

# KOMM 71 Kommunikationsundersökning vid statliga myndigheter

Bertil Thorngren

Möjligheter till snabba och täta personkontakter har ofta anförts som skäl för samlokalisering av statliga organ till Storstockholsområdet. Dessa kontakter avser dels samverkan mellan myndigheter inbördes, dels samverkan mellan statliga organ samt intresseorganisationer, industri och servicefunktioner.

En särskild studie av 34 myndigheters externa kontakter genomfördes hösten 1971 på uppdrag av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet samt statskontoret. Vid statskontoret genomfördes under samma tid också andra typer av undersökningar. De avsåg att klargöra de administrativa förutsättningarna för omlokalisering vid fem av affärsvetken, med hänsyn till bl. a. inre organisation och intern kommunikation.

Bertil Thorngren, EFI, är ansvarig för KOMM 71, med Lars Ljunggren som ansvarig för det praktiska genomförandet. Undersökningsmetoden bygger på tidigare studier vid EFI samt på erfarenheter från tidigare studier i England.

## Resultatredovisning

Resultaten från KOMM 71 har redovisats i en rapport som utsändes till berörda verk i december 1971. Rapporten omfattar 90 sidor samt två tabellbilagor om vardera 60 sidor.

I rapportens första avsnitt behandlas uppläggning och genomförande. Där redovisas också genomförda kontroller av

materialets tillförlitlighet, med avseende på bortfall och konsistens. Bortfallet kunde hållas lågt. Det var, med få undantag, lägre än 3 % av antalet möjliga svar.

I ett andra avsnitt redovisas först svaren på ett antal enkla, men grundläggande sakfrågor:

Hur stor omfattning har kontaktarbetet i volym och tidsinsats?  
 Hur stor andel av sin arbetstid ägnas åt externa kontakter?  
 Hur stor del av kontakterna sker mellan myndigheterna inbördes?

Hur fördelar sig kontaktarbetet på övriga samhällssektorer?

Hur stor del av kontakterna sker med kontaktkällor i Storstockholm?

Därefter följer en analys av kontaktutbyttets karaktär och känslighet för omlokalisering. Utgångspunkten är en indelning av kontakter i grupper med skilda egenskaper. Analysen läggs till grund för en diskussion av vilken typ av åtgärder som kan användas för att upprätthålla skilda typer av kontakter efter en ev. omlokalisering. En tänkbar åtgärd är att samlokalisera vissa grupper av myndigheter. Rapporten avslutas med en särskild analys av vilka möjligheter till blockbildningar som framkommit ur undersökningen. Denna del av rapporten återges här i oavkortat skick.

### Möjligheter till blockbildningar

Det står andra fördelar än kontaktfördelar att vinna genom blockbildningar. En

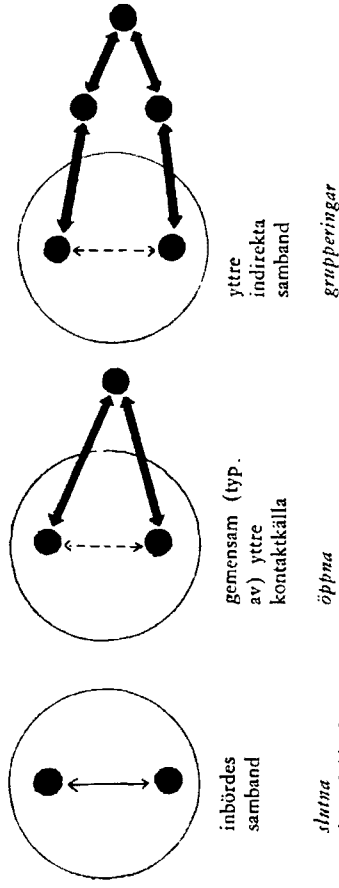
samlokalisering av myndigheter kan exempelvis öka underlaget för gemensam service. Andra synpunkter än kontaktsynpunkter kommer dock inte att diskuteras här. Från kontaktsynpunkt kan samlokalisering motiveras på två principiellt skilda grunder.

