
Teldok

Rapport 38

JUNI 1988

Informationshantering för samhällsservice

— slå 80 000 till offentliga sektorn

Några idéer om hur samhällsservicen
kan förbättras med stöd av informationsteknik

Carl-Öije Segerlund

Karl-Erik Andersson Bengt Lindstedt

Tekdok
Rapport 38
JUNI 1988

Informationshantering för samhällsservice

— slå 80 000 till offentliga sektorn

Några idéer om hur samhällsservicen
kan förbättras med stöd av informationsteknik

Carl-Öije Segerlund
Karl-Erik Andersson Bengt Lindstedt

ISSN 0281-8574

© TELDOK och författarna —
eftertryck uppmuntras, med angivande av källa!

Publikationerna kan beställas gratis,
dygnet runt, från DirektSvar, 08-23 00 00

Tryckeri: Nyströms, Bollnäs 1988

Förord

Kanslichefen i Härnösands kommun, Bengt Lindstedt och dåvarande utredaren i kommunen Carl-Öje Segerlund tänkte i okonventionella banor om hur medborgare och bl a tidningar skulle kunna få bättre samhällsservice med hjälp av modern data- och kommunikationsteknik, samt hur politiker skulle kunna få en bättre insyn i och ökade möjligheter att påverka kommunens arbete. Man prövade sina tankar i kontakter med andra offentliga organ och år 1986 växte projektet "Regional informationsförmedling i Västernorrlands län" fram.

Deras ansökan till TELDOK beviljades, inte för att det fanns så mycket praktisk verksamhet att visa upp, utan därför att det var spännande att följa ett okonventionellt idéprojekt, som handlar om vitala informationsfrågor i offentlig sektor, från lösa skisser till vad det idag blivit. TELDOK har således gjort ett undantag, och stött ett utvecklingsprojekt.

I samband med att utvecklingen preciserades blev det aktuellt för projektet att ta del av utländska erfarenheter. TELDOK har därför delfinansierat studieresor för projektgruppen till USA och till den västtyska staden Unna, där det finns ett livs levande Medborgarkontor.

När det grundläggande arbetet var avklarat visste man vad man ville, och döpte projektet till MISO (Medborgare — Information — Service inom Offentlig sektor). Det intensiva arbetet har också medfört att MISO-projektet uppmärksammats av televerket som med demonstrationspengar i det svenska nationella informationsteknologiprogrammet ger stöd till projektet fortsättningsvis. I MISO deltar en lång rad regionala organ samt centrala organ som statskontoret och Svenska Kommunförbundet. I den nyligen avlämnade propositionen om datapolitik för statsförvaltningen har MISO-projektet uppmärksammats för att det är ett intressant regionalt samarbetsprojekt mellan kommun, landsting och stat.

Arbetet går vidare och de första demonstrationssystemen, ett system för kundgruppen "pensionär", kan redan (april 1988) visas. Nu fortsätter MISO med andra kundgrupper, t ex arbetssökande, byggande, förälder.

Underrubriken "Slå 80 000 till offentliga sektorn" skall väl inte ses som att offentliga sektorn i ett län skall ha en gemensam telefonväxel, utan har en djupare symbolik: att informationshanteringen hos arbetsförmedlingen, försäkringskassan, socialkontoret, sjukvårdsinrättningen m fl är samordnad och inriktad på vad medborgarna behöver under sin levnad, som arbetssökande, som pensionär etc. Rapporten inleds — med artikelförfattarens tillstånd — med särtryck av artikeln "Slå 80 000 till offentliga sektorn" ur Socialförsäkring nr 1 januari 1988.

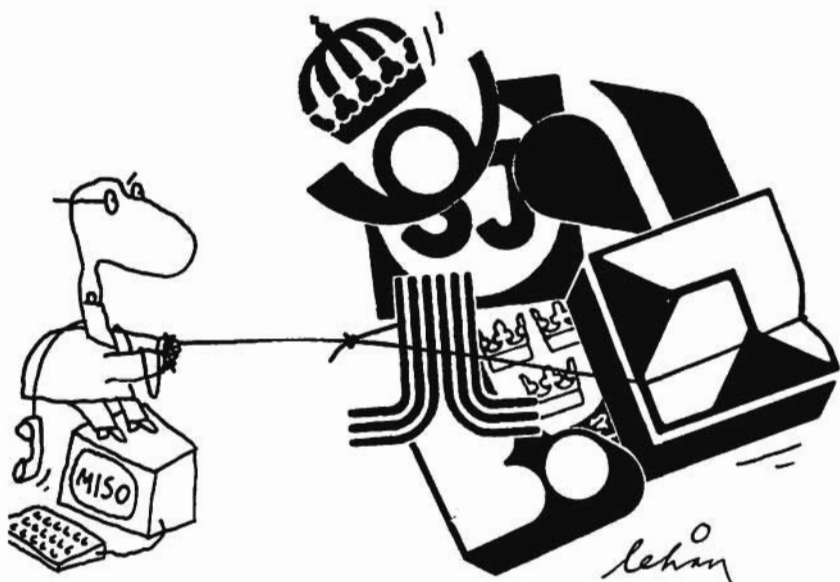
Informationshantering för samhällsservice

Tack Bengt, Carl-Öje och andra som deltagit i utvecklingen och i dokumentationen. Tack Kerstin Petersson som har redigerat och "desk-toppat" MISO-rapporten. Dags för en uppföljningsrapport från TELDOK om ett par år?!

Göran Axelsson Bertil Thorngren

Ledamot Ordförande
TELDOK Redaktionskommitté

Slå 80 000 till offentliga sektorn!



I framtiden ska ingen behöva sväva i okunnighet om sina rättigheter och skyldigheter. Det räcker med att slå en signal till medborgarkontoret, folkets "port" till offentliga sektorn. Där finns all väsentlig information från offentliga sektorn ADB-registrerad.

I början på 90-talet kan idén provas i praktiken i Härnösand. Där startar i dagarna ett gemensamt informationsprojekt inom offentlig sektor.

Arnold Svensson är hemma från jobbet. Emma, Arnold och fru Berits lilla treåring, har fått en rejäl förkylning och ligger febrig och sover i barnrummet.

Berit är rullstolsbunden och har just åkt färdtjänst till jobbet. Arnold sätter sig vid hemdatorn för att anmäla sin frånvaro. Med en enkel procedur knappar han in sitt meddelande. På samma gång når det fram till arbetsgivare, försäkringskassa och vårdcentral.

— Enkelt och bra, tänker Arnold som har 90-talet i färskt minne. Nu väntar han bara på ett besked när han och Emma kan få komma till vårdcentralen.

