättningsmöjligheter Likvärdig tillgång till social, kommersiell, kulturell service, god miljö				
Intermediära mål	Ortssystem, befolkningsramar				
Medel	Ekonomi	Sysselsättning	Service	Planering	Sektorsåtgärd
	Skatteutjämningsbidrag	Stödområdesindelning Lokaliseringsstöd Utbildningsstöd Glesbygdsstöd Sysselsättningsstöd Flyttningsstöd Transportstöd Lokaliseringssamråd Industricentra Delegationer Om- och nylokalisering av statlig verksamhet Fonder Kreditstöd, garantilån	Stöd till kommersiell service i glesbygd Försöksverksamhet med social service i glesbygd Stöd till lantbruksföretag i vissa glesbygder	Länsplanering Fysisk planering Informationssystemet företag – samhälle	Sektorsåtgärd enligt riktlinjer för regionalpolitiken

ringsstöd, över planeringsomgångar, till det område som täcks av en generalklausul att alla myndigheter i sin verksamhet skall iakttaga de riktlinjer för regionalpolitiken som riksdagen godkänt. Sektorsspecifika åtgärder måste således beaktas i den mån regionalpolitiska effekter vägts in i handlingslinjer och i tillämpning. I och med att denna sistnämnda aspekt finns med, blir det regionalpolitiska beslutssystemet mycket omfattande sett till antalet tänkbara aktörer. Teoretiskt skulle det i ett givet läge kunna tänkas omfatta alla samhällets myndigheter och inrättningar.

De identifierade ärendeområdena inom regionalpolitiken är både många och heterogena till sin karaktär. Vissa av dem blir också i föreliggande sammanhang av mindre intresse. Det gäller de ärendeområden som i och med ett programbeslut är helt programmerade vad gäller genomförandet. Skatteutjämningsbidraget är ett sådant ärendeområde. I och med att lagen antagits föreligger enbart tekniska operationer. Även det ärendeområde som benämnts stödområdesindelning kan föras åt sidan. Indelningen fastställs i förordning av regeringen och föranleder sedan som eget ärendeområde inte några inåtriktade programbeslut eller genomförandebeslut. Det område som benämnts om- och nylokalisering av statlig verksamhet innefattar både generella anvisningar och särskilda åtgärder såsom omlokaliseringen av ämbetsverk från Stockholm till ett antal orter i landet. Den sistnämnda omlokaliseringen reglerades engångsvis och ger ingen anledning att uppdela besluten i inåtriktade och utåtriktade.

Den regionalpolitiska medelsarsenalen är omfattande men även mångskiftande. Organisatoriskt är bilden lika uppsplittrad. De regionalpolitiska ärendeområdena involverar en mängd aktörer på olika administrativa nivåer och inom flera funktionellt specialiserade organisatoriska enheter. Det formella administrativa systemet består dels av en uppsättning organ som har

direkt tilldelade resurser för olika regionalpolitiska program, dels av alla andra myndigheter och inrättningar i den mån de iakttar riktlinjerna för regionalpolitiken. Ett formellt administrativt system med regionalpolitiska uppgifter blir därför svårt att klart beskriva. Hur det ser ut måste alltid empiriskt avgöras i varje nytt ögonblick.

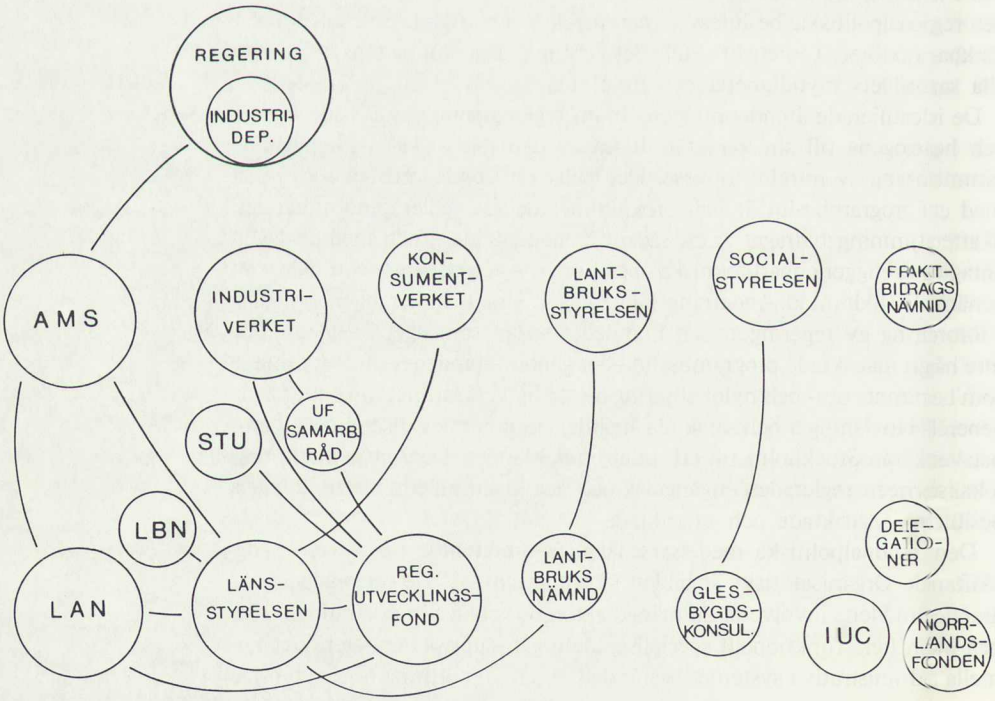
Redan en enkel teckning av de regionalpolitiska programmen inriktade på ekonomiska stödåtgärder för sysselsättning och service ger en bild av ett sammansatt nätverk. I figur 8.2 speglas ett antal av de formella och legala relationer som föreligger mellan olika organ som på något sätt är inkopplade på att genomföra regionalpolitiska stödåtgärder.

Om bilden kompletteras med de olika planeringsåtgärder som legitimeras av bl. a. regionalpolitiska skäl blir nätverket än mer svåröverskådligt. Den länsplanering som riksdagen beslutade om på hösten 1976 bygger på ett omfattande kontaktarbete. Det samordnande ansvaret vilar på länsstyrelsen. Andra statliga länsorgan skall medverka i planeringen genom att ta fram underlag och delta i utformningen samt besluta i frågor som behandlats i planeringen. Respektive centrala statliga myndigheter skall utforma nödvändiga anvisningar. Kommuner och landsting liksom lokala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer deltar också i planeringen även om deras medverkan inte kan regleras genom förordningar och föreskrifter. På samma sätt som för länsplaneringen berör och aktiverar den fysiska planeringen ett antal organ på samtliga samhällsnivåer.

I det mångskiftande nätverket för regionalpolitisk verksamhet kan man emellertid urskilja några mer centrala aktörer på olika nivåer.

De centrala aktörerna på den nationella nivån är industridepartementet, arbetsmarknadsstyrelsen och industriverket. På den regionala nivån är länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och regionala utvecklingsfonden de framträ-

Figur 8.2 Några aktörer i det regionalpolitiska beslutssystemet.



dande organen. Samtliga dessa organ har ålagda funktioner vid verkställighet inom några ämnesområden. De regionala organen ifråga anges dessutom som samrådspartners i många fall, där andra organ har ålagts att handlägga och pröva ärenden.

På departementsnivån och inom olika myndigheters formella organisation finns några särskilda enheter inrättade för att handha företrädesvis regionalpolitiska frågor. Till industridepartementet finns ett regionalpolitiskt råd knutet. Inom samma departement finns en lokaliseringsenhet och en enhet för regional utvecklingsplanering jämte en särskild delegation för etableringsfrågor. Inom arbetsmarknadsstyrelsen handhas regionalpolitiska frågor av lokaliseringsenheten. Regionalekonomiska enheten är länsstyrelsens avdelning för de regionalpolitiska ärendena, även om andra enheter, som naturvårdsenhet och planenhet, berörs av handläggningen av enskilda ärenden.

Även om det formella regionalpolitiska beslutssystemet kretsar kring de angivna organen har inget av dem regionalpolitiken som sin enda specialitet. De flesta organ som ingår i den regionalpolitiska organisationen är bara tangerade, även om enskilda medlemmar eller enheter kan vara fullt ut engagerade. Vi får därför ingen enhetlig sammanhängande hierarki, utan tvärtom flera formella hierarkier att beakta. Ingen förefaller därför heller vara i position att styra och kontrollera det hela. På varje nivå (nationell, regional, lokal) kan en potentiell pool av organisationer identifieras utifrån de olika programmens målsättningar. Detta ger i sin tur en föreställning om vilka administrativa imperativ som föreligger för varje program.

Beslutsfunktionerna är fördelade såväl vertikalt som horisontellt. Regerings- och departementsnivån har i förordning ålagda beslutsfunktioner ifråga om vissa projekt som faller inom den ekonomiska stödarsenalen (lokaliseringsstöd, introduktionsstöd, sysselsättningsstöd och glesbygdsstöd m. m.). På verksnivån prövar arbetsmarknadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, konsumentverket och fraktbidragsnämnden likaledes framställningar om stöd i vissa fall. Statens industriverk prövar ärenden om industrigarantilån som inte direkt tas upp av regeringen och utövar statens huvudmannaansvar för de regionala utvecklingsfonderna. På verksnivån har delegationen för informationssystemet företag – samhälle huvudmannaansvaret för informationsutbytet mellan företag och samhällsorgan som grundas på lagen om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor.

På den regionala nivån har länsstyrelse, länsarbetsnämnd och lantbruksnämnd att pröva framställningar om vissa stöd. De ingår när det gäller dessa ärenden i den vertikala beslutskedjan regering – arbetsmarknadsstyrelse – regional nivå. Prövningen är begränsad till vissa specificerade verksamheter och inom angivna ekonomiska ramar. Ansökningarna skall dessutom röra verksamhet inom det allmänna stödområdet.

I handläggningen av de olika regionalpolitiska åtgärderna är uppgiften att *bereda* ärenden som aktualiseras huvudsakligen tilldelad organ som lyder direkt under beslutsmyndigheten. Länsstyrelsen har dock en särställning och ett beredningsansvar i ärendegångar där utpräglade sektorsorgan har beslutsansvar.

Samrådsåligganden är ofta specificerade företrädesvis mellan regionala organ. Ett utbrett samråd är föreskrivet mellan länsstyrelsen och andra regionala organ. Besluts-, beredning- och samrådsåligganden framgår av tabell 8.5.

Tabell 8.5 Regionalpolitiska åtgärder. Vem beslutar, bereder och samråder?

Program	Beslutsorgan	Beredningsorgan	Samrådsorgan
Stödområdesindelning	Regering	Lst, kommuner	
Lokaliseringsstöd	a) Regering	AMS	LAN
		Lst	Lbn
			Regional utvecklingsfond
	b) AMS	Lst	Övriga berörda
	c) Lst	Lst	–"–
			–"–
Introduktionsstöd, utbildningsstöd	a) Regering	AMS	Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer
	b) AMS	LAN	–"–
	c) LAN	LAN	–"–
Sysselsättningsstöd	a) Regering	AMS	
	b) AMS	LAN	
	c) LAN	LAN	
Flyttningsstöd	AF		
Transportstöd	Fraktbidragsnämnd		
Kommersiell service i glesbygd	a) KV	Lst	Kommun
	b) Lst		
Stöd till lantbruksföretag i glesbygd	Lantbruksnämnd		Lst
			Regional utvecklingsfond
			Regionala turistorgan
DIS-systemet	Delegation	SCB	SCB
		Lst	Regionala och lokala organ
		LAN	
		Kommunstyrelse	
Lokaliseringssamråd			Regering och näringslivsorganisation
Industricentra	Riksdag		
	Regering		
Om- och nylokalisering av statlig verksamhet	Riksdag	Lst	
	Regering	Berörda organ	
Länsplanering	Regering	Lst	Landsting
			Kommuner
			Organisationer och övriga regionala organ
Fysisk planering	Regering	Lst	Landsting
			Kommuner
			Organisationer, övriga regionala organ

8.3.2 *Administrativa bindningar och samordning*

Som framgår är den regionalpolitiska "organisationen" omfattande och mångskiftande. De olika åtgärderna legitimeras emellertid alla av målen att skapa likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och likvärdig tillgång till service inom olika delar av landet.

Åtgärdsbatteriet består av samhälleliga resurser av skilda slag, som tas i anspråk på olika sätt. Vissa åtgärder är selektiva, andra är generellt verkande medel. Ur styrningsperspektiv kan åtgärderna ordnas på andra sätt. De kan vara administrativt tvingande. De kan vara instrument att påverka genom ekonomiska styrmedel eller de kan vara propagerande. De kan försöka påverka genom att utbilda och informera.

Behovet av samordning och samsyn, såväl horisontellt som vertikalt, ger sig mot denna bakgrund tillkänna bland alla dem som medverkar i planering och som mobiliserar resurser för och genomför skilda projekt för regional utveckling. Inte minst framträder detta behov när krav på konkreta åtgärder som påverkar sysselsättningsmöjligheter och serviceutbud till en väsentlig del riktas mot den offentliga sektorn.

I vilken utsträckning tillgodoser då det beslutssystem för regionalpolitiken som här tecknats olika samordningskrav? Analyser av detta slag är ett första steg för att nå ökad kunskap om hur det offentliga beslutsfattandet och den offentliga sektorn sätter hinder för eller ger möjligheter till effektiva samhällsåtgärder för regional utveckling.

Samordning refererar till aktiviteter som inriktar aktörer mot gemensamma mål eller som inordnar dem så att man undgår dramatiska konflikter eller motsättningar. Den samordning och samsyn som eftersträvas i de samhälleliga åtgärderna för regional utveckling kan analyseras med avseende dels på den form i vilken samordningen försiggår, dels på innehållet i eller målet för samordningen.

Samordning kan ske i många former. Olika myndigheters åtgärder kan samordnas genom en strikt genomförd besluts- och kompetensfördelning. Vissa åtgärder får underordnas andra avgöranden som vilar på en slutlig beslutsrätt. I andra fall kan påtvingade eller nödvändiga konsultationer innebära en ömsesidig anpassning eller påverkan. Samordning kan också ske genom förhandlingar mellan likvärdiga parter.

Samordning kan också ta sig olika uttryck sett till innehållet i eller målet för ansträngningarna. Innehållet i samordningen kan avse enkla företeelser som att inordna aktiviteter inom given totalram eller under minimikrav. Det kan gälla att undvika överlappningar eller dubbelarbete. Det kan vara fråga om att koppla åtgärder som hör samman i rätt tidssekvens. Anspråken kan ställas än högre genom krav på standardisering av vissa procedurer eller egenskaper i det slutliga utfallet av ansträngningarna.

Inom områden för offentlig politik som kännetecknas av att åtgärderna administreras och förs ut av en mängd myndigheter och andra aktörer, reses ofta kravet på samordning och samsyn mellan de olika agerande. Ofta förutsätts denna samordning inte kunna ske annat än genom i regler och föreskrifter fastställda relationer mellan de berörda. En analys av sådana relationer mellan olika aktörer kan ske på två nivåer. Varje speciell interaktion mellan aktörer kan analyseras för att vinna erfarenheter av samordningsproblem och kopplingsrestriktioner när offentliga program praktiskt genomförs. Men alla interaktioner är inte av engångsnatur. De ingår ofta i ett sammanhang med stabila strukturella förhållanden som inrymmer såväl över tiden fastvuxna relationer som förväntningar på framtida kontakter och relationer. De mer stabila strukturella förhållanden mellan agerande och potentiellt agerande som ingår i "organisationen" för ett visst program

utgör på så sätt en referensram som påverkar möjligheter till framgång eller misslyckande i samordningssträvanden.

En stor del av de politiska beslut som fattas, vare sig de är programbeslut eller genomförandebeslut, anger vad man vill uppnå för tillstånd i omgivningen. De besluten kan benämnas utåtriktade. I vissa fall är de renodlat normgivande medan materiella målsättningar dominerar på andra områden.

Andra beslut rör formen för beslutsfattandet. De är därmed inåtriktade. Genom dessa beslut fastläggs kompetensnivåer, handläggningsordning m. m. Olika resurser, ekonomiska och personella, ställs likaledes till organisationens förfogande.

I det följande skall två huvudområden inom det regionalpolitiska åtgärdsbatteriet diskuteras som exempel på de organisatoriska och institutionella villkoren för offentligt beslutsfattande och handlande. Det första blocket omfattar åtgärder som utgörs av ekonomiskt stöd till företag, organisationer, kommuner m. fl. Det andra området är länsplaneringen i relation till sektorsåtgärder.

Nedanstående enkla indelning utgör en principiell ram inom vilken de två typerna av program diskuteras.

Tabell 8.6 Regionalpolitiskt åtgärdsbatteri

	Normgivande och normtillämpande beslut	Resurstilldelande och resursanvändande beslut
Inåtriktade	Beslutsformer och procedurer	Personal och handläggningsresurser
Utåtriktade	Programmål och operationaliseringar	Anslag och medelstilldelning

Den regionalpolitiska medelsuppsättningen är mest fingraderad fråga om de ekonomiska stödåtgärderna. Genom en lång rad av programbeslut med inriktning på ekonomiska stimulansmedel finns en specificerad kvalitativ och kvantitativ ram inom vilken enskilda projekt genomförs.

Målsättningen för de ekonomiska stödprogrammen är tämligen rättfram. Det gäller att skapa sysselsättningstillfällen eller åtminstone att hindra att befintliga försvinner. Service skall upprätthållas på tillfredsställande nivå. Genom ekonomiska incitament skall en politisk målsättning genomföras. Företag först och främst, men även kommuner och enskilda skall stimuleras att medverka i att skapa eller bibehålla arbete eller service.

Målen är ytterligare specificerade genom att förordningar anger vad som skall vara uppfyllt för att stöd skall utgå. Endast viss verksamhet kan komma ifråga. Ersättning, bidrag, garantier och lån ges till företag som bedriver gruvdrift, industriell eller industriliknande verksamhet, viss serviceverksamhet eller uppdragsverksamhet. Likaså kan viss partihandel och turistnäring komma ifråga. Stödet gäller investeringskostnader av olika slag, arbetskraft och inträning eller utbildning av personal. Åtgärder som ryms inom beteckningen glesbygdsstöd utgår bl. a. till speciella sysselsättningsprojekt, till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser och till s. k.

hemarbete i glesbygden. Transportstöd utgår för transporter med järnväg eller landsvägstransport från, inom och i viss utsträckning till norra stödområdet.

Resurstilldelningen för stödprogrammen sker genom förslagsanslag i ramar för flera år. Den kvantitativa ramen är därmed, i likhet med den kvalitativa, väl avgränsad. När projekt skall genomföras finns likaså förtecknade ramar för omfattningen av stödet i varje enskilt fall, antingen angivna i procentsatser av kostnader eller i exakta summor.

De program och genomförandebeslut som är inåtriktade, dvs. de rör handläggningen inom förvaltningsorganisationen, gäller frågor som arbets- och kompetensfördelning, vem som skall ges möjlighet att deltaga m. m. Stödprogrammen utgör i dessa avseenden ett komplext nätverk. I vissa program är handläggningskedjan lång med föreskrivna mål-medelöverväganden på flera nivåer. Ingångarna i systemet kan också vara flera. I andra program är rutinerna enkla. I och med att lagstiftningen satts ikraft förutsätts relevanta överväganden vara gjorda. Det blir mest en fråga om att klassificera under givna regler. Transportstödet kan ses som ett exempel på förenklat förfarande. Det handläggs av ett organ, fraktbidragsnämnden. Stödet utbetalas i efterhand efter ansökan på särskild blankett.

Även i de fall där beslutsordningen kräver att noggranna mål-medelöverväganden sker, dvs. där beslut skall fattas efter prövning av förutsättningar och behov i varje enskilt fall, blir det i praktiken många gånger fråga om att använda schabloner i stödgivningen.

De inåtriktade beslut som rör resurssidan, dvs. hur man tillgodoser apparaten själv med handläggningsmöjligheter, vävs in i ordinarie petita- och budgetsammanhang.

Bidragssystemet vilar i stort på att initiativ tas underifrån och utifrån eller på att det system som skapas genom att olika program upprättas främjar sådana initiativ. Planeringsfasen för olika projekt är därför mycket litet beaktad i beslutssystemet. Stödprogrammen överlåter denna del till omgivningen, dvs. till dem som söker stöd. Detta förutsätter en viss "teknisk höjd" i utvecklingen, kunskap och förmåga hos de företag som söker stöd. I praktiken förekommer kontakter och överläggningar underhand mellan olika regionala organ och företag som många gånger är första steget mot en stödansökan.

Stödprogrammens utformning ställer inte heller några större krav på de offentliga aktörerna att mobilisera resurser för att enskilda projekt skall kunna genomföras. Anslagen finns där identifierade i budgeten utifrån riksdagens och regeringens rambeslut.

Tillsyn och uppföljning slutligen följer i stort den beslutsordning som gäller själva prövningen av ansökningar. Formellt beslutande organ för hela eller delar av ett ärende har att utöva nödig tillsyn och kontroll.

Länsplaneringen är en utvecklingsplanering. Huvuduppgifterna är att precisera allmänna regionalpolitiska mål, analysera problem som måste lösas för att dessa mål skall nås och att ange åtgärder som behövs för att avhjälpa problem. Ansvarsfördelningen för planeringen på olika nivåer är formellt sett klar. Den nationella nivån beslutar om länsplanering, ger anvisningar om obligatorisk information som skall återföras, föreskriver vilka som skall delta i samråd och vem som skall utföra vissa uppgifter och vad de skall

inriktas på. I det praktiska genomförandet förskjuts tyngdpunkten från central nivå till regional och lokal nivå vid olika tider. Det är i genomförandefasen en växling mellan regional och lokal nivå i verkställighet och återförande av information.

Använder vi den tidigare skisserade indelningen av beslut i utåtriktade respektive inåtriktade är de utåtriktade programbesluten företrädesvis kopplade till kartläggningskrav. Planeringsunderlag skall tas fram. Underlaget skall bestå av nulägesbeskrivningar, prognoser och problemskrivningar av befolknings- och näringslivsutveckling. Den offentliga verksamheten förs också in bl. a. genom sammanställningar av sektorsplaner.

Beslutsformerna och beslutsprocedurerna när länsplaneringen genomförs omsluter de flesta offentliga organ och inrättningar på samtliga samhällsnivåer. I generella påbud åläggs statliga myndigheter att medverka i planeringen. Kommuner och landsting men även icke-offentliga organ såsom fackliga organisationer och näringslivssammanslutningar är inbjudna som medverkande parter.

Det huvudsakliga ansvaret för att genomföra länsplaneringen vilar på länsstyrelsen. Samordningsansvaret är klart uttryckt. På samma sätt som gällde för de ekonomiska stödprogrammen uppvisar länsplaneringen en strukturell ram för planeringens genomförande.

I stort karakteriseras den av ett ömsesidigt oberoende mellan de organ och åtgärder som skall samordnas. En viss programkoppling finns föreskriven mellan länsstyrelsens planeringsarbete å ena sidan och olika sektororgans verksamhet å den andra. Myndighet skall varje år lämna länsstyrelsen redovisning för den planering inom den egna myndighetens verksamhetsområde som kan påverka utvecklingen i länet. Länsstyrelsen skall i sin tur förse statlig myndighet med planeringsförutsättningar. Resultatet av länsplaneringen skall också ligga till grund för andra myndigheters planering.

De flesta av de regionalpolitiska åtgärderna är klassiskt hierarkisk ordnade ifråga om beslutsstruktur och handläggning av de medel som ingår.

I några fall har man i utformningen av beslutsordningen försökt ta hänsyn till beroenden mellan olika aktörer som kan bidra till ett effektivt programgenomförande. Dessa relationer karakteriseras i stor utsträckning av ett ömsesidigt oberoende. För varje "deltagare" är relationen till en annan aktör i ett program bara en av många relationer som har regionalpolitska kännetecken.

Stödprogrammen kännetecknas av en utpräglad vertikal uppbyggnad. På den nationella nivån finns få sidokopplingar mellan verk och övriga inrättningar vad gäller regionalpolitiska handläggningar. På den regionala nivån finns vissa samordningsförutsättningar i rena programkopplingar. Så förutsätter t. ex. lokaliseringsstöd en rekryteringsplan. Länsarbetsnämnden, som har att handlägga sådana planer, kopplas på detta sätt programmässigt till länsstyrelsen i handläggningen av ett lokaliseringsstödsärende. Kraven på könskvotering vid lokaliseringsstöd knyter på liknande sätt samman länsstyrelse och länsarbetsnämnd. Samtidigt berättigar i regel nytillkomna arbetstillfällen med anledning av lokaliseringsstöd, till utbildningsstöd. Vissa program och därmed huvudaktörer inom respektive fält blir på detta sätt sammanflätade. Det föreligger en programmässig utbytesmarknad för deras del.

Det i beslutsordningen föreskrivna samrådet mellan olika regionala organ, företrädesvis länsstyrelse, länsarbetsnämnd och regional utvecklingsfond, blir i huvudsak en konsultation mellan likvärdiga parter. De offentliga aktörer som är ålagda samråd eller beredningsuppgifter står i ett ömsesidigt oberoende förhållande till varandra. De har var och en på sitt håll andra föreskrivna uppgifter, vilka kan legitimeras som lika regionalpolitiskt relevanta som de åtgärder där de är ålagda samråd och samverkan.

8.4 Beslutsprocesser som projekt

8.4.1 *Administrativa projekt*

Som framgår av den tidigare framställningen är detta avsnitt helt inriktat på att studera och analysera olika beslutsprocesser inom offentlig förvaltning. Begreppet *projekt* betecknar i sammanhanget ett avgränsat och väl definierat arbete inom den offentliga förvaltningen. *Ett projekt är liktydigt med en tämligen omfattande namngiven och klart målsatt verksamhet.* För att målet med projektet skall kunna nås måste en serie arbetsmoment följa på varandra i en sekventiell ordning.

Projekt som studeras är lokaliseringsstödsärenden och jordförvärvsärenden. Den förstnämnda ärendetypen följes upp vid länsstyrelserna i Norrbottens och Gävleborgs län, den senare inom lantbruksnämnderna i dessa län samt i Malmöhus län. Utöver ärendestudierna ingår ytterligare en projektstudie i arbetet. Ett större offentligt utredningsarbete har följts upp och kartlagts. Utredningsarbetets omfattning har medfört att enbart en sådan studie kunnat genomföras.

Beslutsprocesserna följes upp genom att kontaktarbetet, person-, telefon- och brevkontakter, registreras. Befattningshavare som engageras tilldelas frågeformulär, s. k. kontaktdagböcker, som de sedan kontinuerligt fyller i under hela projektarbetets gång. En sekvens av händelser bokförs och dessa utgör stommen i projektstudierna. Både formella och informella kontakter dokumenteras. Utöver de data som erhålles via formulären insamlas kompletterande uppgifter. Brevkontakter, protokoll samt övriga skriftliga handlingar som berör det aktuella projektet studeras ingående. Dessutom sker under undersökningarnas gång samt i efterhand intervjuer med de personer som deltager.

Det är följaktligen de i projektet deltagande individerna och den information som förmedlas mellan dessa som är det mest intressanta i sammanhanget. Kunskap om och därmed förståelse för hur ett administrativt projektarbete i realiteten genomföres kan sannolikt inte erhållas förrän beteendet hos dessa individer studerats och analyserats. En befattningshavare utför exempelvis under en arbetsdag en mängd olika uppgifter. För att kunna fullfölja många av dessa är han eller hon beroende av, dvs. måste ha kontakt med, en hel rad andra befattningshavare. Samordnings- och samarbetsproblem kan uppstå. Det kan m. a. o. vara svårt att koppla samman olika individers aktivitetsprogram både i tid och rum. *Projektstudierna ger en ökad kunskap om och insikt i de komplicerade processer som äger rum inom skilda verksamheter när olika administrativa arbeten skall fullföljas.* Studierna ger där-

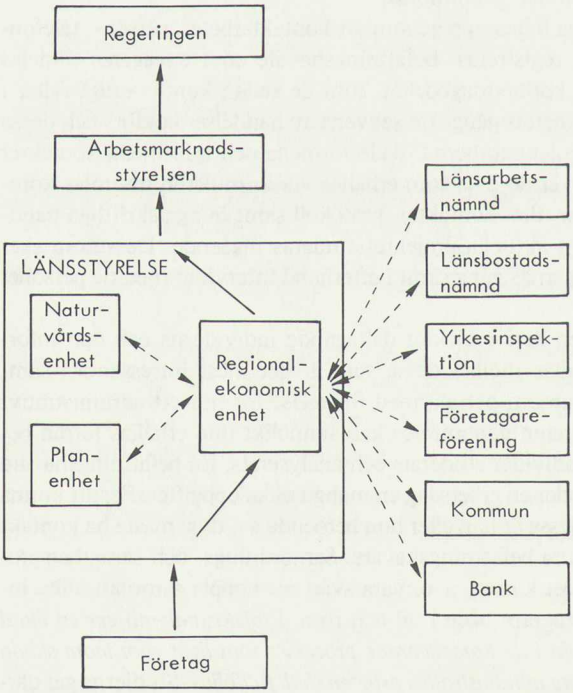
med en uppfattning om den tid och de andra resurser som åtgår för att fatta offentliga beslut. Även mekanismer som ligger bakom och styr händelseförloppen kartlägges.

I det följande presenteras två exempel. Först tecknas en ganska rutinartad process, nämligen gången av ett lokaliseringsstödsärende. Därefter redovisas en något annorlunda beslutsprocess, nämligen ett offentligt utredningsarbete. Något jordförvärvsärende presenteras inte i detta sammanhang eftersom beslutsprocessen i anslutning till denna ärendetyp liksom vid stödärendena i allmänhet är rutinartad.

8.4.2 *Typexempel 1 – Ett lokaliseringsstödsärende*

Handläggning av ett lokaliseringsstödsärende

Handläggningen av ett lokaliseringsstödsärende sker vanligen i samspel mellan myndigheter på skilda nivåer inom statsförvaltningen. I figur 8.3 illustreras den vanliga gången av ett lokaliseringsstödsärende. Länken företag, länsstyrelse, arbetsmarknadsstyrelsen och i vissa fall regeringen är s. a. s. huvudgången. Vilka andra myndigheter som berörs vid ett ärendes handläggning beror i första hand på ärendets art. Vidare varierar handläggningsrutinerna även något från län till län. De flesta i figuren angivna myndigheterna kontaktas dock vanligen. Framställningen i det följande hänför sig till de organisatoriska förhållanden som gällde vid undersökningens genomförande år 1976. Exempelvis står det genomgående företagareförening i stället för regional utvecklingsfond.



Figur 8.3 Den allmänna gången av ett lokaliseringsstödsärende.

Projektet

Det aktuella ärendet, dvs. en skriftlig ansökan om lokaliseringsstöd, kommer in till länsstyrelsen i Gävleborgs län i oktober 1976. Ärendet klassificeras som ett "normalärende", dvs. för ärendets handläggning har inga speciella åtgärder behövt vidtagas. Det är emellertid av den karaktären att det efter utredning och beredning vid länsstyrelsen går vidare till arbetsmarknadsstyrelsen och därefter till regeringen för beslut.

För ärendets handläggning på länsstyrelsen har en byrådirektör svarat. Det är denne som kontinuerligt registrerat sitt kontaktarbete. Dessutom har även den konsult som utrett ärendet på företagareföreningen bokfört sina kontakter. Dessa är dock fåtaliga. Det är således framförallt länsstyrelsens roll vid handläggningen som varit föremål för studium.

Ärendegången

Initiativfas

Projektet startar med en telefonkontakt den 8 oktober 1976. Den verkställande direktören på ett företag ringer upp byrådirektören på länsstyrelsen och begär att blanketter för ansökan skall skickas till företaget. Innan denna första registrerade kontakt äger viss kontaktverksamhet rum som exempelvis mellan företaget och kommunen samt mellan företaget och den bank det anlitar. Efter telefonkontakten med begäran om ansökningsblanketter tar det ungefär tre veckor innan ansökan om lokaliseringsstöd skickas in till den regionalekonomiska enheten. Samma dag som ansökan kommer in tar den handläggande tjänstemannen itu med denna. Ansökan granskas och skickas ut till de myndigheter som skall yttra sig.

Beredningsfas

Projektarbetet kommer nu in i den fas då det verkliga utredningsarbetet börjar. En stor del av arbetet åvilar företagareföreningen vars uppgift det är att göra en företagsekonomisk analys av företagets ställning, investeringsbehov och framtida möjligheter. Länsarbetsnämnden har i uppdrag att utreda sysselsättningsfrågan. Vid den regionalekonomiska enheten på länsstyrelsen händer inte så mycket i detta skede. Den är emellertid den centrala kontaktkällan. Om problem eller svårigheter uppstår vid berörda myndigheter i anslutning till ärendets handläggning skall dessa i första hand vända sig till länsstyrelsen.

Först cirka två veckor efter det att beredningsfasen börjar, inträffar den första kontakthändelsen. Därefter äger en del kontakthändelser rum. I början av december börjar de skriftliga yttrandena droppa in till länsstyrelsen. Den 17 december har alla yttranden kommit in. Samtliga myndigheter tillstyrker ansökan. Den mest arbetskrävande etappen i förvaltningsprocessen är därmed slutförd. Enligt givna regler har beslutsunderlaget, dvs. erforderlig information, samlats in och ärendet går nu vidare in i nästa led nämligen beslutsfasen.

Beslutsfas

Beredningsarbetet leder fram till en föredragning av ärendet vilken äger rum senare på eftermiddagen den 17 december. Den handläggande tjänstemannen föredrar då ärendet för sin avdelningschef, dvs. det länsråd som är chef för planeringsavdelningen. Något senare samma dag sker föredragning inför landshövdingen, som beslutar i frågan. I föreliggande fall äger s. k. dubbel föredragning rum, vilket innebär att den beredande tjänstemannen först föredrar ärendet inför sin avdelningschef och därefter inför myndighetens chef. Detta är vanligt när ärenden inte tages upp i lekmannastyrelsen.

Påföljande dag skickas länsstyrelsens yttrande in till arbetsmarknadsstyrelsen i Solna. Länsstyrelsen bifaller ansökan. Handläggningen inom arbetsmarknadsstyrelsen tar ungefär en månad, vilket är en ovanligt kort beredningstid. Arbetsmarknadsstyrelsen beslutar att tillstyrka ansökan. Ärendet går därefter vidare till regeringen. Den 10 februari meddelar regeringen sitt beslut. Preliminärt lokaliseringsstöd beviljas företaget. Beslutsprocessen är därmed avslutad. Expediering av ärendet kvarstår. Tidsmässigt sett är beslutsfasen lika lång som initiativfas och beredningsfas tillsammans, dvs. cirka två månader.

Kontakter under projektförloppet

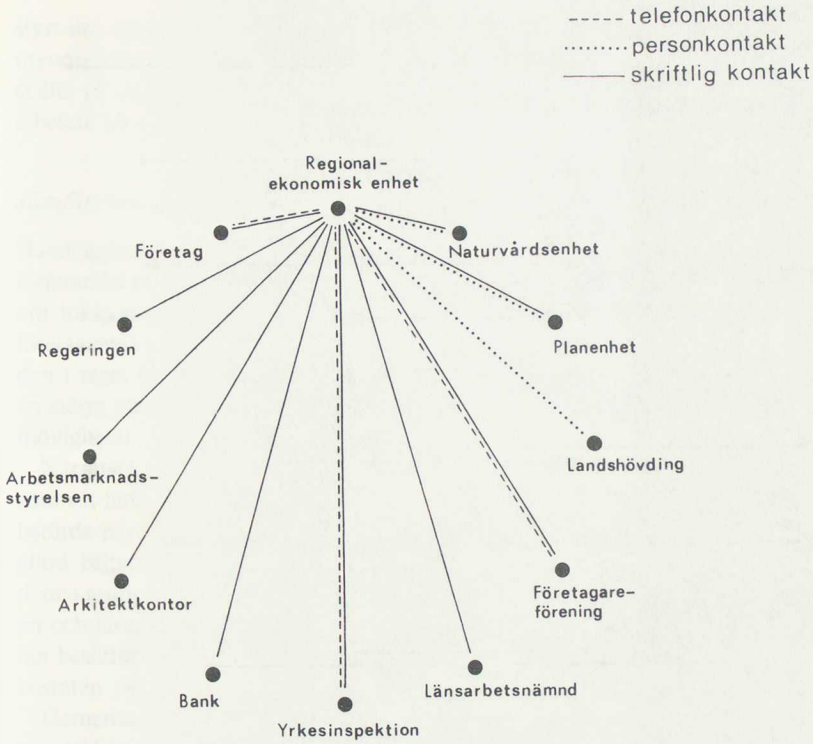
Nio olika arbetsställen är direkt involverade i handläggningen. I figur 8.4 markeras de arbetsställen som medverkat och de olika kontaktformer som använts. Några kontaktfrekvenser kan inte utläsas. Även kontakterna inom länsstyrelsen visas i figuren. Den regionalekonomiska enheten har hand om själva beredningsarbetet.