Myndigheter med särskilt starka *inbördes* kontaktsamband kan ha påtagliga, men begränsade, fördelar av en samlokalisering. Därmed säkras möjligheterna att behålla och utöka just dessa kontakter, men hänsyn har inte tagits till kontakterna med omvärlden i övrigt.

Avsevärt större, men mer svårberäknade, fördelar står att vinna genom att beakta vilka myndigheter som har gemensamma eller likartade kontaktbehov gentemot omvärlden i sin helhet.

Att myndigheter har likartade kontakter, eller rentav samma kontaktkällor, behöver dock inte betyda att de också har inbördes kontakter. Den utomstående kontaktkällan, exempelvis ett forskningsorgan, kan vara den enda föreningslänken mellan två myndigheter.

Ännu mer komplexa samband, där två myndigheter är kopplade till varandra i två eller flera steg är naturligtvis tänkbara. Två myndigheters kontaktkällor kan i sin tur ha en gemensam kontaktkälla osv. Detta skapar problem vid en analys av blockbildningsmöjligheter. Enkla och påtagliga samband undanskymmer lätt



mer vittförenade, men väsentliga relationer.

Figuren ovan avser att återge uppbyggnaden av de tre principfall som kommer att behandlas här. Diskussionen inleds med en jämförelse mellan de ytterligheterna, som här kallats slutna kontakblock samt grupperingar. I det första fallet är det fråga om enkla direkta samband mellan ett fåtal myndigheter, i det andra om komplicerade indirekta samband där många kontaktkällor samspelar. Därefter följer en mer detaljerad analys av öppna kontakblock, uppbyggda på grundval av att vissa myndigheter utnyttjar likartade kontaktkällor.

### Betydelsen av inbördes samband (slutna block)

De inbördes personkontakter mellan de 34 myndigheter som ingick i KOMM 71 utgjorde 10 % av det totala antalet kontaktkällor i Storstockholmsområdet.

Vissa myndigheter har självfallet högre värden än genomsnittet, men en närmare granskning visar att mer påtagliga samband endast berör ett fåtal myndigheter. Det är en fråga om isolerade specialfall, inte om något sammanbindande system av kontakter mellan myndigheter.

Myndigheterna har i de flesta fall större kontakt med speciella avsnitt av sin om-

värld, än med varandra. Det innebär inte att inbördes samband skulle vara utan betydelse. Interna kontaktsamband kan och bör beaktas, men bedömningen kan ske från fall med hänsyn enbart till ett fåtal myndigheters inbördes förhållande.

I tabellbilaga 2 (ej medtagen här) finns en förteckning över de 20 största kon-taktkategorierna för varje redovisningsenhet. Av denna framgår således den inbördes rangordningen mellan olika kontaktkällor, inklusive den relativa betydelsen av andra tjänsteställen inom egen myndighet, i de fall sådan uppdelning skett. Förteckningen kan vara ett användbart hjälpmedel i de fall interna samband skall beaktas med utgångspunkt i en viss myndighet.

### Yttre, indirekta kontaktsamband (grupperingar)

Denna typ av kontaktsamband står i stark kontrast till de interna sambanden. Det kan ligga många led mellan de källor som ytterst är gemensamma för två myndigheter. Mönstret blir snabbt svåröverskådligt och praktiskt ohanterligt.

De statistiska analyser som genomförts i samband med denna undersökning har påvisat vissa återkommande komplicerade mönster, där vissa kontaktkällor framstår som mer centrala än andra. Om-

Tabell 1. Planeringskontaktrelationer. Fördelning på kontaktkällor inom studerade grupper.