Nu när ändå Emma slumrar till passar

Arnold på att göra lite nytta. Han slogs av funderingen om Berit verkligen har utnyttjat all hjälp som hennes handikapp ger henne rätt till. Han knappar in sökordet "handikapp" på terminalen. Efter bara några minuter har han översiktligt klart för sig vilka rättigheter som finns och vilket samhällsorgan som handlägger.

Det är bilstöd och hjälpmedel i hem och på jobbet som kan bli aktuellt för Berit, förstår han. Nästa steg blir att ringa medborgarkontoret (mk), folkets "port" till de offentliga organen. Numret är 80 000.

— Jag skickar blanketter om de olika stöden idag, svarar damen på MK i telefonen. Skicka tillbaka ansökningarna hit. De beslut vi inte kan fatta här skickar vi vidare till berörd myndighet.

Nu är Arnold uppvärmd. När han ändå sitter vid terminalen tar han reda på vad som gäller om man vill installera en braskamin i villan. Han knappar också in veckans matbeställningar till konsumbutiken och bokar tennistid i kommunens idrottshall.

Medborgarkontor

Detta framtidsscenario hör säkert hemma på andra sidan sekelskiftet. Men en bit på vägen att samordna offentliga organs information och service vill man nå i ett projekt som i dagarna drar igång i Härnösand.

— Det unika i vårt projekt är att vi försöker vinkla den offentliga sektorns informa-

tionshantering ur medborgarnas perspektiv. Knäckfrågan är om vi kan stödja en förbättrad service gentemot medborgarna med modern informationsteknik.

Det säger Carl-Oje Segerlund, en man som uppenbart är mycket nöjd med den pionjärroll som Härnösand får på detta område. Han arbetar på Kommunförbundet i staden och ska leda det projekt som ska drivas av alla offentliga organ i Härnösand. Projektet har döpts till MISO (Medborgare — information — service inom Offentlig sektor).

Så långt som exempel Arnold Svensson ska inte MISO drivas, betonar Carl-Oje Segerlund.

— Den bilden ligger så långt fram att den inte är intressant för närvarande.

Inom projektets ram ligger dock medborgarkontoret. Om allt går som det är tänkt är landets första medborgarkontor med personal och dataterminaler ett faktum i Härnösand någon gång 1991—92.

— Du ska kunna ringa ett telefonnummer till offentlig sektor, visar han på en skiss, och alltid få svar på dina frågor eller bli hänvisad till rätt samhällsorgan.

Medborgarkontoret i Härnösand bemanas i Carl-Oje Segerlunds framtidsbild av fyra personer.

— De fyra skulle med kvalificerad datorstöd kunna klara av mycket av myndigheternas administrativa service, exempelvis fatta enklare beslut. Inom tio år slår jag vad

om att detta är vardagsmat i Sverige, hävdar Carl-Öje Segerlund.

Vägen fram till denna projektets tredje etapp kan bli svår. Två etapper ska passeras innan. I den första ska terminaler med tillgång till all tänkbar offentlig information sättas ut hos receptionster, telefonister, ja kanske också hos handläggare, politiker och på bibliotek. I början av 1989 väntas ett datasystem för detta vara färdigt.

För att förbereda detta ska alla offentliga organen kartlägga vilken information de vill bidra med till det gemensamma informationssystemet. Mest lär det bli allmän information, typ öppettider, diarier, vem gör vad, lediga platser och om olika regler.

— Problemet är att informationen inte får bli statisk, säger Carl-Öje Segerlund. Informationsmassan måste vara så dynamisk och levande att den berör folk. Man ställer inte allmänna frågor; man vill ha svar på speciella frågor.

MISOprojektet är ännu bara på ritbordet. Televerket har bidragit med pengar för en tre månaders förstudie. Etapp två är mellanledet. Då avgörs förmodligen om projektet kan fullbordas. Mer avancerade informationspaket ska då byggas upp med uppgifter från förvaltnings ärenderegistrering och från centrala databaser. Informationen blir också mer individorienterad och alltså mer integritetskänslig.

Etapp två ska också öppna vägen för ett mer organiserat offentligt samarbete. Informationen förs samman i närbesläktade "informationsdomäner". Tanken är att exempelvis att alla stödformer och myndigheter som berör handikappområdet samlas i ett block.

— Viss enklare del av en myndighets service exempelvis kunna utföras av annan myndighet om man hade tillgång till hela informationsdomänen, föreställer sig Carl-Öje Segerlund.

Försäkringskassan i Härnösand har ställt upp på att medverka i första hand i den första etappen. Det blir planeringssekreteraren Claes Pettersson som ska analysera vilken information kassan ska bidra med till ADB-systemet.

Claes Pettersson håller med om att ett så komplext regelsystem som socialförsäkringen kan bli svårt att göra begripligt och aktuellt i ADB-form. Många frågor kräver samtal med kassans handläggare.

— Men vi tycker ändå att idén är intres-



— Vi vill vara med och se vart MISO leder, säger Claes Pettersson, planeringssekreterare vid kassan i Härnösand.

— Knäckfrågan är om vi kan stödja en förbättrad service till medborgarna med modern informationsteknik, säger Carl-Öje Segerlund, MISOs projektledare från Kommunförbundet.



sant. Vi vill vara med och se vart det leder och vi får ta ställning till de problem som kan dyka upp under utredningens gång. Vi köper inte det här med hull och hår.

Att medborgarkontoret är en utopi håller Claes Pettersson inte helt med om. Idén att sambruka personal är inte ny. Senast förekom det i riks-försäkringsverkets scenario om den framtida kassan, påpekar han.

— Man får inte vara helt främmande för att plocka bort gränser.

Ett av syftena med MISO-projektet är att upprätthålla servicen i glesbygden. Men är det inte risk att det blir tvärt om, att ett medborgarkontor eller en "infomat" på ett bibliotek ger myndigheterna incitament att lägga ned sin egen verksamhet?

— Jag tror personligen att det är tvärt om, kontrar projektledaren Carl-Öje Segerlund. Det här kanske är det enda sättet att behålla service.

Det blir ett omfattande arbete att lägga in information i systemet. Men det blir varken detta eller de tekniska lösningarna som blir de hårdaste nöterna att knäcka. Avgörande är om det blir möjligt att lägga in tillräckligt intressant information och om de olika offentliga organen är villiga att riva ner murar som hindrar samarbete.

Viktigast är naturligtvis frågan om allmänheten kommer att efterfråga "infomater" eller medborgarkontor tillräckligt eller om man väljer att gå "direkt till källan".