Huvudpersonen i arbetet är byrådirektören vid den regionalekonomiska enheten. Förutom att han mottager och skriver en del handlingar har han haft sex telefonkontakter och fyra personkontakter. Hans totala kontakttid är endast 90 minuter, varav personkontakterna tagit 55 minuter. Utöver kontakttiden har han ägnat ärendet ungefär två hela arbetsdagar sammanlagt. Konsulten på företagareföreningen har haft en intern personkontakt. Dessutom har han haft fyra telefonsamtal i ärendet. Hans kontakttid är enbart 30 minuter.

Kontaktverksamheten är således inte särskilt omfattande. De skriftliga kontakterna dominerar, vilket beror på att ärendet skickats ut på remiss till ett antal myndigheter vilka i sin tur sänt in sina yttranden till den regionalekonomiska enheten. I flertalet fall har den skriftliga kontakten kompletterats med en telefon- och/eller personkontakt. Kontakttiden indikerar att några längre sammankomster inte har förekommit, vilket ger en antydan om att ärendet är av rutinkaraktär.

Sammanfattning av händelseförloppet

Den kontaktverksamhet som registrerats under projektarbetets gång har sammanfattats i figur 8.5. I första hand syftar figuren till att ge en schematisk bild av de skilda händelsernas lägen i tiden. Vidare framgår mellan



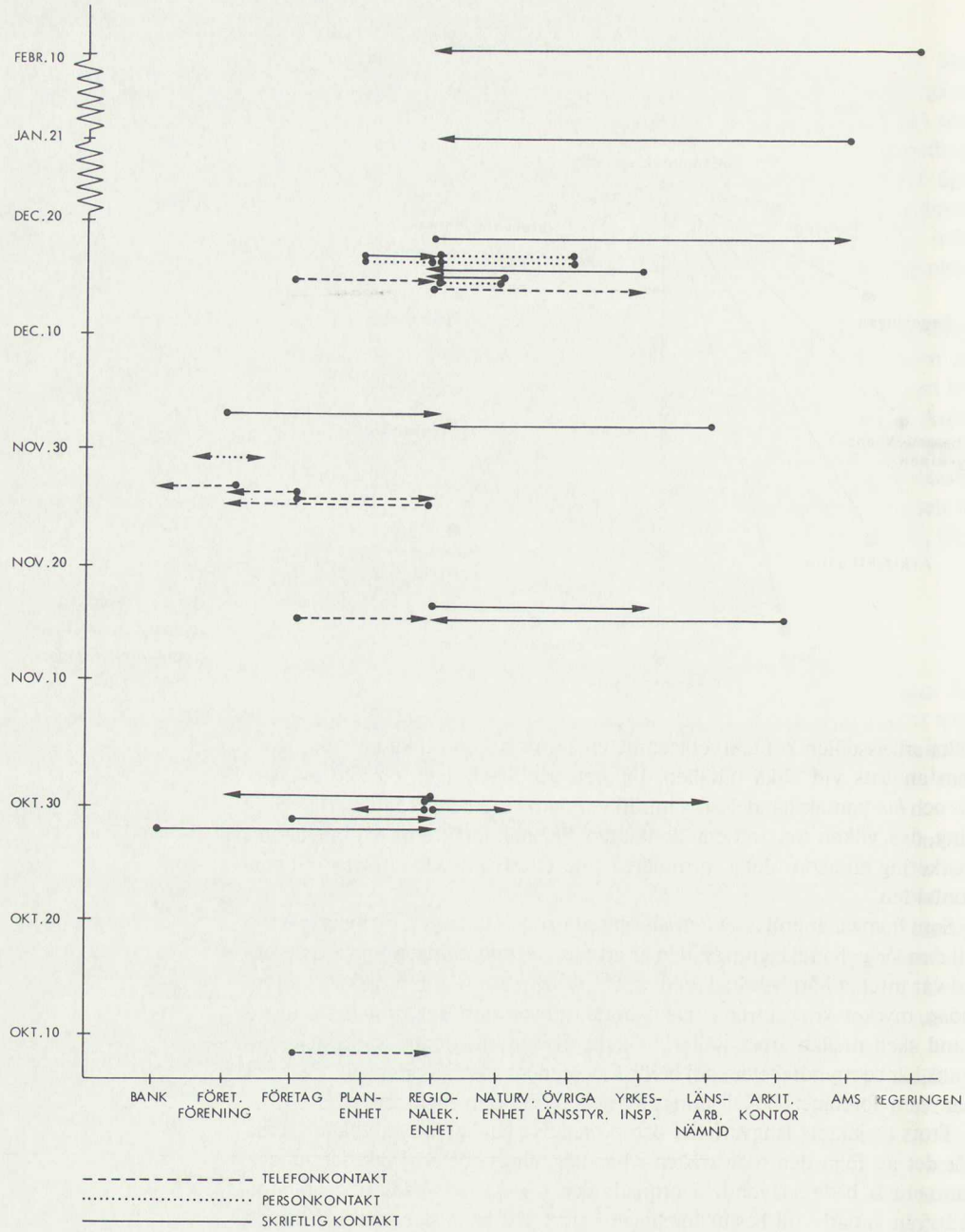
Figur 8.4 Den regional-ekonomiska enhetens kontaktlänkar under ärendegången.

vilka arbetsställen kontaktverksamheten ägt rum samt vilka kontaktmedia som använts vid olika tillfällen. Figuren ger följaktligen en bild av *när, var* och *hur* kontakthändelserna inträffat. Pilarna indikerar kontakternas riktning, dvs. vilken som initierat kontakten. Personkontakterna har inte denna markering eftersom det i formulären inte efterfrågas vilken som initierat kontakten.

Som framgår är projektet *tidsmässigt* sett mycket utdraget. En av orsakerna till den långa handläggningstiden är att företagareföreningen just vid denna tid var mycket hårt belastad med arbete. *Geografiskt* sett är projektet å andra sidan mycket koncentrerat. Det kontaktutbyte som ägt rum har i första hand skett mellan arbetsställen i Gävle. Genom att denna är residensstad finns här de myndigheter som berörts av ärendet. Övriga orter som figurerat har varit företagets lokaliseringsort och Stockholmsregionen.

Trots projektets långvarighet och de relativt fåtaliga kontakthändelserna går det att följa den röda tråden i handläggningsarbetet. Ingående arbetsmoment är både sekventiellt ordnade och logiskt relaterade till varandra. Alltifrån initiativ till beslut föreligger i stort sett både samband och logisk ordning mellan händelserna. Synbara beroendeförhållanden finns både bakåt och framåt i tiden.

De flesta kontakterna är av rutinkaraktär. Specialiseringen och arbetsdelningen är när det gäller vissa frågor långt driven inom den offentliga förvaltningen. En befattningshavare åläggs att svara för ett begränsat antal arbetsuppgifter. Vid utförandet av dessa skapas rutiner som uppfattas som rationella och effektiva. Vid handläggningen av stödärenden i X län har



Figur 8.5 Sammanfattning av ärendegången.

exempelvis den beredande tjänstemannen, efter att en tid ha handlagt dessa ärenden, funnit att de personliga sammankomsterna är mycket tidsödande moment i handläggningsarbetet. Tjänstemannen ringer i stället runt till berörda personer och samlar in synpunkter från var och en. Är det inom länsstyrelsen går han personligen runt till de befattningshavare som berörs.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det formella regelsystemet i stort sett

styrt det studerade ärendets gång. Det samspel som ägt rum mellan olika myndigheter överensstämmer väl med de lagar och förordningar som fastställts på central nivå och med den mer informella arbetsordning som utarbetats på regional nivå.

Jämförelser med handläggningen i Norrbottens län

Handläggningsförfarandet i Norrbottens län skiljer sig på vissa punkter från förfarandet i Gävleborgs län. Den väsentligaste skillnaden är, att ansökningar om lokaliseringsstöd i BD län i de flesta fall går direkt från företag till företagareförening. Om en ansökan först kommer in till länsstyrelsen skickas den i regel över till företagareföreningen. Denna gör när behovet påkallar en större utredning om företagets ekonomiska situation och dess framtidsmöjligheter. Därefter sänds ansökan in till länsstyrelsen.

När ansökan väl kommit in till länsstyrelsen handläggs ärendet där ungefär som i X län. Samarbetet under handläggningsskedet både inom och mellan berörda myndigheter är dock större i BD län. Ett ärende skall exempelvis alltid behandlas i en beredningsgrupp innan det går vidare för beslut. I denna grupp sitter bl. a. representanter för länsstyrelsen, företagareföreningen och länsarbetsnämnden. Själva beslutsfattandet skiljer sig även åt. I X län beslutar oftast landshövdingen i dessa frågor. I BD län tages de flesta besluten av lekmannastyrelsen.

Gemensamt för beredningsarbetet i de båda länen är de långa handläggningstiderna. Företagen upplever många gånger handläggningstiden som alltför lång. Speciellt gäller detta när det sökta stödet avser mindre belopp. I det redovisade exemplet från X län ringer direktören på företaget ett antal gånger både till företagareförening och länsstyrelse för att påskynda ärendets handläggning. En förenkling av regler och organisation är av allt att döma önskvärd.

Efter beredningen vid länsstyrelsen går de allra flesta ärenden vidare upp på central nivå till arbetsmarknadsstyrelsen. Deras utredning är i regel lika omfattande som den som görs vid länsstyrelserna. Den vanliga handläggningstiden där är bortåt tre månader.

Alltsedan den 1 juli 1976 har försöksverksamhet pågått med att låta länsstyrelserna besluta om preliminärt lokaliseringsstöd. Avsikten med verksamheten är att försöka effektivisera beslutsfattandet. Erfarenheterna i X och BD län är att denna delegering av beslutanderätten utfallit ganska bra. En nackdel är, att enbart ett mindre antal ärenden kunnat beslutas. På länsnivå har man endast befogenhet att fatta beslut i enklare ärenden. En ytterligare decentralisering av befogenheterna till myndigheter på regional nivå är uppenbarligen önskvärd.

8.4.3 *Typexempel 2 – Ett offentligt utredningsarbete*

Inledning

Till skillnad mot arbetet med att handlägga ett ärende inom en myndighet, där arbetet många gånger avancerar i linje med det förutbestämda regelsystemet, arbetar man i annorlunda former i ett kommittéarbete. Några

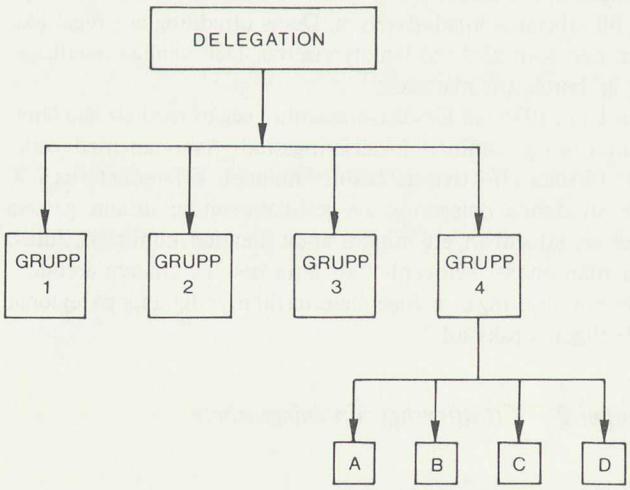
direkta riktlinjer eller regler för hur ett liknande arbete skall bedrivas finns inte. En viss praxis har emellertid vuxit fram, när det gäller sättet att arbeta. En kommittés arbetssätt beror i första hand på utredningsuppdragets karaktär och på kommitténs sammansättning. Varje utredning utformar sina arbetsmetoder och någon mall över olika arbetsformer inom det offentliga utredningsväsendet finns inte.

Eftersom ledamöterna i allmänhet rekryteras från skilda håll, både från olika arbetsplatser och från olika orter, är de ständigt återkommande sammanträdena s. a. s. sammanhållande länk i arbetet. Behovet av att träffas personligen är i regel stort. Ett utredningsarbete kan sägas bygga på vad man kan kalla "sammanträdesprincipen", vilken innebär att ledamöterna helt enkelt måste träffas ganska regelbundet för att arbetet skall gå framåt.

Projekt och projektgrupp

Utredningsarbetet startar i slutet av september månad 1975. Kommittén som tillsatts består av en grupp experter, dvs. det är en offentlig utredning utan inslag av parlamentariker. Fem av gruppens sju ledamöter har sina arbetsplatser i Malmöhus län. De övriga två kommer från Kristianstad respektive Stockholm. Utredningen utgör en undergrupp till en delegation. Figur 8.6 visar utredningens organisation. I föreliggande fall är det arbetet inom grupp fyra som är studieobjekt.

Under expertgruppen arbetar i sin tur fyra projektgrupper. Deras uppgift är att genomföra specialundersökningar inom expertgruppens verksamhetsfält. Utredningsarbetet är slutfört i slutet av juli månad 1977. Kommittéarbetet har därvid pågått i över 22 månader. Under denna tid har 906 kontakthändelser registrerats.



Figur 8.6 Utredningsarbetets organisation.

Utredningsarbetets gång

Då utredningsarbetet är av sådan omfattning är det i detta sammanhang inte möjligt att i detalj beskriva de olika faserna. Helt kort kan dock sägas att kommittéarbetet genomgår tre stadier eller faser som både är tids- och innehållsmässigt relaterade till varandra.

Planeringsfas

I en första fas, planeringsfasen, organiseras och planeras arbetet. Eftersom utredningsdirektiven är allmänt hållna är det kommittéledamöternas uppgift att dra upp riktlinjer och göra upp programförslag för det kommande arbetet. Fyra projektgrupper (A–D i figur 8.6) tillsätts för att utreda vissa specialfrågor. Enligt planerna bör expertgruppen redovisa en slutlig rapport senast den 1 april 1977. Den första etappen i utredningsarbetet är slut vid årsskiftet 1975/76. Den pågår i något över tre månader.

Utredningsfas

Själva utredningsfasen sträcker sig över 14 månader och den är en ganska arbetskrävande fas. Februari månad 1977 utgör slutet på denna fas. Att gränsen sätts just där beror på att utredningsarbetet i mars kommer in i ett nytt skede. Kommittéarbetet ändrar karaktär. Arbetet i utredningsfasen kännetecknas i första hand av insamling av material, bearbetning av detta samt av rapportskrivning. Under arbetets gång sammanträder kommittéledamöterna ganska regelbundet. Sammanträdena utgör s. a. s. stommen i hela utredningsarbetet. Under fasens 14 månader äger åtta sammanträden rum. Ytterligare några är inbokade men blir inställda. Vid så gott som varje möte diskuteras de fyra projektgruppernas arbete och projektledarna avger lägesrapporter.

Slutfas

De sista arbetsmomenten i utredningsarbetet är avrapporteringen från projektgrupperna samt diskussioner om den slutliga huvudrapporten från expertgruppen. Under slutfasens fem månader är arbetet intensivt. Arbetet är försenat och den i inledningsskedet uppgjorda tidsplanen håller inte längre. I genomsnitt har man ett sammanträde per månad, vilket är oftare än i de två föregående faserna. I dessa pågår sammanträdena tre à fyra timmar. I slutskedet varar de i regel fem à sex timmar.

Kontakter under projektförloppet

Under hela kommittéarbetets gång är kontaktverksamheten ganska omfattande. Vissa månader kan en intensifiering av arbetsinsatserna skönjas, vilket hänger samman med att problem, såsom exempelvis svårigheter att komma överens med kontrahenter, uppstår. Ett karaktäristiskt drag i verksamheten är kontaktnätets stabilitet. Det är i stort sett samma kontrahenter som återkommer med jämna mellanrum. I inledningsskedet knyts många

Tabell 8.7 Person- och telefonkontakter under utredningsarbetets olika faser

	Personkontakter			Telefonkontakter			Totalt		
	Int	Ext	Tot	Int	Ext	Tot	Int	Ext	Tot
Planeringsfas	38	20	58	32	4	36	70	24	94
Utredningsfas	113	105	218	218	223	441	331	328	659
Slutfas	59	22	81	36	36	72	95	58	153
Totalt	210	147	357	286	263	549	496	410	906

kontakter och dessa återkommer ständigt. Nya namn dyker emellertid upp då och då under förloppet. Många av dessa är engångskontakter, dvs. dessa personer kontaktas endast en gång under hela utredningsarbetet.

Telefonkontakterna är fler än personkontakterna. De senare dominerar emellertid både i utredningsarbetets initial- och slutskede. Behovet av att träffas personligen i dessa faser är stort. I utredningsfasen har däremot telefonkontakterna stark övervikt, vilket beror på att arbetet är igång. Kontakterna är mer av rutinkaraktär och kan skötas via telefon. Personkontakterna är i regel inbokade långt i förväg, bortåt 50 procent mer än en vecka innan. Enbart 13 procent är helt oplanerade, vilket ger en antydan om att ledamöterna noggrant planerar sitt arbete i kommittén.

Den sammanlagda tidsåtgången för ledamöternas kontaktarbete är 972 timmar. Till detta kommer tid för resor som inte har mätts. Av kontakttiden hänför sig 13 procent till planeringsfasen, 58 procent till utredningsfasen och 29 procent till slutfasen. Personkontakterna svarar för 88 procent av den totala kontaktttiden och telefonkontakterna för tolv procent. Inkluderas den tid som kontrahenterna nedlagt blir den totala kontakttiden för utredningsarbetet 2 076 timmar.

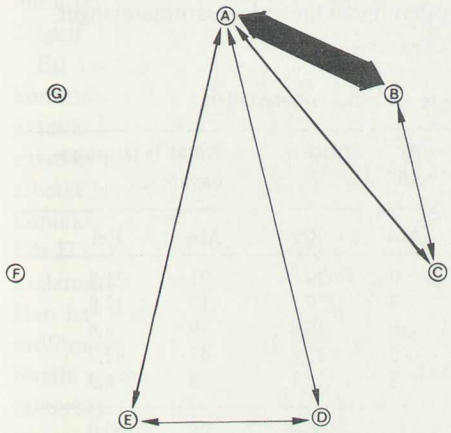
Kontakternas fördelning på olika ledamöter och den tid de nedlagt på kontaktverksamhet ger en föreställning om arbetsfördelningen inom gruppen.

Tabell 8.8 Kontakternas fördelning på skilda ledamöter

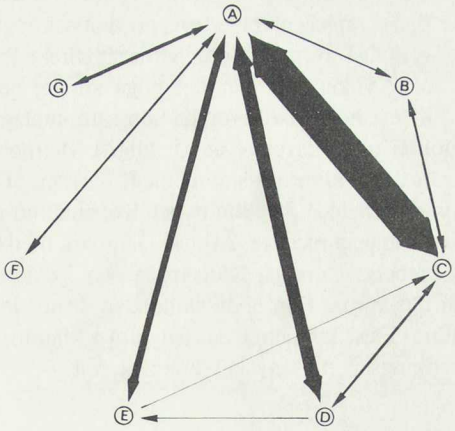
	Personkontakter		Telefonkontakter		Totalt	
	Abs	Rel	Abs	Rel	Abs	Rel
A	138	38,7	317	57,7	455	50,2
B	80	22,4	7	1,3	87	9,6
C	34	9,5	120	21,9	154	17,0
D	55	15,4	67	12,2	122	13,5
E	22	6,2	23	4,2	45	5,0
F	18	5,0	4	0,7	22	2,4
G	10	2,8	11	2,0	21	2,3
Totalt	357	100,0	549	100,0	906	100,0

Som tydligt framgår spelar A, sekreteraren, en mycket stor roll i kommittéarbetet. Han svarar för hälften av kontakterna. Hans andel av den totala kontakttiden ligger på över 30 procent. Därefter har C flest kontakter. Denne ledamot befinner sig i Stockholm, vilket förklarar hans stora andel telefonkontakter. Utredningens ordförande, B, har förhållandevis få kontakter. De flesta är av intern karaktär. Av B:s personkontakter är inte mindre än 83 procent interna. Av övriga ledamöter har D flest kontakter. E, F och G synes inte i någon större utsträckning ha ägnat sig åt kommittéarbetet.

Figur 8.7 och 8.8 visar den interaktion som ägt rum mellan ledamöterna dels via personliga sammanträffanden och dels via telefonsamtal. I figur 8.7 som visar personkontakter är inte expertgruppens sammanträden inkluderade. Bilden blir då annorlunda, eftersom ledamöterna om inte alltid så i alla fall då och då är närvarande vid sammanträdena. Figuren visar de mer informella kommunikationskanalerna. Kontaktfrekvensen är låg förutom mellan A och B. Ett par ledamöter deltager inte alls i några möten. De synes ligga helt utanför informationssystemet. Det interna kontaktutbytet via telefon är något mer omfattande. Samtliga ledamöter har i alla



Figur 8.7 Interna personkontakter.



Figur 8.8 Interna telefonkontakter.

fall varit i kontakt med sekreteraren. Kontakterna är emellertid riktade åt ett håll och tvärförbindelser saknas nästan helt liksom vid de personliga kontakterna.

Sekreteraren är uppenbarligen den sammanhållande länken i arbetet. I allmänhet är det han själv som initierat kontakterna. Han svarar vidare för det största externa kontaktarbetet. Han var varit i kontakt med bortåt 70 procent av samtliga kontrahenter. Det externa kontaktarbetet påminner för övrigt om det interna. Ledamöter med många interna kontakter har i regel många externa. Det är således A, C och D som svarar för relationerna utåt. Ordföranden och ledamöterna E, F och G medverkar inte i nämnvärd utsträckning i kommittéarbetets externa verksamhet.

Eftersom ledamöterna i ett utredningsarbete i regel kommer från olika orter är det svårt att ge arbetet ett exakt läge i rummet. I föreliggande fall anses utredningen ha sitt säte i Malmö, eftersom både ordföranden, sekreteraren och ytterligare en ledamot har sina arbetsplatser där.

Antalet kontrahenter som direkt medverkat i kommittéarbetet är 96 stycken. De flesta av dessa innehar höga befattningar inom sina respektive arbetsställen. Tabell 8.9 visar kontrahenternas fördelning på olika arbetsställen. Indelningen är något grov men den syftar i första hand till att belysa den stora roll som de sysselsatta inom offentlig sektor spelar i sammanhanget.

Tabell 8.9 Kontrahenternas fördelning på olika arbetsställen

Kontrahenter från	Antal arbetsställen		Antal befattningshavare	
	Abs	Rel	Abs	Rel
Central förvaltning	9	29,0	21	21,8
Länsmyndigheter	3	9,7	19	19,8
Kommunal förvaltning	6	19,4	9	9,4
Universitet och högskolor	8	25,8	41	42,7
Övriga	5	16,1	6	6,3
Totalt	31	100,0	96	100,0

Den kommunala förvaltningen liksom den privata sektorn, under övriga, är dåligt representerade trots att den sakfråga man utreder i hög grad berör dessa. Två av projektgrupperna är direkt knutna till universitet och högskolor, vilket förklarar det höga antalet befattningshavare från dessa.

Kontrahenterna kommer från sammanlagt 14 orter i landet. Koncentrationen till Sydsverige är påtaglig. I Malmöhus län återfinns sex orter och från dessa kommer sammanlagt 65 kontrahenter. Övriga orter som är representerade är Stockholm och Köpenhamn med elva kontrahenter vardera, Kristianstad med tre, Århus i Danmark med två samt en person från vardera Göteborg, Uppsala, Karlskrona och Växjö. Kontrahent- och kontaktorter är desamma. Den enda skillnaden är att de senare antalsmässigt är något färre. Flest kontakter har ägt rum i Malmö. Geografiskt sett är således utredningsarbetet mycket koncentrerat.

Avslutande kommentar

Under kommittéarbetets gång har 15 sammanträden ägt rum. Samtliga har bokats in långt i förväg. Det är nästan bara vid dessa tillfällen som ledamöterna träffas personligen. Övriga interna personkontakter är som framgått sällsynta. Ordförande, sekreterare och ledamot C deltager i samtliga sammanträden. Övriga ledamöters närvaro varierar. Rent allmänt kan sägas att närvarofrekvensen är störst i utredningsarbetets början. I sammanträdena har många gånger även projektledare och andra av arbetet berörda personer deltagit. Sammanträdenas stora betydelse i utredningssammanhang är således uppenbar.

I utredningsarbetets första fas fastslås vissa datum då olika bitar i arbetet skall vara klara. Trots denna tidsplanering blir utredningsarbetet försenat, vilket bl. a. hänger samman med förseningar och svårigheter vid insamlingen av material. Dessutom uppstår vid ett par tillfällen konflikter i överläggningarna med kontrahenter, vilket fördröjer arbetet. Kommittéarbetet anses avslutat i slutet av juli månad 1977. Expertgruppens rapport, dock bara i form av ett utkast, presenteras då för delegationen. Därefter åligger det sekreteraren att skriva samman den slutgiltiga rapporten. I utredningens initialskede beräknades att en slutlig rapport skulle föreligga senast den 1 april 1977.

Ett tydligt samband kan skönjas mellan rollinnehav och arbetsinsats i kommittéarbetet. Sekreteraren spelar uppenbarligen den största rollen. En avsevärd del av ansvaret för arbetets fortskridande ligger hos honom. Vid sidan om sina ordinarie arbetsuppgifter ägnar han i genomsnitt utredningsarbetet bortåt 20 timmar i veckan. Förutom sekreteraren har C och D höga kontaktfrekvenser. Även deras andelar av den totala kontakttiden är stora. För D:s del beror det på att han även är ledare för en av projektgrupperna. Ledamot C är bosatt i Stockholm och är även ledamot av delegationen. Han har stått för större delen av informationsutbytet med denna. Den roll ordföranden spelar är svårare att fastställa. De interna kontakterna, framförallt med sekreteraren, är relativt vanliga. Däremot är det externa kontaktarbetet nästan obefintligt. Hans relationer utåt går sannolikt via sekreteraren. De övriga tre ledamöternas funktion i utredningsarbetet synes främst vara att bevaka olika intresseområden. Arbetsfördelningen mellan gruppens ledamöter är således tydlig. Vissa ledamöter lägger ner betydligt mer arbete än andra. Hög kontaktfrekvens hänger sannolikt även samman med den tid en ledamot i övrigt lägger ner på utredningsarbetet.

Avslutningsvis kan sägas att utredningsarbetet i stort avancerat enligt de riktlinjer som angivits vid starten. Arbetet kan alltifrån början till slut spaltas upp i en rad arbetsmoment mellan vilka det föreligger både sammanhang och ordning. Några längre perioder, då verksamheten ligger nere, förekommer inte. Arbetsmomenten är i sig resurskrävande. De tar i första hand tid och individer i anspråk. Ett stort antal kontrahenter medverkar mer eller mindre aktivt under arbetets gång. Kontrahenternas koncentration till arbetsställen inom den offentliga sektorn är påtaglig. Lika påtaglig är koncentrationen av dessa arbetsställens lokalisering. Norr om Skåne äger kontaktutbyte rum med 15 kontrahenter från fem olika orter. Arbetet är således såväl ur funktionell som ur geografisk synvinkel koncentrerat. Det

stora antalet befattningshavare från offentlig sektor beror sannolikt på att arbetet som bedrivs faller inom den offentliga sektorns verksamhetsområde. Kommittéledamöternas kunskap om sin omgivning kan vara en tänkbar faktor som påverkat kommittéarbetets begränsade utbredning i det geografiska rummet.

8.4.4 *Principiell sammanfattning av projektstudierna*

Kartläggningar av olika projektförlopp, såväl inom privat som inom offentlig sektor, visar att gemensamma drag och regelmässigheter kan spåras vid genomförandet av administrativa projektarbeten. Karaktäristiska drag är bl. a. att flertalet projekt är komplexa, de tar tid att genomföra och de är resurskrävande. Trots detta synes det vara en logisk och sekventiell ordning mellan olika ingående arbetsmoment. Inom de flesta projekt är det även möjligt att särskilja tre större faser som både är tids- och innehållsmässigt relaterade till varandra. Av resultaten att döma verkar det emellertid som om projekten många gånger tar en onödigt lång tid. De typexempel som presenterats i det föregående är utmärkta exempel på detta. Beslutsprocessen i anslutning till lokaliseringsstödsärendet, som klassificerats som ett enkelt ärende, tar mer än fyra månader i anspråk. Detta uppfattas av de anställda vid länsstyrelsen som en ovanligt kort beredningstid. Enbart handläggningen vid arbetsmarknadsstyrelsen tar vanligtvis ett par månader. I regel görs där en helt ny utredning trots att man på regional nivå tar fram ett omfattande beslutsunderlag och på ett allsidigt sätt försöker belysa ärendet ifråga. Utredningsarbetet är likaledes mycket utdraget i tiden om man ser till de ursprungliga planerna för arbetets bedrivande. Här har man till och med satt en tidsgräns för arbetets fullföljande vid projektstarten. I detta fall kommer projektmålet, dvs. beslutet, antagligen inte att kunna uppnås förrän tidigast under hösten 1979. Det innebär att projektet då pågått i drygt fyra år.

Orsakerna bakom dessa långdragna processer är många. Den offentliga sektorns expansion har bl. a. medfört en *sektorisering* av den offentliga verksamheten. Förvaltningsapparaten har måst delas upp i ett antal grenar med specialiserade funktioner, vilka i regel även återfinns på skilda nivåer inom den offentliga förvaltningen. Exempelvis återfinns organ som utreder arbetsmarknadsfrågor både på central nivå arbetsmarknadsstyrelsen, på regional nivå länsarbetsnämnder och på lokal nivå arbetsförmedlingar. Inom sektorerna råder i sin tur en långt driven *arbetsdelning* och *specialisering*, vilket fått till följd att det inom förvaltningen finns en hierarki av specialiserade tjänstemän. Eftersom en fråga många gånger berör olika sektorer i samhället måste man vid handläggningen, dvs. vid framtagandet av beslutsunderlaget, ta kontakt med befattningshavare både inom det organ som ansvarar för ärendet och med andra berörda organ i omgivningen. Vanligtvis är både *horisontella* och *vertikala kontakter* nödvändiga. Som framgått finns ett regelsystem som bestämmer de formella kontakterna. Utöver dessa förekommer även mer informella kontaktkanaler. Av resultaten att döma tar detta kontaktarbete tid och kräver resurser. Det tar tid att etablera samarbete, utväxla information, boka in sammanträden, etc. Eftersom varje

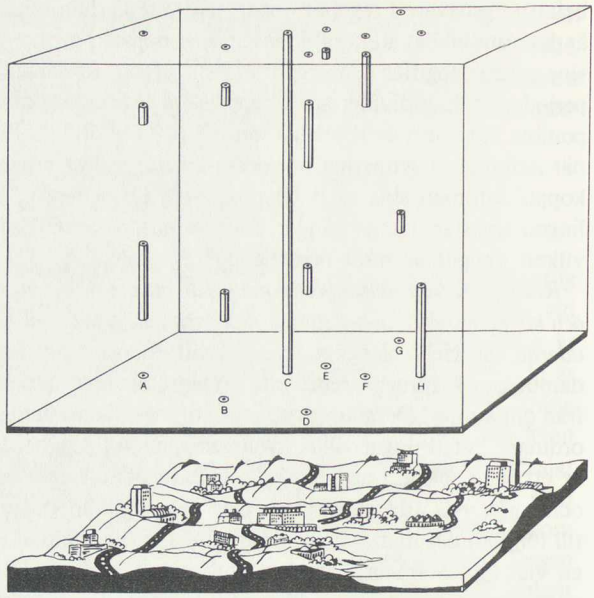
befattningshavare i regel är engagerad i ett flertal projektarbeten samtidigt är det oundvikligt att konfliktsituationer uppstår, när han försöker samordna sina arbetsuppgifter och organisera sitt arbete för längre eller kortare tidsperioder. Alla individer som kopplas till ett projekt är nämligen inte disponibla vid samma tid och på samma plats samtidigt. Problem uppstår lätt när individer, i synnerhet om dessa arbetar i olika organisationer, försöker koppla samman sina aktivitetsprogram i tid och rum. Vid sammankopplingen uppstår många gånger prioriteringsproblem. Vad är viktigast eller vilken uppgift är mest brådskande?

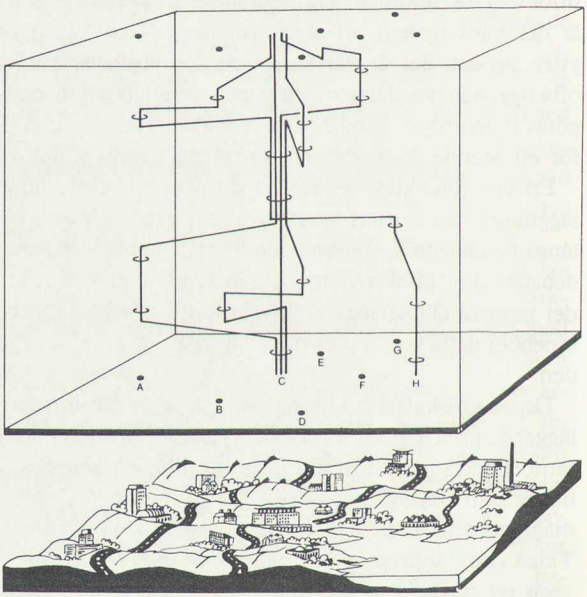
Resultaten från fallstudierna indikerar att det är dessa samordningsproblem och kopplingsrestriktioner som är den egentliga orsaken till de långa beredningstiderna. Speciellt påtagligt är detta vid ett offentligt kommittéarbete. Ledamöterna kommer i regel inte enbart från olika arbetsställen utan även från olika orter. Dessutom sköts utredningsarbetet vanligtvis vid sidan om ordinarie befattningar vilket även ger upphov till samordningsproblem. Det är ett känt faktum att många kommittéledamöter innehar alltför många och varierande arbetsuppgifter. Specialiseringen inom förvaltningen har fått till följd att det många gånger bara finns en tjänsteman som kan handlägga en viss typ av frågor. Om denne av någon anledning är frånvarande eller upptagen av annat arbete blir ärendet liggande redan vid starten. Typexemplen visar emellertid att detta förhållande inte är så vanligt. I regel tar den handläggande tjänstemannen itu med ärendet ganska omgående. Han utför de arbetsmoment som han kan och som han har befogenhet till. Bl. a. är det hans uppgift att skicka ut ärendet till de myndigheter som skall yttra sig och det är här som de s. k. flaskhalsarna finns. Ärendena blir ofta liggande hos dessa myndigheter och vanligtvis måste flera påstötningar göras innan något händer. Det är således inte den myndighet som ansvarar för ett ärende som orsakar den långa handläggningstiden.

En viss förenkling av regler och rutiner i anslutning till ärendes handläggning torde således vara både berättigad och önskvärd. Sannolikt är de långa handläggningstiderna den främsta upphovskällan till den allt livligare debatten om "effektiviteten" inom den offentliga förvaltningen. Likaså talas det numera allt oftare om "byråkratin" i förvaltningen, dvs. den negativa innebörd detta begrepp numera fått när det gäller sättet att handlägga ärenden.