	A		B		C		DA		DB		S:a D		EA		EC 1		EC 2		S:a E		
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	
<b>STOR-STOCKHOLM</b>																					
Etapp 1-myndighet	54	4,3	28	3,7	11	1,0	28	2,7	27	4,8	63	3,4	165	5,0	82	2,5	136	2,0	383	2,9	
Centr myndighet	260	20,8	45	6,0	53	4,6	81	7,9	29	5,1	223	12,2	301	9,1	64	1,9	182	2,7	547	4,1	
Departement	161	12,9	71	9,5	152	4,5	118	11,5	7	1,2	138	7,6	230	7,6	60	1,8	100	1,5	410	3,1	
Intresseorganisation	179	14,3	31	4,1	65	5,7	87	8,5	18	3,2	110	6,0	299	9,1	95	2,9	174	2,6	568	4,2	
Forskning	61	4,9	222	29,6	42	3,7	30	2,9	70	12,4	102	5,6	83	2,5	15	0,5	134	2,0	232	1,7	
Industri, större	22	1,8	23	3,1	54	4,7	36	3,5	6	1,1	42	2,3	57	1,7	52	1,6	1023	15,0	1123	8,4	
Industri, mindre	32	2,6	33	4,4	470	6,1	32	3,1	38	6,7	70	3,8	175	5,3	268	8,1	878	12,9	1321	9,9	
Banker, försäkringsbolag	60	4,8	1	0,1	15	1,3	6	0,6	2	0,4	16	0,9	3	0,1	669	20,2	66	1,0	738	5,5	
Konsult, datorföretag	250	20,0	49	6,5	491	42,7	85	8,3	54	9,6	11	4,6	150	4,8	374	11,3	902	13,3	1764	13,2	
Grossist, detaljföretag	31	2,5	31	4,1	78	6,8	27	2,6	109	19,3	137	7,5	127	3,9	206	6,2	386	5,7	719	5,4	
Transportföretag	5	0,4	3	0,4	17	1,5	7	0,7	10	1,8	22	1,2	28	0,9	40	1,2	161	2,4	229	1,7	
Andra serviceföretag	11	0,9	14	1,9	72	6,3	17	1,7	6	1,1	23	1,3	55	1,7	50	1,5	147	2,2	252	1,9	
Massmedia	9	0,7	10	1,3	19	1,7	7	0,7	0	0	7	0,4	39	1,2	22	0,7	55	0,8	116	0,9	
Privatpersoner	7	0,6	14	1,9	36	3,1	22	2,2	6	1,1	32	1,8	50	1,5	31	0,9	32	0,5	113	0,8	
Annan i Stor-Sthlm	5	0,4	6	0,8	6	0,5	11	1,1	8	1,4	20	1,1	26	0,8	18	0,5	46	0,7	90	0,7	
Reg/Lok org, egna	6	0,5	7	0,9	2	0,2	81	7,9	0	0	81	4,4	891	27,0	1043	31,5	2156	31,7	4090	30,5	
Reg/Lok org, andras	100	8,0	161	21,5	68	5,9	347	34,0	174	30,9	587	32,2	238	7,8	222	6,7	225	3,3	705	5,3	
Summa	1253	100	749	100	1151	100	1022	100	564	100	1823	100	3295	100	3511	100	6803	100	13400	100	
<b>ÖVR SVERIGE</b>																					
Forskning	36	19,3	160	55,8	11	2,9	23	3,5	9	6,2	32	3,6	88	3,4	11	1,0	30	0,4	129	1,1	
Industri	13	7,0	18	6,3	57	14,8	24	3,6	21	14,5	46	5,2	103	4,0	52	4,9	838	10,4	993	8,5	
Service	34	18,2	23	8,0	163	42,3	9	1,4	21	14,5	30	3,4	156	6,0	85	8,0	331	4,1	572	4,9	
Annan i övtr Sverige	4	2,1	7	2,4	20	5,2	18	2,7	7	4,8	0	0	37	1,4	16	1,5	68	0,9	121	1,0	
Reg/Lok org, egna	11	5,9	1	0,4	71	18,4	158	24,0	0	0	158	17,9	1788	68,7	707	66,6	6592	82,0	9087	77,7	
Reg/Lok org, andras	89	47,6	78	27,2	63	16,4	427	64,8	87	60,0	591	67,0	430	16,5	191	18,0	177	2,2	798	6,8	
Summa	187	100	287	100	385	100	659	100	145	100	882	100	2602	100	1062	100	8036	100	11700	100	
<b>UTLANDET</b>																					
	11		14		3		23		17		40		30		31		192		253		
Totalt	1451		1050		1539		1704		726		2745		5927		4404		15031		23353		