Frågan är också om man inte hellre ska satsa på och förenkla de offentliga regelverk och rensa upp i jungeln av insatser som handlägger mer eller mindre närbesläktade ärenden.

Det ena utesluter naturligtvis inte det andra. MISO-projektet kan ge vägländning om ADB-tekniken kan bli en effektiv nyhet för allmänhetens att få en bättre överblick över den offentliga regeldjungeln.

JAN JOHNSON

KALLA FAKTA OM MISO

MISO (Medborgare — Information — Service inom Offentlig sektor) kallas ett projekt som i dagarna startar i Härnösand. Kommunen, försäkringskassan, regionala statliga myndigheter, landstinget, statskontoret och Kommunförbundet är intressenterna i projektet. Finansierar sig televerket och övriga intressenter genom sina arbetsinsatser i projektet.

Syftet med MISO-projektet är att förenkla för medborgarna att söka information från offentliga sektorn och ge stöd åt personal och politiker för att de ska ge en bredare information än bara om det egna området.

Som hjälpmedel används ADB-teknik. Samtliga intressenter ska bidra med underlag. Genom sökord ska man vid

terminaler kunna söka information från hela det offentliga fältet.

MISO är indelat i tre etapper. Den första sträcker sig en bit in i 1989. Under 1988 ska de offentliga organen kartlägga vilken information de ska bidra med till systemet. Genom intervjuer med frontpersonal, chefer och politiker ska man få fram vilken information allmänheten efterfrågar.

När ett informationspaket med information av mer allmänt slag skapas placeras terminaler ut hos receptionister, telefonister, kanske också hos politiker, chefer och på bibliotek.

Etapp två består av att lägga in mer avancerad information från myndigheternas register och centrala databaser. Informationen blir mer individ- och

handläggningsorienterad.

Under etapp tre börjar ett mer organiserat samarbete. Omkring 1991—92 inrättas ett litet medborgarkontor i Härnösand som med stöd av ADB-registrerade informationen ska bli den "första ingången" till offentliga sektorn. Där ska man kunna få svar på alla frågor eller hänvisas till rätt organ. Medborgarkontoret ska också kunna ge viss service och fatta beslut åt de offentliga organen.

MISO-projektet har sitt ursprung i en rapport om regional information som representanter för de offentliga organen i Härnösand färdigställt under 1987. Det har skett inom ramen för TEL-DOK, som är ett råd inom televerket. Rådet ger pengar för dokumentation om tillämpning av informationssystem.

Innehåll

Förord	3
1 Informationen — strategisk resurs för offentlig service	5
1.1 Informationsteknologi för bättre service	6
2 Informationshantering för medborgaren	9
2.1 Medborgarroller	10
2.1.1 Informationsteknik för klients/parts-rollen	10
2.1.2 Informationsteknik för kundrollen	11
2.1.3 Informationsteknik för brukarrollen	13
2.1.4 Summering	13
2.2 Information genom samtal och/eller datateknik?	14
2.2.1 Informationsstöd åt frontpersonal	14
2.2.1.1 Medborgarkontoret	16
2.2.1.2 Bibliotekens roll	18
2.2.1.3 Kommuninformation i Uppsala	19
2.2.2 Medborgaren kommunicerar direkt via terminal m m	20
2.2.2.1 Datorer i hemmet	20
2.2.2.2 Andra media	21
2.3 Informationsteknik för ny service till informations- svaga grupper	21
3 Informationshantering för serviceorganisation	23
3.1 Information för arbetsenheten	23
3.2 Organisations- och regelförändringar som påverkar förvaltningarnas informationshantering	25
3.3 Information för informell organisation och självlärande	26
3.4 Information mellan myndigheter	26
4 Informationshantering för ledarskap, förändring och uppföljning/utvärdering	28
4.1 Ledarskap	28
4.2 Information för förändring	29
4.3 Utvärdering/uppföljning — exemplet kvalitetsbokslut	30
5 Informationshantering för politik	32

6	Några scenarios	35
6.1	Byggnadskansliet på 2010-talet	35
6.2	Fördjupat folkstyre med teknikens hjälp	38
6.3	Kommunbyrån	39
6.4	Vår framtida försäkringskassa	40
7	Några internationella erfarenheter	43
7.1	Norska kommuner	43
7.2	Medborgarkontoret i staden Unna i Västtyskland	45
7.3	Några glimtar från USA	46
8	Förändringsarbeten och datorisering inom offentlig sektor	48
8.1	Kommunerna	48
8.2	Landstingen	50
8.3	Staten	52
9	Viktiga problemområden för en bra medborgarinformation med ADB-stöd	54
9.1	Informationsfrågor	54
9.2	Förändring i yrkesroll och kompetens samt andra effekter	55
9.3	Tekniska frågor	57
10	Fortsatt försöks- och utvecklingsverksamhet	60
10.1	Politiken bestämmer inriktningen	60
10.2	Vad göra?	64
10.2.1	Praktisk försöksverksamhet	64
10.2.2	Intensivområde	65
10.2.3	Inrätta ett "Offentliga sektorns utvecklingscentrum" utanför Stockholmsregionen	66
Bilaga	Medborgarkontor — en väg till en ytterligare medborgaranpassad kommunal service. Besök i Unna, Västtyskland 22—24 februari 1988	67
Bilaga	Medborgare, kommunledning och datorer — Rapport från studieresa i USA	81
Bilaga	Litteraturlista	100
Bilaga	Gruppdeltagare	101

Författarnas förord

Bakgrunden till denna rapport är att civildepartementet 1985 uppdrog åt Härnösands kommun och Västernorrlands läns landsting att särskilt arbeta med servicefrågor. I Härnösand finns också länsarbetsnämnd och försäkringskassa som ingår i Arbetsmarknadsverkets resp Riksför-säkringsverkets satsningar på service.

På initiativ av kommunen har representanter från dessa lokala och regionala offentliga förvaltningar samt från länsstyrelsen, Televerket och Kommunförbundets länsavdelning samlats några gånger per år för att diskutera de pågående och i många fall likartade förändringsarbete-na, såsom decentralisering av verksamhet, målstyrning, utvärdering m m. I diskussionerna har också representanter för statskontoret, Kom-mundata AB och Kommunförbundet deltagit.

Under diskussionerna framkom att informationsområdet var av stort intresse för gemensamma satsningar. På ett tidigt stadium togs kontakt med TELDOK för utbyte och vidareutveckling av idéer inom området informationshantering för samhällsservice. Genom positivt tillmötesgående av TELDOK gav kontakterna till resultat att stiftelsen Drift- och Underhållstekniskt Centrum i Härnösand erhöll medel för att utarbeta föreliggande rapport. Göran Axelsson, civildepartementet, har varit TELDOKs kontaktman under rapportarbetet.