De empiriska fallstudierna har således visat att det finns vissa grundläggande principer för hur olika typer av projekt genomföres. För att kunna sammanfatta och illustrera de samordningsproblem och kopplingsrestriktioner som uppenbarligen råder när projekt genomföres kan vi utgå från diagrammen i figur 8.9. Illustrationstekniken kommer från tidsgeografin. Tiden och rummet är grundläggande beskrivningsdimensioner. I figuren visas två boxar, s. k. tidrum, vilka illustrerar ett projektarbete över en dag (från t_0 till t_1). Under varje box finns en bottenplatta som visar den rent fysiska strukturen med skilda verksamheter utspridda i det geografiska rummet.

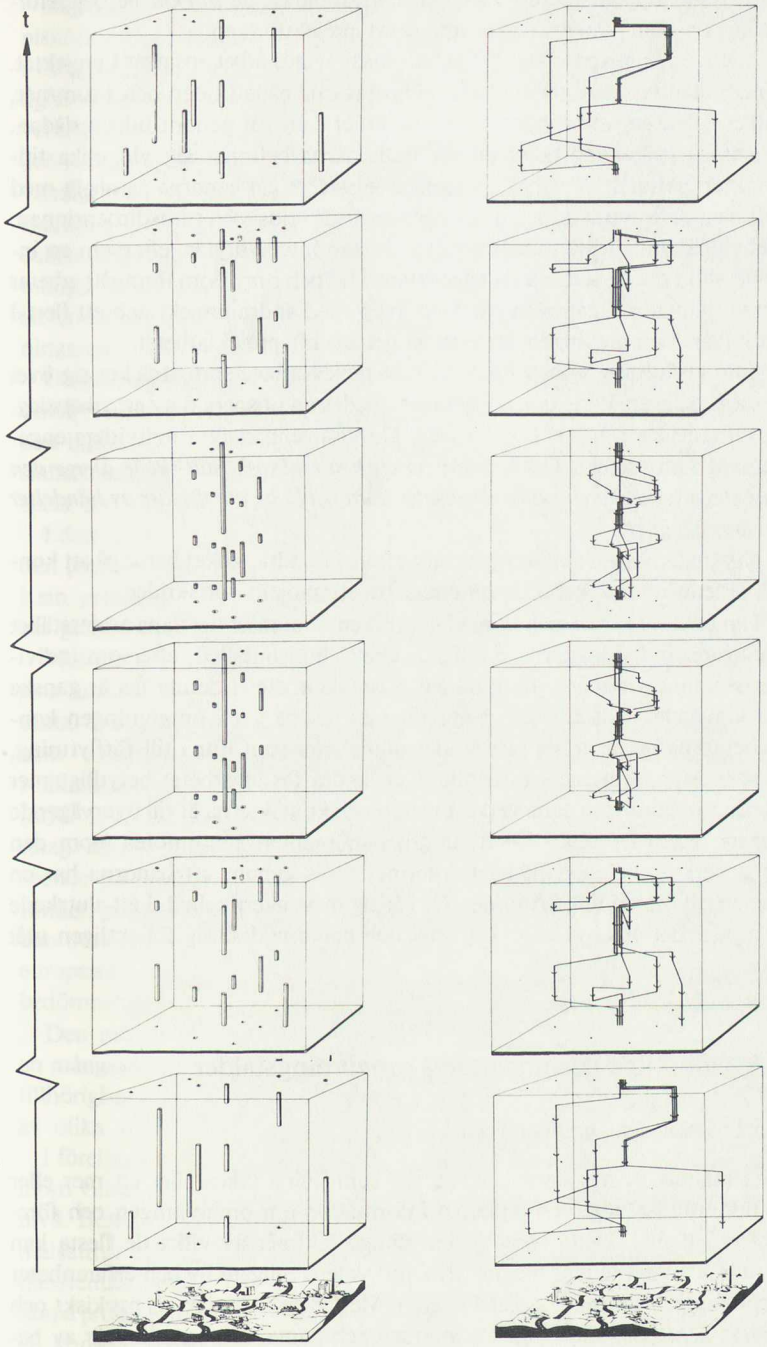
I det övre tidrummet befinner sig åtta arbetsställen eller "stationer" (A–H). I exemplet ligger projektuppdraget inom station C, vilken exempelvis vid handläggningen av lokaliseringsstödärenden representerar en länsstyrelse. Det aktuella arbetet kan inte genomföras helt inom C, utan denna





Figur 8.9 Arbetsställen och befattningshavare i ett projektarbete.

är för arbetets fullföljande beroende av andra arbetsställen i omgivningen. Exempelvis är C beroende av H vid projektstarten. Något senare kopplas arbetsplats D till arbetet och den engageras under två kortare perioder. De arbetsställen som medverkar är i sin tur beroende av andra arbetsställen, som i sin tur är beroende av åter andra. En hel kedja av beroendeförhållanden



Figur 8.10 Ett projektförlopp.

kan nystas upp. I figuren visas emellertid endast de *direkta* beroendeförhållanden som kan iakttagas under ett projektförlopp.

I den nedre boxen visas fyra befattningshavares arbetsinsatser i projektet. Under arbetets gång rör sig befattningshavarna både i tiden och i rummet, vilket i figuren åskådliggöres med de linjer som går genom tidrumslådan. Linjernas sträckning beror på var individerna befinner sig vid olika tidpunkter. Befinner de sig på det egna arbetsstället går banorna parallellt med tidsaxeln. Förflyttar de sig rör sig banorna både i tids- och rumsdimensionen. Individbanorna är kontinuerliga dvs. de kan inte avbrytas, eftersom en individ alltid måste befinna sig någonstans i tid och rum. Som framgått arbetar dessa individer i realiteten parallellt även med andra projekt och ett flertal individer i omgivningen är även kopplade till projektarbetet.

Som avslutning visas i figur 8.10 ett projektarbete som sträcker sig över sex arbetsdagar. Varje box omspänner således en tidsperiod av en arbetsdag. Boxarna är även här s. a. s. rensade. De visar enbart fyra individers engagemang i ett projekt. *Om boxarna på ett helt realistiskt sätt skulle återge den komplexa verkligheten skulle de således vara fyllda av ett virrvarr av händelser och individbanor.*

Utseendemässigt skiljer sig boxarna från varandra, vilket beror på att kontaktarbetet ändrar karaktär allteftersom ett projekt fortskrider.

I en första fas är kontakter med kontrahenter utanför det egna arbetsstället vanligare. Individbanorna rör sig mycket i horisontalled, eftersom individerna vanligtvis måste förflytta sig. Kontaktarbetet i denna fas är ganska tidskrävande. Tidsåtgången beror till viss del på var i omgivningen kontrahenterna befinner sig och på de möjligheter som finns till förflyttning, dvs. transportsystemets utseende. I en andra fas är arbetet betydligt mer koncentrerat till den egna verksamheten och kontakterna är till övervägande del av intern karaktär. De flesta arbetsmomenten genomföres inom den egna verksamheten, vilket i tidrummet visas genom att banorna har en begränsad utbredning i rummet. De rör sig mest i vertikalled. I ett slutskede ökar åter det externa kontaktarbetet och banorna drar sig följaktligen utåt igen.

8.5 Offentliga beslutsfattares omgivningsbilder

8.5.1 *Studier av omgivningsbilder*

Alla människor har såväl i privatlivet som i sina yrkesroller en mer eller mindre ofullständig och olikartad information om omgivningen och företeelser i denna. Detta beror på en mängd faktorer av vilka de flesta kan hänföras till individens biografi dvs. individens tidigare liv och erfarenheter (utbildning, bosättning, arbetsliv, etc.). Men även människans psykiskt och fysiskt begränsade förmåga att mottaga och hantera information är av betydelse. Till detta skall också läggas de attityder och värderingar individen har i ett givet ögonblick, vilka utgör ett filter genom vilket information i större eller mindre utsträckning tränger igenom. Information tolkas också olika beroende på dessa värderingar och attityder. Allt detta leder till att människor med olika bakgrund och i skilda situationer har olika kunskaper och uppfattningar om den omgivning de lever i.

Begreppet *omgivningsbild* används i det följande som beteckning på människors subjektiva uppfattningar om olika abstrakta och konkreta företeelser i omgivningen. Begreppet omgivningsbild skiljer sig från begreppet verklighetsbild i den meningen, att det senare omfattar synen på den totala verkligheten medan omgivningsbilden begränsas till att huvudsakligen gälla den rumsliga aspekten på denna verklighet. Beteckningen behöver inte nödvändigtvis innebära att det är fråga om en bild i ordets vanliga betydelse, snarare avses *synen på och informationen om företeelser i omgivningen*. Denna subjektiva bild måste antas innehålla endast en ringa del av en ofantlig mängd reella företeelser och vara av stor betydelse för individernas förmåga att orientera sig med avseende på de objektiva möjligheterna och begränsningarna i omgivningen.

Omgivningsbilden är ett resultat av ovan angivna faktorer, men samtidigt också en grund för individens egna intentioner och idéer. Den styr därigenom den informationssökprocess som individen går igenom före ett beslut eller ställningstagande. På detta sätt kommer människors omgivningsbilder att spela en väsentlig roll i olika beslutssituationer.

I den undersökning, som kommer att relateras nedan, är utgångspunkten den professionella omgivningsbilden, dvs. den bild som beslutsfattaren har i sin yrkesroll och som kan tänkas påverka beslut och handlingar inom ett givet kompetens- och befattningsområde.

Mot denna bakgrund blir beslutsfattare och organisationer, som genom sina funktioner har stort inflytande över människors levnadsvillkor, intressanta. Tidigare studier bland företagsledare visar hur likartade bakgrunder som exempelvis arbetslivserfarenheter, utbildning, etc. avspeglar sig i likartade bilder av den omgivning man verkar i. I Öresundsstudien (*SOU* 1978:20) intervjuades företagsledare i större svenska och danska företag. Bland annat ombads dessa bedöma olika europeiska länder med avseende på politisk stabilitet, näringslivets frihet och effektivitet, handelshinder, produktkvalitet, innovativitet m. m. Undersökningen visar att inom den svenska företagargruppen finns stora likheter i bedömningarna av de europeiska länderna i ovan nämnda avseenden. Samma förhållande gäller bedömningen av Öresundsregionen (Persson 1977).

Den arbetsdelning och specialisering som råder i samhället har skapat en mångfald organisationer och befattningar. Beslutsfattarens organisationstillhörighet och befattning påverkar därmed sannolikt de bilder man har av olika företeelser i den omgivning man är verksam i.

I föreliggande undersökning knyts intresset till det regionalpolitiska fältet inom vilket en rad myndigheter verkar, företrädesvis på central och regional nivå. Dessa myndigheter arbetar utifrån samma regionalpolitiskt fastställda målsättningar och med samma verklighet. Om omgivningsbilderna hos tjänstemän inom olika myndigheter skiljer sig åt alltför mycket, kan detta skapa problem inte bara inom och mellan organisationerna utan också genom de konsekvenser de får för omgivningen. Detta förhållande gäller under förutsättning att beslutsfattarnas omgivningsbilder verkligen tillåts spela en betydande roll. Studier av beslutsprocesser som projekt (se avsnitt 8.4) antyder att så är fallet även om många typer av ärendegångar styrs av formella och informella regler, förordningar m. m.

Avsikten i denna studie är att klarlägga såväl bilden av dagens som mor-

gondagens Sverige. I bägge fallen gäller det olika företeelsers och problems regionala variationer såsom de kommer till uttryck i olika beslutsfattares uppfattningar. Bilden av dagens Sverige är intressant av det skälet, att den sannolikt speglar den regionalpolitik som förs och som kommer att föras i ett kort tidsperspektiv.

Kartläggningen av en framtida bild ger möjlighet att i viss mån identifiera problemområden som bedöms vara centrala i framtiden. Vidare kan den antyda i vilken utsträckning dessa problem kommer att beröra olika delar av landet. Framtidsbilden kan därigenom peka på delar av innehållet i en framtida regionalpolitik.

Det bör betonas att undersökningarnas primära syfte är att i ett regionalt perspektiv *beskriva* de bilder som kartläggs och därvid jämföra olika beslutsfattares subjektiva uppfattningar om dagens och framtidens bild av det regionala Sverige. Vi är inte intresserade av att jämföra dessa uppfattningar med någon slags "objektiv" verklighet.

För att forskarens värderingar så lite som möjligt ska påverka respondenternas svar bör frågorna vara öppna till sin karaktär, dvs. man skall helt utan styrande svarsalternativ kunna besvara frågorna. Av undersökningstekniska skäl – stor population, möjligheter att jämföra svar, men framförallt den arbetsinsats av respondenterna som bedömts vara rimlig – har detta inte kunnat genomföras helt konsekvent.

Undersökningen har genomförts bland riksdagsmän och befattningshavare inom departement, ämbetsverk och länsstyrelser. Samtliga partier inom riksdagen har erhållit frågeformulär. Industridepartementet och bostadsdepartementet är representerade med två enheter respektive en enhet. Ämbetsverken består av statens planverk, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk och statens naturvårdsverk. Inom dessa verk har enstaka enheter som handlägger regionala frågor valts ut. Departementen och ämbetsverken benämnes i fortsättningen centrala statliga organ. På regional nivå har de regionalekonomiska enheterna inom samtliga länsstyrelser deltagit i undersökningen. Antal deltagare i undersökningen och svarsfrekvensen framgår av tabell 8.10. Bland riksdagsmännen är socialdemokraterna och folkpartiet något överrepresenterade medan moderaterna representeras av en något mindre grupp än som svarar mot partiets andel i riksdagen. Vänsterpartiet kommunisterna har utgått ur analysen eftersom endast en inom partiet besvarat enkäten.

Tabell 8.10 Populationens sammansättning och andelen erhållna svar

Respondentgrupp	Antal personer som		Svars-procent
	Tillfrågats	Deltagit	
Riksdag	254	114	44
Centrala statliga organ	138	82	59
Länsstyrelser	180	141	80
Totalt	572	337	59

Genomförda provundersökningar visade att enkäten upplevdes som arbetsam att besvara. Det var därför av största vikt att väl förankra undersökningen hos deltagande myndigheter, vilket skedde via brev- och telefonkontakter med cheferna för de centrala och regionala enheterna. Svårare var det att nå riksdagens ledamöter. Förankringen av undersökningen fick överlämnas åt respektive partikansli inom riksdagen. Några direkta kontakter mellan undersökningsledning och riksdagsmän har således inte förekommit, vilket kan ha bidragit till det stora bortfallet. Mot den här bakgrunden har vi trots allt ansett det av värde att presentera resultat från riksdagen. Dessa måste dock tolkas med viss försiktighet. I sammanhanget kan tilläggas att åldersfördelning och geografisk spridning inom bortfallsgruppen inte nämnvärt skiljer sig från de deltagande riksdagsmännens.

En stor del av bortfallet bland de centrala befattningshavarna kan förklaras av att vi inom en myndighet inte helt lyckades förankra undersökningen. Den accepterades endast motvilligt av de två tillfrågade enhetscheferna. Resultaten från dessa enheter lyfts därför inte fram när de olika centrala myndigheterna analyseras var för sig. För gruppen centrala befattningshavare stiger svarsprocenten till hela 77 procent om dessa två enheter undantas.

8.5.2 *Befattningshavarnas bakgrund och kontaktnät*

Bakgrund

Uppgifter om befattningshavarnas ålder, utbildning, arbetsgivare och flyttningar p. g. a. nya anställningar har kartlagts.

Tabell 8.11 Procentuell andel respondenter fördelade på olika åldersklasser

Åldersklass	Respondentgrupp		
	Riksdagsmän	Centrala befattningshavare	Regionala befattningshavare
-39	11	65	75
40–49	25	17	16
50–	64	18	9
	100	100	100

Åldersprofilen för de olika grupperna skiljer sig åt (se tabell 8.11). Det gäller särskilt mellan riksdagsmännen och övriga. De förra är betydligt äldre. De regionala befattningshavarna uppvisar den yngsta profilen. Chefstjänstemännen är vanligtvis äldre dvs. 37 procent är äldre än 50 år och 40 procent är mellan 40–49 år.

Även då det gäller *utbildningsnivån* går skiljelinjen mellan politiker och tjänstemän. Endast 25 procent av riksdagsmännen har universitets- eller högskoleutbildning. Av de centrala och regionala befattningshavarna har över 90 procent motsvarande utbildning. Dessa siffror avser den formella grundutbildningen. De som inte har högskoleutbildning har ofta en mängd

varierande utbildningskurser, där enstaka universitetsämnen också ingår.

Deltagarnas *"arbetshistoria"* framgår av de uppgifter om olika anställningar som man haft. Materialet anger dels antalet anställningar, dels arbetsgivarkategorier. Politikerna och de centralt placerade tjänstemännen har i genomsnitt haft flest anställningar. Bland de regionala befattningshavarna finns många yngre personer, vilket förklarar det lägre genomsnittliga antalet anställningar.

Sammanfattningsvis gäller att politikerna har den brokigaste arbetslivsbakgrunden. Många centrala och regionala befattningshavare har däremot under hela sin yrkeskarriär varit verksamma på samma nivå inom den statliga förvaltningen.

Denna "nivåorörlighet" har en motsvarighet i en geografisk orörlighet. Det *genomsnittliga antalet flyttningar* under den yrkesverksamma tiden är lågt för samtliga grupper. Åtminstone gäller detta påstående vid en jämförelse med högre befattningshavare inom industrin (McKay, Whitelaw 1976 och Persson 1977). De studier som åberopas anger genomsnittstal på fyra flyttningar. Chefspersonerna bland tjänstemännen och politikerna har de högsta värdena. Övriga grupper har i genomsnitt en flyttning. En bidragande orsak till det här förhållandet är att tjänstemännen utgör en relativt ung population. Det faktum att de centrala ämbetsverken varit koncentrerade till Stockholm, även om viss utflyttning skett de senaste fem åren, bidrar antagligen också till de få flyttningarna.

Kontaktnät

Deltagarnas kontaktnät visar antalet *personkontakter* (ej telefonkontakter) och fördelningen på olika kontaktkällor. Kontaktuppgifterna omfattar en fjortondagarsperiod. Totalt registreras ca 2 900 kontakter varav 42 procent gäller politikerna, 37 procent de regionala befattningshavarna och 22 procent de centrala befattningshavarna. Antalet kontakter per individ är åtta bland centrala och regionala tjänstemän och elva för riksdagsledamöterna. Chefstjänstemännen är mest kontaktintensiva med i genomsnitt 15 kontakter per person.

Tabell 8.12 anger kontakternas fördelning på olika kontaktkällor. De procentuella värdena bygger på en uppskattning av hur ofta en viss kontaktkälla uppträder. Underlaget är således inte de ovan angivna kontaktfrekvenserna, vilka vid en nedbrytning på olika enskilda kontaktkällor innehåller osäkerheter som kan snedvrida och försvåra tolkningen av resultaten.

Tabell 8.12 Procentuell andel kontaktmarkeringar fördelade på kontaktkällor

Kontaktkällor	Centrala befattningshavare	Regionala befattningshavare	Riksdagsmän	Samtliga
Departement	21	16	17	18
Centrala statliga myndigheter	28	12	10	16
Regionala/lokala statliga myndigheter	17	29	18	22
Kommunala organ	7	25	17	17
Övriga	27	18	37	27
Totalt	100	100	99	100

Gruppen "övriga" som till största delen består av företag och olika intresseorganisationer utgör den oftast förekommande kontaktkällan. Därefter följer regionala och lokala statliga organ. De övriga kontaktkällorna väger ungefär lika tungt.

För de centrala befattningshavarna är centrala statliga myndigheter och gruppen "övriga" de viktigaste kontaktkällorna. Tjänstemännen på regional nivå har mest kontakter med andra statliga myndigheter på regional och lokal nivå samt med kommunala organ.

Såväl de borgerliga partierna som socialdemokraterna har som sina vanligast förekommande kontaktkällor företrädare för intresseorganisationer och företag. De borgerliga partierna har också genom den regeringsställning de innehade vid undersökningstillfället departementen som en ofta återkommande kontaktkälla.

Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga respondentgrupper har genomgående relativt vitt utbredda kontaktnät som omfattar flera typer av verksamheter och grupper i samhället. Ett par undantag finns emellertid. Kontakterna med centrala statliga organ har relativt sett liten omfattning för samtliga utom för de centrala befattningshavarna. De senare har dessutom mycket liten kontaktyta mot den kommunala sektorn.

8.5.3 *Sverigebilder idag*

Inledning

De fem frågor som ställts angående arbete, service och miljö är öppna frågor dvs. svaren har angivits utan styrande svarsalternativ.

Som redan nämnts har befattningshavarna delats in i tre grupper: riksdagsmän, centrala och regionala befattningshavare. Vi vill därigenom kunna jämföra de olika gruppernas svar och se hur deras arbetsuppgifter avspeglar sig i olika "Sverigebilder". En annan intressant jämförelsegrund är var i landet dessa befattningshavare är verksamma.

Med hänsyn till respondenternas geografiska hemvist har de indelats i fyra länsgrupper. Dessa är storstadslän (AB, O, M), södra Sveriges län (F, G, H, I, K, L, N), mellersta Sveriges län (C, D, E, P, R, T, U), samt skogslänen (S, W, X, Y, Z, AC, BD). Storstadslänen och skogslänen är i mångt och mycket varandras motpoler, varför dessa skiljts ut från de övriga länen. Grupperingen av de övriga länen bygger på en traditionell geografisk indelning utan hänsyn till förväntade skillnader i bedömningarna av de aktuella frågeställningarna.

I början av varje avsnitt kommer de frågor som ställts i enkäten att återges.

Sysselsättningssituationen

"Med tanke på utvecklingen hittills under 70-talet – i vilka delar av landet eller på vilka platser uppfattar Ni att sysselsättningssituationen är särskilt problematisk i dag?"

Nästan samtliga uppfattar sysselsättningssituationen som särskilt besvärlig i Norrland. Tre fjärdedelar har svarat Norrland eller områden i Norrland. Den del av Norrland som anges i störst utsträckning är Norrbotten (39

procent). Man nämner också relativt ofta Norrlands inland (19 procent). Dessutom har en del svarat skogslänen eller inre stödområdet (17 procent), vilket ytterligare förstärker bilden av Norrland som problemområde.

Områden i Svealand och Götaland nämns i betydligt mindre omfattning (36 respektive 37 procent). I Svealand är det nästan uteslutande Värmlands län och Bergslagen som noteras medan varvsorterna Göteborg, Malmö och Landskrona samt textilindustrin i Borås och Sjuhäradsbygden uppmärksammas i Götaland.

Omkring en tredjedel besvarar frågan utan att namnge ort eller geografiskt område. Istället menar man att sysselsättningsproblemen är störst i orter som har ett ensidigt näringsliv (t. ex. bruksorter) eller i orter som domineras av krisdrabbade branscher (t. ex. varvs-, stål- och tekoindustri). Med detta sätt att svara antyds att sysselsättningsproblemen inte i första hand beror på det geografiska läget utan är knutet till vissa branscher eller ortstyper.

Några anser att frågan är felaktigt formulerad. De menar att sysselsättningsproblemen bör ses i relation till olika grupper i samhället. Kvinnor, ungdomar och lågutbildade har de största sysselsättningsproblemen oavsett var i landet de bor.

Svaren ger intryck av att många ser sysselsättningen i Norrland som ett regionalt problem, där stora områden drabbas. Däremot uppfattas problemet som mera lokalt i mellersta och södra Sverige. Det drabbar mest orter som domineras av branscher i kraftig strukturomvandling. Några har också påpekat att arbetsmarknaderna är mer stabila i södra Sverige och att orterna ligger så tätt att många kan lösa problemen genom att pendla till andra orter och arbetsplatser.

De centrala befattningshavarna, särskilt de inom arbetsmarknadsstyrelsen och industridepartementet, som mer än andra arbetar med dessa frågor, betonar framförallt problemen i Norrland. De regionala befattningshavarna ser genomgående problemen i de egna länen i större utsträckning än andra. Det är exempelvis länsstyrelserna i skogslänen som oftast nämner områden där. Samma mönster kan ses i de övriga länsgrupperna.

Tillgång till natur- och friluftsområden

"Möjligheten för människor att nå natur- och friluftsområden har blivit en allt viktigare faktor att ta hänsyn till i samhällsplaneringen. I vilka delar av landet eller på vilka platser uppfattar Ni, att dessa möjligheter är mindre goda?"

Problemet ses huvudsakligen som ett storstadsproblem – 57 procent nämner Stockholm, Göteborg och Malmö – men även delar av Skåne utanför Malmöregionen uppmärksammas. När det gäller storstäderna är det inte bara avståndet till områdena som nämns utan även det tryck som råder på tillgängliga områden. Jordbruks- och slättbygder i södra och mellersta Sverige (t. ex. Östgöta- och Västgötaslätten, Mälardalen, Uppsalaslätten) nämns också relativt ofta.

Med hänsyn till frågans formulering är det anmärkningsvärt många (17 procent) som menar att problemet inte är geografiskt utan snarare beroende av individens ekonomiska resurser och tillgång till transportmedel. En relativt stor grupp anser dessutom, att möjligheterna att nå natur- och friluftsområdena är goda i hela landet.

Politiker och tjänstemän har likartade bilder av detta problems spridning över landet. Bland tjänstemännen är det grupperna inom bostadsdepartementet och naturvårdsverket som i vida större utsträckning än andra myndigheter nämner Skåne och storstadsområdena. Av de undersökta myndigheterna är det också dessa som i första hand handlägger och planerar dessa frågor på riksplanet.

Tjänstemän och politiker i skogslänen anser att problemen är särskilt svåra i storstadsområdena medan man i storstadslänen inte bedömer situationen på "hemmaplan" lika allvarlig. De som är bosatta i Skånelänen nämner däremot mycket oftare områden i Skåne än övriga befattningshavare. Enligt respondenter i skogslänen är problemet med tillgång till natur- och friluftsområden i liten utsträckning en fråga om individens ekonomiska resurser eller tillgång till transportmedel. Det kan tolkas så att man i dessa delar av Sverige har stora och lätt tillgängliga rekreationsområden.

Kollektiva transporter

"Från vilka delar av landet eller från vilka platser är det enligt Er uppfattning särskilt svårt att med kollektiva transportmedel (här avses tåg och flyg) resa till Stockholm?"

Drygt hälften menar att de kollektiva transporterna till Stockholm är besvärligast från Norrlands inland. Det är framförallt länsstyrelserna i skogslänen som betonar problemen där. Delar av västra Götaland (främst Dalsland och norra Bohuslän) samt östra Götaland (företrädesvis Kalmar och Blekinge län) förekommer också ofta i svaren (16 respektive 27 procent). Områden i västra Svealand (särskilt norra delarna av Värmlands och Kopparbergs län) nämns av drygt en fjärdedel. Man kan med hjälp av svaren i grova drag se ett stråk genom Sverige, inom vilket kommunikationerna till Stockholm anses fungera tillfredsställande. Detta sträcker sig längs hela Norrlandskusten via Stockholm och mellersta Svealand, genom mellersta Götaland ner i sydvästra Götaland.

Relativt många (25 procent) anger inte geografiska områden. Man menar i stället att problemet är störst i glesbygd och i mindre orter. Några har formulerat det så att problemen finns där det är långt till flygplatser och där man saknar direkta järnvägsförbindelser. Andra anser att problemet i det här sammanhanget är att flygresor är alltför dyra.

Markanvändningskonflikter

"Den fysiska planeringen präglas i dag i många kommuner och regioner av konflikter mellan olika slag av markanvändning som exempelvis jordbruk och industriell verksamhet. I vilka delar av landet eller på vilka platser uppfattar Ni att följande markanvändningskonflikter är särskilt framträdande?"

a. tätortsbebyggelse och jordbruk

Det är de traditionella jordbruksbygderna som Skåne, Östgöta- och Västgötaslätterna, Halland, Uppsalaslätten, Närke, Mälardalen, etc. som bedöms ha påtagliga problem. Framförallt uppmärksammas Skåne eller delar därav.

Mer än fyra av fem menar att konflikterna där mellan tätortsutbyggnad och jordbruk är särskilt framträdande. Många framhåller att konflikterna generellt är störst i storstadsområdena men även i andra större tätortsregioner. Ett flertal påpekar den regionala betydelsen av viss jordbruksmark även om marken i ett nationellt perspektiv inte är att betrakta som högklassig. Denna bedömning kan kanske bidra till att Östersundsregionen uppmärksammas i samma utsträckning (16 procent) som de syd- och mellansvenska jordbruksbygderna.

Problemen kring tätortsutbyggnad och bevarande av jordbruksmark har under den senaste femårsperioden i stor utsträckning uppmärksammats i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Den bild av problemen som ges där känns i stor utsträckning igen i de svar som angivits i denna undersökning. Att så är fallet beror inte minst på att myndigheter som deltar i arbetet med den fysiska riksplaneringen också finns representerade i undersökningen.

Bland de centrala och regionala myndigheterna är det bostadsdepartementet som mer än andra framhåller problemet i olika delar av landet. Det är denna myndighet som i första hand har dessa frågor inom sitt kompetensområde (handläggning av lokaliseringstillstånd, planering, etc.). Politikergruppen uppfattar däremot problemen som mindre framträdande. Konflikterna upplevs på både många och nära håll.. Det är i Skånelänen man betonar Skånes problem, det är respondenterna i storstadslänen som framhåller problemen i storstadsregionerna, etc. "Hemmaproblemen" är ett dominant inslag i omgivningsbilden.

b. industriell verksamhet och natur- och miljövård

Det är *kusterna* och framförallt västkusten (59 procent) som upplevs ha en särskilt problematisk situation i avvägning mellan industrins och naturmiljöns intressen. Områden i olika delar av *inlandet* anges inte alls i samma utsträckning.

Många svarar i generella termer som "västkusten", "ostkusten", "norrlandskusten", medan andra namnger orter och områden utmed kusterna. Det är huvudsakligen orter och områden med s. k. miljöstörande industrier, exempelvis pappers- och massaindustri, petrokemisk industri och kärnkraftverk, som nämnts (42 procent).

I inlandet är det föroreningssituationen i de stora insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren som anges men även uranbrytningsprojekten i Ranstad och på Österlen uppmärksammas. Vattenkraftverken i norrlandsälvarna och vägbyggen i fjällvärldens orörda natur upplevs också som påtagliga problem.

Ånyo framgår det att politikerna i förhållande till tjänstemännen inte anger konfliktområden i samma utsträckning. Det är återigen de myndigheter som handlägger dylika frågor, i detta fall bostadsdepartementet, naturvårdsverket och statens planverk, som också i störst utsträckning uppfattar dessa industriers hot mot naturmiljön. Liksom i konflikten mellan tätortsutbyggnaden och jordbruket är det "hemmaproblemen" som framhålls.

8.5.4 *Sverige under 80-talet*

Beslutsfattarna har ställts inför tio "miniscenarier", mer eller mindre sannolika, som antas spegla utvecklingsdrag i det svenska samhället under 80-talet. Liksom i valet av frågeställningar rörande dagens Sverige har scenarierna valts ut dels med tanke på deras regionalpolitiska anknytning dels undersökningspopulationens sammansättning. Det har varit av värde att få bedömningar rörande ämnen som faller både inom och utanför de olika myndigheternas egentliga kompetensområden. Nedan följer scenarierna A–J som de var formulerade i enkäten, inklusive de rubriker som tillkommit i denna skrivning för att underlätta presentationen.

Sysselsättning

A. I den närmaste framtiden kommer sysselsättningen inom varuproduktionen i Sverige att minska drastiskt. Anledningen är att varuproduktionen kan ske betydligt billigare i länder i tredje världen, där lönekostnader och kraven på arbetsmiljön är betydligt lägre. Denna utveckling kommer att leda till allvarliga sysselsättningsproblem i landet.

Regionalism

B. Den fortsatta ekonomiska utvecklingen i Sverige kommer att skärpa olikheter och motsättningar mellan olika regioner. Detta leder till allt större krav på kontroll över de egna resursernas användning inom respektive region. För att uppnå detta kommer man från regionerna att kräva ökat politiskt självbestämmande. Liknande utvecklingsförlopp pågår redan i dag i ett flertal länder i Europa.

Social miljö

C. Till följd av ett allt mer specialiserat och komplicerat samhälle ställs ökande krav på den enskilde individen. Det medför att individens förmåga att överblicka sin egen situation minskar. Känslan av främlingskap och oförmåga att identifiera sig med det samhälle man lever i blir allt vanligare. Detta leder till accelererande sociala problem som kontaktlöshet, missbruk av droger, kriminalitet, etc.

Mark

D. Den hittillsvarande utvecklingen kännetecknas av en allt mer omfattande markkonsumtion inom olika sektorer i samhället. I framtiden kommer konflikterna mellan olika markintressenter att accentueras genom att expansiva delar av samhällsbyggandet ställer allt större krav på ökade markarealer. Därav följer motsättningar mellan intressen som önskar bevara respektive exploatera olika miljöer. Exempel på markintressen som kommer att göra stora anspråk på landets olika naturmiljöer är jordbruk, skogsbruk, industri, bebyggelse, friluftsliv, etc.

Invandring

E. I samband med den starka ekonomiska expansionen i Sverige har under relativt kort period invandrarnas andel av den totala befolkningen ökat från någon procent till ca fem procent. Mycket tyder på att andelen invandrare kommer att fortsätta

öka om än i långsammare takt. Invandrarna kommer därför att utgöra en mycket central grupp att ta hänsyn till i sociala och ekonomiska sammanhang under det framtida samhällsbyggandet. Assimilering av invandrargrupper av olika nationalitet i bostadsområden, i skolor, på arbetsplatser, i fackliga och politiska verksamheter etc. kommer att leda till anpassningsproblem för både invandrare och övriga svenskar.

Utbildad arbetskraft

F. Inom tekniskt avancerad industri är behovet av utbildad arbetskraft stort. Tidigare erfarenheter visar att en av de viktigaste expansionshämmande faktorerna för företagen är tillgången på sådan arbetskraft. I framtiden kommer den svenska industrin att bli allt mer specialiserad och tekniskt avancerad. Detta medför att företagens framtida expansion kommer att bli ännu mer beroende av tillgången till denna knappa resurs.

Energi

G. Den begränsade tillgången på energiråvaror gör det svårt i framtiden att förbruka energi i samma takt som i dag. Den permanenta bristsituationen och de stigande kostnaderna kommer i hög grad att påverka konsumtionsmönstret. Detta kommer att leda till betydande anpassningsproblem inom vitala delar av samhället som exempelvis industriproduktionen, kommunikationerna, bebyggelseutvecklingen, etc.

Friluftsområden

H. Fritiden har ökat. Det råder brist på rekreationsområden. Det har blivit lättare att på kort tid förflytta sig mellan olika länder och landsdelar. Detta leder till ökat tryck på svenska fritids- och rekreationsområden. Därvid uppträder konflikter mellan inhemska och utländska intressen. Dessutom medför det konflikter inom landet mellan de intressegrupper som är mot respektive för en mer omfattande exploatering av olika naturmiljöer.

Fysisk miljö

I. Luft-, mark- och vattenföroreningar har blivit en allt mer uppmärksammad företeelse i det moderna industrialiserade Sverige. Den ökade medvetenheten har bl. a. manifesterats genom behandlingen av olika föroreningsrisker inom ramen för naturvårdsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Som ett resultat av en fortsatt expansion av miljöstörande industrier kommer nya ämnen att utvecklas och användas, vilket leder till ökade risker för föroreningar av olika slag.

Offentlig sektor

J. Efter andra världskriget har antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn (stat, landsting, kommuner), särskilt offentliga tjänster, ökat kraftigt. Däremot har antalet sysselsatta inom jordbruk, skogsbruk och stora delar av industrin minskat. Den fortsatta utvecklingen kommer att präglas av en ytterligare förskjutning mot den offentliga tjänstesektorn (främst sjukvård, åldringsvård och barnomsorg) från övriga näringar. De regionala och lokala arbetsmarknaderna kommer därigenom i allt högre grad att bli beroende av den offentliga sektorn.