fattningen av detta nätverk av relationer gör dock att det inte kan läggas till grund för några slutsatser med anknytning till verkligheten. Blockbildningar av det format det kan bli fråga om i ett land av Sveriges storlek kan inte väntas ge möjlighet att ta hänsyn till denna typ av indirekt samverkan.

De yttre, indirekta sambanden är således främst ett fascinerande område för fortsatt grundforskning. De berör problem som ligger utanför gränserna för denna rapport.

Praktisk hänsyn till indirekta samband kan endast tas genom att beakta möjligheten att vissa myndigheter har en större uppgift i det totala spelet än andra. I denna undersökning gäller detta främst myndigheter som har särskilt hög andel orienteringskontakter.

#### Gemensam (typ av) yttre kontaktkällor

Den praktiskt mest intressanta grunden för samlokalisering utgör de fall då ett antal myndigheter samverkar med en ge-

mensam, eller gemensam typ, av yttre kontaktkälla.

Det kan vara fråga om exempelvis forskningsorgan eller speciella serviceföretag, vilka utgör den starkaste föreningsliken mellan två myndigheter. Hänsyn till detta kan ge kontantmässiga fördelar även i det fall den gemensamma kontaktkällan stannar kvar i Storstockholmsområdet. Både myndigheterna och kontaktkällan kan få större möjlighet att samordna de nödvändiga kontakterna. "Kom-

binationskontakter", dvs kontakter som berör mer än en myndighet, blir lättare att genomföra.

Av stor betydelse på längre sikt är också att en samlokalisering av myndigheter med likartade yttre kontaktbehov kan öka underlaget för nyetablering eller expansion av specialiserade kontaktkällor på den nya lokaliseringsorten.

#### Analys

Kontaktkällorna har indelats i 24 grupper, varav 17 i Stor-stockholmsområdet.

Denna sammanställning har lagts till grund för en analys av vilka myndigheter som samverkar med samma typ av yttre kontaktkälla. Utrymmet medger inte någon beskrivning av de metoder, bl a faktoranalys, som använts i denna sökproucess. En utförlig beskrivning av tillgängliga metoder finns dock i Goddard (1970). Denne har utvecklat en serie analysmetoder, som prövats på material från de engelska och svenska undersökningarna.

Av praktiska skäl har analysen begränsats till 10 grupper.<sup>1)</sup> Andra val på denna punkt, liksom andra indelningar av kontaktkällor, kan självfallet leda till andra resultat, främst med avseende på detaljeringsgraden. Den genomförda indelningen i grupper kan således inte göra anspråk på att vara den bästa möjliga. Syftet är endast att ge en första överblick över möjligheter till gruppindelningar. *Tabell 1* visar resultatet av denna analys, där de 34 myndigheterna hänförs till 10 grupper med inbördes likartade samband med yttre kontaktkällor. Myndigheternas fördelning på olika grupper visas i *tabell 2*. De tre första grupperna, A, B, C, är av särskilt intresse. Myndigheter i dessa grupper utmärks av att en eller några få kontaktkällor dominerar kontaktutbytet i nuläget.