Huvudfrågeställningen i ansökan till TELDOK var: Hur kan dator-tekniken bidra till att förbättra den offentliga sektorns service till medborgarna. I ansökningshandlingarna redovisades fyra för medborgarna intressanta områden:

- Informationshantering för politik
- Informationshantering för valfrihet och tillgänglighet på service
- Informationshantering för styrning av en serviceorganisation
- Informationshantering för nya offentliga tjänster.

Rapporten är alltså framkommen i diskussioner mellan "praktiker" inom regional och lokal offentlig förvaltning i Härnösand. Ingen av oss är "ADB-människa" eller tekniker utan vi har kommit i kontakt med datortekniken i våra roller som exempelvis ekonom, organisa-tionsutvecklare, kanslichef, handläggare, informationschef m m. Tro därför inte att vi inte ser andra — och kanske viktigare — metoder än teknikanvändning för att genomföra de förändringsarbeten vi inlett.

I och med att vi vill definiera oss som "praktiker" innehåller inte rapporten några vetenskapliga analytiska avsnitt eller något djupare litteraturstudium. Vi har däremot via våra kontakter i landet — och även i någon mån internationellt — något försökt beskriva den hittills

magra utveckling som pågår för att med stöd av datorteknik förbättra servicen till medborgarna.

Rapporten har till största delen skrivits av Carl-Öije Segerlund som även fungerat som redaktör och sammanställt bidrag och idéer som kommit från de övriga i gruppen till en helhet. Karl-Erik Andersson har skrivit rapportens mer tekniskt inriktade avsnitt samt reserapporten från USA. Bengt Lindstedt har skrivit reserapporten från staden Unna i Västtyskland. Katarina Erlandson-Ribrant har ritat teckningarna i rapporten.

Härnösand i mars 1988

Bengt Lindstedt
Kanslichef Härnösands kommun

Carl-Öije Segerlund
Konsult Svenska Kommun-
förbundet Härnösand

1 Informationen — strategisk resurs för offentlig service

Poängen med denna skrift är att visa hur modern informationsteknologi — i första hand datorer — på många olika sätt kan stödja utvecklingen mot en mer serviceinriktad offentlig sektor. Men serviceutveckling är ju minst av allt teknik. Det handlar mer om att åstadkomma något av ett kulturskifte — vi måste hitta nya organisationsformer, nya former för styrning, nytt innehåll i vår personalutveckling m m. Allt detta gör vi för att lättare och bättre skall kunna tillgodose "kundens" krav.

Informationen är kittet. Alla som har läst sin läxa av modern managementlitteratur vet hur man i dessa böcker framhåller informationen som det "kitt" vilket binder samman företagets olika resurser och som gör det möjligt att styra företaget. Eftersom informationen i lika hög utsträckning är den offentliga organisationens "kitt" är vi övertygade om att en bra använd informationsteknik kan stödja samtliga de åtgärder vi vidtar för att förverkliga övergången från "byråkratikultur" till "servicekultur". Vare sig vi talar om politisk målstyrning, decentralisering till resultatenheter, kommundelsnämnder eller nya chefsroller är informationshanteringen en avgörande faktor för ett bra resultat.

Den hittillsvarande byråkratikulturen har gjort att vi sett offentliga organisationer i första hand som administrativa system. Generellt sett har därför införandet av datateknik till stor del gällt operativa rutiner för handläggare och administratörer på en "mellannivå" i organisationen. Vår poäng är att eftersom kittet=information finns överallt i organisationen bör informationstekniken användas av betydligt fler personalgrupper än dessa. Bra tekniktillämpningar kan fungera till stöd för frontpersonalen i deras kontakter med medborgarna och för chefer i deras ledarfunktioner. Inom dagens offentliga förvaltning finns tyvärr inte särskilt många bra datasystem för dessa grupper.

I och med att informationen hittills använts som en administrativ resurs har man på de flesta håll inom offentlig sektor ännu inte insett dess strategiska värde. Informationstekniken bör exempelvis inte enbart användas för att administrera stora datamängder utan också utnyttjas för att göra hela organisationen mer serviceinriktad. Sålunda finns redan i dag system till stöd för en ökad dialog inom organisationen, system till stöd för att fatta strategiska beslut och system för uppföljning av verksamhet i kvalitativa termer. Inom offentlig sektor finns dock mycket få sådana tillämpningar.

Politiken. Något som gör förnyelsen av offentlig sektor mer svårhanterlig — men samtidigt mycket mer spännande — än inom företa-

gen är det faktum att den är politiskt styrd. I vår iver att sätta KUNDEN i centrum och låta honom få ett ökat direktinflytande över serviceproduktionen får vi inte glömma det faktum att det enligt svensk grundlag är VÄLJAREN som genom sitt politiska val bestämmer den offentliga sektorns inriktning, omfattning och kvalitet. Ur informationssynpunkt är det därför viktigt att inte bara fångslas av managementsskolornas informationsstrategier utan även ta reda på hur den informationshantering ser ut som stimulerar till politiskt engagemang.

Vi anser det vara av stor vikt att våra förtroendevalda blir förtrogna med handhavande av datortekniken. Risken är annars att informationsklyftan mellan tjänstemännen — som i sitt jobb lär sig datorhantering — och politiker ökar. På detta sätt kan naturligtvis även en icke avsedd maktförskjutning äga rum. Men vi anser att om de förtroendevalda inom partier och folkrörelser lär sig använda datorer kan det innebära ett ökat inflytande för lokala partiorganisationer och fritidspolitiker och därmed till ett ökat lokalt engagemang.

1.1 Informationsteknologi för bättre service

I en nyligen utkommen bok tecknar Richard Norrman en vision av informationsteknikens betydelse för utvecklingen inom serviceområdet. "Trots all den diskussion vi har haft om "sanningens ögonblick" (= det ögonblick då den som tillhandahåller service och kunden möts) och trots alla servicekurser anser jag i dag att den teknologiska utvecklingen är den allra viktigaste..."