De beskrivna utvecklingsförloppens sannolikhet har värderats efter en skala från ett till fem. Värdet ett anger "mindre sannolik" och värdet fem "mycket

sannolik". I den fortsatta texten tolkas värdena fyra och fem som att respondenterna upplever den skisserade utvecklingen som ett reellt framtidsproblem. En reservation måste göras. Det faktum att man bedömer utvecklingen som sannolik innebär inte nödvändigtvis att den utgör ett problem i bemärkelsen svår att bemästra. Här föreligger alltså en viss osäkerhet i tolkningen av de gjorda bedömningarna. Det synes dock rimligt att anta att värdena fyra och fem är ett uttryck för att respondenterna uppfattar den framtida utvecklingen som ett problem. Från detta bör undantas bedömningarna av de icke problemorienterade scenarierna om regionalism och offentlig sektor.

Den offentliga sektorns expansion (J) uppfattas av respondenterna som det avgjort mest sannolika av de beskrivna utvecklingsdragen under 80-talet i Sverige. Det mer och mer utpräglade "servicesamhället" har ju också varit ett flitigt förekommande tema i debatten de senaste åren. En annan aspekt på arbetsmarknadens förändringar, minskad sysselsättning till följd av tillverkningsindustrins tillbakagång (A), bedöms däremot inte lika sannolik. Tvärtom är det en utveckling som tillhör de minst sannolika.

En tredje aspekt på situationen inom arbetsmarknaden är den brist på utbildad arbetskraft (F) som av flertalet bedöms som ett sannolikt framtidsproblem för den expansiva och alltmer specialiserade och tekniskt avancerade industrin. Denna situation nämns i betydligt större utsträckning än tillverkningsindustrins kontraktion som ett framtidsproblem.

Politikergruppen och tjänstemannagruppen gör relativt likartade bedömningar av ovan diskuterade arbetsmarknadsscenarier (se tabell 8.14). Den stora skillnaden finner man i värderingen av sysselsättningskonsekvenserna till följd av den utländska konkurrensen. Det är dubbelt så många bland de centrala och regionala befattningshavarna som ser denna som ett framtidsproblem. Samtliga respondenter från arbetsmarknadsstyrelsen menar att bristen på utbildad arbetskraft kommer att innebära en hämsko på industrins expansionsmöjligheter. Arbetsmarknadsutbildning i olika former ingår som en tung sektor i AMS' verksamhetsområde, vilket kan förklara deras be-

Tabell 8.13 Beslutsfattarnas bedömningar av scenarierna A–J efter en skala från 1 till 5 där 1 = mindre sannolik utveckling och 5 = mycket sannolik. Procent av populationen

Scenario	Skala					Ej svar	Summa	Medelvärde
	1	2	3	4	5			
A. Sysselsättning	10	26	34	22	6	2	100	2,9
B. Regionalism	24	36	21	14	4	2	101	2,4
C. Social miljö	4	18	29	32	16	2	101	3,4
D. Mark	2	12	20	34	30	2	100	3,8
E. Invandring	2	17	34	29	17	2	101	3,4
F. Utbildad arbetskraft	5	8	21	32	32	2	100	3,8
G. Energi	5	17	23	29	25	2	101	3,5
H. Friluftsområden	6	14	27	31	21	2	101	3,5
I. Fysisk miljö	6	18	31	24	18	2	99	3,3
J. Offentlig sektor	2	5	7	33	53	1	101	4,4

Tabell 8.14 Riksdagsmäns, centrala och regionala befattningshavares bedömning av scenarierna. Procentuell andel som har givit scenarierna värdena 4 och 5

Scenario	Riksdagsmän	Departement och centrala verk	Länsstyrelser	Totalt
A. Sysselsättning	17	33	33	28
B. Regionalism	15	14	22	18
C. Social miljö	41	41	58	48
D. Mark	55	64	71	64
E. Invandring	31	52	53	45
F. Utbildad arbetskraft	65	63	62	64
G. Energi	46	56	60	54
H. Friluftsområden	35	56	61	51
I. Fysisk miljö	33	48	45	42
J. Offentlig sektor	83	78	92	86

toning av detta problem.

Det minst sannolika scenariot är det som beskriver regionalismen (B). Dock är det nästan en femtedel av populationen som menar att de regionala motsättningarna kommer att få sådana proportioner att krav på ökat politiskt självstyre kommer att hävdas.

Vilka är det då som betonar regionalismen? Det är framförallt beslutsfattare verksamma i skogslänen och då särskilt i Norrbotten som framhåller den regionala obalansens konsekvenser. Det är också dessa delar av landet som respondenterna i dag bedömer ha de svåraste sysselsättningsproblemen. Den centrala myndighet som kan sägas ha den regionala obalansen inom sitt kompetensområde mer än andra är industridepartementet. Det är också den myndighet som i störst omfattning värderar detta som ett problem inför 80-talet.

Tabell 8.14 visar att det är över hälften av respondenterna som menar att olika former av markkonflikter som beskrivs i scenarierna D och H kommer att innebära betydande problem i avvägningen mellan olika markintressenter. Nära förknippad med ovan nämnda markkonflikter är frågan om miljöföroreningarna som dock inte uppmärksammas i lika stor utsträckning. Luft-, mark- och vattenföroreningarna som varit ett dominant inslag i samhällsdebatten under 60- och 70-talen tillhör inte de mest påtagliga 80-talsproblemen. Det kan kanske till viss del förklaras av den "apparat" i form av myndigheter, planeringsformer, lagstiftning, etc., som under det senaste decenniet byggts upp för att handha dessa problem. Med några få undantag är det de myndigheter som handhar dessa olika typer av markkonflikter och föroreningsproblem som i vida större utsträckning än andra uppfattar dem som framtidsproblem. Det gäller framförallt bostadsdepartementet som är huvudman för den fysiska riksplaneringen inom vilka dessa frågor huvudsakligen sorterar, men i viss mån även naturvårdsverket som är en tung utrednings-, remiss- och kontrollinstans i dessa sammanhang.

Ett annat problemkomplex, energisituationen har de senare åren kanske mer än någon annan frågeställning varit ett framträdande inslag i både den

politiska debatten och samhällsforskningen. Drygt hälften menar att energibrist (G) kommer att medföra betydande anpassningsproblem för samhället. De regionala beslutsfattarna betonar anpassningsproblemen mest medan politikerna ger uttryck för en betydligt mer optimistisk syn.

Invandrarnas inlemmande i det svenska samhället (E) och konsekvenserna av ett allt mer specialiserat och komplicerat samhälle (C) bedöms av nästan hälften som betydande framtidsproblem. Dessa frågeställningar kan anses falla utanför de centrala och regionala befattningshavarnas egentliga kompetens. Av det skälet kan det vara särskilt intressant att jämföra deras bedömningar med politikernas mer "professionella" bedömningar. Skillnaden mellan dessa grupper är dock inte mer markerad än vid bedömningarna av de andra scenarierna. Politikerna har fortfarande en betydligt mindre probleminriktad framtidsbild.

8.5.5 *Några framtidsbilders regionala utfall*

Befattningshavarna har ombetts bedöma konsekvenserna i olika delar av landet av de utvecklingsdrag som beskrivs i scenarierna A–E. För att inte belasta respondenterna allt för mycket har bedömningarna begränsats till att gälla åtta typlän: Malmöhus och Stockholms län representerande storstadslänen, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län som företrädare för de så kallade skogslänen samt Kalmar och Skaraborgs län, representerande de mellan- och sydsvenska länen.

Bedömningen av scenariernas konsekvenser har gjorts efter skalan 1–5 där

1 = inga kännbara konsekvenser
2 = mindre kännbara konsekvenser
3 = kännbara konsekvenser
4 = mycket kännbara konsekvenser
5 = ytterst kännbara konsekvenser

I den fortsatta framställningen kommer intresset att koncentreras till de som angivit värdena fyra och fem, dvs. de som bedömer konsekvenserna som mycket kännbara i de olika länen.

Tabell 8.15 Regionalisering av scenarierna A–E. Procentuell andel av respondenterna som angivit värdena 4 och 5

Län	Sysselsättning	Regionalism	Social miljö	Mark	Invandring
Malmöhus	15	8	53	73	44
Kalmar	16	3	10	20	7
Skaraborg	11	6	8	36	8
Stockholm	8	5	69	58	60
Värmland	40	14	9	15	7
Gävleborg	30	10	11	12	8
Jämtland	21	22	6	25	3
Norrbotten	51	42	13	22	6

Konsekvenserna av tillverkningsindustrins tillbakagång förväntas slå hårdast i skogslänen och då framförallt i Norrbotten och Värmland. Det är också Norrbotten som i dag upplevs ha den besvärligaste sysselsättningssituationen. Minst kännbara problem förväntas Stockholms län få medan det andra storstadslänet, Malmöhus, snarare intar en mellanposition i beslutsfattarnas bedömningar.

Regionalismen förväntas huvudsakligen beröra Norrbotten och i viss mån Jämtland. Innebörden i begreppet "kännbara konsekvenser" kan i det här sammanhanget antagligen variera mellan olika grupper av befattningshavare. Huruvida man uppfattar utvecklingen som positiv eller negativ kan dock inte utläsas i detta sammanhang.

Samhällsorganisationens konsekvenser för människors sociala situation förväntas huvudsakligen bli ett problem för Stockholms och Malmöhus län. Övriga län bedöms i mycket liten utsträckning beröras.

En jämförelse av beslutsfattarnas bild av dagens och framtida markkonflikter visar på en stor överensstämmelse. Det är i båda fallen Stockholms län och Skåne, som framstår som konfliktområden. Vidare förväntas dagens problem i Skaraborgs län bestå eller till och med förvärras i förhållande till andra områden. De senaste årens politiska kamp om uranbrytningen i dessa trakter har sannolikt givit utslag här. Även dagens konflikter mellan tätortsutbyggnad och jordbruksintressen i Jämtland kan antas spegla de förväntningar man har inför 80-talet. Bilden av Norrbotten i dag och i morgon visar liknande kopplingar.

Problem att införliva invandrargrupper i det svenska samhället är liksom övriga så kallade sociala problem en fråga som huvudsakligen rör storstadslänen. Övriga län förväntas i mycket liten utsträckning beröras av dessa frågor.

8.5.6 *Sammanfattande synpunkter*

Den enkätmetod som använts ger naturligtvis relativt oprecis information. Man måste därför vara försiktig i utvärderingen av denna. Det gör att "förklaringarna" många gånger formuleras som välgrundade antaganden snarare än som verifieringar av samband. Trots denna reservation är det möjligt att lyfta fram vissa generella drag i materialet.

Både när det gäller bedömningen av dagens och framtidens Sverige betonar politikerna i regel problemen i betydligt mindre utsträckning än tjänstemännen. Man kan spekulera i huruvida denna skillnad beror på olika information och värderingar eller de olika roller som politiker och tjänstemän har.

När beslutsfattarna värderar dagens situation är problemet i hemlänen i många fall ett dominerande inslag i omgivningsbilden. Detta kan ses som ett uttryck för att problemen upplevs starkast på nära håll, trots stor samstämmighet om vissa avlägsna områden eller platser. Detta gäller särskilt de regionala befattningshavarna. Det kan dessutom till någon del kanske förklaras av en i provundersökningarna antydd obenägenhet från länsstyrelsernas sida att bedöma andra läns problem. Man menade att det låg utanför deras kompetens.

De centrala myndigheternas verksamhetsinriktning avspeglar sig genomgående i de bedömningar man gör. Problemen betonas starkast av den eller de myndigheter som handlägger berörda frågor. Exempel som tidigare visats är bl. a. bostadsdepartementets värdering av markkonflikterna i dag och i morgon, arbetsmarknadsstyrelsens skattning av följderna vad gäller brist på utbildad arbetskraft, samt industridepartementets utvärdering av framtida regionala motsättningar.

Vid bedömningen av dagens förhållanden finner man i flera fall områden och platser som dominerar stort bland svaren. Exempel på detta är Norrland (sysselsättningen), Skåne (markkonflikter) och Västkusten (markkonflikter). I några fall förefaller dock just dessa svar vara uttryck för schablonföreställningar hos den svarande. Det är de som givit de minst utförliga svaren som i störst utsträckning angivit ovan uppräknade områden och många gånger som enda svar.

Vid bedömningen av utvecklingen under 80-talet i Sverige är det de regionala befattningshavarna som nästan undantagslöst betonar problemen starkare än övriga. Man kan anta att den större närheten till verkligheten i det dagliga arbetet till en del kan förklara detta faktum. De har en "fältarbetareroll", som varken centrala myndigheter eller riksdagspolitiker vanligen har.

En klar koppling kan skönjas mellan de bedömningar man gjort av dagens förhållanden och de värderingar man gör av de framtida problemens regionala utfall. Problemen idag i olika regioner förväntas bestå. Det framgår tydligast i fråga om markkonflikterna, men även då det gäller dagens sysselsättningssituation och de framtida arbetsmarknadsproblemen. Problemområden som försvinner eller nya sådana i framtiden kan inte skönjas i detta begränsade material.

Det inslag i biografin som framförallt slår igenom i dessa s. k. professionella omgivningsbilder är alltså arbetslivssituationen idag, dvs. vilken myndighet man arbetar inom och på vilken nivå i hierarkin denna befinner sig. *Inom myndigheter med likartade kompetensområden* kan relativt samstämmiga bilder av de här studerade förhållandena konstateras. Man skulle kunna tala om existensen av *kollektiva omgivningsbilder* dvs. en i myndigheten vitt utbredd och av de flesta omfattande syn på omgivningen. Andra inslag i dessa befattningshavares bakgrund som exempelvis ålder, tjänsteställning eller flyttningsmönster är var för sig av underordnad betydelse i detta sammanhang.

9 Spekulationer och perspektiv

9.1 Vidgat perspektiv

I detta kapitel vidgas perspektivet. Syftet med framställningen är *inte* att sammanfatta de undersökningar som gjorts inom forskningsprogrammet. Hela denna huvudrapport är i sig en sammanfattning av en hel serie delrapporter. Avsikten är i stället att peka på *problem* och för fortsatt forskning intressanta *frågeställningar* mot bakgrund av de studier som gjorts. Därvid vidgas också perspektivet genom att *andra studier* av det offentligas utveckling än de som redovisas i denna rapport förs in i diskussionen.

Kapitlet är medvetet spekulativt och avsett att väcka debatt. I detta avseende kan det ses som en fortsättning på den typ av resonemang som tidigare förts i kapitel 1 (Konstanstanken) och kapitel 6 (Gemensamt synsätt apriori).

Noteras bör slutligen, att de problem som kommer att beröras i detta kapitel bara delvis är hämtade *inom* de olika projekt som presenterats. Om uttrycket tillåts, är de snarare hämtade *mellan* projekten. Problemen är nämligen av den arten att de framträder tydligast när olika aspekter på det offentligas utveckling ställs samman och konfronteras med varandra. De framträder i relief först när vi gör försök att integrera olika erfarenheter och skapa någon form av kunskapsmässig syntes.

Vi kan ta ovanstående kapitel 7 och 8 som exempel. De representerar, om man så vill, två olika erfarenhetsområden. Inom det ena är utgångspunkten *den enskilde individens livssituation*. Det offentliga kommer in i bilden genom att vi ställer frågan, hur det offentliga genom olika åtgärder skapar och fördelar välfärd. Inom det andra är utgångspunkten den *offentliga apparaten*. Frågor ställs, om hur besluten fattas och hur man inom det offentliga organiserar olika verksamheter. I detta kapitel diskuteras problem som blir tydliga när dessa båda erfarenhetsområden konfronteras med varandra.

9.2 Så har det offentliga vuxit

I vårt land lever människor som upplevt två skeden av genomgripande samhällsförändringar. Förändringarna har haft djupt gående konsekvenser ekonomiskt, politiskt, socialt och kulturellt. De har satt tydliga spår i vår fysiska miljö.

Det första skedet inleddes i Sverige under senare hälften av 1800-talet och kulminerade strax före och efter andra världskriget. Skedet innebar sysselsättningsmässig övergång från areella näringar till industri, ändrade bosättningsmönster och nya sociala levnadsvillkor.

Det andra skedet har beskrivits som en övergång från ett industriellt till ett efterindustriellt samhälle. Tecken på övergång fanns redan på 1950-talet, men genomgripande och uppmärksammade blev de först på 1960-talet. Utlandsberoendet och den internationella konkurrensen ökade. Företagen rationaliserade sin verksamhet. Inom industriföretagen ökade antalet tjänstemän, medan antalet arbetare på verkstadsgolven minskade. Sysselsättningen ökade kraftigt inom serviceverksamheter och administration.

Skedet kännetecknades av fortsatt urbanisering. Under industrialiseringsskedet flyttade människor mest från landsbygd till fabriksorter. Under det efterindustriella skedet flyttade man mest från mindre till större orter. Storstädernas tillväxt uppmärksammades och kulminerade i slutet av 1960- och början på 1970-talen. Under resten av 1970-talet kom industriproduktionens konkurrensförhållanden, strukturomvandlingar och sysselsättningsfrågor att mer och mer träda i förgrunden som aktuella samhällsfrågor.

I spåren på och parallellt med dessa genomgripande samhällsförändringar genomgick det offentliga Sverige en förvandling som kallats revolutionerande. Data som belyser denna process har tidigare redovisats i kapitlen 3, 4 och 5.

Före industrialiseringsskedet var antalet offentligt anställda (se definitioner i kapitel 2) några 10 000-tal, ungefär lika många år 1700 som år 1800. År 1900 omfattade det offentliga vid pass 100 000 anställda, år 1930 drygt 275 000 och vid krigsutbrottet 350 000.

Efter andra världskriget, under det efterindustriella skedet, kom den stora expansionen. År 1950 var antalet offentligt anställda ungefär 500 000 för att 1970 uppgå till närmare 1 000 000. I dag ligger antalet i närheten av 1 500 000 eller drygt en tredjedel av alla yrkesverksamma. Den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna utgör en tredjedel och de offentliga inkomsterna över hälften av BNP. Utvecklingen har inte varit enhetlig. Det finns offentliga förvaltningsområden som volymmässigt stagnerat, medan andra ökat kraftigt i omfattning. Tabell 9.1 ger några exempel på sådana skillnader.

Tabell 9.1 Förändring av den offentliga konsumtionen 1963–75

Förändring 1963–75 Volym, procent	Offentligt myndighetsområde
± 0	Bostadspolitik, samhällsplanering och försvar
+ 20	"Näringslivets främjande", vägar och hamnar
+ 45	Rätts- och polisväsen, kultur och rekreation
+ 70	Utbildning, forskning, socialförsäkring och allmän förvaltning
+ 100	Hälso- och sjukvård
+ 190	Socialvård

Källa: Holmberg (1978).

Det är främst kommunernas (primärkommuner och landsting) verksamhet som expanderat. Ännu 1950 svarade staten för den större delen av den offentliga verksamheten. Därefter har kommunernas andel stadigt ökat. I dag är exempelvis den kommunala konsumtionen och de kommunala investeringarna dubbelt så stora som de statliga.

Samtidigt som antalet offentligt anställda och den offentliga budgeten vuxit, har de som valts att fatta politiska beslut närmast minskat i antal. Mellan 1911 och 1979 var antalet politiska beslutsfattare på nationell (riksdag, regering) och regional nivå (landsting, förvaltningsutskott, länsstyrelser) i stort sett konstant. På lokal nivå minskade antalet förtroendevalda i kommunerna från ca 200 000 för 25 år sedan till ca 50 000 i dag. Bakom denna utveckling låg de olika kommunindelningsreformerna (se vidare avsnitt 9.9).

Fyra omständigheter har särskilt bidragit till den offentliga sektorns tillväxt:

1. Den politiska målsättningen och viljan att öka det publika inflytandet,
2. I industrialiseringens kölvatten har det offentliga tagit över funktioner och roller som tidigare fanns inom andra sektorer i samhället,
3. Den teknologiska utvecklingen har drivit fram efterfrågan på nya serviceformer och arbetsinsatser, som i Sverige till stor del tagits om hand av det offentliga,
4. Ökad effektivitet har eftersträvats genom specialisering, arbetsdelning och stordrift.

Vid sekelskiftet var den kommunala aktiviteten på landet låg. Den inskränkte sig huvudsakligen till vård av fattiga som ingen annan tog hand om. I de fåtaliga och fortfarande ganska små städerna hade verksamheten något större omfattning. Landstingen skötte den sjukvård som var föga utbyggd med nutida mått mätt. Statens helt dominerande uppgift var rikets försvar. I budgeten var krigsstaten störst, vida större än kyrko- och skolstaten som kom därefter.

1920- och 1930-talet är den tid då det offentliga ikläder sig den ena rollen efter den andra som tidigare skötts av hushåll och enskilda, av privata institutioner och företag eller helt försummats. Det offentliga tog över vården av gamla, vården av sjuka och socialt missanpassade samt allt fler former av utbildning. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder blev allt vanligare.

Efter kriget vidgades vård- och utbildningssektorerna ytterligare. I både antal och storlek växte myndigheter och inrättningar inom dessa fält. Motsvarande tillväxt på kommunal nivå gällde sjukvård, åldringsvård, barnomsorg och samhällsplanering. Vid sidan av ovan nämnda engagemang kom det offentliga under 1960- och 1970-talen att satsa allt större resurser på att lösa sysselsättningens problem. Lokaliserings- och regionalpolitiken växte fram och staten fick agera "städgumma" under de strukturomvandlingar som svenskt näringsliv genomgick och fortfarande försöker anpassa sig till.

Den teknologiska utvecklingen har drivit fram efterfrågan på nya serviceformer och arbetsinsatser. I Sverige har denna efterfrågan i stor utsträckning mötts av offentliga utbud. Utvecklingen på det kommunikationstekniska området kan tas som exempel. Järnvägstrafik och vägar sköts nästan

helt av det offentliga. Post och telegraf är offentliga verksamheter. Det offentliga är intressent i luftfart, radio och television.

Bakom denna utveckling ligger sannolikt inte bara en "nödvändighet", framtvingad av ekonomiska och sociala förändringar. Också idépolitiska förutsättningar måste beaktas. I och med att socialdemokratin kom till makten och under lång tid kunde prägla de politiska åtgärderna, fanns hos de styrande en positiv grundinställning till att statens och kommunernas inflytande ökades. Självfallet har detta förhållande underlättat den publika expansionen, även i de fall då andra omständigheter utgjort dominerande orsaker.

Slutligen är det angeläget att peka på hur de beskrivna förändringarna nästan genomgående genomförts genom ökad koncentration och storskaliga lösningar. Den offentliga servicen har koncentrerats till större och färre enheter. Det gäller undervisningen som i dag måste bedrivas vid stora enheter för att vara effektiv och ge valfrihet. Det gäller sjukvården som kräver specialister och väldiga resurser. De offentliga kanslierna och förvaltningsorganen har också blivit större. Statsdepartementen och de centrala ämbetsverken har vuxit. Landstingshusen och länsstyrelserna rymmer i dag betydligt mer folk än för 30 år sedan. Antalet primärkommuner har minskat från 2 498 år 1951 till 277 år 1978, vilket bl. a. betytt att små kommunalkontor med någon eller några få anställda ersatts av stora kommunalhus med kommunalråd och tjänstemän fördelade på rotlar och kontor.

9.3 Vilka är problemen?

Det är uppenbart att den utveckling som beskrivits visar *övervägande positiva drag*. Jämlikheten i samhället har ökat. Ett välfärdssamhäle har vuxit fram. För de allra flesta torde dagens samhälle vara bättre att leva i än det samhälle som fanns för 100 eller 50 år sedan. Det räcker med en blick på tabell 9.1 för att de *angelägna* och *önskvärda* dragen i den publika expansionen skall framstå som klara.

Det vore emellertid egendomligt om utvecklingen inte skulle innehålla *några negativa drag*. Som framhölls i kapitel 1 (Konstanstanken), är det ofta så, att när problemnivån på ett håll i samhället pressas ner tenderar den att öka på ett annat. Hittills har framställningarna i denna rapport varit föga problemsökande. Avsikten med detta kapitel är att peka på avigsidorna och skärskåda några av problemen i den utveckling som beskrivits.

När vi nu övergår till att göra en *probleminventering* är det viktigt att hela tiden minnas dessa inledande utgångspunkter. Den framställning som följer kan annars lätt uppfattas som obalanserad eller åtminstone onyanserad.

I figurerna 6.1 (s. 75) och 6.2 (s. 78) har det offentligas roll i samhällsutvecklingen beskrivits som ett kretslopp. Medborgarna ställer krav på det offentliga som genom beslut och åtgärder förändrar människors levnadsvillkor. Denna process har, som vi sett, sannolikt medfört att många människors välfärd ökat. Men processen har samtidigt medfört förändringar i samhället som kan uppfattas som mindre önskvärda.

För att komma åt problemen kan vi betrakta kretsloppet i figur 6.1 som en "ond cirkel". Drivkraften bakom de processer som äger rum i figuren

är en strävan efter ökad *effektivitet* och höjd *materiell levnadsstandard*. Det "onda" eller icke önskvärda kan sägas bestå i att de olika fälten *A, B* och *C* i figuren under särskilt ett snabbt förändringsförlopp tenderar att glida isär. Vad vi senare kommer att kalla för avstånd och klyftor vidgas.

Industrialisering, urbanisering och välfärdsstatens framväxt har i många fall lett till att enskilda hushåll och individer steg för steg förlorat möjligheterna att själva direkt reglera och kontrollera sina levnadsvillkor *(A)*. Dessa funktioner har i stället förts över till speciella beslutande organ *(B)* och till en allt mer omfattande och samtidigt allt mer specialiserad serviceapparat *(C)*. Samtidigt har beslutsterritorierna, såväl funktionellt som regionalt, utvidgats och de olika organisatoriska enheter som tillhandahåller offentlig service vuxit. Genom denna tillväxt har beslutsnivåerna blivit fler. Avstånden mellan dem som fattar beslut har blivit större, det har också avstånden mellan beslutsfattarna och dem som direkt berörs av besluten blivit.

Dessa problem skall i fortsättningen sorteras och behandlas under skilda rubriker. Egentligen är det dock fråga om ett problemkomplex, vars olika komponenter inte går att skilja från varandra. Flera av de problem som kommer att behandlas härrör sannolikt ytterst från de *rationalitetsbegrepp* som präglar vårt sätt att tänka och att organisera varuproduktion, serviceverksamheter och förvaltning. Strävan efter höjd materiell levnadsstandard och krav på ekonomisk och teknisk effektivitet påverkar starkt våra bedömningar av vad som är rationellt.

För att öka effektiviteten tillämpas *arbetsdelning* och *specialisering*. *Storskalighet* är också ett kännetecken, karaktäristiskt för vårt sätt att organisera arbete. Storskalighet och specialisering leder till samordningsproblem. *Informationsvägarna* blir långa och krångliga och *kunskapsklyftorna* tenderar att vidgas.

9.4 Vad är rationellt?

Det förefaller rimligt, för att inte säga trivialt, att utgå från att människa och miljö ömsesidigt påverkar varandra. I vårt sätt att tänka och värdera är vi påverkade av det samhälle vi lever i. Samtidigt präglar vårt sätt att tänka, forska, utreda, planera och prognostisera den miljö som omger oss.

Utan att här värdera eller gå närmare in på begrepp och uppfattningar som finns inom olika filosofiska skolor och vetenskapsteoretiska riktningar kan vi konstatera, att den samhällsutveckling vi upplevt präglats av och stimulerat en grundsyn och ett perspektiv på tillvaron som bygger på naturvetenskapliga, positivistiska och mekanistiska principer. Ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig forskning, utredningsverksamhet och planering har efterliknat naturvetarnas forskningsmetoder och utvecklingen har kännetecknats av kvantitativa analysmetoder och matematisering. Komplexa problem har gjorts hanterliga genom att de delats upp och tagits om hand av specialister.

Vad vi i fortsättningen kommer att kalla ekonomisk-teknisk rationalitet har påverkat vårt sätt att organisera arbete och liv. Sättet att organisera

varuproduktionen är ett bra exempel. Där har utvecklingen ofta styrts av en strävan att öka effektiviteten, sänka kostnaderna och höja intäkterna, en strävan som vi upplever som naturlig och legitim från företagsekonomiska utgångspunkter. Möjligen skulle man vilja påpeka att kostnadssidan i verksamheten i vissa fall förefaller ha tilldragit sig ett oproportionerligt stort intresse. Rationaliseringsexperternas främsta uppgift har varit att sänka produktionskostnaderna och därmed höja konkurrenskraften. Intäktssidan har naturligtvis uppmärksammats, men inte i samma omfattning.

Som nyligen framhållits i en annan rapport (Törnqvist 1978) och som diskuterats i en omfattande litteratur, är *arbetsdelning, specialisering* och *teknikval* centrala begrepp i detta sammanhang. Redan under 1700-talet började en ekonomisk teori utvecklas som visade att arbetsdelning och specialisering, såväl inom det enskilda arbetsstället som mellan nationer, höjde effektiviteten och ledde till ökat materiellt välstånd. Varuproduktionen organiserades också tidigt enligt dessa ekonomiska principer.

Inom det gamla hantverket förekom knappast någon arbetsdelning. Varje arbete inbegrep både intellektuella och manuella moment. Arbetet krävde ofta stor yrkesskicklighet. I 1700-talets s. k. manufakturer började en viss uppdelning av arbetet. Fortfarande var det dock fråga om hantverk i stor skala.

Fabriksorganisationen innebar att arbetsdelningen efter hand kunde drivas mycket långt. Denna organisation tycks ha varit en förutsättning för de tekniska förändringar som i sin tur var en förutsättning för vad vi i dag kallar den industriella revolutionen. I storindustrierna mekaniserades senare arbetet och infördes löpande band. Man kunde nu tala om atomisering av det manuella arbetet, som innebar att produktionsprocesser och yrken styckades sönder till oigenkännlighet. Denna extrema horisontella arbetsdelning gick hand i hand med en vertikal arbetsdelning som medförde att samordning, beslutsfattande, problemlösning och ansvar flyttades från verkstadsgolvet till högre nivåer inom företaget. Intellektuella och manuella moment i arbetet skildes åt.

Arbetsdelningen inom varuproduktionen gäller inte bara inom arbetsplatsen. Dagens varuproduktion sker i stor utsträckning inom väldiga produktionssystem. Dvs. den färdiga produkt som lämnar en hopsättningsfabrik är sammansatt av ett stort antal delar som tillverkats i fabriker på annat håll i landet och ofta utomlands. Dessa underleverantörer utnyttjar i sin tur leveranser från andra producenter, som i sin tur baserar sin produktion på halvfabrikat och råvaror från spridda leverantörer osv. Tillsammans kan dessa leverantörssystem bestå av flera tusen fysiska anläggningar med komplicerade beroendeförhållanden emellan och av geografiskt sett globala dimensioner.

Det är väsentligt att observera att arbetsdelning och specialisering ofta leder till *stordrift*. Den teknik som utnyttjas är naturligtvis också viktig i detta sammanhang. Långt driven arbetsdelning, avancerade maskinverktyg och automatiserade anläggningar kräver långa tillverkningsserier som i sin tur förutsätter masskonsumtion, stora marknader och likriktning av smaker. (Se t. ex. Scitovsky 1977). Inte bara anläggningarna utan också organisationerna tenderar att växa. De blir vad som i anglosachsisk litteratur kallas "multi-locational", dvs. de består av flera geografiskt åtskilda arbetsställen.

Till sin rumsliga utbredning kan de vara inte bara regionala och nationella, utan också i allt större utsträckning internationella. Giganterna kan bestå av flera hundra fysiska anläggningar. De kan ha tiotusentals anställda, hundratusentals aktieägare och flera miljoner kunder. De kan ha årsomsättningar i klass med en statsbudget.

En förutsättning för denna utveckling mot stordrift och stora organisationsformer har varit *de fysiska avståndens minskade betydelse*. Förbättrade kommunikationsmöjligheter har gjort det möjligt att hålla samman stora organisationer över långa avstånd. I förhållande till andra kostnader som belastar produktionen har kostnaderna för att transportera gods minskat i betydelse. Verksamheten har kunnat koncentreras till större och färre enheter.

Som närmare skall beröras i den fortsatta framställningen, gäller de hittills berörda principerna för arbetsorganisation inte bara inom varuproduktionen. De gäller inom forskning och undervisning. De tillämpas vid våra sjukhus och de kommer till uttryck inom administration och förvaltning. *Principerna är i hög grad giltiga när man diskuterar det offentligas utveckling under senare år.*

Daniel Tarschys har i en nyutkommen bok (1978) pekat på tre olika perspektiv, ur vilka det offentliga beslutsfattandet och den offentliga sektorn under tidernas lopp betraktats:

1. Det etisk-rationella perspektivet: staten som gemenskap och högre förnuft,
2. Det maktpolitiska perspektivet: staten som kontrollant och
3. Det ekonomiska perspektivet: staten som producent och distributör.

I äldre tider fanns det ett starkt etiskt inslag i den politiska ideologin och i allt tänkande kring de verksamheter som i dag omfattas av det offentliga. Under antiken ansågs staten etiskt stå över medborgarna, svara för harmoni och besinning och främja det som uppfattades som gott och rättfärdigt i livet. Offentlig verksamhet ansågs förädlande. Liknande tankar dominerade under medeltiden, men nu med en starkt religiös prägel. Den kristna moralen uppmuntrade och krävde kollektiva insatser. Att värna riket var att värna tron och krig var därmed en kristen plikt, liksom kyrkbyggen och prästunderhåll. Omsorg och vård av fattiga och sjuka sågs som barmhärtighetsverk till Guds ära.

Kopplingen mellan kristen etik och socialt-politiskt engagemang var tydlig även efter reformationen i olika väst- och nordeuropeiska stater. Det var en kristen plikt att tjäna överheten och att anpassa sig efter ett kollektivt normsystem. Politiska idéer som framfördes under 1700- och 1800-talen, både från vänster- och högerkanten, var färgade av liknande tankegångar. Den offentliga förvaltningen stod över egoism och intressekonflikter och sågs som ett redskap för sedlighet, förnuft och rättvisa. I det offentligas hägn skulle borgaren förvandlas till medborgare. Denna positiva inställning till den offentliga apparaten fanns dock inte hos t. ex. Karl Marx.

Medborgaranda, samhörighet, solidaritet och förnuftstro genomsyrade de politiska debatterna i Sverige också under 1900-talets första hälft. Idéer om medborgaranda och etiska värden fick särskilt kraftig respons under striderna kring unionen, demokratin och parlamentarismen, liksom under 30- och 40-talens kriser och påfrestningar.

I alla diskussioner om det offentliga är maktperspektivet väsentligt. Statens roll som "nattväktare" mot samhällets yttre och inre fiender har i alla tider uppfattats som central. Ända fram till sekelskiftet gick merparten av den svenska statens utgifter, som vi sett, till försvarsändamål. Det är ofta krigen som fått motivera de moderna nationalstaternas framväxt. Det offentliga har vidare som viktig uppgift att svara för lag och ordning och att fungera som kontrollant på olika områden.

De delade meningar som i dag finns om det offentligas skyddande och kontrollerande roller torde i första hand gälla vilka förhållanden och intressen i samhället det är förvaltningsmaskineriet är satt att skydda eller bevara. En del uppfattar en offentlig maktkoncentration som ett sätt att tillvarata den enskildes intressen i ett av marknadskrafter och vinstintressen dominerat samhälle. Andra vill hellre se myndigheter och politiker som entreprenörer och redskap för kapital och profitintressen. Det finns säkert även andra uppfattningar.

Enligt Daniel Tarschys och andra har det ekonomiska perspektivet på det offentliga blivit påtagligt efter andra världskriget. Det offentliga uppfattas till övervägande del som producent och distributör och förutsättes styras av samma ekonomiska krafter som det privata näringslivet. Ekonomisk-teknisk rationalitet och effektivitet är centrala värden. Ekonomisk teori och ekonomiska modeller präglar den politiska och administrativa ideologin. Budgetprocesser, rationalisering, planering, programbudgetering, mål-medeldiskussioner och cost-benefitanalyser är väsentliga inslag i offentlig verksamhet. Analyserna är starkt inriktade på sönderdelning. Det offentliga kan delas upp i tusentals *prestationer* som var och en kan granskas för sig.