<sup>1)</sup> Fortifikationsförvaltningen samt Riksantikvarieämbetet har utelutits ur denna analys, då de har speciella kontaktkällor (försvarsektorn resp Historiska Museet)

*Tabell 2. Öppna grupper. Myndigheter fördelade på grupper med hänsyn till gemensam yttre kontaktkälla.*

*Grupp A (Dep, centr mynd, inressorg)*  
Bankinspektionen, Försäkringsinspektionen, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Statens Jordbruksnämnd, Statens Pris & Kartellnämnd.

*Grupp B (Forskningsorgan)*  
Statens Naturvårdsverk, Statens Strålskyddsinstitut, Styrelsen för Teknisk utveckling, Ut-rustningsnämnden för Universitet och högskolor.

*Grupp C (Konserter, datorföretag)*  
Statens Institut för Företagsutveckling, Patent & Registreringsverket, Statens trafiksäkerhetsverk, Transportnämnden, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

*Grupp DA (Andras reg/lok org samt dep, centr mynd, inressorg)*  
Socialstyrelsen, Riksskatteverket.

*Grupp DB (Andras reg/lok org samt forskningsorgan)*  
Statens bakteriologiska laboratorium, Statens Planverk.

*Grupp DF (Andras regionala org samt spec anknytn)*  
Försvarets civilförvaltning.

*Grupp EA (Egna reg/lok org samt dep, centr mynd, inressorg)*  
Arbetsmarknadsstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Byggnadsstyrelsen, Civilförvarsstyrelsen, Genaraltiststyrelsen, Skolöverstyrelsen.

*Grupp EC 1 (Egna reg/lok org samt konsulter, datorföretag)*  
Postverket (exkl Postbanken), Rikspolisstyrelsen.

*Grupp EC 2 (Egna reg/lok org samt industri, konsulter, datorföretag)*  
Statens Järnvägar, Statens Vattentfallsverk, Statens Vägverk, Televerket.

*Grupp F (Speciell anknytn)*  
Fortifikationsförvaltningen, Riksantikvarieämbetet.

I A-gruppen svarar *departement, centrala myndigheter* och *inressorganisationer* för mer än 58 % av kontaktorna med källor i Stor-stockholmsområdet.

I B-gruppen svarar *forskningsorgan* för 30 % av kontaktorna i Stockholm och 56 % av kontaktorna med källor i övriga Sverige.

I C-gruppen utgör *konserter och datorföretag* den dominerande källan i Stockholmsområdet med 43 % av de totala kontaktorna. Motsvarande andel för övriga Sverige är också hög, vilket på grund av sammanslagning inte framgår direkt av tabellen.

De tre grupperna har således ett högt specialiserat kontaktutbyte med omvärlden, vilket också volymmässigt är mer betydande än de inbördes kontaktorna. Som tidigare påpekats innebär inte det faktum att myndigheterna har likartade kontakter utåt att de också har starka kontaktsamband inbördes. Sådana förekommer ibland, ibland inte. De utgör dock en mindre part, jämfört med de specialiserade yttre kontaktorna.

De därpå följande sex grupperna, DA, DB och DF, samt EA, EC 1 och EC 2 har det gemensamt att andras, respektive egna *regionala/lokala organ* utgör den helt dominerande kontaktkällan. De ut-

gör i storleksordning 30 respektive 60 % av kontaktorna inom samt utom Storstockholmsområdet. Det hänger självfallet samman med att dessa myndigheter utgör den centrala enheten i en stor regional organisation. Få länkbara mottagarorter har dock kapacitet att ta emot mer än en, högst två, av dessa från sysselsättningssynpunkt tunga enheter. Också från kontaktsynpunkt kan varje myndighet sägas utgöra ett block i sig själv, då den på grund av sin storlek är en tung kontaktkälla, sett ur omvärldens synpunkt. Behovet av att tillhöra ett gemensamt kontakblock är självfallet större för från sysselsättnings- och kontaktsynpunkt mindre enheter.