Informationsteknologin utmanar många av de "sanningar" som vi har lärt oss om tjänster. Vi kan t ex använda informationsteknologin för att lära oss mer om kundbeteende. Vi använder den för att lura den gamla tesen att man inte kan lagra tjänster. Vi kan dessutom transportera tjänster så att vi kan separera produktion och konsumtion av tjänster både tidsmässigt och platsmässigt. Vi slår hål på ytterligare en av de stora "sanningarna" om att tjänster produceras och konsumeras samtidigt och på samma plats. Vi kan öka skalfördelarna och vi kan föra över mer av tjänsteproduktionen till back-office funktioner. Vi kan använda informationsteknologin för att via kommunikation styra verksamheter ännu effektivare. Vi kan få ännu större företag, vi kan få ännu mer decentraliserade strukturer, vi kan få ännu högre inlärningskapacitet. Och naturligtvis innebär den här teknologin att vi kan informationsladda själva innehållet i det vi levererar till våra kunder och påverka våra kundrelationer drastiskt. Det allra viktigaste som händer i dag är troligen att teknologin flyttas ut från en del stödjande back-office funktioner och blir en del av själva erbjudandet till våra kunder."

Sammanfattningsvis kan modern informationsteknologi på följande sätt bidra till att förbättra den offentliga sektorns verksamhet och service:

- tekniken kan bidra till smidigare och snabbare informationsflöden mellan "medborgaren som konsument" och den offentliga sektorn och därmed öka tillgängligheten och kvaliteten på offentliga tjänster
- tekniken kan bidra till att skapa en mer flexibel och serviceorienterad offentlig organisation som är decentral och ligger nära medborgarna. Detta gäller dels inom en myndighet eller en kommun och dels inom den offentliga sektorn i en region tagen som helhet. Förändrade informationsflöden kan bidra till förnyad roll- och verksamhetsfördelning inom offentlig verksamhet
- tekniken kan möjliggöra för offentlig sektor att tillhandahålla helt ny service för exempelvis stora handikappgrupper
- tekniken kan bidra till att stödja förtroendevalda, partiorganisationer och intressegrupper för agerande i den politiska processen. Tekniken kan också bidra till att ge medborgarna ökad kunskap för politiska ställningstaganden samt för att påverka partierna (politikens innehåll).

Vår poäng är dock att allt detta hänger samman i ett gemensamt system där delarna åtminstone i viss utsträckning är beroende av varandra. En bra användning av informationsteknik internt inom den offentliga organisationen och externt i dialog med medborgarna menar vi positivt kan medverka till att få detta "system" mer i samklang med medborgarnas=uppdragsgivarnas önskemål och krav. Med konkreta exempel försöker vi i rapporten ge en bild av hur detta kan ske. (Bild 1.1)

Föreliggande rapport är skriven utifrån detta helhetsperspektiv på informationen inom offentlig sektor. Helhetens betydelse för att åstadkomma en förbättrad kvalitet och tillgänglighet på offentlig service belyses fortsättningsvis under följande huvudrubriker. (Bild 1.2)

- Informationshantering för medborgaren
- Informationshantering för serviceorganisationen
- Informationshantering för ledarskap
- Informationshantering för politiken.

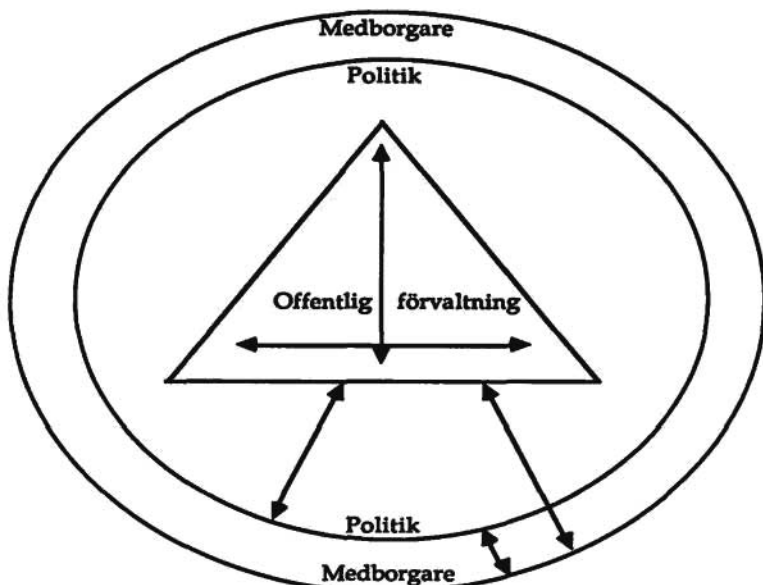


Bild 1.1 Pilarna symboliserar informationsströmmar (dialoger) som måste fungera för att skapa en bra offentlig serviceorganisation

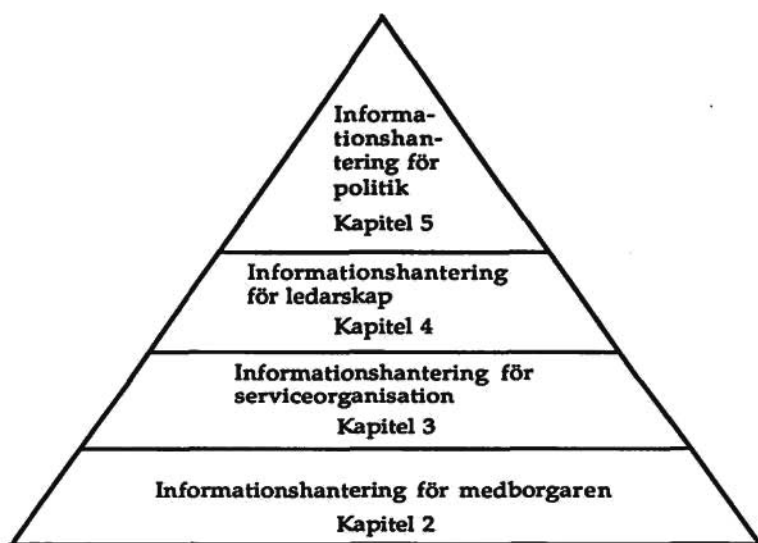


Bild 1.2

2 Informationshantering för medborgaren

MEDBORGAREN som konsumerar de tjänster offentlig sektor framställer är en naturlig utgångspunkt för det fortsatta resonemanget om informationshanteringen. I rapporten anläggs alltså ett "bottom-up-perspektiv" på informationsfrågorna — beskrivningen börjar hos kunderna och fortsätter uppåt i myndigheternas organisation.

Detta perspektiv är nödvändigt att ha för att kunna skapa en bra offentlig informationshantering. Det är den verklighet som medborgaren upplever i kontakten med offentlig sektor som skall vara grundelementet i den information som sedan hanteras uppåt i organisationen.

I Informationsdelegationens betänkande SOU 1984:68 grupperas den offentliga sektorns information i dessa tre nivåer i förhållande till medborgaren:



Datoranvändningen kommer att expandera inom samtliga dessa informationsnivåer. Det ligger dock utanför denna skrifts syften att närmare beskriva teknikutvecklingen inom massmedia- och utbildningsområdena.