"På samma sätt framstår den enskilde individen som summan av ett knippe av preferenser eller, mera tekniskt och precist uttryckt, differenskurvor. Det offentliga maskineriet tänks existera för att tillgodose medborgarnas efterfrågan på varor och tjänster. Det värderas därför efter sina konkreta prestationer eller 'outputs', inte efter sådana mera svårgripbara faktorer som engagemang, känslor, lojalitet, personlighetsutveckling eller skapande. Staten betraktas först och sist som en produktionsapparat, en koncern med ett gigantiskt sortiment. Perspektivet rymmer ett slags 'varufetischism': vad det politiska systemet åstadkommer är varken makt eller vanmakt, varken förnuft eller oförnuft, varken rätt eller orätt, utan kollektiva och privata nyttigheter, varor och tjänster som behövs för att samhället skall bestå och folkhushållets hjul skall dunka vidare." (s. 35, 36).

Organisationsformer och samhällsbyggande som utgår från utpräglat ekonomisk-tekniska principer kännetecknas av storskalighet, centralisering, enhetlighet och standardisering. Effektiviteten är stor och konsekvenserna ofta konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hög produktivitet och materiell levnadsstandard. Finns det då några negativa konsekvenser och finns det några alternativa organisationsformer och synsätt?

Vi skall här peka på två alternativa synsätt. Vi kallar det ena för *"organiskt-ekologiskt"* och det andra för *"humanistiskt-socialt"*. Det finns en omfattande litteratur som skulle kunna utnyttjas för att utveckla de tankegångar som kommer att presenteras. Men vi nöjer oss här med att huvudsakligen utnyttja två författare.

I en rapport från sekretariatet för framtidsstudier pekar Mats Friberg (1979)

särskilt på det moderna industrisamhällets tekniska och sociala *sårbarhet.* Bland problemen som behandlas utifrån detta sårbarhetsbegrepp märks effekterna av en ekonomisk världskris, miljöproblem, framväxten av en ineffektiv och svårkontrollerad byråkrati, minskat förtroende för politiker och partisystem, upplösning av kärnfamiljen, ensamhet, isolering och social utslagning.

Mats Friberg diskuterar utifrån sociala utgångspunkter på sätt som senare skall beröras. Men vi väljer att tillsvidare i första hand ta fasta på hans ekologiska engagemang. Enligt Friberg finns det både en grund och en djup variant av *miljömedvetande.* Den grunda synen är vanligast, den går att förena med ett ekonomiskt-tekniskt synsätt och den innebär att ekokrisen uppfattas som bara en fråga om förgiftning och resursuttömning. Botemedlen är rening och återanvändning.

Den djupa synen tar fasta på begreppen ekosystem och ekologisk balans. Den är svårare, för att inte säga omöjlig, att förena med ett ekonomiskt-tekniskt betraktelsesätt. Människan måste till varje pris undvika att utarma och bryta ner naturliga ekosystem och störa den balans som finns i dessa. Ett stabilt ekosystem kännetecknas av mångfald, självreglering, symbios, decentralisering och lokal autonomi. Dessa principer är det väsentligt att slå vakt om inte bara i behandlingen av bio-fysiska system utan också i hanteringen av sociala system. "Vi måste opponera mot utrotningen av olika arter, likaväl som mot likriktningen av livsstilar, kulturer, yrken och folkslag."

Friberg drar parallellen mellan ett moget, stabilt ekosystem och ett osårbart samhälle. Ett odlat fält som överges invaderas efter hand av olika arter. De första arterna som kommer in är få och snabbväxande. I konkurrensen om den tillgängliga energin och näringen gynnas växter med stor förökningsförmåga. Ju längre tiden går, desto komplexare blir emellertid systemet. Artrikedomen och den biokemiska mångformigheten växer. Näringskedjorna, som förbinder de olika arterna med varandra, grenar ut sig och bildar ett sammansatt nätverk. Nu gynnar systemet inte längre de snabbväxande arterna, utan dem som växer långsammare men som kan utnyttja energi och näring effektivare. Symbios eller samverkan mellan olika arter blir lika viktig som konkurrens. Det mogna systemet kännetecknas av *stabilitet, mångfald* och *självreglering.*

På motsvarande sätt måste ett osårbart samhälle rymma en mångfald synsätt, livsstilar, organisationsformer och näringar att falla tillbaka på i händelse av en kris. Likriktningen av tänkandet är lika farlig som uniformeringen av det sociala beteendet. I vårt samhälle erkänns värdet av pluralism på idéplanet. Samma värde måste tillskrivas pluralism i sociala livsformer. För att åstadkomma ett pluralistiskt samhälle förordar Friberg att man i större utsträckning låter mindre regionala enheter, exempelvis kommunerna, var och en för sig utforma en egen lösning på de egna problemen.

I ett par skrifter tar Ingemar Elander (1978, 1979) den enskilda människans rättigheter och krav att själv bestämma över sin livssituation som utgångspunkt för kritik av det ekonomisk-tekniska synsättet inom politik och förvaltning.

Enligt Elander fanns det i Sverige under särskilt 60-talet en statsideologi

starkt präglad av ekonomisk-teknisk rationalitet. Hög materiell levnadsstandard, ekonomisk tillväxt, snabb teknisk utveckling och konkurrensförmåga uppfattades som någonting nödvändigt. Mot detta synsätt ställer Elander en humanistisk-social rationalitet, där den enskilda människans kontroll av sin egen livssituation uppfattas som det primära. Rätten till arbete varhelst man bor och reella möjligheter att påverka arbetsförhållanden och boendemiljö förs fram som legitima krav som i första hand bör tillgodoses av det offentliga.

I sin doktorsavhandling har Elander (1978) huvudsakligen behandlat socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik. Han anser därvid att socialdemokraterna i regeringsställning och praktisk politik uppfattat ekonomisk-teknisk rationalitet som någonting *nödvändigt,* samtidigt som man i måldiskussioner och på andra sätt framhållit den humanistiskt-sociala rationaliteten som något *önskvärt.* I praktisk politik fick det önskvärda vanligen underordna sig det nödvändiga. Ofta skedde detta dock med "klädsamma referenser" till en humanistiskt-social grundsyn. Den materiella statsideologin var inte något speciellt för socialdemokratin i Sverige. Även de borgerliga partierna omfattade med smärre modifikationer detta grundläggande synsätt (Elander 1979).

Det kan vara av intresse att notera att Elander i motsats till Friberg *inte* anser långtgående lokal och regional autonomi som någon lösning på problemen. "En stark politisk *centralisering* torde trots allt vara en förutsättning för regional jämlikhet. En sådan centralisering måste emellertid frigöras från sin fixering vid det nationella, kapitalistiska tillväxtperspektivet och i stället ta sin utgångspunkt i de krav som ställs från befolkningen i de mest utsatta regionerna" (1979, s. 12).

Det organiskt-ekologiska och det humanistiskt-sociala synsättet innehåller flera aspekter på samhällsutvecklingen som det känns angeläget att ta fasta på. Det finns synpunkter som absolut bör tas upp till diskussion och verkligt seriös granskning. De framställningar som refererats är dock inte helt invändningsfria.

En invändning som kan göras är att tillräcklig hänsyn inte tagits till att dagens svenska samhälle bygger på mycket betydelsefulla beroendeförhållanden mellan lokala enheter och regioner både inom och utom landet (se vidare avsnitt 9.9). Frågan är hur långt man är beredd att gå när det gäller att avskärma sig från *den internationella konkurrensens villkor.* Vidare är det ganska oklart vilket pris i form av eventuellt sänkt materiell levnadsstandard man är beredd att acceptera för att komma i bättre balans inom det ekologiska systemet eller öka den enskildes möjligheter att påverka sin egen livssituation. Detta är frågor väl värda att diskutera.

Det finns slutligen de som menar att den historieskrivning som refererats är något onyanserad. Många synpunkter och motsättningar i den politiska idédebatten om t. ex. den svenska regionalpolitiken har inte fått göra sig tillräckligt gällande. Det är sant att det både i 1951 och 1963 års betänkanden och därpå följande lokaliseringspropositioner fanns en målsättning att i första hand öka nationalprodukten. Senare under 60- och 70-talen fanns det dock en tydlig *tendens* att låta värden och värderingar komma fram som hade med livskvalitet, miljö och annan mänsklig behovtillfredsställelse att göra. Samtidigt har medborgarnas engagemang i att forma sin egen framtid blivit

allt betydelsefullare. Företagsekonomiska eller sektoriella aspekter har delvis fått vika för mera samhällsekonomiskt, socialt eller ekologiskt präglade värderingar och kalkyler. (Godlund 1978).

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i diskussionen om vad som är rationellt, torde följande resonemang om storlekens och sektoriseringens problem kunna accepteras som relevanta.

9.5 Storlekens problem

Arbetsdelning, specialisering och teknologisk utveckling har gynnat framväxten av storskaliga organisationsformer. Detta gäller inte bara inom varuhanteringens område och servicesektorn. Storskaligheten finns också inom partiorganisationer, intresseorganisationer, offentlig förvaltning och religiösa samfund.

Det finns också andra skäl till att vara stor. Inom näringsliv och politik, både inrikes och utrikes, försöker de som fattar beslut att minska osäkerheten och begränsa riskerna genom att utvidga det egna beslutsterritoriet.

Det framhålls ofta att exempelvis företag ständigt måste anpassa sig efter förändringar i omvärlden. Nya förändringar kräver ständigt nya anpassningar. Man talar om turbulens i företagens värld och strategiska beslut måste ofta fattas under stor osäkerhet.

Ett sätt att minska denna osäkerhet är att låta en organisation växa så att den omfattar allt större del av den omgivning som den är beroende av. Det kan ske genom att man köper upp eller konkurrerar ut konkurrenter eller genom att integrera den egna verksamheten vertikalt eller horisontellt med andra i ett produktionssystem. Man kan slutligen vidga handlingsutrymmet genom att sprida verksamheten till samtidigt flera branscher, sektorer eller regioner.

När en organisation växer och en beslutsrymd vidgas uppträder efterhand problem som har med själva storleken att göra. Stora organisationer kan inte styras på samma sätt som små enheter och det är i själva verket *en konst att vara lagom stor*. Det framhålls ofta att mycket stora administrativa apparater är tröga, ineffektiva och sårbara. De har svårt att snabbt anpassa sig efter nya situationer och de kan t. o. m. bringas att uppträda som "herrelösa fordon" i kritiska situationer. Konsten att vara lagom stor torde delvis hänga samman med frågan om *kommunikation* och *deltagande*.

Godstransporter har i det närmaste upphört att vara en restriktion för lokalisering och arbetsorganisation. Undersökningar som genomförts i Sverige och andra länder visar att t. ex. industrins sammansättning, godshanteringen och transporttekniken ändrats i en riktning som innebär att fysiska avstånd inte längre utgör någon avgörande restriktion för stora grupper av verksamheter, dock inte alla. Rörligheten är i dag mycket stor och kostnaderna för att transportera gods har inte alls ökat i takt med andra kostnader. Vidare har exempelvis företagssektorn i stor utsträckning kunnat vältra över delar av dessa kostnader på hushållssektorn, där samlade registreringar av sådana inte förekommer. Geografiskt kännetecknas utvecklingen av koncentration av verksamheter till större och färre anläggningar men samtidigt ökat transportarbete.

Ett väsentligt inslag i särskilt efterkrigstidens samhällsutveckling har varit *informationsöverföringens växande betydelse*. Ett modernt samhälle fungerar inte utan ett ständigt informationsutbyte mellan alltmer specialiserade arbetsfunktioner. Även på informationsöverföringens område har kommunikationstekniken förbättrats. Teleteknik gör det möjligt att snabbt sända information över långa avstånd. Data- och styrtekniker har utvecklats och det går i dag att hålla ihop internationella produktionssystem och organisationer på ett sätt som tidigare knappast var tänkbart.

Det paradoxala i utvecklingen är emellertid, att samtidigt som möjligheterna att transportera gods och att överföra rutinartad information ökat så har *behovet av direkta personkontakter* blivit större. Ett ständigt växande antal tjänstemän i företag och offentlig verksamhet ägnar mer och mer av sin arbetstid åt direkta personkontakter. Tidsåtgången och de ständiga förflyttningarna är till stor del en följd av de samordningsproblem som hänger samman med denna kontaktverksamhet. Det från samhällsorganisatorisk synpunkt betydelsefulla med dessa kontakter är nämligen det i och för sig självklara förhållandet att direkta personkontakter alltid kräver *samtidighet i tid och rum*.

Det stigande behovet av informationsutbyte och kontakter hänger intimt samman med den utveckling mot ökad komplexitet, brist på överblick och osäkerhet i beslutsfattandet som redan berörts och som kommer att behandlas vidare i ett senare avsnitt. (För en närmare redogörelse för studier av transportkostnader och kontaktbehov se Törnqvist 1963, 1970, 1972, 1974 och 1978).

Tillspetsat uttryckt har vi hamnat i en situation, där det egentligen inte är tekniken utan människans egen biologiska och psykiska kapacitet som sätter gränser för våra möjligheter att bygga mycket stora organisationer. Människan har med informations- och kommunikationsteknologiens hjälp lärt sig behärska det geografiska *rummet*. Däremot har hon ännu inte kunnat erövra eller lärt sig behärska *tiden*.

Vad har då kontaktbehovet med storleksproblemet att göra? Ett par enkla exempel på informationsutbyte inom en sammanträdesgrupp och därefter ett kontaktsystems uppbyggnad inom en organisation torde ge svar på frågan.

För att göra skäl för namnet *egalitär* måste en grupp människor som skall sammanträda vara förhållandevis liten av rent kommunikationsmässiga skäl. Det går att hålla tal till stora folkmassor, men samtal kan bara föras i små grupper. Orsaken ligger i det självklara förhållandet att allt tal tar tid både att framföra och lyssna till. I en grupp som skall samtala uppstår därför alltid *samtidighetskonflikter* och *blockeringseffekter*. Man kan inte själv tala och samtidigt lyssna till en annan talare. Det är också besvärligt att lyssna till mer än en talare åt gången. Direkt informationsöverföring är med andra ord asymetrisk. En talare kan utnyttja stordriftsfördelar, men det kan inte den som lyssnar. När en liten grupp växer förvandlas *dialogen* efter hand till *monolog*.

Låt oss tänka på grupper av olika storlek, där varje grupp har möjlighet att sammanträda under lika lång tid. I en grupp om två individer är det då möjligt att tala hälften av tiden och lyssna hälften. I en grupp om fyra sjunker helt naturligt den möjliga taltätheten. Exempelvis kan var och en tala två gånger mot fyra gånger i tvåmannagruppen. Under samma villkor

kan var och en i en grupp på åtta personer bara tala en gång. Växer gruppen till 16 personer hinner bara hälften komma till tals. Bland 32 får endast en fjärdedel tillfälle att yttra sig.

Växer en grupp till att omfatta hundratals människor, innevånarna i en kommun eller en nationell valmanskår är det självklart att samtidighetskonflikter och blockeringseffekter utesluter alla utom ett fåtal från *deltagande* annat än som lyssnare och mottagare av information. Informationsöverföringen blir huvudsakligen enkelriktad.

Alla som deltagit i konferenser har säkert upplevt hur möjligheterna till samtal och egalitärt informationsutbyte står i omvänd proportion till antalet deltagare. Under huvudsessioner eller plenarsammanträden är taltätheten och informationsutbytet litet för att öka under sammanträden i mindre grupper. Verklig *dialog* och *deltagande* upplever man ofta först i samband med måltider och kafferaster. (Hittills anförda exempel hämtade från Carlstein 1974 och 1979).

I detta sammanhang framstår det som självklart att *direkt demokrati* aldrig kan fungera annat än i avgränsade och förenklade beslutssituationer (folkomröstningar), i mycket små samhällen (byar, församlingar, stadsstater) och i samhällen där endast en bråkdel av innevånarna räknas som fullvärdiga medborgare. Lösningen blir olika former av *representativ demokrati,* där det direkta deltagandet överlåts till förtroendevalda och beslutshierarkier. (Frågan om demokrati, förtroendevalda och medborgarinflytande har tidigare behandlats i avsnitt 7.6).

Som framgått bl. a. av studierna av beslutsprocesser som projekt (avsnitt 8.4), utvecklas det snabbt ett kontaktsystem inom en grupp som sammanträder regelbundet. Mönstret kan se olika ut från den ena gruppen till den andra, men det får alltid en hierarkisk struktur med nyckelpersoner som noder. Inom organisationer och etablerade beslutssystem utvecklas kontaktmönstren till rutinartad permanens som dessutom omgärdas av mer eller mindre rigida regelsystem. Även inom dessa kontaktsystem uppträder förträngningseffekter och samtidighetskonflikter och andelen kontaktmöjligheter som kan utnyttjas inom en organisation hänger intimt samman med dess storlek.

Antalet möjliga *bilaterala kommunikationskanaler* inom en organisation ökar snabbt med storleken, på samma sätt som vi tidigare sett inom en sammanträdesgrupp. Två befattningshavare behöver bara en kanal för sina interna kontakter. Fyra tjänstemän behöver sex kanaler, åtta behöver 28 kanaler osv. I ett bilateralt eller egalitärt kontaktsystem med 100 noder behövs 4 950 länkar och i ett med 1 000 noder krävs det inte mindre än 499 500 länkar. (Se t. ex. Friberg 1979, s. 65).

En stor organisation kan således aldrig fungera som ett egalitärt system. Man kan minska kommunikationsproblemen genom att införa kontorslandskap, snabbtelefoner och informationsmöten. Men man kan inte lösa dem på detta sätt. Under alla omständigheter kommer informationskanaler att täppas till när organisationen växer.

Den lösning som valts har varit att på något sätt *dela upp* organisationen i mindre enheter. Vi kan kalla detta sektorisering, segmentering, fragmentering eller differentiering. Samtidigt elimineras ett stort antal bilaterala informationskanaler. En *horisontell differentiering* innebär en funktionell ar-

betsdelning och specialisering inom organisationen. Den delas upp i t. ex. divisioner, sektioner, byråer, kontor och avdelningar. Hand i hand med denna sektorisering går alltid någon form av *vertikal differentiering*. Organisationen skiktas i kompetenszoner och får ett hierarkiskt uppbyggt beslutssystem.

9.6 Sektoriseringens problem

Inom politiskt beslutsfattande och offentlig sektor tillämpas en mycket långt driven funktionell och territoriell arbetsdelning. Där finns ett närmast oöverskådligt antal avgränsade beslutsdomäner och sektoriella indelningar. En del av förklaringen till denna fragmentering ligger i storleken på de verksamheter som det offentliga omhänderhar. En uppdelning har måst ske av skäl som utförligt redovisats i föregående avsnitt. Men det finns också en annan förklaring. Den är historisk och hjälper oss förstå varför den offentliga byråkratin i många avseenden är mer invecklad än motsvarande byråkrati inom det privata näringslivet.

Inom det offentliga är kontinuitet och tradition av flera skäl framträdande drag. Vid sidan av en sektors- och sakområdesprincip har också en klar hierarkisk princip tillämpats när den offentliga förvaltningsorganisationen byggts upp. Förebilderna var tidigt de franska och preussiska byråkratierna, vilka i sin tur var uppbyggda efter militära principer med noga reglerad arbetsfördelning och klara befälslinjer. Regeltolkande jurister blev väsentliga inslag i den offentliga förvaltningen.

Det offentliga har delvis vuxit genom sedimentering. När nya politikområden dykt upp har de successivt avsatt nya organ för att fullfölja uppgifterna. Samtidigt har en del gamla organ levt kvar med kanske ändrade arbetsuppgifter men också ibland med funktioner som inte längre är särskilt angelägna. Denna tröghet måste ses i belysning av att *rättssäkerhet* och *offentlighet* är bärande principer inom det offentliga.

Publika åtgärder fullföljs i dag av ett jättelikt konglomerat av organisatoriska enheter, statliga såväl som kommunala. Inom allt fler områden för samhällelig verksamhet måste numera många olika administrativa nivåer involveras såväl i formuleringsfasen som i genomförandet av offentliga åtgärder. Detta framgår av de undersökningar som redovisats i kapitel 8.

Det talas i dag om byråkratiska labyrinter och förvirrande förvaltning (Abrahamsson, Strömberg 1979). Den offentliga makten har glidit in i till synes oändliga förgreningar: ett svåröverskådligt nätverk av nämnder, kommittéer, styrelser, förvaltningar, fullmäktige, utskott, delegerade, överstyrelser, kontor, kanslier, ämbetsverk, departement, råd, tillsynsnämnder, samordningsnämnder, beredningar, landsting, utredningar, kommissioner, delegationer, stämmor och sekreteriat. Inom olika sektorer, organisationer och organ är verksamheten dessutom vertikalt skiktad. Antalet nivåer har på många håll ökat från två eller tre till fyra och fem. Verken, t. ex., sönderfaller i avdelningar. Dessa består av byråer som i sin tur faller sönder i sektioner, sektorer eller avdelningar. Till detta kommer att många organisationer har en regional uppbyggnad, dvs. vid sidan av en central förvaltning har de olika regionala och lokala organ. (Exemplen hämtade från Tarschys 1978).

Vi har hittills uppehållit oss vid något som kan kallas en sektorisering och skiktning på organisationsnivå. Går man vidare och ser närmare på specialiseringen och arbetsdelningen på *befattningsnivå* eller *individnivå* framträder en finfördelning av administrativt arbete och beslutsprocesser som påminner om den automisering av det manuella arbetet som beskrivits i tidigare avsnitt (9.4). Det politiska beslutsfattandet och den offentliga sektorn har professionaliserats. Förtroendemän blir yrkespolitiker och lekmän ersätts av specialister.

Tjänstemän i offentlig förvaltning är ofta akademiker, t. ex. jurister, ekonomer, statsvetare eller tekniker. Den utbildning de fått vid universitet och högskolor innebär en mycket snäv ämnesspecialisering. Det finns över 500 olika discipliner vid de skolor tjänstemännen rekryteras från. Befattningshavarna behärskar vanligen bara en eller ett par av dessa. Verklig specialist är man dessutom oftast bara inom en mindre del av ett ämnesområde. Kompetens över fakultetsgränser, t. ex. mellan medicin, naturvetenskap, teknologi, samhällsvetenskap och humaniora, förekommer nästan aldrig. Frågan om kunskapens fragmentering skall beröras utförligare i ett särskilt avsnitt som strax följer.

Det fundamentala problemet tycks bestå i, att vi å ena sidan har ett offentligt beslutssystem och en förvaltningsapparat indelad i snäva sektorer, uppbyggd av specialorgan och befolkad med specialister. De samhällsfrågor som kräver svar och de problem som behöver tacklas, å andra sidan, är komplexa till sin natur. De passar sällan in i en enskild sektor. De svarar sällan mot någon avdelnings eller enskild tjänstemans kompetens. De berör ofta samtidigt flera olika kompetensområden och kan egentligen inte hanteras utan överblick och känsla för de komplicerade beroendeförhållanden som råder i dagens samhälle. Vi skall stanna inför två sidor av problemet. Vi kan kalla det ena för ett *samordningsproblem* och det andra för en fråga om *information* och *kunskapens fragmentering*.

Hur man inom det offentliga försöker lösa samordningsproblemet framgår av studier som redovisats i kapitel 8. Ett ärende som kan klaras av med skrivelser och hjälp av telefon "tråcklar" sig fram mellan berörda tjänstemän. När handläggningen kräver muntliga kontakter blir ärendegångarna ofta långa, fyllda av koordinering, avstämningar och rådslag. Den beslutskompetens som behövs för att avgöra ett enda ärende är ofta uppdelad på flera händer. Det beslut som meddelas är ofta resultatet av en kedja av delbeslut. I en sådan beslutskedja uppstår förr eller senare vissa låsningar, dvs. det slutliga beslutet är inte längre en öppen fråga utan avhängigt de delbeslut som redan fattats.

En orsak till långa beredningstider inom offentlig förvaltning är att en och samma tjänsteman många gånger är involverad i flera olika ärenden och beredningsprocesser samtidigt. Då uppträder samtidighetskonflikter, blockeringar och undanträngningseffekter av det slag som redan behandlats (avsnitt 9.5). Man kan även här göra en jämförelse med löpandebandsprincipen. Enligt denna står ett stort antal arbetare stilla och utför gång på gång samma arbetsmoment. Bandets rörelse för processen framåt. Tjänstemannen kan sitta still och utföra sina delmoment i en administrativ process genom skrivelser och telefon. Men ofta tvingas han föra processen framåt genom att själv löpa mellan sammanträdeslokaler och föredragningar. För

särskilt högre tjänstemän har därvid de tidsmässiga kopplingsrestriktionerna och passningsproblemen blivit verkligt problematiska. Många har erfarit hur svårt det är att med kort varsel ordna ett sammanträde med flera personer involverade. Ett strategiskt återbud till ett sedan länge inbokat sammanträde kan få väldiga kedjeeffekter och sysselsätta mycket folk.

Det sker också en skiktning av beslutsfattandet i de stora organisationspyramiderna. I toppen försvinner de enskilda frågorna och man övergår till att fatta princip- och policybeslut. På mellannivå formulerar och utfärdar man tillämpningsföreskrifter. Verkställighet, fältarbete och därmed kontakt med de enskilda människornas vardag och verklighet åvilar den lägsta nivån. På detta sätt skiktas, som vi senare skall se, informationen. Verksamheten skiktas dessutom efter skilda tidshorisonter, med det långa perspektivet i toppen och det korta i botten på organisationens pyramid.

För att tillgodose samordningsbehovet finns det exempel på hur myndigheter och verk slås samman. Vanligare är att vissa delar av myndigheternas verksamhet bryts loss för att bilda underlag för nya organ. Vanligast är att man skapar särskilda integrationsorgan, visserligen kanske utan egna formella beslutsfunktioner, men som kan verka samordnande och integrerande genom att bevaka områden som kan beröra samtidigt många offentliga aktörer. Som vi sett i kapitel 8, är den svenska regionalpolitiken ett bra exempel på ett område som berör de flesta sektorer inom det offentliga och där det saknas en starkt formaliserad beslutsorganisation.

Lösningen att skapa tillfälliga organ för nya frågor som dyker upp tycks bli allt vanligare inom det offentliga. Vid sidan av den ordinarie byråkratin växer det fram en ad hoc-krati som ständigt förändras. Det finns exempel på hur det vid ett enda verk kan finnas flera hundra s. k. projektgrupper igång samtidigt. Daniel Tarschys (1978) använder beteckningen bokstavsbyråkratin, som lever ett undanskymt liv i den offentliga apparatens inre. Där finns ERU, ESF, LTU, TFD, EFF och NRD. Där finns också FUN, LUT, SALFO, FOLFO, DELFI, SOFI, STUFO och många, många andra. Hur stor denna flyktiga bokstavsbyråkrati är vet ingen. Det finns t. o. m. de som menar att den ordinarie byråkratins tid är ute. Den håller på att avskaffa sig själv. Förändringstakten i samhället är i dag så hög att den kräver *ögonblickliga* anpassningar. Det klarar inte den gamla typen av permanenta byråkratier. De kommer därför att ersättas av nya organisationsformer, som har beskrivits som "slit- och släng-organisationer", "engångsorganisationer" eller "självförstörande organisationer". (Asplund 1979, s. 139, 140).

9.7 Frågan om kunskapens fragmentering

Sektoriseringen i arbetslivet och specialiseringen inom utredningsverksamhet, forskning och utbildning har skapat informationsproblem och kunskapsklyftor som skall beröras i detta avsnitt. Genom specialisering och uppdelning av kunskaper minskar *möjligheterna till överblick*. Varje specialorgan och varje specialist sitter med varsin informationsbit. Få, kanske ingen, har förmåga att plocka ihop bitarna och skapa en verkligt integrativ kunskap.

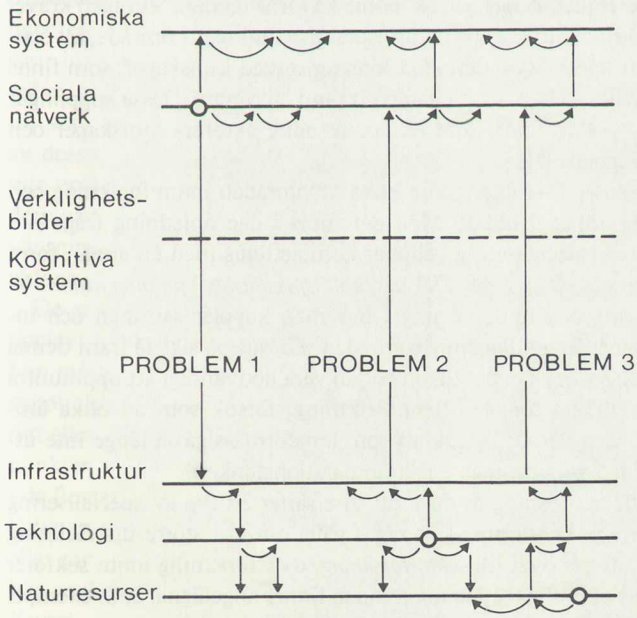
Specialister lever i delvis olika tankevärldar, arbetar med olika tankemodeller och ser på omvärlden ur *skilda perspektiv*. Det är t. o. m. möjligt att åtskilliga *konflikter* och *motsättningar* som i dag finns i samhället helt enkelt har sin grund i missuppfattningar och brist på information.

Som flera gånger framhållits i denna rapport, är de samhällsfrågor och problem som politiker och tjänstemän i dag ställs inför stora och sammansatta. De berör samtidigt många olika specialister, sektorer och nivåer. Ibland hamnar problemen dessutom mellan specialisternas bord. För att få verkligt grepp om de angelägna frågorna krävs det överblick och integration.

Inom det offentliga söker man vanligen få den överblick som krävs genom att ge komplexa frågor en mångsidig belysning. Utredningar tillsätts under namn som expertgrupper, kommittéer, kommissioner och delegationer. Experter tillkallas och fördjupar, var och en inom sitt specialområde, de kunskaper som behövs för att fatta beslut.

Sedan experterna gjort sitt, återstår ofta integrationsproblemet. Det gäller att koppla samman kunskapsfragmenten till en helhetsbild. Inom utredningsverksamhet och forskning har emellertid många upplevt hur utomordentligt svårt det är att koppla samman kunskapsfragment och åstadkomma integration i djupare mening. Experter kan till synes ha helt olika uppfattningar i en fråga och tvärvetenskap blir vanligen mångvetenskap. Tankegången skall utvecklas något med hjälp av en enkel skiss (figur 9.1).

I figuren markerar fem vågräta plan olika specialområden eller delsystem. Inom vart och ett av dessa finns det specialister. Egentligen är planen många fler, vid våra universitet flera hundra, som vi redan sett. Benämningarna på de olika specialområdena är också diskutabla. Men de namn vi använder som beteckningar på olika specialiteter är föga väsentliga för det principiella resonemang vi önskar föra.



Figur 9.1 Exempel på horisontella specialområden och vertikala problem.

Naturresurser står för människans bio-fysiska omgivning. Med teknologi avses i figuren tekniska lösningar i form av t. ex. redskap och maskiner. Infrastrukturen består av fasta anläggningar som transportleder, hamnar, vatten-, avloppssystem och övrig bebyggelse. Tillsammans bildar dessa tre plan människors och företags fysiska miljö, förhållanden som är territoriellt bundna och i många fall tämligen stabila.

Längre upp i figuren uppträder organisatoriska arrangemang och regelsystem av social, ekonomisk och administrativ art. Under rubrikerna sociala nätverk och ekonomiska system har de olika specialområden, som bl. a. samhällsvetare sysslar med, samlats. För att ytterligare komplicera bilden har ännu ett plan lagts in. Det kallas verklighetsbilder och kognitiva system och står för beslutsfattares och enskilda människors mer eller mindre "subjektiva" uppfattningar om och attityder till konkreta och abstrakta ting i omvärlden.

Inom varje plan eller forskningsfält för sig är våra kunskaper i dag förhållandevis goda. Dvs. vi kan ganska väl överblicka och integrera kunskaper vågrätt utefter varje plan i figuren. Däremot är vår förmåga att koppla lodrätt mellan figurens olika plan mera begränsad. Vi saknar med andra ord tillräcklig förmåga att samordna och integrera kunskaper och aktiviteter från skilda specialområden.

Genom långt driven arbetsdelning och specialisering har samhället blivit oöverskådligt och komplicerat. De problem, som politiker, utredare och forskare finner angelägna att tackla, berör nästan alltid samtidigt alla plan, som finns markerade i figuren. Tankegången illustreras med pilar. Ett problem, som identifieras på det sociala planet (se cirkel), har naturligtvis kopplingar inom detta plan men har sannolikt minst lika betydelsefulla kopplingar till det ekonomiska systemet och sannolikt beröringspunkter med olika förhållanden i den fysiska miljön. På motsvarande sätt påverkar t. ex. en ny teknologi (problem 2) förmodligen den bio-fysiska omgivningen, bebyggelsestrukturen och olika sociala och ekonomiska förhållanden. Slutligen kräver ett problem, som identifieras på naturresurshushållningens område, att specialisternas kunskaper inom detta fält integreras med kunskaper, som finns bland exempelvis tekniker, medicinare och samhällsvetare. Dessa kopplingar går hela tiden via de filter, som bildas av olika aktörers kunskaper och attityder (verklighetsbilder).

Sannolikt är specialiseringen inom olika sakområden inom forskning och utredningsverksamhet fruktbar. Men det finns i dag anledning fråga om inte denna typ av specialisering behöver kompletteras med en annan form av sakkunskap och kompetens. Det behövs *"specialister" på integration.* Vi behöver forskning och undervisning i hur man kopplar samman och integrerar kunskaper från olika ämnesområden. För att på sikt få fram denna integrativa verksamhet kan det till en början vara nödvändigt att uppmuntra även ganska valhänta försök i denna riktning, försök som av olika ämnesspecialister kommer att betecknas som amatörmässiga så länge inte utgångspunkten för bedömningarna är integrationstanken.

Faran med denna lösning är dock att vi ersätter en typ av specialisering med en annan typ. Detsamma kan sägas gälla om vi i större utsträckning än för närvarande går över till *sektorforskning,* dvs. forskning inom sektorer som exempelvis offentliga organ för stunden finner angelägna. Som exempel

kan nämnas försvarsforskning, energiforskning, arbetsmarknadsforskning och transportforskning.

Trots allt finns det klara fördelar med en forskning knuten till de discipliner som nu finns vid våra universitet. De utgör en viss garanti för att forskningen blir "disciplinerad". De är organiserade kring sedan gammalt definierade kunskapsbehov, ungefär likadant över hela världen. Det finns en lång kunskapstradition när det gäller begrepp, teorier och metoder. Den hålls levande genom en ständig diskussion inom disciplinen. *Kvalitetskontrollen* är sträng. Tidskrifter, byten av böcker, konferenser, symposier och globala personliga kontaktnät svarar för detta.

Det är därför möjligt att den, åtminstone på kort sikt, bästa lösningen ligger i att låta integrationstanken växa fram *utifrån de enskilda disciplinernas specifika kompetensområden*. Forskning som bär integrativa drag bör stimuleras. Fler och fler forskare måste gå in för att koppla den egna specialiteten till andra. Det måste betraktas som meriterande att en forskare förmår sätta in sin egen forskning i ett större sammanhang.

I studier av politiskt beslutsfattande och en diskussion av kunskapens fragmentering finns det anledning att något beröra frågan om informationsmängder och *beslutskapacitet*. Det har i annat sammanhang framhållits (Törnqvist 1978), att människans begränsade förmåga att hantera och utnyttja information särskilt tydligt visar sig i beslutssituationer. Det finns en mängd psykologiska studier och experiment som visar detta (t. ex. Magnusson, Nystedt, Sundh, William-Olsson 1976; Nystedt, Magnusson 1972; Hedenborg, Svensson 1979; Montgomery 1978). Ju mer underlag en beslutsfattare rör sig med, desto säkrare känner han sig. Men i själva verket kan ökad mängd information leda till mindre säkra beslut. Detta beror på att den mänskliga hjärnan har begränsad förmåga att *väga samman* ett större antal faktorer. När informationsmängden blir för stor sker ett *urval* som sedan läggs till grund för de beslut som fattas. Man har i samband med beslutsfattande kunnat visa, att individer väljer information som stöder de hypoteser man redan byggt upp om beslutsobjekt och negligerar information som inte stöder dem. Människans begränsade kapacitet har till följd, att redan när antalet variabler som ligger till grund för beslut ökar från fyra till sex, väljer beslutsfattare selektivt att grunda sina beslut på ett urval av dessa. Vilken del av den tillgängliga informationen som väljs ut styrs inte enbart av rationella överväganden utan också av rent subjektiva värderingar och attityder. Man har t. o. m. kunnat visa att en persons förväntningar om relationer mellan variabler kan leda honom till att uppfatta sådana relationer, även när de bevisligen inte existerar.