Det kan därför vara av intresse att se på de stora myndigheternas näst största kontaktkällor. Även om de procentuellt är mindre framträdande utgör de volymmässigt betydande poster. Myndigheterna i D och E-grupperna har därför indelats med hänsyn till de kontaktkällor som dominerade de mer särpräglade A, B och C-grupperna.

Denna 'stäktskap' mellan grupperna innebär att myndigheter inom de nio grupperna kan sammanföras till tre grupper, med anknytning till centrala organ, forskning resp konsulter och datorföretag som inbördes kännemärke. De större enheterna kan sägas utgöra kärnor i dessa öppna blockbildningar, där de mindre enheterna kan dra fördel av likheter med de större med avseende på anknytningen till kontaktkällor i omvärlden.

För att förebygga missförstånd är det viktigt att påpeka att dessa öppna grupp-bildningar inte är att se som annat än en siffermässig belysning av vilka möjligheter till blockbildningar, som föreligger med utgångspunkt i kontaktutbytet med omvärlden i nuläget.

Inget är känt om vilka myndigheter som kan komma att omfattas av en ev omlokalisering. Att en myndighet tillhör en viss grupp i denna analys innebär därför varken mer eller mindre än att den har kontakter med omvärlden som är *liksartade* med andra myndigheter i samma grupp.

Vilken vikt som skall läggas vid detta är en fråga, som ligger utanför ramen för denna rapport. Liksom i tidigare avsnitt har syftet enbart varit att ge svar på vissa preciserade delfrågor, att ge en första överblick över delområden som tidigare varit ofullständigt belysta.

Det finns helt andra frågor och andra svar, som måste tas med vid en samlad bedömning.

#### Refererad litteratur:

- BACK, R., DALBORG, H., OTTERBECK, L.: Lokalisering och ekonomisk strukturutveckling. Sthlm 1970.
- BAKER, L. L. H. & GODDARD, J. B.: Intersectional flows and Office Location in Central London. London School of Economics. 1971.
- COLLINS, H.: Organizational Communications. A literature review. Communications Study Group. London 1971.

- EHRLEMARK, G.: Beskrivning och styrning av komplexa system. Några uppsatser. Sthlm 1970.
- GODDARD, J. B.: Factor analysis in Urban and Regional Planning Research. London School of Economics. 1970.
- GODDARD, J. B.: Office Communications in Central London. London School of Economics. 1971.
- GODDARD, J. B.: Communications and office Location: A review of current research, Regional Studies 5, 1971.
- REID, ALEX: Face to face contacts in government departments. First report of the Contact Record Sheet survey. Communications Study Group. London 1971.
- STATSKONTORET: Analys av administrativa förutsättningar för myndigheters omlokalisering. Bil 5. Sthlm 1971.
- THORNGREN, B.: Regional external economies. EFL. Sthlm 1967.
- THORNGREN, B.: "External economies of the urban core". Proceedings of the International Study Week. Amsterdam, 11—17 September 1966, in Urban Core and Inner City. Brill, Leiden 1968.
- THORNGREN, B.: "Lokalisering av universitet och högskolor med hänsyn till näringsliv, kommunikationer och samhälle". NKS-rapport 3 1970. Nordisk kontakt om statsbyggnad. 3. Rundabordskonferens: Universitet, lokalisering, miljö. Stockholm 15—16 april 1970. Byggnadsstyrelsen. Sthlm 1970.
- THORNGREN, B.: "Hur kan kontaktsystem påverka den regionala utvecklingen?" Expertgruppen för Regional Utredningsverksamhet (ERU). SOU 1970:15. Bil. 10.
- THORNGREN, B.: "How do contact systems affect regional development?" Environment & Planning, vol 2 1970.
- THORNGREN, B.: "Regional Economic Interaction and Flows of Information", Proceedings of the Second-Poland Regional Science Seminar. Studies Vol 33, Committee for Space Economy and Regional Planning of the Polish academy of Sciences, P.W.N. Polish Scientific Publications, Warsaw 1971.