Den offentliga verksamheten är mycket diversifierad. Arbetet spänner mellan allt från teknisk produktion över administration till vård och omsorg om människor. Det säger sig självt att en likformig informationshantering inte kan byggas upp för samtliga verksamheter.

Och även om begreppet service är nyckelordet i dagens förnyelsearbete så kommer en stor del av den offentliga verksamheten även fortsättningsvis att vara myndighetsutövning.

I och med att den offentliga sektorns tjänster är så heterogena uppträder medborgarna i olika konsumentroller.

2.1 Medborgarroller

I utredningar och propositioner beskrivs de olika konsumentrollerna som klient/part, kund eller brukare. Dessutom har ju medborgaren rollen som väljare. Informationsteknik kan användas som ett stöd för samtliga dessa roller.

2.1.1 Informationsteknik för klients/parts-rollen

Som *klient/part* uppträder medborgaren när relationen till förvaltningen kan beskrivas som en "*myndighetsrelation*". Det tydligaste exemplet inom statliga området är rättsväsendet. Inom det kommunala området kan nämnas ärenden om byggnadslov, bostadsbidrag och lokala trafikföreskrifter. Den offentligt anställda har i dessa fall att tillämpa lagar och regler. Klienterna skall bli likvärdigt behandlade. De skall få korrekta, snabba och enkla besked samt bemötas med respekt.

Här är några exempel på information som kan vara av intresse i rollen som klient/part: regler, förordningar, handläggningstider, vilken eller vilka handläggare som arbetar med ärendet, öppettider, hur överklagar jag m m.

Kunskapssystem. En intressant unveckling, som nu är i sin linda inom offentlig sektor, är användandet av kunskapssystem. Eftersom en stor del av den offentliga verksamheten är hantering av olika regelverk finns här rimligtvis en stor potential för framtida expansion av datoranvändning.

Statskontoret arbetar med att ta fram ett kunskapssystem för handläggning av socialbidrag, ett system för hantering av byggnadslovsärenden samt ett system för datainspektionens administration. Vid ett försäkringskass kontor i Stockholm har man byggt ett system för handläggning av föräldrapenning. Televerket har gjort ett system för personaladministration.

Kunskapssystemen bör kunna fungera som stöd i de decentraliseringssträvanden som pågår både inom kommuner, landsting och statlig förvaltning. Det kan vara svårt att personellt flytta ut personer med specialistkunskande till samtliga decentraliserade enheter. Men med stöd av kunskapssystem ges möjlighet att ge service i specialistfrågorna även av annan personal. På sikt bör det också vara möjligt för medborgarna att själva använda denna typ av system.

Ökad rättssäkerhet. I en rapport från Institutet för rättsinformatik (IRI) framhålls att rättssäkerheten skulle öka och handläggningen av rättsmål bli effektivare om domarna fick datorbaserat beslutsstöd. Domarna lägger in i datorn uppgifter om brottet och eventuella tidigare straffåtgärder. Även domarens bedömning av den anklagades sociala förhållanden och andra kriterier matas in. Utifrån detta kan datorn föreslå lämplig straffåtgärd.

Andra servicehöjande åtgärder. Enkla servicehöjande åtgärder med datorer — och som redan tillämpas i viss utsträckning — är exempelvis att ärendehanteringssystemet automatiskt kvitterar ärendet med ett brev till den berörde medborgaren i vilket framgår vem som handlägger ärendet, när beslut fattas, telefontider och öppettider m m. Datorn kan också utforma brevet personligt genom att automatiskt fylla i personens namn i ett standardbrev.

En annan servicehöjande åtgärd kan vara att datorn besvarar om jag är berättigad till viss service samt vilka effekterna blir för mej. Enkla kalkylsystem skulle exempelvis genom en familjekalkyl kunna besvara om jag får bostadsbidrag och sjukpenning. Även inom skatteområdet är denna typ av service intressant.

Riksskatteverkets förenklade blankett för självdeklaration är ett exempel på hur datorer kan serva klients/partsrollen. Reformen har också fått organisatoriska effekter genom att datorerna bedömer de enkla självdeklarationerna medan handläggarna ägnar sig åt mer komplicerade fall.

Sammanfattning: Inom områden där medborgaren är klient/part kan en ökad användning av datasystem för beslutsstöd till både frontpersonal, handläggare och chefer och i sista hand även för medborgarna själva komma att ske. Detta blir förmodligen en allt vanligare tillämpning under 90-talet. Samtidigt fokuserar dessa system frågor om yrkeskunskap och arbetsinnehåll. Systemutvecklingen bör ske i nära samarbete med de personalgrupper som skall använda systemen så att negativa effekter undviks.

2.1.2 Informationsteknik för kundrollen

När en mer *affärsmässig relation* föreligger till förvaltningen uppträder medborgaren som "*kund*". Den anställda utför en tjänst till kunden på liknande sätt som i privat verksamhet. I propositionstexter understryks att en "*kommunal*" kund inte kan jämföras med en "*privat kund*" i alla lägen. Som kommunmedlem kan den kommunala kunden även utnyttja de rättigheter som följer av medlemskapet i kommunen. Han eller hon kan kontakta de förtroendevalda eller den förvaltning som tillhandahåller tjänsten. Det offentlighetsregelsystemet gör att saklighet och opartiskhet samt likställighet mellan kommunmedlemmarna ingår i kommunens relation till kunderna. Kundrelationer mellan offentliga organisationer och medborgarna finns exempelvis vid SJ, Televerket, eldistributionsbolag, vatten- och avloppsverk, m m.

Exempel på information i kundrollen är: Pris, kvalitet, öppettider, felanmälningar, bokning, avgångstider, hur fyller jag i blanketten m m.

I kundrelationen är informationen en förutsättning för servicen. Utifrån given information bedömer medborgaren om han vill köpa tjänsten eller varan. För att vidga medborgarens beslutsunderlag kan

datorer exempelvis användas för att göra pris/prestandajämförelser. På så sätt kan det bli enklare att avgöra vilket kommunikationsmedel jag bör använda, eller vilken typ av energi jag bör värma mitt hus med, osv.

Varubörsen. Konsumentverket introducerar f n denna typ av system hos några kommunala konsumentvägledare. Man har matat in uppgifter om kyl och frys, tvättmaskiner, dammsugare, mikrovågsugnar, köksmaskiner m m. Därefter kan kundens önskemål om t ex prisklass och bredd på varan läggas in. Systemet tar då fram en förteckning på de fabrikat som uppfyller kundens önskemål samt på återförsäljare på orten.