De som deltagit i stora specialistutredningar har sannolikt någon gång upplevt följande i samband med att utredningen presenterats och diskuterats. I en mångsidig utredning uppfattar läsare och åhörare främst argument och synpunkter som stämmer överens med de förutfattade meningar man har om eller den grundinställning man har till den fråga som behandlats. Synpunkter som inte stödjer den egna uppfattningen filtreras bort, sannolikt i de flesta fall omedvetet. "Det är vår verklighetsuppfattning, och inte verkligheten sådan som den möjligen skulle kunna beskrivas i objektiva termer eller som den upplevs och kan beskrivas av andra, som styr vårt handlande" har psykologiprofessorn David Magnusson sagt i en inträdesföreläsning i Kungl. Vitterhetsakademien.

De studier av företagsledares, politikers och tjänstemäns omgivningsbilder som presenterats i denna rapport (avsnitt 8.5) och som redovisats i en tidigare undersökning (*SOU* 1978:20) bör ses som blygsamma försök att komma åt något av denna verklighetsuppfattning i regionalpolitiska frågor.

Det finns vissa tydliga regelmässigheter i dessa verklighetsuppfattningar eller omgivningsbilder som är väsentliga att observera. Människor med likartad utbildning, yrkeskarriär och yrkesmässig position i organisationer och samhälle tenderar att betrakta företeelser i sin omvärld på likartat sätt. Uniformiteten är ofta slående. En betydande del av förklaringen till våra värderingar och bedömningar finns i vår egen biografi. Vi är vidare starkt präglade av vår yrkesroll och de personliga kontaktmönster, genom vilka vi blir informerade och påverkade. Bakom avvikande inställningar och politiska motsättningar ligger oftast ingenting annat än skiljaktiga föreställningar om hur verkligheten ser ut och fungerar. Skall man kritisera en motståndare bör man peka på vad man uppfattar som felaktigheter i hans eller hennes verklighetsbild, inte leta efter moraliska brister och förkastliga motiv.

Som nämndes i inledningen, är det t. o. m. möjligt att en del *konflikter* och *motsättningar* har sin grund i rena missuppfattningar och förvrängd information. På sin väg mellan specialister, från en sektor till en annan och mellan olika nivåer i en organisation är det ofrånkomligt, att den information som förmedlas utsätts för störningar. Budskapen färgas på sin väg av uppfattningar och synsätt hos dem som förmedlar informationen. På detta sätt vidgas klyftor och ökar känslomässiga avstånd.

9.8 Den sociala kontrollens problem

Det finns kommunikationsproblem mellan myndigheter. Det finns kunskapsklyftor mellan experter och det finns klyftor mellan olika skikt inom en organisation. Vi skall avsluta framställningen i detta kapitel med att något beröra de alltmer uppmärksammade kunskapsklyftorna mellan myndigheter och medborgare (frågan har tidigare behandlats i kapitel 7).

Om medborgarna ofta ser olika företeelser i ett gräsrotsperspektiv, detaljrikt och nyanserat, ser myndigheterna ofta i ett fågelperspektiv. Det finns ett avstånd som ökar mellan de specialiserade förvaltningsorganens tankevärld och medborgarnas livssituation. Både myndigheter och medborgare tvingas utveckla abstraktioner och schablonföreställningar om varandras verkligheter (se t. ex. Abrahamsson, Strömberg 1979). Sannolikt finns här en av förklaringarna till den brist på engagemang och intresse som många menar präglar det politiska livet utanför politikernas egen krets.

I en tidigare nämnd rapport från sekretariatet för framtidsstudier pekar Mats Friberg (1979) på de speciella problem som uppstår i ett samhälle där *den sociala kontrollen* inte längre utövas av människorna själva utan av olika mer eller mindre specialiserade offentliga kontrollorgan.

Mats Friberg skiljer på två typer av social kontroll, formell och informell. Den informella utövas inom primärgrupper som familjer, släkten, grannskapsgrupper, kamratgäng och arbetsgrupper. Den *informella kontrollen* ingår

som en integrerad del och en självreglerande process i det sociala systemet. Kontrollen är en naturlig del av den sociala samvaron och fyller inget självändamål.

Den *formella kontrollen* utövas av "utomstående", vanligen av på central nivå skapade speciella samhällsorgan. Det kan vara professionella specialister på beteendekontroll som polis, domstol, social- och kriminalvårdsorgan. Regler och styrmekanismer är externa i den bemärkelsen att de ligger utanför den normala och spontana samvaron mellan människor.

"Den informella kontrollen är kvantitativt och kvalitativt överlägsen den formella kontrollen. Social självreglering äger rum varhelst och närhelst människor umgås med varandra. En liten höjning av rösten, ett flyktigt leende, en klapp på axeln, en menande blick under lugg, en närgången fråga är alla exempel på positiva och negativa signaler som mer eller mindre omedvetet riktar och styr våra handlingar under samvaron med andra människor. Det totala antalet sådana regleringssignaler i ett samhälle uppgår till astronomiska siffror. I jämförelse med dessa kan den externa kontroll som utövas av specialister aldrig bli mer än en droppe i havet. Specialisterna skulle stå sig slätt om de inte kunde falla tillbaka på den informella sociala kontrollen. Nya lagar, t. ex., vars efterlevnad skall övervakas av våra rättsvårdande myndigheter, blir inte åtlydda om de inte är förankrade i det folkliga rättsmedvetandet."(s. 86, 87).

Den informella kontrollen fungerar bäst i små samhällen med liten rolldifferentiering och stort ömsesidigt beroende mellan medlemmarna. De självreglerande processerna tenderar att försvagas när det sociala livet flyttar från familjen, släkten, grannskapet, etc. till stora specialiserade organisationer typ fabriker, skolor, kontor, fackföreningar och politiska partier.

Enligt detta synsätt har således de samhällsförändringar som beskrivits i tidigare avsnitt lett till att de självreglerande krafterna i samhället försvagats. För att klara problem som dyker upp, måste vi ständigt bygga ut en formell vård- och kontrollapparat. Välfärdsstaten är delvis en nödvändig kompensation för de självreglerande processer som brutits sönder i ett genomorganiserat och genomteknifierat samhälle.

Sociala och ekologiska problem leder till utbyggnad av specialiserade och expertstyrda apparater. Dessa bryter i sin tur ner självstyrda och till funktionen mer integrerade livsformer som t. ex. familjen och den lokala gemenskapen. Detta skapar sedan problem som vi i nästa omgång får lösa genom att ytterligare bygga ut och effektivisera apparaterna. "När arbetslösheten växer inrättar vi ett arbetsmarknadsverk, när brottsligheten ökar expanderar poliskåren, när dryckenskapen tilltar bygger vi fler vårdanläggningar osv." (S. 92).

Mats Friberg menar att medborgarna i stor utsträckning avhänt sig kontrollen över sin egen tillvaro. Kontrollen och makten har överlämnats till legitimerade experter och byråkrater. Socialt ansvar och verkligt meningsfulla arbetsuppgifter är förbehållna en elit av högt utbildade experter i toppen av offentliga kontrollapparater. De som inte tillhör den teknokratiska eliten reduceras till små kuggar i de stora industriella och sociala maskinerierna eller till de professionella systemens "klienter".

Diskussionen av den informella sociala kontrollens betydelse innehåller flera väsentliga synpunkter. Men det bör också påpekas att även denna

kontroll har sina uppenbart negativa sidor. Det finns säkert många som upplevt kontrollen i ett litet väl integrerat samhälle som en belastning, kanske rent av en plåga. Anonymiteten och valfriheten i ett samhälle med större "kombinationsmöjligheter" kanske har varit en viktig förutsättning för personlig utveckling. Det finns åtskilliga exempel på detta inom skönlitteraturen (t. ex. Kurt Salomonsons skildringar från Västerbotten).

9.9 Det regionala perspektivet

Den samhällsutveckling som summerats och de synpunkter och problem som förts fram i detta kapitel har *alla* en rumslig dimension. Vi har valt att avsluta och sammanfatta framställningen genom att ett ögonblick stanna inför vad vi i fortsättningen kallar för det *regionala perspektivet*. Inför den framställning som följer kan det därvid vara av intresse att notera att begreppet "regional" uppfattas något olika av t. ex. statsvetare och geografer. De förra knyter gärna begreppet regional till en bestämd regional indelning, som innebär att t. ex. riket indelas i beslutsterritorier av olika storlek. De senare använder ofta begreppet regional i mycket vidare betydelse, genom att dessutom använda det som en synonym till rumslig.

Inom det offentliga tillämpas många olika *regionala indelningar*. I denna rapport är det dock främst länen, primärkommunerna och i vissa fall grupperingar av dessa som varit aktuella.

I ett historiskt perspektiv återspeglar ofta regionala indelningar samhällsutvecklingen i stort. För att fungera väl måste indelningarna helt naturligt justeras efter t. ex. förändrade produktionsförhållanden, transportmöjligheter och bosättningsmönster. Samtidigt förefaller det vara så, att man genom studier av äldre indelningsprinciper ganska väl kan skönja en idéhistorisk utveckling, dvs. hur de synsätt vuxit fram som tidigare behandlats under rubriken "Vad är rationellt?" (avsnitt 9.4). Vi väljer att ta de svenska kommunindelningsreformerna som exempel.

Rikets indelning i primärkommuner 1862 byggde på *tradition*. Indelningen i ca 2 300 landskommuner (förutom städer och köpingar) baserades på den tidigare sockenindelningen som hade mycket gamla anor. Den avspeglade produktionsförhållanden och synsätt i ett traditionellt bondesamhälle. Detta samhälle var mera vertikalt än horisontellt integrerat. Rörligheten var liten och gården och kyrkan var viktiga replipunkter.

Snart stod det klart att denna traditionella indelning inte svarade mot krav i ett samhälle som höll på att snabbt industrialiseras. Under 1900-talets första årtionden gjordes därför flera justeringar. Av intresse i detta sammanhang är att notera, hur i början på 1940-talet begrepp som "en rationell kommunindelning", "skattekraft" och framförallt "effektiv förvaltning" började dyka upp i direktiv och utredningsrapporter. Genom storkommunreformen 1952 minskade antalet kommuner till 1 037. Bakom sammanslagningarna låg en tydlig *förvaltningsprincip*. Kommunerna borde ha en från förvaltningssynpunkt "ändamålsenlig" storlek och form. Indelningen byggde dock fortfarande på det gamla sockensystemet. Det skapades inte någon ny kommuntyp. De gamla slogs ihop till större enheter.

Det är typiskt för den snabba samhällsutvecklingen under 50-talet att även storkommunerna mycket snart uppfattades som alldeles för små. Urbaniseringen medförde genomgripande förändringar, rörligheten ökade, kommunerna fick fler och fler förvaltningsuppgifter och de kommunala utgifterna steg våldsamt. Debatter och utredningar ledde så småningom fram till ytterligare en kommunindelningsreform. Den antogs av riksdagen 1962 och byggde till stor del på något som skulle kunna kallas för en *serviceprincip*. Det gällde att skapa regionala enheter lämpade för att på ett effektivt sätt tillhandahålla den nu mycket omfattande offentliga servicen på kommunal nivå. Frågan om effektivitet och rationalitet diskuterades både utifrån de offentliga myndigheternas och de enskilda medborgarnas olika intressen och utgångspunkter.

Enligt detta synsätt var det viktigt att skapa enheter tillräckligt stora för att uppnå de "trösklar" eller befolkningsunderlag som olika typer av offentlig service ansågs behöva. Den nya enhetsskolan behövde ett underlag på mellan 6 500 och 7 500 invånare, socialvården ett på mellan minst 5 000 och 6 000 i varje kommun. Socialvård, barn- och ungdomsvård och nykterhetsvård behövde ett befolkningsunderlag på minst 10 000 för att bli effektiv. För att skapa en "gemensam arbetsmarknad" ansågs 30 000 människor vara ett minimum. I reformen tog man slutligen sikte på en folkmängd på minst 8 000 i varje primärkommun. Detta ledde till att antalet kommuner successivt minskade från 2 498 år 1951 till 277 år 1978.

Det gällde också att tillgodose medborgarnas intressen genom att göra serviceutbudet så åtkomligt som möjligt (jfr avsnitt 7.3). Svenska geografers undersökningar och den s. k. centralortsteorin kom att spela en central roll i 60-talets indelningsreform. Kommunerna borde om möjligt vara identiska med "näringsgeografiska områden". Dessa bestod i princip av var sin centralort med tillhörande omland. Avgränsningarna av omlandet baserades på iakttagelser över människors spontana rörelsemönster, t. ex. resor till och från arbetet, inköps- och serviceresor samt migration.

I den kritik som under de senaste åren riktats mot 60-talets genomgripande reform kan man tydligt urskilja en omorientering mot nya synsätt. Som vi sett, har tidigare reformer kritiserats för att de gett *för små* regionala enheter. Nu börjar frågan resas om inte 1962 års kommunblock är *för stora*.

Den aktuella diskussionen visar att serviceprincipen börjar ifrågasättas och att en *deltagarprincip* i stället börjar breda ut sig. Stor vikt börjar läggas vid frågor om "kommunalt engagemang", "medinflytande", "opinionsbildningar", "demokrati" och "kommunala folkomröstningar". Utifrån detta synsätt framstår regionala indelningar baserade på en utpräglad serviceprincip som alltför stora. Den fysiska och sociala omgivning som enskilda människor är engagerade i och som de direkt vill påverka är sannolikt betydligt mindre än den omgivning de dagligen rör sig i till och från arbetet och för att genomföra olika serviceärenden. (Uppgifterna till den historiska genomgången har hämtats från Widberg 1979).

Framställningen skall avslutas med några sammanfattande synpunkter på de senaste årens samhällsutveckling sett i ett vidare regionalt perspektiv, som inte nödvändigtsvis är knutet till någon bestämd regional indelning. Sedd i detta perspektiv kännetecknas samhällsutvecklingen i Sverige, liksom i andra länder, av *koncentration, regional differentiering* och *ökat beroende mellan orter och regioner*.

Varuproduktion, service och administration har koncentrerats till större och färre enheter. Exempel på hur utvecklingen gynnat centrum på periferins bekostnad finns på alla regionala nivåer. På kommunal nivå har ofta den största centralorten gynnats. På länsnivå har mer kvalificerad service och sysselsättning, både den vi kallar privat och den vi kallar offentlig, koncentrerats till residensstäder och andra primära centra. På nationell nivå slutligen är det ofta glesbygdsfrågor, norrlandsproblem och storstadstillväxt som kommit i blickpunkten. Under de senaste åren har områden med krisdrabbade branscher ägnats särskild uppmärksamhet. Utvecklinen har noga kartlagts och beskrivits i tidigare rapporter från ERU.

Från det offentligas sida har man med olika åtgärder sökt hejda en utveckling mot regional obalans och dämpa effekterna av en genomgripande omvandlingsprocess. Detta har skett under beteckningar som lokaliseringspolitik, ortssystempolitik och länsplanering. Lokaliseringsstöd i form av lån och bidrag, transportstöd, medel ur investeringsfonderna, Stålverk 80 och krediter till varven är exempel på åtgärder som vidtagits och planerats. Sven Godlund (1978) har nyligen lämnat en historisk översikt över den svenska regionalpolitikens tankar och synsätt, avsikter och förverkliganden.

I denna rapport har vi särskilt uppmärksammat åtgärden att flytta ut statliga verk från Stockholm till primära centra runt om i landet (se avsnitt 7.4). Åtgärden är av principiellt intresse bl. a. därför att den visar, hur man inom det offentliga uppmärksammade övergången från ett industriellt till ett efterindustriellt samhälle. Tidigare utgick man inom regionalpolitiken från att det i första hand var industrin som erbjöd arbetstillfällen. Nu stod det klart att det var koncentrationen av styrande och administrerande verksamheter vid sidan av service som var den främsta drivkraften bakom den regionala utvecklingen. Genom att flytta ut centrala verk föregick det offentliga med gott exempel.

Den funktionella arbetsdelningen och specialiseringen i samhället (avsnitt 9.2) har gått hand i hand med en *regional differentiering* och *arbetsfördelning*. Produktionssystemen har till sin uppbyggnad antagit alltmer komplexa former. Organisationerna inom både den privata och offentliga sektorn har blivit "multi-locational". Tillverkning och service styrs i allt större omfattning från centra dit styrande och administrerande verksamheter koncentrerats.

Samhället fungerar inte längre utan fjärrstyrning och ständiga transporter av gods, människor och meddelanden. Varje region i landet, antingen det är fråga om län, A-regioner eller kommuner, är genom leveranser och betalningsströmmar länkad till övriga regioner. Beroendeförhållandena sträcker sig även långt utanför rikets gränser.

En händelse som äger rum och en åtgärd som vidtas på ett ställe får alltid effekter på andra. När nyckelindustrier på en ort skär ner sin verksamhet drabbas också andra orter och regioner. När det offentliga satsar för att få igång en utveckling i ett avgränsat område, kan man ofta inregistrera både positiva och negativa konsekvenser på andra håll.

Den fjärrstyrning som i dag finns inom näringsliv och offentlig förvaltning innebär, att beslut som påverkar produktionsförhållanden och levnadsvillkor i en viss region ofta fattas på platser långt därifrån. De vidgade klyftorna och ökade avstånden mellan dem som fattar beslut och dem som direkt

berörs av dessa har således också en påtaglig geografisk innebörd.

I det forskningsprogram som presenterats i denna rapport har *regionalpolitiska beslut* definierats som beslut vilka har ett medvetet regionalpolitiskt syfte, dvs. besluten är avsedda att förändra regionala förhållanden i något avseende. Regionalpoltiska beslut är till sin natur sektorövergripande. Det regionalpolitiska beslutssystemet är mycket invecklat samtidigt som det är föga formaliserat och svårt att avgränsa. När beslut fattas berörs flera beslutsnivåer, sektorer och en hel kedja av offentliga myndigheter och organ. (Se avsnitt 8.3).

Den amerikanske geografen Allan Pred har i olika skrifter (t. ex. 1973) visat hur beslut om tekniska förändringar, omorganisationer, marknadsåtgärder, etc. inom stora företag *alltid* får betydande regionala konsekvenser. Även alldagliga rutinbeslut som fattas i tusental ger genom sin mängd stora effekter, utan att någon egentligen är medveten om det regionala perspektivet. Allt talar för att samma förhållande gäller inom det offentliga.

Det förefaller rimligt anta, att *alla* beslut som fattas inom det politiska beslutssystemet får direkta eller indirekta regionala konsekvenser. Det är således inte bara regionalpolitiska beslut som får sådana konsekvenser. Även politiska beslut med helt andra syften har ett regionalt utfall. I många fall är beslutsfattarna sannolikt medvetna om dessa "biverkningar", i andra fall är de det kanske inte. Det finns med andra ord vid sidan av den egentliga regionalpolitiken en *oavsiktlig* och en *omedveten* regionalpolitik. Sannolikt är de sist nämnda formerna av "regionalpolitik" mycket verkningsfulla och det är inte omöjligt att de i vissa fall helt kan neutralisera effekterna av den avsiktliga och medvetna regionalpolitik som förs i ett område. För att få kontroll över den oavsiktliga och omedvetna regionalpolitiken måste alla beslut som fattas inom det offentliga granskas i ett regionalt perspektiv.

I detta sammanhang finns det också anledning att ifrågasätta termer som "regionala frågor", "regionala problem" och "regionala förändringsförlopp" (se forskningsprogrammets arbetstitel). Mot bakgrund av de erfarenheter som redovisats i denna rapport förefaller det mera relevant att i fortsättningen tala om *regionala utfall* eller *konsekvenser* av beslut som fattas, av åtgärder som vidtas och av förändringar som sker. I det regionala perspektivet är därvid *alla* beslut, åtgärder och förändringar av större eller mindre intresse.

10 Ett liv

Prima Constantia Johansson föddes i Glommersträsk i Arvidsjaurs kommun. Liksom sina äldre syskon – en syster och en bror – genomgick hon grundskolan i Glommersträsk, utan större entusiasm men också utan vantrivsel. Fadern, småbrukarson från bygden, arbetade först i skogen och senare vid ett mindre industriföretag i Arvidsjaur. Modern hade ända sedan giftermålet och det äldsta barnets födelse avstått från förvärvsarbete, först av praktiska skäl och sedermera av nödtvång: medelålders kvinnor hade svårt att finna arbete, och detta gällde i hög grad även i Glommersträsk.

När Prima gick i nionde årskursen intensifierade skolans SYO-konsulent sin verksamhet i klassen. Budskapet gick ut på att arbetsmarknaden för 16-åringar var svår och att utbildning aldrig var bortkastad. Helst hade Prima velat börja arbeta. Familj och släkt saknade studietraditioner. Den enda som hade någon utbildning utöver den obligatoriska skolan var Primas syster, som nu arbetade på deltid som undersköterska vid lasarettet i Piteå. Brodern hade tidigare haft några beredskapsarbeten i Arvidsjaur men hade nu sin utkomst i Älvsbyn.

Under trycket från diverse informatörer hade Prima så småningom börjat tänka om och överväga en kortare gymnasieutbildning. Av ett- eller tvåårigа linjer (tre år kunde hon inte tänka sig) fanns det dock ingen som intresserade henne vid gymnasieskolan i Arvidsjaur. Dessa funderingar kom dock att avbrytas av familjens flyttning från Glommersträsk. Företaget där fadern varit anställd hade lagts ned, och han fick erbjudande om arbete som anläggningsarbetare i Luleå. Familjen flyttade dit, och där fanns betydligt fler gymnasielinjer att välja mellan. Hennes poäng räckte inte till för vårdlinjen, men hon kom in på sitt andrahandsval, tvåårig ekonomisk linje. Hon uppgav vid ett tillfälle att hon inte var särskilt missbelåten med detta, eftersom ekonomisk linje inte var lika specialiserad som vårdlinjen och hon därmed kunde skjuta ett ställningstagande om sin kommande yrkesverksamhet ytterligare något år framåt.

Flyttningen till Luleå innebar en omställning av livsföringen för hela familjen. Prima kom snabbt in i en ny kamratkrets genom skolan. Här i Luleå fanns ett helt annat utbud av fritidsaktiviteter än det hon tidigare varit van vid, och det fanns dessutom inom cykelavstånd. Familjen hade nämligen erhållit bostad i ett område med nyuppförda flerfamiljshus några kilometer från centrum. Av de kommersiella aktiviteterna var det främst biografer som lockade. En tid besökte hon tillsammans med kamrater en fritidsgård, men senare föredrog de att träffas på några enkla näringsställen

i centrum. Ingen av dem deltog i de verksamheter som ortens ideella föreningar och intresseorganisationer bedrev.

Efter de två åren i gymnasieskolan hade hon fortfarande inga definitiva yrkesplaner. Hon lyckades dock få anställning vid en resebyrå. Hennes arbetsuppgifter där utgjordes huvudsakligen av kontorsgöromål men även av en del kundkontakter. Hon trivdes bra med detta arbete. Flera av hennes kamrater hade större svårigheter än Prima och gick arbetslösa under långa perioder, som endast avbröts av beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning.

I artonårsåldern flyttade hon från sina föräldrars bostad. Hon sammanlevde därefter med en några år äldre byggnadsingenjör från Stockholm. Denne var anställd av en entreprenadfirma som hade omfattande uppdrag i Luleå. Efter ett år blev hon gravid och födde en flicka. I samband med nedkomsten utnyttjade hon sin rätt till ledighet från arbetet. Hon ingick vid denna tid också äktenskap med flickans fader.

Innan Primas moderskapsledighet var till ända upphörde engagemanget i Luleå för makens arbetsgivare. Han flyttade därför tillsammans med sin nya familj tillbaka till Stockholmstrakten. Bostadsfrågan gick lätt att lösa, eftersom han hade en liten lägenhet som han under Luleåtiden hyrt ut i andra hand. Denna var belägen i en äldre förort med en halvtimmes restid in till centrum. Men med makens växlande arbetsplatser fick han räkna med att ofta ha långa resor till arbetet oavsett var de bodde.

Då var det svårare för Prima att få ett nytt arbete. Med endast ett års arbetslivserfarenhet och därefter snart ett år hemma fanns det inte så mycket för henne att välja på, och dessutom måste barntillsynsfrågan samtidigt gå att lösa.

Tiden gick, och när Prima efter någon tid i Stockholm åter blev gravid blev frågan om förvärvsarbete mindre aktuell. Däremot behövde familjen nu en större bostad. Helst hade de velat flytta in i ett eget hus, men med bara en inkomst i familjen var detta inte möjligt. Vad som då stod till buds var en nybyggd fyrarumslägenhet i allmännyttigt bostadsföretag. Den låg dock en god bit längre ut från Stockholms centrum. Eftersom de inte hade råd med mer än en bil, och maken i allmänhet behövde denna för sina arbetsresor, innebar flyttningen att Prima blev bunden till förorten under dagarna. De månader, då hon var tvungen att regelbundet besöka sjukhus för att få specialistvård åt den minsta flickan, upplevde hon som mycket besvärliga. Resorna och sjukhusbesöket tog sammanlagt sju timmar, och under den tiden hann både Prima och barnen bli riktigt trötta.

Bortsett från kontakterna med vårdinstitutioner för barnens räkning hade dock inte Prima så mycket att resa till. De två kamrater från Luleå som också flyttat till Stockholmstrakten arbetade på dagarna. I bostadsområdet kände hon ingen. Förutom familjens umgänge med makens fader och några av hans studiekamrater hade hon därför inte många personliga kontakter. När den minsta flickan närmade sig ettårsåldern ansträngde hon sig därför så mycket hon kunde i sina kontakter med arbetsförmedlingen. Efter en tid fick hon också både plats på en kurs i grundläggande kontorsutbildning och barnpassning. Vid kurstidens slut erhöll hon anställning som kontorist på deltid vid ett statligt verk.

Denna anställning kom att betyda mycket för Prima. Även om två små-

barn hållit henne väl sysselsatt så länge hon inte arbetade utanför hemmet, och även om en kontorist som arbetar med renskrivning på en stor arbetsplats inte alltid får känna sig som en betydelsefull befattningshavare, så blev ändå arbetet en positiv erfarenhet. Både den egna inkomsten och det förhållandet att hon hade en funktion utanför hemmet stärkte hennes självkänsla. Hon tyckte också att hon fått mer energi att ta itu med sysslorna i hemmet.

När Prima varit på verket några år hade hon fått en del åsikter om kontorsservicens organisation. Hon började så smått att engagera sig i den fackliga verksamheten. Det var ovanligt att deltidsanställd personal intresserade sig för sådant arbete. Det tog också lång tid innan Prima kommit in i verksamheten så pass, att hon tyckte sig kunna föra fram vad hon menade. När båda döttrarna börjat skolan fick hon sin tjänst utökad till heltid.

Då Prima arbetat i åtta år – hon var nu trettio år gammal – inträffade något som väckte mycken debatt bland verkets anställda. Det kom ett förslag om att verket som ett led i regionalpolitiken skulle flyttas från Stockholm till Linköping. Inte många var lockade av tanken på att bryta upp från hem, släkt och vänner för att bosätta sig på en helt ny ort. För en del kunde en flyttning också innebära att andra familjemedlemmar skulle behöva lämna arbete eller skola. Oppositionen mot förslaget blev därför omfattande, och när beslutet om utlokalisering slutligen kom var det många som sökte andra anställningar hellre än att följa med till Linköping.

För Primas del kom denna situation att aktualisera ett problem som sedan någon tid legat latent. Äktenskapet hade under de sista åren kommit att kännas allt mera tvunget. Själv tolkade hon situationen så, att makarna varit alltför unga när de bildat familj och att de sedan kommit att utvecklas åt olika håll. Tanken på barnens reaktion hade tidigare avhållit henne från att ta upp frågan om skilsmässa, men utsikten att förlora arbetet om hon inte flyttade med vid utlokaliseringen kom efter hand att stärka henne i förvissningen om att hon borde bryta upp ur äktenskapet. Att maken skulle byta arbete och följa med till Linköping diskuterades aldrig.

Åren fram till flyttningen blev en tid fylld av påfrestningar. Förutom familjesituationen fick också Prima som fackligt ombud mycket att göra i samband med verkets flyttning. Det gällde såväl förhållandena på den nya orten som frågor rörande den personal som valde att stanna i Stockholm. Till detta kom slutligen uppgiften att ordna bostad m. m. åt sig själv och döttrarna. Det sistnämnda var kanske det minst problematiska, eftersom kommunen hade gjort vissa åtaganden gentemot den flyttande personalen.

I Linköping fann Prima sig snart väl tillrätta. I samband med flyttningen och därmed sammanhängande personalomsättning fick personalen stora möjligheter att påverka organisationen på den nya arbetsplatsen. Prima hade också börjat umgås med några kollegor och deras familjer, vilket inte hade förekommit så länge de bodde i Stockholm. Dessutom försökte hon träffa sin mor och sina syskon lite oftare än hon gjort under tiden i Stockholm. Fadern hade avlidit några år tidigare, och modern hade kort därefter flyttat till Arvidsjaur.

En oväntad erfarenhet för Prima var att kollektivtrafiken i Linköping inte fungerade i kombination med hennes verksamhet. I synnerhet då hon ägnade kvällen åt fackligt arbete eller kurser var resmöjligheterna otillräck-

liga. Det blev ingen annan råd än att Prima fick börja i trafikskola och sedan köpa en bil, för att inte det som återstod av hennes fritid skulle gå åt till att vänta på bussar.

När hon var trettionio år fick hon erbjudande om en tjänst som handläggare på personalavdelningen. Hon hade redan tidigare funderat på att söka fackliga heltidstjänster, men ingen sådan inom hennes område syntes bli ledig i Linköping inom överskådlig tid. Hon var inte heller redo att flytta, eftersom döttrarna rotat sig här och ännu hade några år kvar att bo tillsammans med henne. Därför accepterade hon tacksamt denna möjlighet att få ett intressantare arbete.

I femtioårsåldern började hon dock på allvar fundera på att lämna Linköping. Modern var nu så gammal att hon hade svårt att klara sig själv. Primas bror, som under senare år varit alkoholiserad och under långa perioder saknat fast arbete, hade nyligen avlidit, och detta dödsfall hade modern tagit hårt. Prima tänkte inte flytta för att ta på sig hela omvårdnaden, särskilt som åldringsvården var väl utbyggd i Arvidsjaur, men när modern flyttade till ålderdomshem eller annan vårdinrättning skulle hon komma att behöva tätare kontakt med någon anhörig. Primas syster bodde med sin familj i Piteå, och modern hade regelbundet åkt dit på besök. När hon nu fått svårt att resa på egen hand hade systern inte möjlighet att lika ofta resa till Arvidsjaur.

Prima hade inte väntat sig att få ett motsvarande jobb i Arvidsjaur. Inte heller i Älvsbyn fanns nämnvärda möjligheter att något sådant skulle dyka upp. Det visade sig närmast vara Piteå, Luleå och Boden som under överskådlig tid skulle kunna erbjuda något passande, och när tillfälle bjöds i Luleå tog hon det. Även för fackliga befattningar var det samma orter som skulle kunna komma i fråga. Sådana hade hon dock inte sökt, eftersom tyngdpunkten i hennes intressen under de sista åren förskjutits från den fackliga till den politiska sidan.

När hon installerat sig i sin gamla hemstad Luleå började hon därför sätta sig in i partipolitiskt arbete. Hon hade sedan gammalt en grundsyn som gjorde att hon visste vilket parti hon skulle söka sig till. Det var främst regionalpolitiska frågor och förhållanden för befolkningen i glesbygderna som hon ville arbeta med. Partiet hade också studiecirklar och andra aktiviteter på detta område.

Under Primas tid i Luleå behandlades inom landstinget ett förslag om att lägga samman sjukvårdsförvaltningsdistrikten i Boden och Luleå till ett distrikt. I samband därmed skulle all förlossningsverksamhet i det nya distriktet samlas i Boden och Luleå alltså förlora sin förlossningsavdelning. Förslaget hade på uppdrag av landstingets förvaltningsutskott tagits fram av en parlamentariskt sammansatt utredningsgrupp. I denna grupp hade Primas parti majoritet. Det egentliga utredningsarbetet hade dock bedrivits av landstingstjänstemän och experter från sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut.

Utredningsuppdraget föranleddes ursprungligen av förväntad befolkningsexpansion i Luleå-Boden-området och förmodat behov av investeringar i nya sjukhus. Men utredningsarbetet pågick under mer än fyra år, och under denna tid hann förutsättningarna ändras. Det förslag som till slut förankrades hos politikerna i utredningsgruppen hade därför huvudsakligen

kommit att innebära administrativa förändringar och centralisering av verksamheten.

När utredningsgruppen avgav sin slutrapport till förvaltningsutskottet hade några av minoritetsrepresentanterna reserverat sig. Förslagen väckte mycket stort intresse och möttes av hårda oppositionsyttringar särskilt i Luleå. Prima var med och kritiserade förslagen både i sitt parti och i sin fackliga organisation. Ett stort antal myndighetsrepresentanter, fackliga organ och andra föreningar avgav avstyrkande remissyttranden. Allmänheten kom till tals i namninsamlingar och insändare i tidningarna.

Efter en tid resulterade kritiken i att den politiska majoriteten ändrade åsikt beträffande centraliseringen av förlossningsverksamheten. Däremot godkändes förslaget om ändrad distriktsindelning av förvaltningsutskottet och därefter av landstinget.

När Prima såg tillbaka på tiden efter flyttningen till Luleå tyckte hon inte att hon fått något nämnvärt uträttat inom det område som låg henne varmast om hjärtat. Sjukvårdsärendet blev det enda konkreta ärende där hon fick tillfälle att direkt delta i opinionsbildning och påverkan av beslutsfattare, och då gällde det den del av länet som var mest folkrik och välförsedd med service. De beslut som påverkat förhållandena i glesbygden hade legat utom räckhåll.

Vid sextionio års ålder avled Prima Constantia Johansson i Luleå efter en kortare tids sjukdom.

Också med utgångspunkt i ett levnadsöde som detta kan vi diskutera forskningsprogrammets frågeställningar. I vilken utsträckning valde Prima själv sitt livs förlopp, och hur mycket styrdes hon av yttre förutsättningar? Vilken betydelse hade ortsbundna förhållanden respektive sättet att organisera privata och offentliga verksamheter? Hade offentliga göranden och låtanden något inflytande på hennes villkor och valmöjligheter? Kunde en annorlunda styrning av offentliga verksamheter ha påverkat väsentliga delar av Primas (och andras) förhållanden på de orter där hon levde och verkade?

De studier som refererats i kapitlen 7 och 8 har syftat till att var och en på sitt sätt besvara dessa eller liknande frågor. För att inte glömma människornas helhetsperspektiv har vi också velat spegla vår bild av "Den offentliga sektorn: dess betydelse för regionala utvecklingsförlopp" i den fiktiva berättelsen om Prima Johansson.

Prima Constantia Johansson bär – utan alla litterära jämförelser – viss släktskap med en del gestalter som utnyttjas för att sondera och beskriva en samhällsmiljö. Som exempel bland många kan nämnas Tage Danielssons Sven-Erik Medeltal, P C Jersilds Primus Svensson och Kenneth Abrahamsson – Bengt Strömbloms Märta Karlsson. Det utmärkande för Prima var, att hela hennes sextionioåriga levnad styrdes av förutsättningar som kunde hämtats från 1970-talet.