Felanmälningar och felsökan är andra exempel på hur man med datorer kan stödja kundrollen. Genom att lagra, följa upp och analysera felanmälningar inom exempelvis eldistribution kan man lättare spåra svaga punkter i elnätet som behöver åtgärdas.

Många gånger kan det vara svårt att fylla i blanketter. Ett självinstruerande och självlärande dataprogram där man på skärmen lätt kan följa post för post på blanketten och få information om hur man fyller i dessa skulle underlätta för kunden.

Många beställningsrutiner inom offentlig sektor är redan datoriserade exempelvis för bokning av fritidslokaler, biljettköp m m. I allt högre utsträckning kommer denna typ av rutiner att anpassas så att de kan användas från exempelvis hemdatorer, publika terminaler etc. I Ekerö kommun pågår ett försök inom åldringsvården där vårdpersonalen i samtal med åldringen kan beställa matvaror från några affärer direkt från åldringens bostad via bärbara Videotextterminaler. I Västerås inleds ett försök med gratis Videotextterminaler till 100 familjer i ett bostadsområde. Om försöket faller väl ut beräknas 100 000 terminaler placeras ut i landet under 1989. Till mitten av 90-talet beräknas 2—3 miljoner terminaler vara utplacerade. Bakom projektet står ett 15-tal företag inom olika branscher såsom postorder, resor, försäkringar, bankverksamhet, dagligvaruhandel m m. Även Västerås kommun och Västmanlands läns landsting ingår i den inledande försöksverksamheten. Projektet bygger på rent kommersiella grunder och avsikten är att familjerna utför allt mer av sina olika inköp via Videotextterminalen.

Sammanfattning: Inom offentliga verksamhetsområden där medborgaren är kund finns många tillämpningar av informationsteknik internt inom myndigheterna och bolagen där man nu via hemdatorer, knappsatsen på telefonen eller via publika terminaler kan låta kunderna själva hantera sina ärenden. Den offentliga affärsverksamheten bedrivs många gånger i en monopolsituation. I och med att man därmed inte får några egentliga "marknadsimpulser" på den verksamhet man bedriver måste kundens önskemål följas upp på andra sätt. Datortekniken kan vara ett stöd i ett sådant arbete.

2.1.3 Informationsteknik för brukarrollen

I rollen som brukare av en tjänst är medborgaren personligen berörd av verksamheten och därmed direkt beroende av dess utformning. Relationen mellan förvaltningen och brukarna kan betecknas som en "samverkansrelation". En god kvalitet på tjänsten förutsätter nämligen i regel en djupare samverkan mellan de anställda och brukaren. Kännetecknande är också att tjänsten normalt utnyttjas under relativt lång period. Detta gäller exempelvis inom skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen.

Exempel på information i brukarrollen är: patientinformation, personinformation om brukaren, öppettider, bokning, information om kösystem, läromedel, information om egensjukvård m m.

I samverkansrollen ingår informationen som del i servicen t ex i kontakten mellan vårdare/åldring, lärare/elev m m. Datortekniken kan inte — och får inte — ersätta de mänskliga kontakter som ingår i brukarrollen. Den sociala kompetens som dessa yrkesgrupper har kan inte teknifieras. Modern kommunikationsteknik kan dock bidra till att stödja kontakten mellan personal och brukare.

Datorbaserade kommunikationssystem kan exempelvis göra det lättare för vissa handikappgrupper att ha kontakt med omgivningen. Datortekniken kan på sikt förnya pedagogiken i våra skolor och bli ett kraftfullt stöd till lärarna. Likaså har redan försök bedrivits som visar att datorer kan användas till stöd för läkarna i diagnosarbetet.

I det administrativa stödet inom exempelvis omsorgs- och sjukvårdsverksamhet kan datorer medverka till att höja servicen. Exempel på detta är datoriserade boknings- och köhanteringssystem.

Den information som finns i brukarrollen är till största delen mer personorienterad än i de övriga rollerna och därmed känslig att hantera i ett datoriserat system.

Sammanfattning: I brukarrollen kan nya kommunikationssystem komma att användas i allt större utsträckning. Tekniken kan användas till stöd för aktuella vårdpolitiska och skolpolitiska målsättningar. Förbättrad kommunikation till hemmiljön kan exempelvis utnyttjas både i anslutning till vårdssituationer och för distansundervisning.

2.1.4 Summering

Informationen kan antas skilja sig till form och innehåll i de olika roller som medborgarna har i relationen till offentliga sektorn. I nedanstående tabell görs en sammanfattning av informationsbilden:

Form av relation	Medborgarroll	Intressant konsumentinformation, exempel
Myndighet	klient/part	Regler, lagar
Affärsmässig	kund	Pris
Samverkan	brukare	Kötider, personinformation

Det bör understrykas att i verkligheten kan medborgarrollerna många gånger inte separeras på detta sätt. Exempelvis har eleven både en klientroll till skolan p g a skolplikten och en brukarroll i förhållandet till läraren.

Relationer mellan medborgaren och den offentliga sektorn som bygger på ett stort mått av socialt innehåll och där yrkeskunskapen till stor del utgörs av "social kunskap" kommer inte att kunna datoriseras lika långt som inom övriga relationer. Exempelvis kommer lärarens roll som medmänskligt stöd för elever med svår social bakgrund aldrig att kunna teknologiseras. Ett annat exempel är chefsens sociala kompetens och uppträdande för att entusiasmera sina medarbetare.

2.2 Information genom samtal och/eller datateknik

Datatekniken kan användas på två sätt gentemot medborgarna för att uppfylla målet om förbättrad service:

- dels kan medborgaren via exempelvis hemdator eller publik terminal ("Infomat") själv hantera den information som är av intresse och
- dels kan de personalgrupper som har direktkontakt med medborgarna ges utökade möjligheter att via terminaler hantera ny information. Men själva informationsöverföringen till medborgaren sker på traditionellt sätt via telefonsamtal eller besök. (Bild 2.1)

2.2.1 Informationsstöd åt frontpersonal

I den grupp som har arbetat med rapporten har förts intensiva diskussioner om huruvida, och i så fall när, medborgarna i större utsträckning själva kommer att använda datorutrustning för att direkt kunna kommunicera med den offentliga sektorn.

Förmodligen kommer det muntliga samtalet människa/människa — vare sig det sker i direkt möte eller via telefon — att vara den helt avgörande metoden för service- och informationsgivning från offentlig sektor under lång tid framöver. De datasatsningar som diskuteras i denna rapport bör därför i första hand användas till stöd för personalgrupper vilka har direktkontakt med allmänheten.