Avslutning

I mer än ett årtionde hade en intensiv diskussion om mång- och tvärvetenskapligt arbetes möjligheter, om dess för- och nackdelar förts, när forskningsgruppen startade sin verksamhet. Några av gruppens medlemmar hade själva deltagit i mer eller mindre ämnesövergripande projekt redan tidigare och alla var förtrogna med de stora dragen av den nämnda diskussionen. Det kan inte påstås att gruppen hade några illusioner om vad som väntade: i varje fall de mer erfarna var beredda på bakslag och till och med på att samarbetet skulle misslyckas.

Trots denna illusionslöshet måste nog konstateras att svårigheterna i viss mån underskattades. Eller, snarare, svårigheterna blev delvis andra än väntat. Till detta skall vi återkomma. Först bör något sägas om bekymren i startögonblicket och närmast därefter, som i stort sett var av den art som vi väntat.

En förutsättning för tvärvetenskaplig forskning är ett gemensamt program. Vi utarbetade ett sådant men dess karaktär och omfattning lät ana kommande svårigheter. För det första var samtliga fyra delprojekt helt knutna till ett visst ämne på en viss universitetsort. För det andra var programmet omfattande och antalet deltagande forskare stort. Det är svårt att bedriva tvärvetenskap utan regelbundna kontakter, men forskarna upplevde inte behovet av dessa kontakter som tillräckligt angeläget, när de hade den egna ämnesanknutna forskargruppen omkring sig. Programmet kunde alltså sägas leda till mångvetenskap med en tvärvetenskaplig inramning kring de fyra delprojekten. Till dessa rent organisatoriska omständigheter kom så "verkligheten" i form av de medverkande forskarna, deras bakgrund, allmänna synsätt och engagemang. Tyvärr blev det inte så, att alla forskare kom in i projekten "rena". Barlasten bestod i redan påbörjade forskningsprojekt, som lotsades in i forskningsprogrammet. Resultatet blev till viss del låsta positioner ifråga om teori, metod och empiriskt material. Slutsats: de givna förutsättningarna pekade mot mångvetenskap i stället för tvärvetenskap.

En gemensam erfarenhet från de flesta tvär- eller mångvetenskapliga projekt är att deltagarna pratar förbi varandra. Vi fann att många termer och begrepp var gemensamma för de olika ämnena, men att de gemensamma termerna och begreppen ofta hade olika innebörd. Glädjen över att denna upptäckt gjordes snabbt och över att förståelsen för varandras synsätt därigenom ökades var övergående. Efter en tid – i vissa fall efter tämligen lång tid – visade det sig att förståelsen ändå varit bristfällig: gång på gång inträffade aha-upplevelser av typen "jaså, är det *det* ni menar med det ut-

trycket, det hade jag inte fattat att det hade den nyansen för er".

I sådana situationer är det lätt att gripas av misströstan och ovilja att förstå. Det kan knappast påstås att detta blev utmärkande för forskningsgruppens medlemmar. I stället lades ytterligare möda ned på delprojektens gemensamma bakgrund, såväl vad beträffar teori och begreppsapparat som ifråga om data. Detta skedde emellertid samtidigt med att varje delprojekt för sig kom i gång med datainsamling och dataanalys, i huvudsak utifrån en på inomdisciplinära grunder konstruerad föreställningsram. Tidsplanen måste någorlunda hållas, delrapporter måste fram.

Tyvärr ledde detta till att inte alla "tvärvetenskapliga" landvinningar kunde utnyttjas optimalt. Klara beröringspunkter framträdde efterhand mellan olika delprojekt. Idéer om fruktbart samarbete ventilerades alltmera frekvent vid forskningsgruppens möten. I anslutning till begreppen "omgivningsbild" och "beslutsfattande" fördes en diskussion som klart fördjupade verklighetsanalysen på ett för totalprojektet centralt område och som tveklöst utgjorde ett teoretiskt framsteg jämfört med vad geografer respektive statsvetare var för sig hade åstadkommit eller kunde åstadkomma. Till en del har denna fördjupade insikt kunnat utnyttjas i de gjorda empiriska studierna. Väsentligen är den dock att se som ett resultat som först kan komma framtida projekt till godo.

Också forskningsprogrammets position i ett mer eller mindre praktisktpolitiskt sammanhang har i viss mån bidragit till att samarbetet över disciplingränserna inte kunnat försiggå helt enligt forskarnas önskemål eller intentioner. Det var således inte bara forskarnas "barlast" ifråga om pågående projekt i utgångsläget som utgjorde ett störande element. Under forskningsprogrammets gång framfördes nya synpunkter på och önskemål om frågeställningarnas art, allteftersom ERU:s allmänna strävanden krävde. Särskilt kom sysselsättningsfrågorna och den offentliga sektorns roll för deras lösning att "inplanteras" i forskningsprogrammet på ett sätt som var tidsödande och knappast ägnat att stimulera den påbörjade debatten över ämnesgränserna. Detta konstaterande bör inte ses som kritik mot att sysselsättningsutredningens problematik aktualiserades. Dylika influenser från ERU:s övergripande verksamhet måste sägas höra till spelets regler och de godtagna villkoren. Vad som bör fastslås är endast att redan etablerade forskningsgrupper kan ha olika vilja och förmåga att assimilera och göra något produktivt av spörsmål som kommer in mera "från sidan", betraktade i relation till de ursprungliga frågeställningarna.

Vad finns ytterligare att notera ifråga om "negativa" erfarenheter? Särskilt de yngre medverkande i forskningsprogrammet hade nog väntat sig ännu större vilja hos deltagarna att ge och ta kritik över ämnesgränserna. I den mån iakttagelsen om återhållsamhet är riktig sammanhänger bristen på kritik säkerligen med vad som redan sagts om delprojektens konstruktion och situation vid starten. Varje delprojekt hade efterhand sina egna teoretiska utgångspunkter och varje anmärkning kunde upplevas mera som hot än som hjälp så snart det framstod som besvärligt att ändra dessa utgångspunkter.

Emellertid skall det inte förnekas att forskningsgruppen också haft många positiva erfarenheter av samarbetet över disciplingränserna. Förutom den ökade kännedomen om varandras synsätt och metoder uppstod, som redan

antytts, påtagliga "kontaktytor", där konfrontationen mellan ämnen ledde till en sorts genombrott och till diskussion om nya analysvägar. Vidare kan noteras en ökad realism i synen på mång- och tvärvetenskapens möjligheter, en riktigare känsla för de svårigheter som kravet på integration ställer, då problemorienterad forskning skall bedrivas.

En viktig sida av forskningsprogrammet är vidare dess funktion som utbildningsinstrument. En rad yngre forskare har inom projektets ram erhållit en mångsidig träning. Genom konfrontationen med andra ämnen än det egna har de tidigt fått inblick i metoder som de annars inte skulle ha uppmärksammat förrän långt senare. Detta har betydelse inte bara för deltagarnas fortsatta forskning utan också liksom den erhållna träningen generellt, för verksamhet i yrkeslivet.

Kanske är den största vinsten till sist den bättre förståelsen för de "traditionella" disciplinernas karaktär och för den analytiska kraft som de representerar. Just i samband med "problemorientering" och "tvärvetenskap" förekommer en livlig kritik av dessa ämnen för deras påstådda oförmåga att belysa "samhällsproblem" – en kritik som också drabbat de här aktuella ämnena ekonomi, geografi och statskunskap. Något ligger tvivelsutan i klandret. Men kanske inte så mycket som ofta vill göras gällande. En erfarenhet som många gjort under forskningsarbetet är den styrka som de etablerade ämnena besitter just i det avseendet, där kritiken varit hårdast, nämligen ifråga om "integrativ" förmåga.

Slutsatserna av de gjorda erfarenheterna på den här punkten blir främst två. Att lättvindigt försöka nå fram till någon sorts teoretisk eller begreppsmässig kompromiss mellan flera ämnen är dömt att misslyckas: en förutsättning för all mång- och tvärvetenskap är en säker förankring i den egna disciplinen. Att konstruera ett tvärvetenskapligt analysinstrument, värt namnet, blir mot denna bakgrund än svårare: det kräver ett tålmodigt arbete av företrädare för skilda ämnen för att verkligen finna fruktbara anknytningar. Sannolikt är det också så att forskarna måste ha tillfälle att träffas regelbundet och inte enbart vid enstaka tillfällen. Exempelvis kan man diskutera att forskare får ökade möjligheter att under kortare tidsperioder arbeta i annan forskningsmiljö än den egna.

Låt oss till sist sammanfatta i form av några "goda råd" inför kommande tvärvetenskapliga projekt:

- Håll redan påbörjade projekt utanför!
- Anslå längre planerings- och inarbetningstid!
- Se till att varje delprojekt får medarbetare från flera discipliner!
- Satsa snabbt extra resurser för insatser på de punkter där teoretiskt betydelsefulla kontakter mellan olika ämnen tidigt visar sig!

Källor och litteratur

Otryckta källor

Se redovisningar i olika bilagor.

Tryckta källor och litteratur

Abrahamsson K, Strömberg B, *Förvirrande förvaltning.* Falköping 1979.
Alvefors K-G, *Järnvägsförstatligandet,* Järnvägsklubbens skriftserie nr 21. Eksjö 1977.
Anckar D, *David Eastons politiska teori. En intern och extern modellkritik.* Åbo 1974.
Arbetskraftsundersökningar (AKU). Årsmedeltal 1963, 1965, 1970, 1975, 1977, 1978. Statistiska centralbyrån.
Arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsberättelser, åren 1950–1979.
Asplund J, *Teorier om framtiden.* Falköping 1979.
Back P-E, *Politiskt beslutsfattande och regional välfärd,* Att forma regional välfärd. Uddevalla 1978.
Britz B, m. fl., *Den väsentliga sektorn.* Uddevalla 1974.
Brunsson N, Jönsson S, *Beslut och handling.* Falköping 1979.
Brändström D, Grimlund B, Ricknell L, *Län, landsting, kommun.* Lund 1979.
Carlsson S, *Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1866,* Samhälle och riksdag. Uppsala 1966.
Carlstein T, *Gruppstorlek och kommunikation,* Svensk Geografisk Årsbok 1974.
– *Time Allocation: On the Capacity for Human Interaction in Space and Time* (stencil). Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi i Lund 1979.
Danielsson T, *Sagor för barn över 18 år.* Stockholm 1966.
Den inrikes omflyttningen 1968–1973, Information i prognosfrågor nr 1974:9. Statistiska centralbyrån.
De äldre och hälso- och sjukvården, Ds S 1978:1.
Elander J, *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72.* Kristianstad 1978.
– *Skall regionalpolitiken dikteras av en "oundviklig strukturomvandling" eller skall den utgå från regionala förutsättningar och behov?* (stencil). Presenterad vid ett nordiskt symposium (Nord REFO) i Visby i maj 1979.
Elmér Å, *Från fattigsverige till välfärdsstaten.* Lund 1972.

Flyttningsstudien vid ERU, se under Springfeldt, Tegsjö och Öberg.

Friberg M, *Industrisamhällets sociala sårbarhet. Några systemprinciper och deras tillämpningar* (stencil). Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1979.

Gerger T, *Skolans geografiska utveckling i Sverige.* Stockholm 1972.

– *Utbildning och samhälle,* Meddelande B41. Kulturgeografiska institutionen, Stockholm 1978.

Godlund S, *Regionalpolitik som idé och realitet,* Att forma regional framtid. Uddevalla 1978.

Godlund S, Godlund K, *Stad och omvärld.* Stockholm 1976.

Gorpe P, *Politikerna, byråkraterna och de nya styrmedlen.* Falköping 1978.

Gustafsson A, *Kommunal självstyrelse.* Lund 1977.

Hedenborg M-L, Svensson O, *Mänskliga bedömningar och beslutsfattande i ett komplext samhälle. Om våra begränsningar och möjligheter att fatta bra beslut* (stencil). Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1979.

Herlitz C, *Planerad sysselsättning 78–82.* Kopparbergs läns landsting. Februari 1979.

Hirsch F, *Tillväxtens sociala gränser.* Malmö 1978.

Holmberg P, *Om den offentliga sektorns obalanserade expansion,* Plan nr 1, 1978.

Hägerstrand T, *Att skapa sammanhang i människans värld – problemet,* Rapporter och notiser nr 40. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lund 1977.

– *Tidsanvändning och omgivningsstruktur,* SOU 1970:14. Stockholm 1970.

Hälso- och sjukvårdsplan 1975–1985. Malmöhus läns landsting (MLL), Lund 1975.

Höök E, *Den offentliga sektorns expansion.* Uppsala 1962.

Jenstav M, *Sjukvård och åtkomlighet i Skaraborgs län – en pilotstudie,* ERU Underlagsmaterial, U23.

Jersild P, *Babels hus.* Stockholm 1978.

Johansson S, *Politiska resurser.* Utkast till kap. 10 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden (stencil). Stockholm 1971.

Jonsson I, *Maktens verktyg.* Falköping 1978.

Karvonen L, Anckar D, *Om innovativa lagar,* Meddelanden från stiftelsen för Åbo akademi forskningsinstitut, nr 33. Åbo 1978.

Kjellgren N, *Om arbetsförmedling i Sverige,* Studentföreningen Verdandis småskrifter, nr 472. Stockholm 1944.

Kommunal personal 1965, 1970, 1975, 1977. Statistik för kommuner. Svenska Kommunförbundet.

Kommunbaserad vård. Skaraborgs läns landsting (SLL) (stencil). Mariestad 1977.

Lagergren M, *Omsorgen i samhället.* PM 790417 (stencil). Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1979.

Landstingsanställd personal 1965, 1970, 1975, 1977. Landstingsförbundet, Stockholm.

Löfgren C, *Den offentliga sektorns expansion – några indikationer.* Centrum för administrativa studier, Umeå 1978.

Magnusson D, Nystedt L, Sundh O, William-Olsson G, *Medicinska beslut och mänsklig begränsning,* Läkartidningen 73, 1976.

McKay J, Whitelaw J, *Geographical Mobility of the Australian Labor Force, 1966–1971,* Working Paper No. 3 (stencil). Department of Geography, Monash University, Melbourne 1976.

Montgomery H, *Den ofullkomlige beslutsfattaren. En översikt av psykologisk forskning,* Vem håller i rodret? (red. D. Tarschys). Falköping 1978.

Nabseth L, *Den offentliga sektorn i samhällsekonomin – utveckling, framtidsperspektiv, problem – inventering,* Offentlig sektor i tillväxt (red. D. Tarschys). Uddevalla 1975.

Nelson R, Winter S, *In search of useful theory of innovation,* Research Policy Volume 6, 1977.

Nordisk yrkesklassificering. Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm 1978.

Nystedt L, Magnusson D, *Predictive Efficiency as a Function of Amount of Information,* Multivariate Behavioral Research, October, 1972.

Olander L-O, Persson T, *Hushåll och omgivning. En metod för inomregionala studier av transporter och åtkomlighet,* Rapport Byggforskningen R 51:1976.

Persson Ch, *Synen på Europa och Öresundsregionen inom några större svenska och danska företag – en studie av beslutsfattares omgivningsbilder,* Rapporter och Notiser nr 43. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lund 1977.

Postens årsredovisning 77/78 och 78/79. Stockholm 1978, 1979.

Postverkets företagspolitik. Stockholm 1976.

Pred A, *City-Systems in Advanced Economies.* London 1977.

Pred A, Törnqvist G, *Systems of Cities and Information Flows. Two Essays,* Lund Studies in Geography, Ser. B, No. 38. Lund 1973.

Propositioner:

1946:174 *Statsbidrag för anordnande av skolmåltider.* Stockholm 1946.

1947:239 *Inrättande av en arbetsmarknadsstyrelse samt förstatligande av den offentliga arbetsförmedlingen.* Stockholm 1947.

1969:1 *bilaga 13 till statsverkspropositionen.* Stockholm 1969.

1971:29 *angående decentralisering av viss statlig verksamhet.* Stockholm 1971.

1972:111 *bilaga 1, Regionalpolitiskt handlingsprogram.* Stockholm 1972.

1973:55 *angående decentralisering av viss statlig verksamhet.* Stockholm 1973.

1975/76:92 *Utbyggnad av barnomsorgen.* Stockholm 1976.

1975/76:211 *Samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik.* Stockholm 1976.

1978/79:112 *Regionalpolitik.* Stockholm 1979.

Regionalpolitik, Arbetsmarknadsutskottet, AU 1978/79:23. Stockholm 1979.

Scitovsky T, *The Joyless Economy.* New York 1976.

Sjukvårdshuvudmännens planer till 1985, Socialstyrelsen redovisar 1976:7. Stockholm 1976.

Socialstyrelsens vägledning inför kommunernas barnomsorgsplanering 1979–83, Barnomsorgsplanering 1:78. Stockholm 1978.

Springfeldt P, Tegsjö B, Öberg S, *Andel flyttare mellan lokala arbetsmarknader i olika befolkningsgrupper.* Stockholm 1976.

– *Inkomstutveckling i samband med flyttning.* Stockholm 1977.

– *Gifta kvinnors förvärvsfrekvenser före och efter flyttning.* Stockholm 1977.

Statens offentliga utredningar (SOU):

1938:6. *Betänkande i näringsfrågan av befolkningskommissionen.* Stockholm 1938.

1946:44. *Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren.* Stockholm 1946.

1947:24. *Ett centralt arbetsmarknadsorgan.* Stockholm 1947.

1958:37. *Statsbidrag till anordnande av skolmåltider.* Stockholm 1958.

1963:49. *Aktiv lokaliseringspolitik. Bilaga I.* Stockholm 1963.

1970:14. *Urbaniseringen i Sverige.* Stockholm 1970.

1970:29. *Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken. Stockholm 1970.*

1971:92. *Utbildning i företag, kommuner och landsting.* Stockholm 1971.

1972:55. *Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken. Del 2.* Stockholm 1972.

1974:2. *Ortsbundna levnadsvillkor.* Stockholm 1974.

1974:3. *Produktionskostnader och regionala produktionssystem.* Stockholm 1974.

1975:91. *Politik för regional balans.* Stockholm 1975.

1977:40. *Socialtjänst m m.* Stockholm 1977.

1978:20. *Öresundsförbindelser. Konsekvenser för företag och hushåll.* Stockholm 1978.

1978:46. *Att främja regional utveckling.* Stockholm 1978.

1978:47. *Att främja regional utveckling. Bilagedel.* Stockholm 1978.

1978:60. *Arbetsmarknadspolitik i förändring.* Stockholm 1978.

1978:68. *Industri till Norrbotten.* Stockholm 1978.

1979:24. *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla.* Stockholm 1979.

Svensk Författningssamling (SFS):

1976:268. *Förordning om ändring av instruktioner för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna.*

1976:381. *Barnomsorgslagen.*

1976:892. *Förordning om ändring av länsstyrelseinstruktionen (1971:460).*

1977:179. *Kommunallag.*

1978:289. *Förordning om ändring av förordningen (1967:425) med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna.*

1978:715. *Förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460).*

Svensson B, *Primärkommunerna och undervisningsväsendet.* Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962 (red. S. Palm). Stockholm 1962.

Svensson L, *Fritidspolitiker utan fritid,* Vem håller i rodret? (red. D. Tarschys). Falköping 1978.

Sveriges officiella statistik:

Folk- och bostadsräkningarna.

Historisk statistik för Sverige.

Levnadsförhållanden. Rapport nr 6, 1977.

Postverket 1977.

Statistisk årsbok.

Statistiska meddelanden N1976:7.4, Nationalräkenskaperna 1963–1975.

Statistiska meddelanden N1978:8.4, Nationalräkenskaperna 1963–1977.

Statsanställda 1977.

Statstjänstemän.

Tjänstemän i statlig och statsunderstödd verksamhet 1961.

Sysselsättning och service i glesbygd, Ds I 1978:37. Stockholm 1978.
Tarschys D, *Den offentliga revolutionen.* Falköping 1978.
– (red.), *Vem håller i rodret?* Falköping 1978.
Tegsjö B, Öberg S, *Tre former av rörlighet – en studie av arbetsbyte, arbetsstatus – förändring och flyttning.* Stockholm 1979.
Törnqvist G, *Studier i industrilokalisering,* SOU 1963:49. Stockholm 1963.
– *Personkontakter och lokalisering. En kartläggning av kontaktmönster och regionala utvecklingstendenser inom svenskt näringsliv,* SOU 1970:14. Stockholm 1970.
– *Kontaktbehov och resemöjligheter – några Sverigemodeller för studier av regionala utvecklingsalternativ,* Regioner att leva i. Uddevalla 1972.
– *Det svenska produktionssystemet i geografiskt perspektiv.* Särtryck ur SOU 1974:3. Stockholm 1974.
– *Om fragment och sammanhang i regional forskning,* Att forma regional framtid. Uddevalla 1978.
Widberg J, *Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsformer i Sverige.* Ds Kn 1979:14. Stockholm 1979.
Vägar till ökad välfärd, Ds Ju 1979:1. Stockholm 1979.
Öberg S, *Hushållens flyttningar.* Stockholm 1975.
– *Flyttningsteori på 1700-talet.* Stockholm 1978.
– *Flyttningsteori på 1800-talet.* Stockholm 1978.
– *Matchningsprocesser på och mellan lokala arbetsmarknader – en individbaserad simulering av bl. a. flyttningar i samband med arbetsbyte.* Stockholm 1979.
Öberg S, Oscarsson G, *Regional Policy and Interregional Migration: Matching Jobs and Individuals,* Regional studies, Vol 13 No 1, 1979.

Statens offentliga utredningar 1980

Kronologisk förteckning

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
2. Skolforskning och skolutveckling. U.
3. Lärare i högskolan. U.
4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
5. Förenklad skoladministration. U.
6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. I.

Statens offentliga utredningar 1980

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Fjorton dagars fängelse. [1]

Budgetdepartementet
Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]

Utbildningsdepartementet
Skolforskning och skolutveckling. [2]
Lärare i högskolan. [3]
Förenklad skoladministration. [5]

Industridepartementet
Offentlig verksamhet och regional välfärd. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

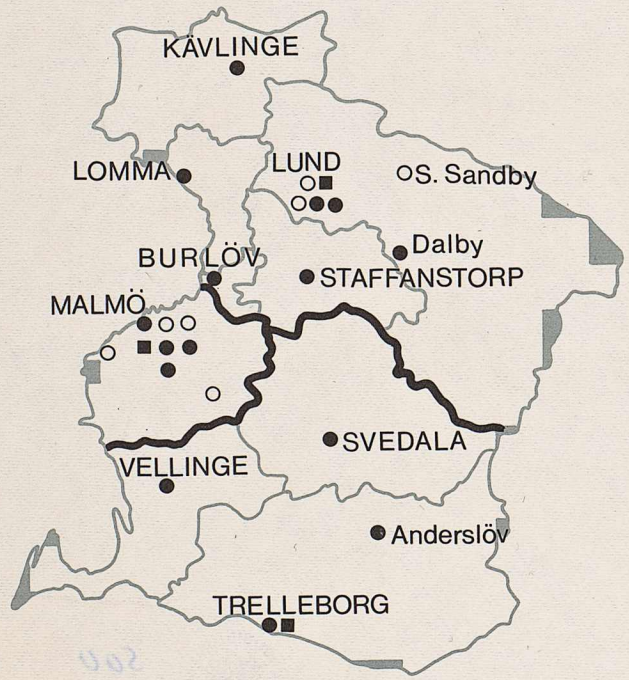
Hills_m.kart

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

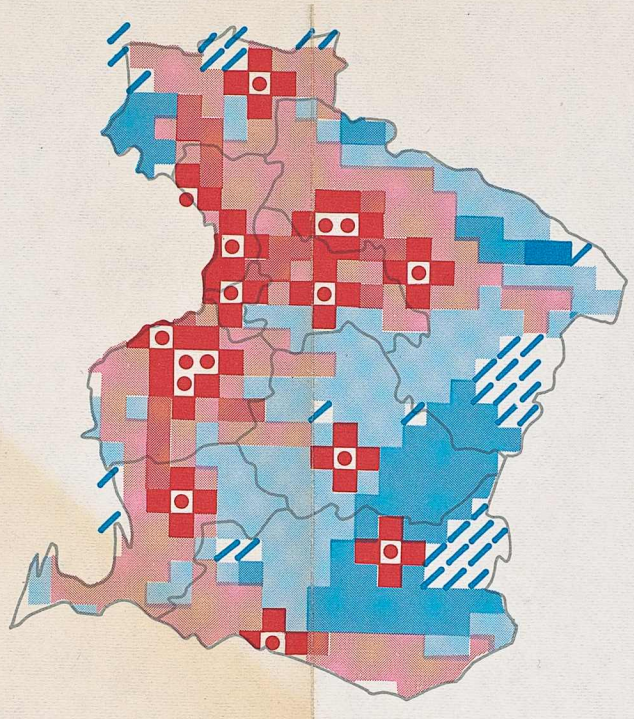
ISBN 91-38-05212
ISSN 0375-250X

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD SYDVÄSTRA SKÅNE

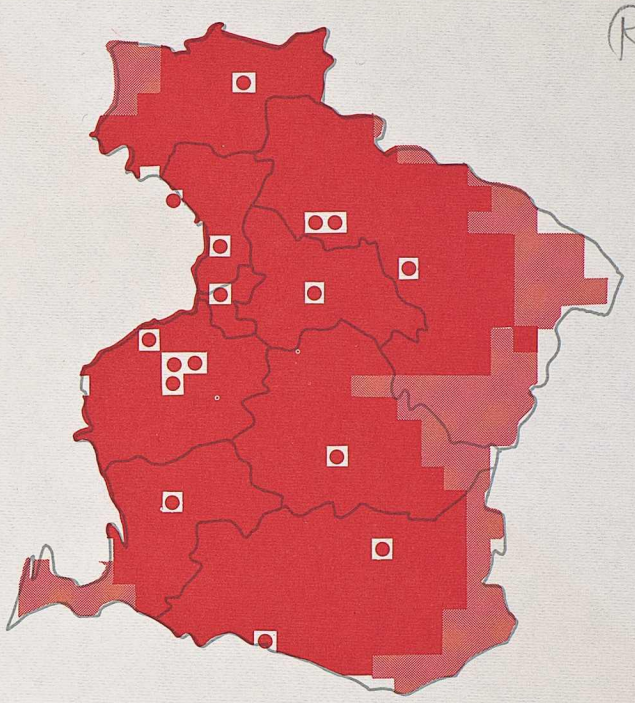
- Läkarmottagningar
- -½ tim restid tor
- ½-1 tim restid tor
- 1-2 tim restid tor
- 2-4 tim restid tor
- 4-8 tim restid tor
- 8- tim restid tor
- Resmöjlighet saknas



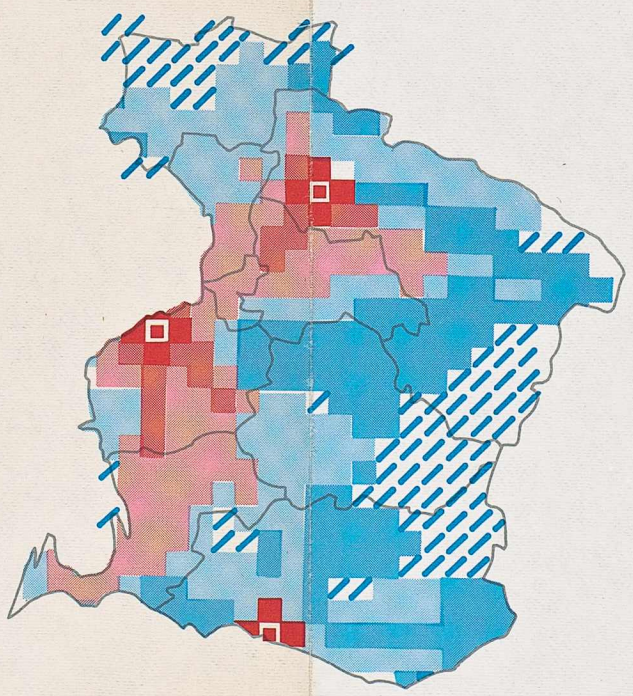
Figur A:1. Distriktsläkarmottagningar/vårdcentraler (●) och sjukhus (■) i kommuner och sjukhusområden. Öppna cirklar = planerade mottagningar. Grå områden saknar befolkning.



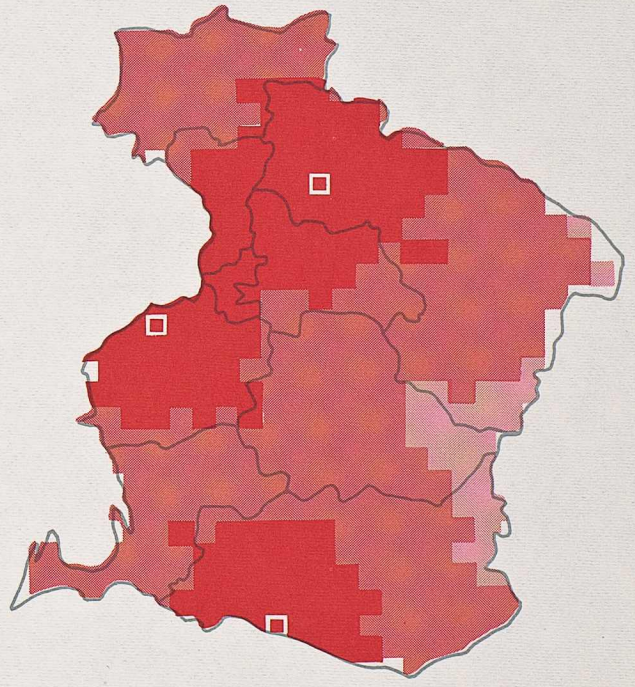
Figur A:2 Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med kollektiv trafik.



Figur A:3. Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med bil.



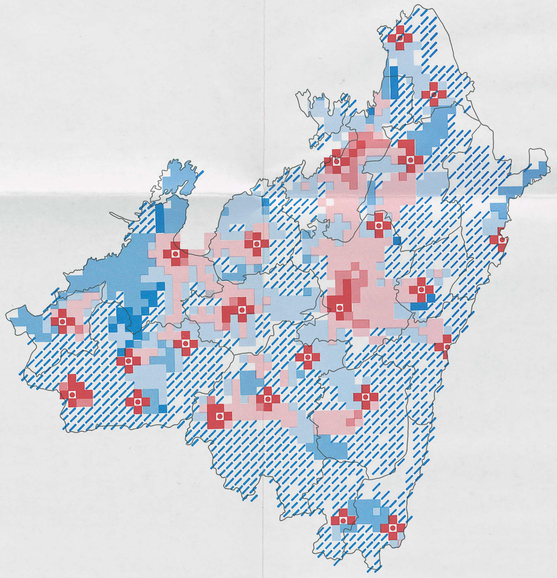
Figur A:4. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med kollektiv trafik.



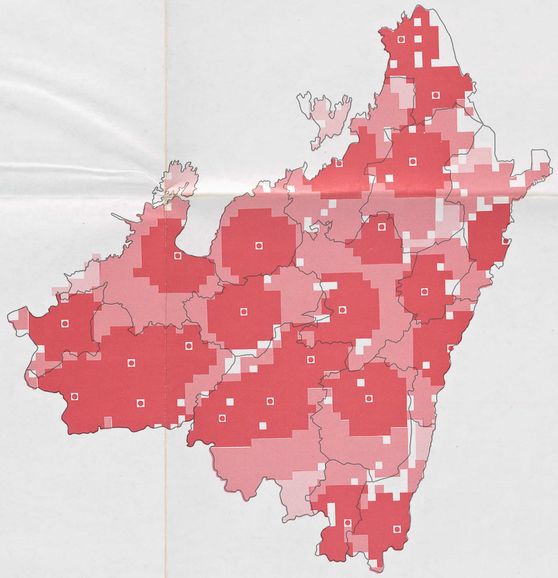
Figur A:5. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med bil.

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
SKARABORGS LÄN

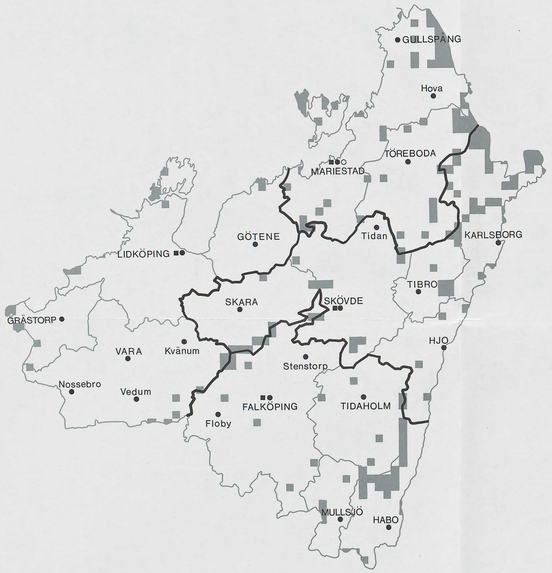
- Läkarmottagningar
- -½ tim restid t o r
- ½-1 tim restid t o r
- 1-2 tim restid t o r
- 2-4 tim restid t o r
- 4-8 tim restid t o r
- 8- tim restid t o r
- Resmöjlighet saknas



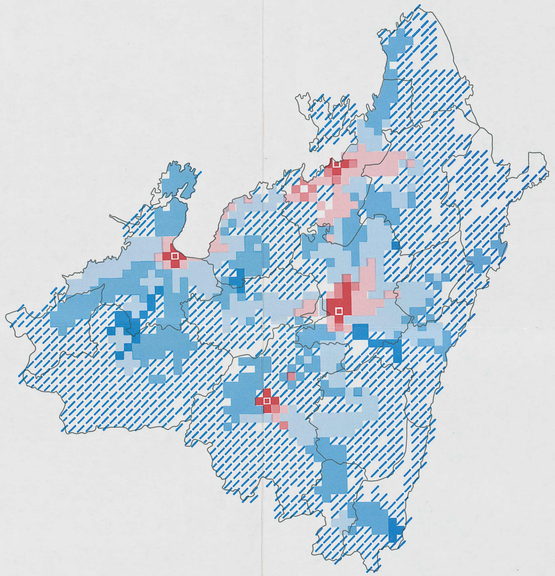
Figur B:2. Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med kollektiv trafik.



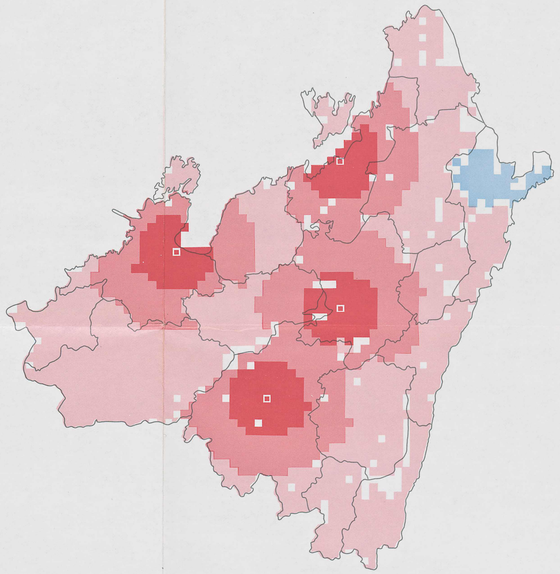
Figur B:3. Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med bil.



Figur B:1. Distriktsläkarmottagningar/vårdcentraler (●) och sjukhus (■) i kommuner och sjukhusområden. Öppna cirklar = planerade mottagningar. Grå områden saknar befolkning.

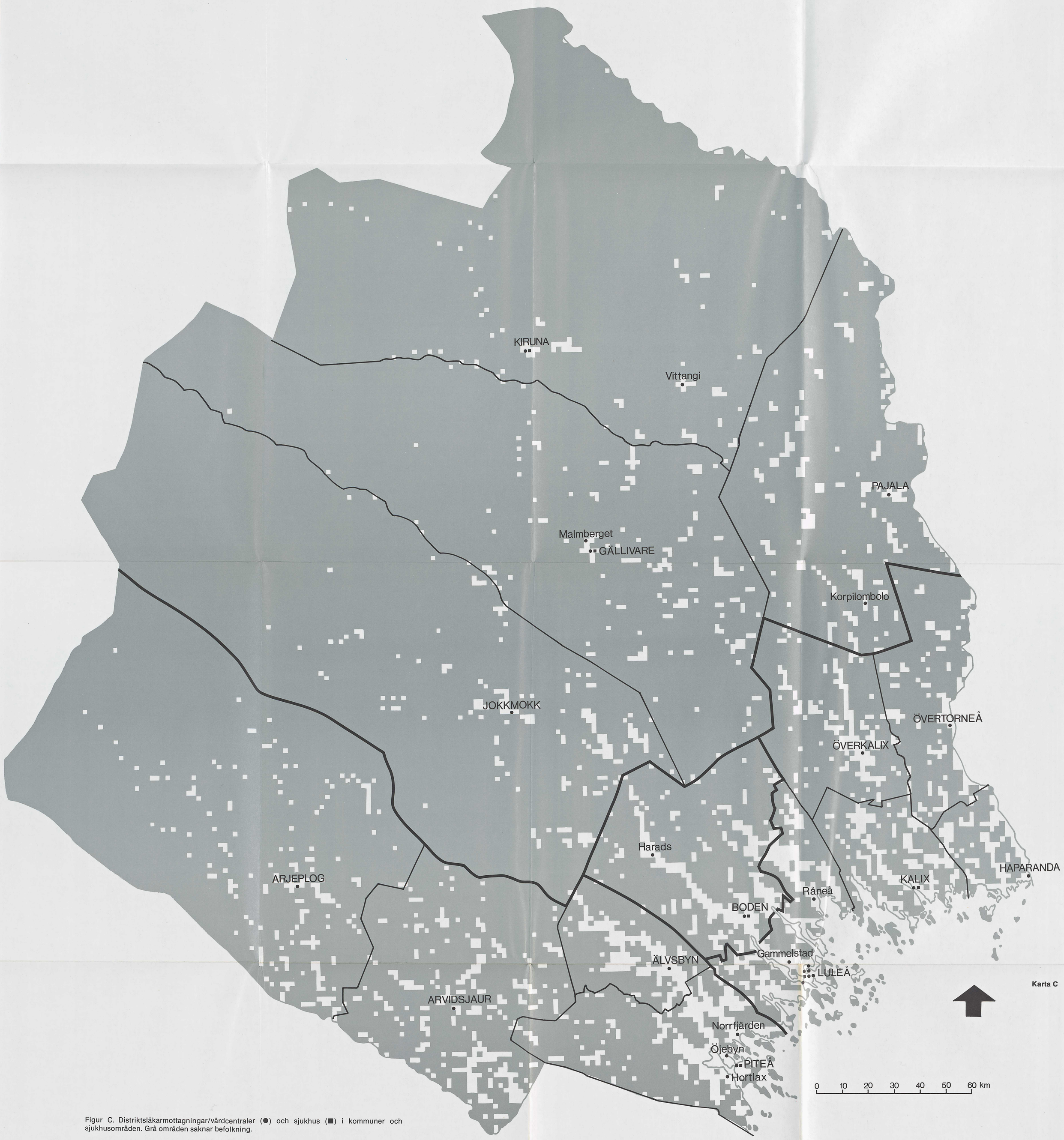


Figur B:4. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med kollektiv trafik.



Figur B:5. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med bil.

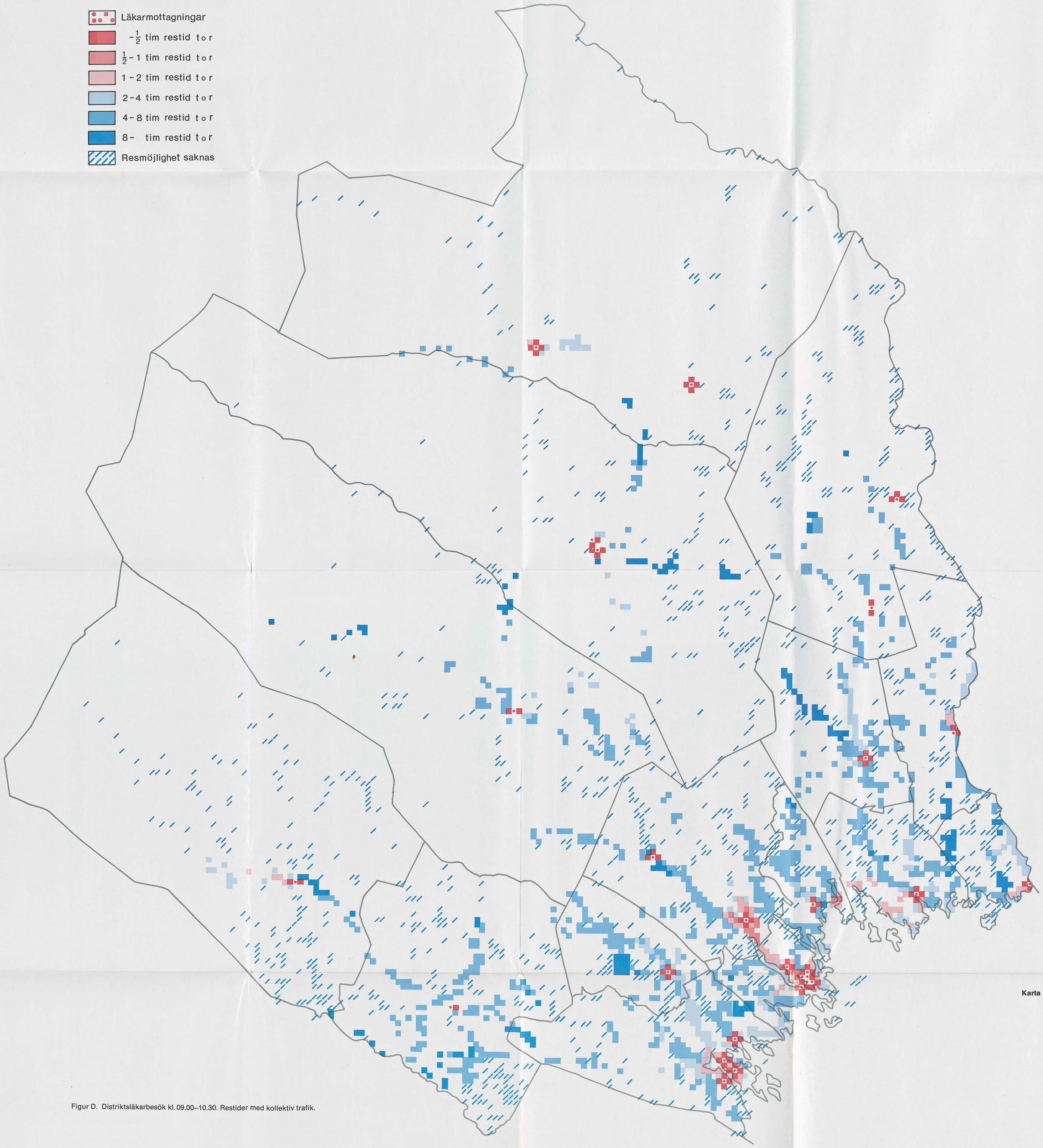
ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
NORRBOTTENS LÄN



Karta C

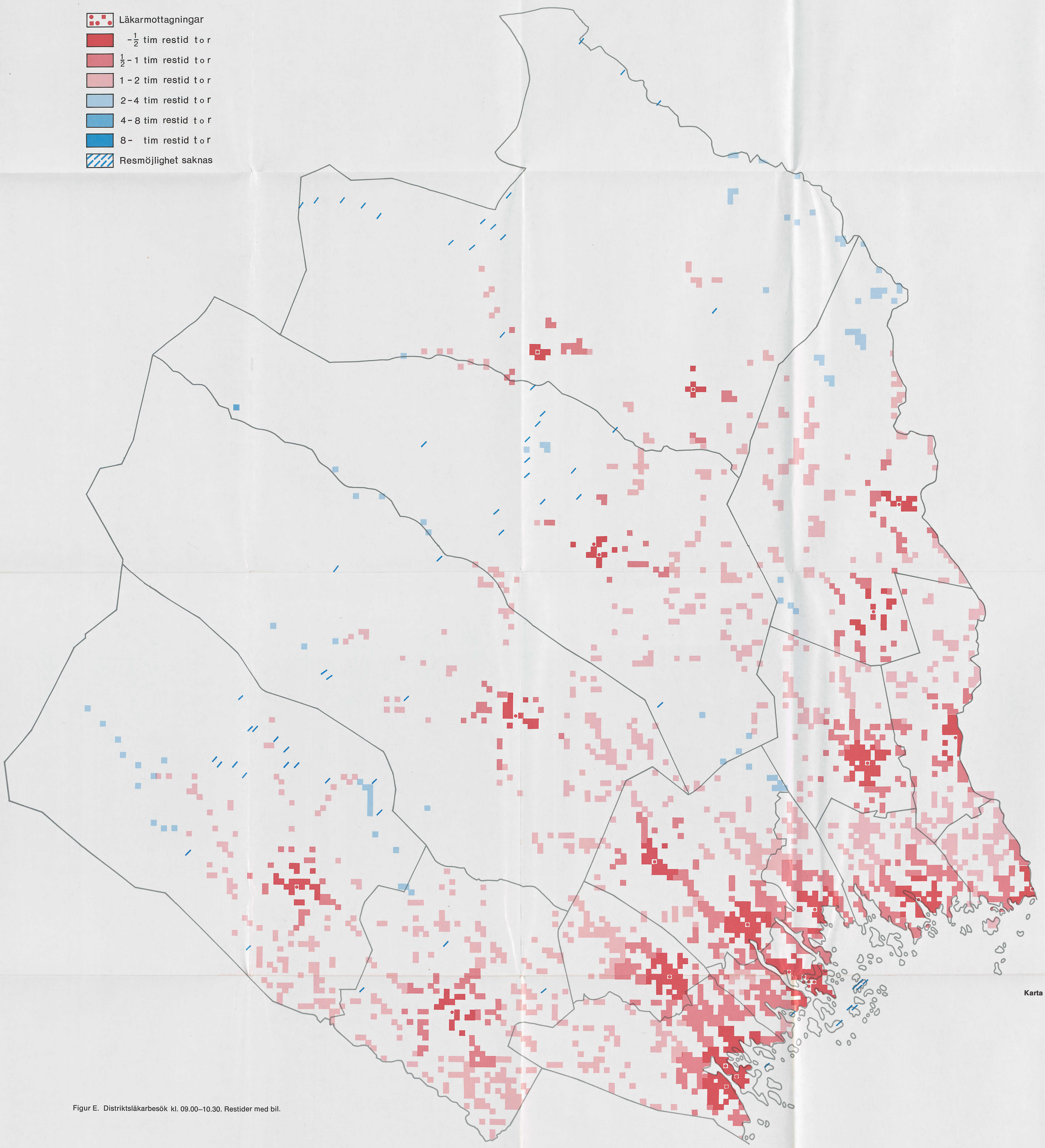
Figur C. Distriktsläkarmottagningar/vårdcentraler (●) och sjukhus (■) i kommuner och sjukhusområden. Grå områden saknar befolkning.

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
NORRBOTTENS LÄN



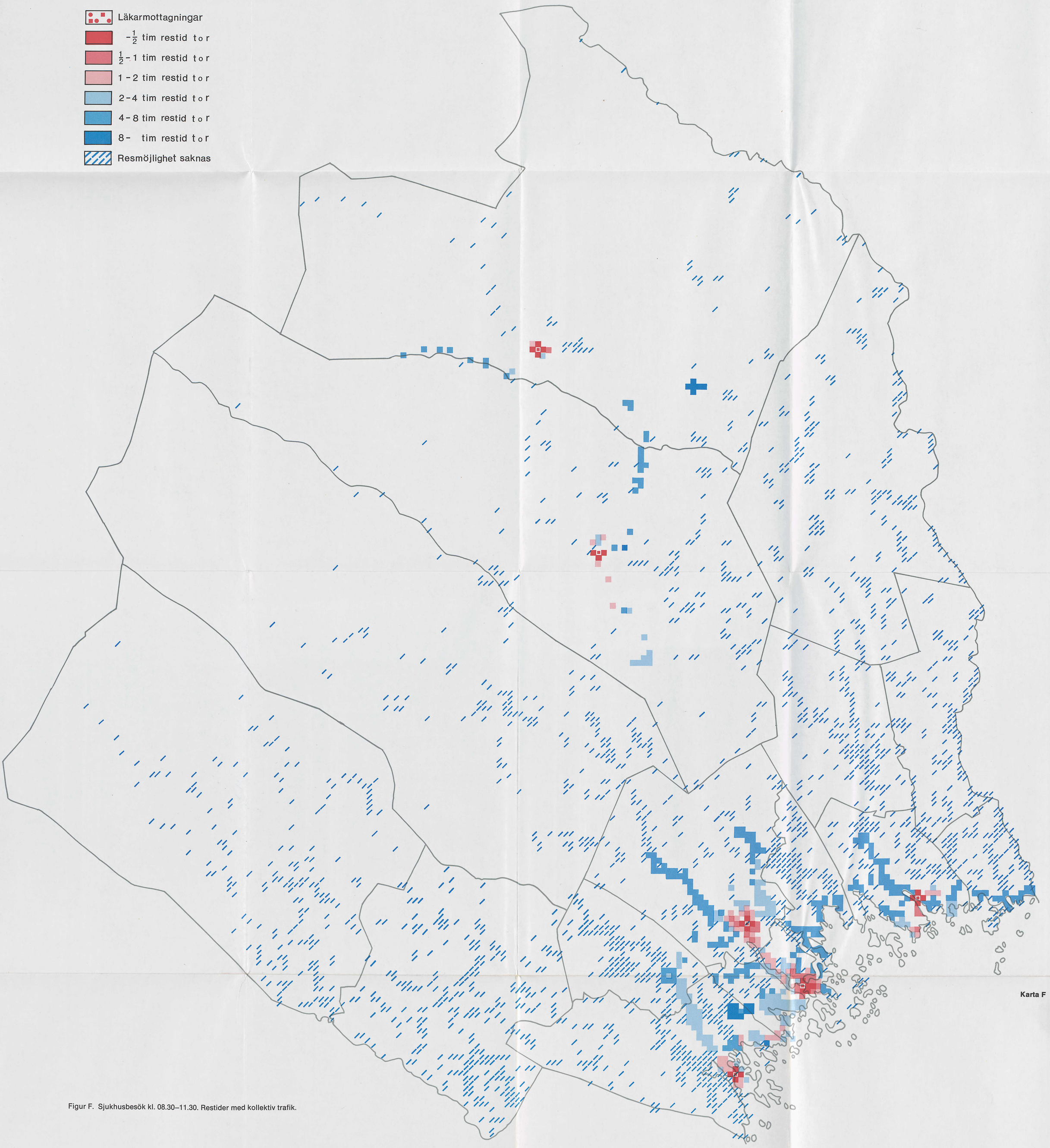
Figur D. Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med kollektiv trafik.

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
NORRBOTTENS LÄN



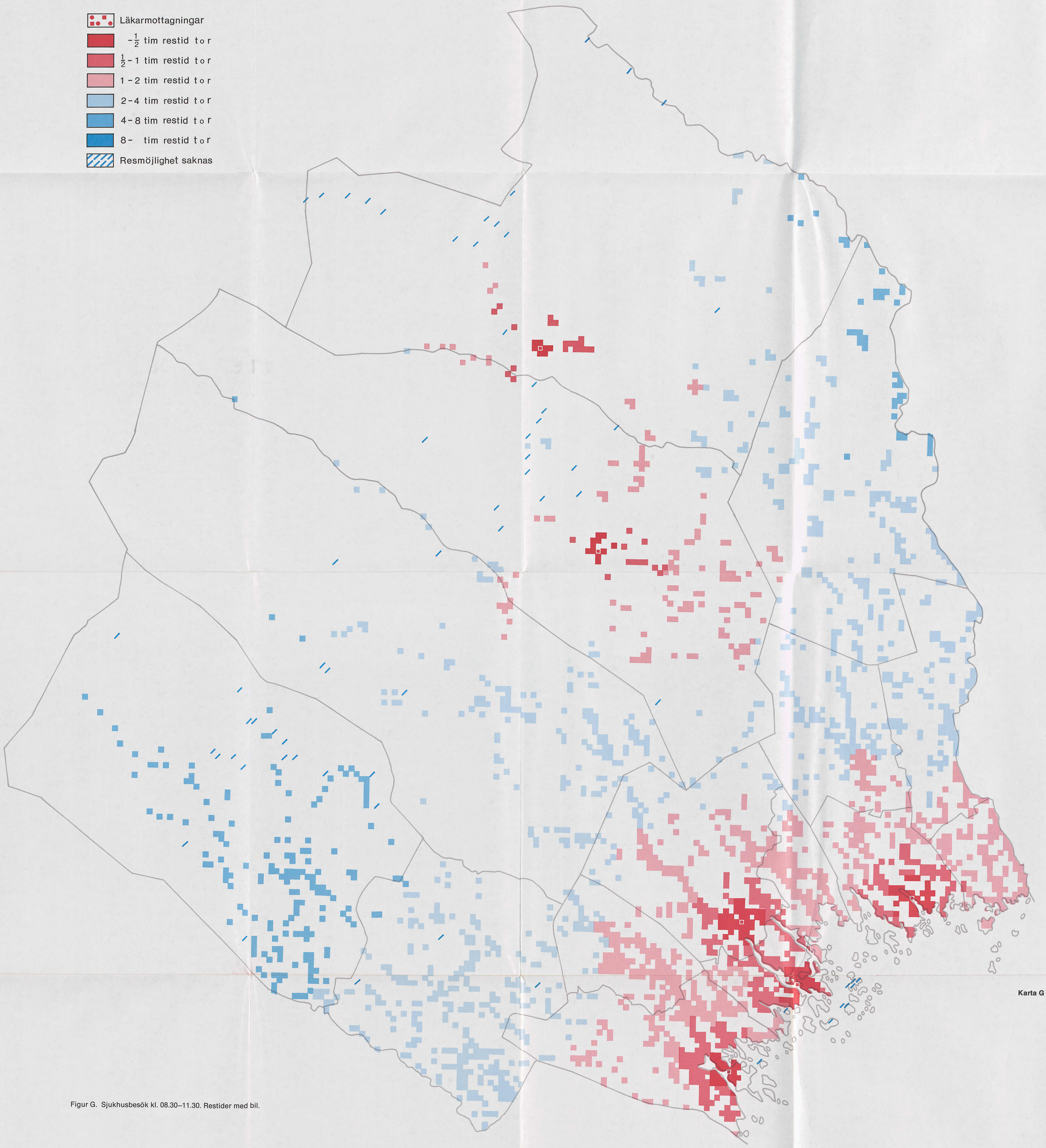
Figur E. Distriktsläkarbesök kl. 09.00–10.30. Restider med bil.

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
NORRBOTTENS LÄN



Figur F. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med kollektiv trafik.

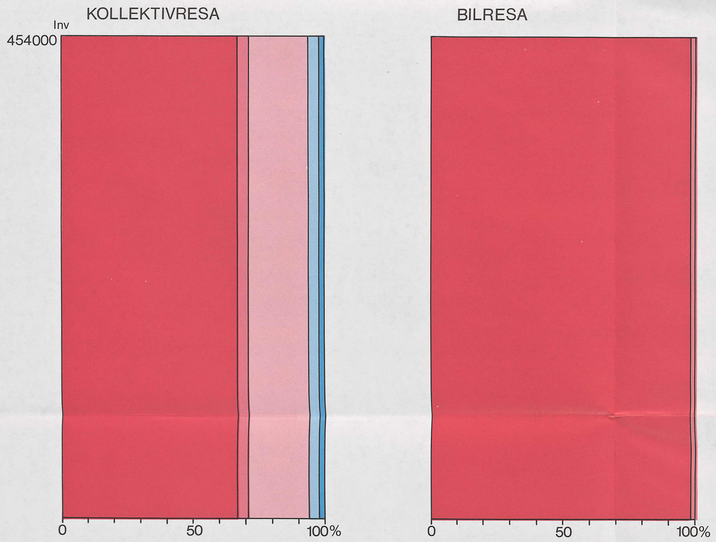
ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
NORRBOTTENS LÄN



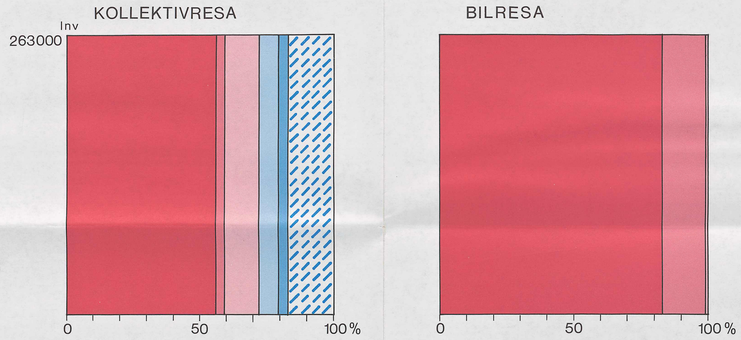
Figur G. Sjukhusbesök kl. 08.30–11.30. Restider med bil.

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
DISTRIKTSLÄKARBESÖK KL. 09.00–10.30

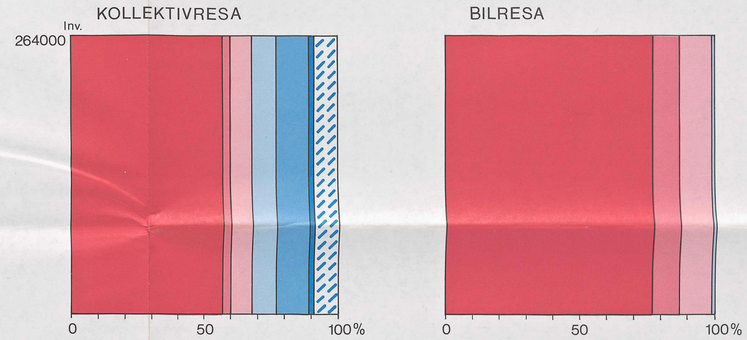
- $-\frac{1}{2}$ tim restid tor
- $\frac{1}{2}$ - 1 tim restid tor
- 1 - 2 tim restid tor
- 2 - 4 tim restid tor
- 4 - 8 tim restid tor
- 8 - tim restid tor
- Resmöjlighet saknas



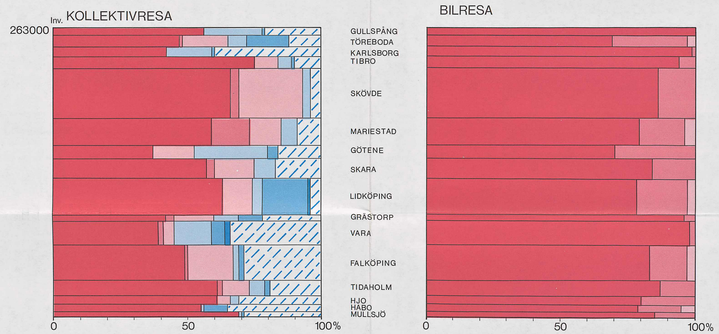
Figur H:1. Sydvästra Skåne



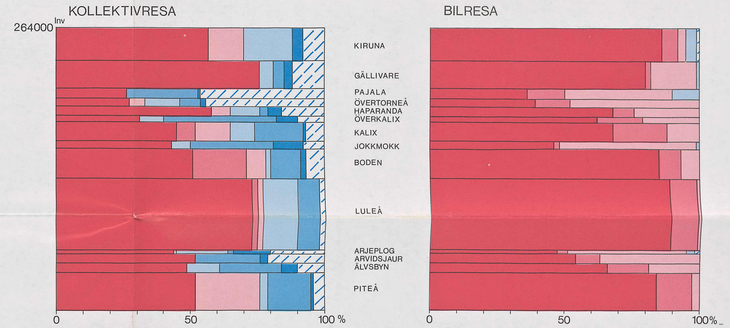
Figur H:2. Skaraborgs län



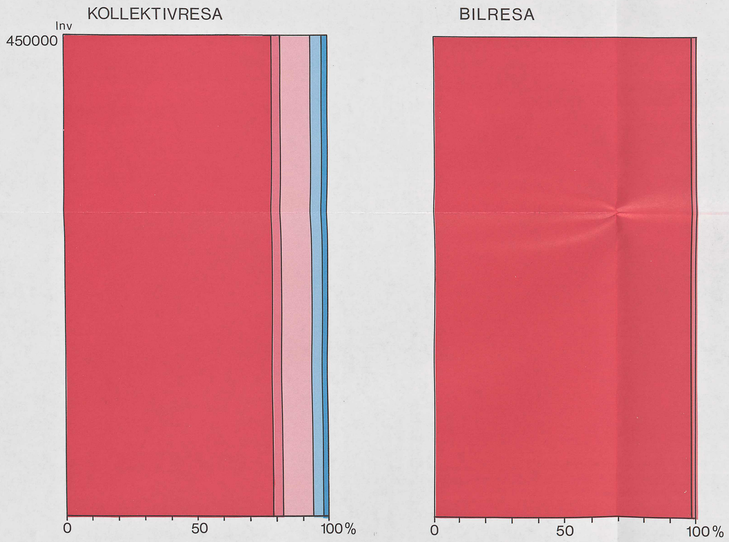
Figur H:3. Norrbottens län



Figur H:4. Kommuner i Skaraborgs län



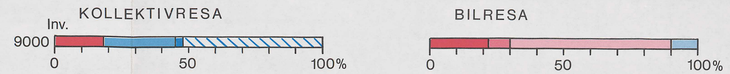
Figur H:5. Kommuner i Norrbottens län



Figur H:6. Sydvästra Skåne inkl. planerade mottagningar

Figur H:7. Mariestads kommun inkl. planerad mottagning

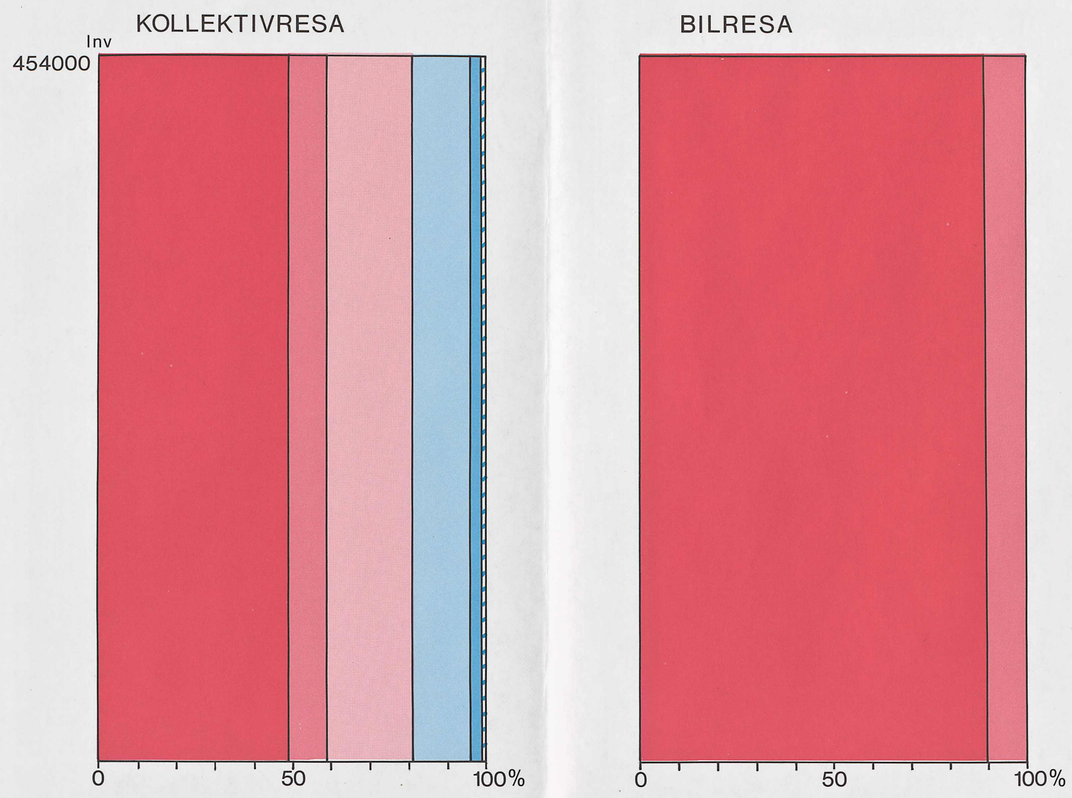
Figur H:8. Vara kommun exkl. mottagning i Vedum



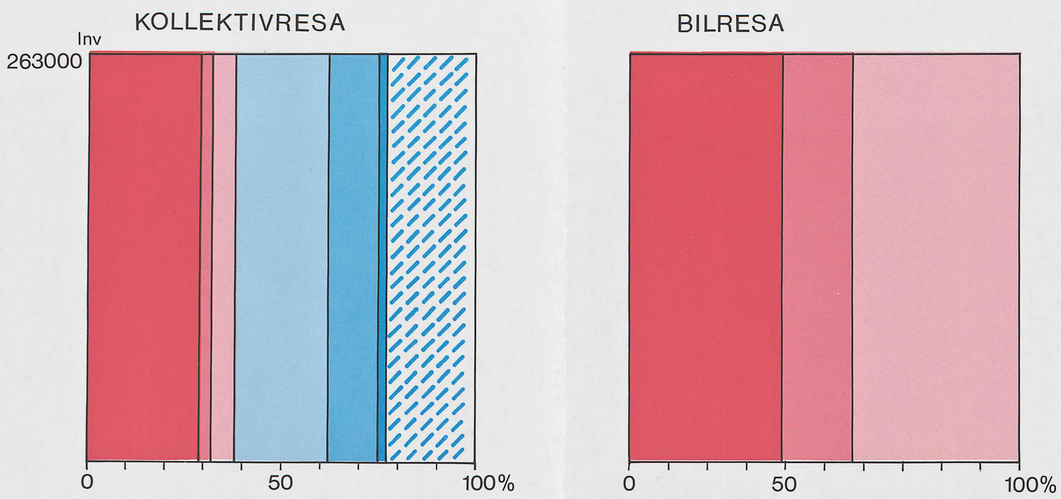
Figur H:9. Pajala kommun exkl. mottagning i Korpilombolo

ÅTKOMLIGHET TILL ÖPPEN VÅRD
SJUKHUSBESÖK KL. 08.30–11.30

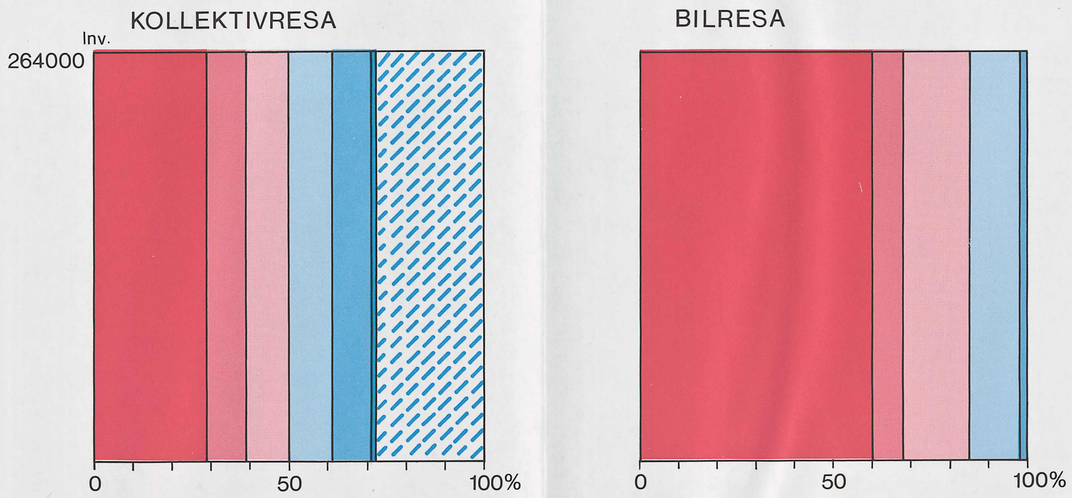
- -½ tim restid tor
- ½-1 tim restid tor
- 1-2 tim restid tor
- 2-4 tim restid tor
- 4-8 tim restid tor
- 8- tim restid tor
- Resmöjlighet saknas



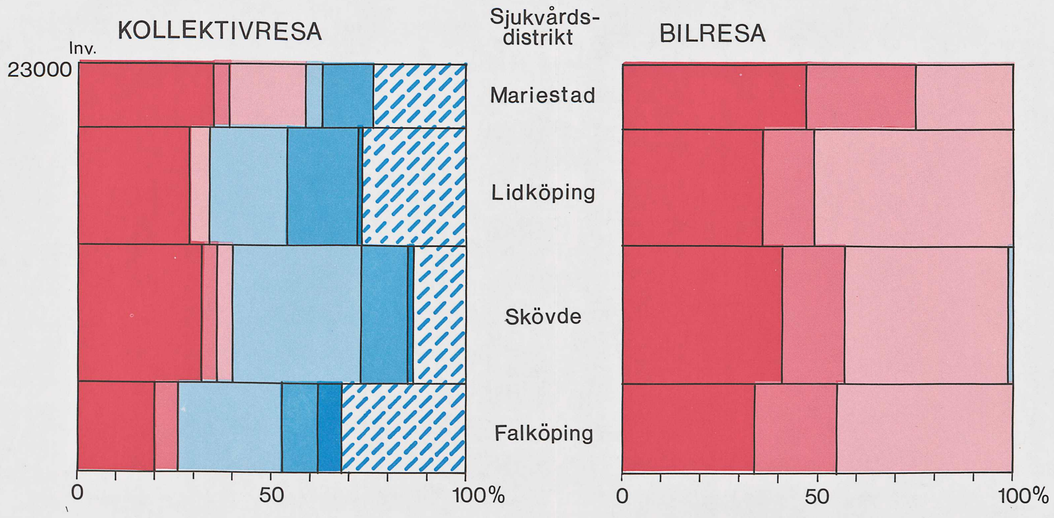
Figur I:1. Sydvästra Skåne



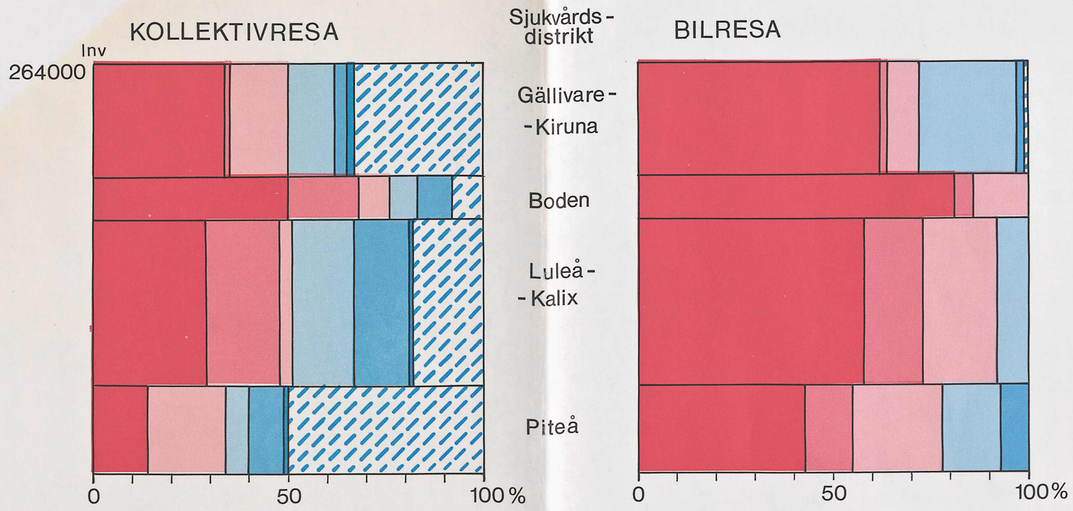
Figur I:2. Skaraborgs län



Figur I:3. Norrbottens län



Figur I:4. Sjukhusområden i Skaraborgs län



Figur I:5. Sjukhusområden i Norrbottens län