Bild 2.1 Medborgaren kommunicerar via en tjänsteman



.... eller direkt med myndighetens dator

I Informationsdelegationens betänkande betecknas dessa personalgrupper som "vidareinformatörer". Med detta avser man yrkesgrupper inom myndigheterna som i sitt arbete — planerat eller oplanerat — ger enskilda medborgare information om rättigheter, förmåner, skyldigheter, "vart man vänder sig" etc. Sådana yrkesgrupper kan vara specialister inom sitt verksamhetsområde — vårdpersonal, arbetsförmedlare, poliser etc men kan ge information som går utöver fackområdet. De kan också vara växeltelefonister, receptionister, bibliotekarier etc, som har till uppgift att ge allmänheten information och hänvisa.

Men det är inte enbart frontpersonal och handläggargrupper som har direktkontakt med allmänheten. Även politiker och chefer har denna kontakt. Bra och enkla datasystem för dessa grupper skulle kunna fungera som stöd vid exempelvis möten behandlas kommunens eller myndighetens verksamhet och sammankomster där.

Även om datortekniken i första hand bör utvecklas till stöd för "vidareinformatörer" är det självklart att när offentlig sektor lägger in allt mer av sin serviceproduktion i datamedium bör en parallell och lika omfattande utvecklingsväg inledas där medborgaren med PC eller annan informationsteknisk utrustning själv kan stå i direktkontakt med datorn. Att hantera datormediet är mycket en generationsfråga och tiden är nog inte alltför avlägsen när exempelvis varje familj har en egen hemdator.

2.2.1.1 Medborgarkontoret

Sedan flera år tillbaka har många kommuner inrättat informationscentraler — ofta knutna till biblioteken — för informationsspridning till allmänheten. Hit kan man vända sig med frågor som rör kommunens verksamhet. Ofta har informationscentralerna tagit fram samhällsguider och broschyrer inom olika områden.

Under senare tid har flera idéer väckts att med datorteknik ge denna typ av centrala informationspunkter ytterligare stöd. I debatten används exempelvis begreppen "kommunbyrå" eller "medborgarkontor" för denna typ av mer avancerade informationscentra.

Ett bättre informationsstöd till de personalgrupper som har direktkontakt med allmänheten kan utformas efter i huvudsak två principer:

- Stödet kan utformas utifrån enbart de informationsmängder som finns inom myndigheten. Det betyder att förhållandet mellan myndigheterna ej påverkas och att medborgaren fortfarande har samma flora av myndigheter att vända sig till.
- Stödet utformas så att "vidareinformatörerna" även kan nå vissa informationsmängder som finns hos andra än den egna myndigheten. Längst gående kan man tänka sig *en* punkt — MEDBORGARKONTORET — som med datateknikens hjälp har tillgång till information från de flesta myndigheter.

Informationsstödet kan dessutom läggas på olika nivåer:

- En nivå kan sägas bestå av allmän samhällsinformation och hänvisningsinformation exempelvis öppettider, vem gör vad?, adresser, telefonnummer, etc. Erfarenheter av hur allmänheten söker denna typ av information finns på flera håll, exempelvis vid de informationscentraler som flera kommuner inrättat samt hos receptionister och telefonister.
- En helt annan nivå är att exempelvis från en punkt nå flera myndigheters ärendehanteringssystem så att personalen inom en myndighet eller inom ett MEDBORGARKONTOR kan serva i individuella ärenden som berör en eller flera myndigheters verksamhetsområden.

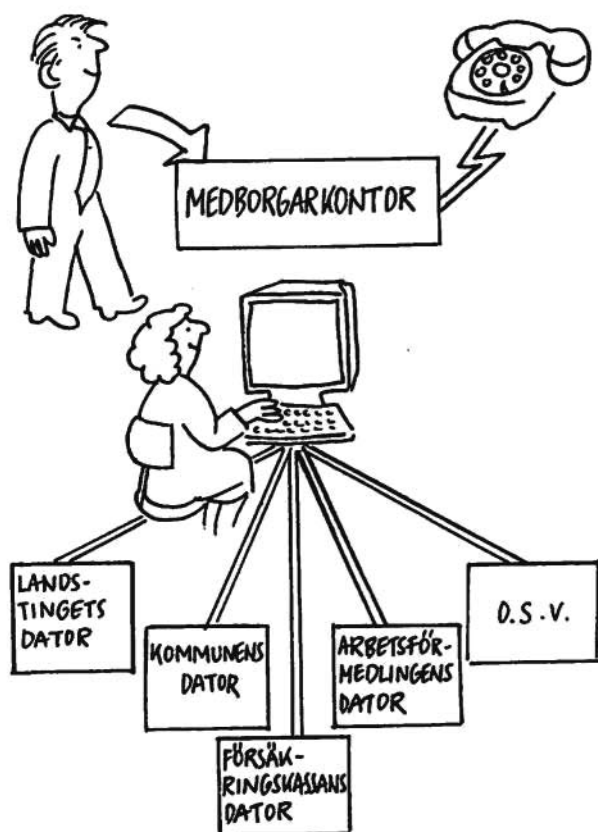


Bild 2.2 Medborgarkontoret når myndigheternas databaser

Det innebär att MEDBORGARKONTORET skulle kunna ge service i många administrativa frågor som medborgarna nu måste kontakta staten, kommunen eller landstinget om. Denna typ av kontor bör placeras i anslutning till platser där de boende på orten naturligen passerar t ex vid en bussterminal, i ett postkontor eller vid en T-banestation. Kontoret kan ge service både vid besök och via telefonsamtal.

Från en och samma terminal bör den anställde i MEDBORGARKONTORET som servar allmänheten i "mjuka frågor" ha tillgång till relevanta datasystem vid socialförvaltningen, landstinget och försäkringskassan. Den som servar i "arbetsmarknadsfrågor" bör kunna nå skolan, länsarbetsnämnden, länsstyrelsen m fl via datorn. En liknande kommunikation över myndighetsgränserna måste också byggas upp för dem som servar i exempelvis "tekniska frågor" resp. "ekonomiska frågor".

Man kan tänka sig att använda ett och samma telefonnummer — typ 90 000 — till MEDBORGARKONTORET för alla sorters kontakter gentemot offentlig sektor. Om de handläggare som tar emot telefonförfrågningen har tillgång till flera myndigheters datamängder och samtidigt får stöd av olika beslutssystem, har man inte enbart rollen att hänvisa vidare utan även möjlighet att handlägga vissa frågor. Ett öppnare informationsflöde mellan myndigheterna kan därmed bidra till att minska antalet kontaktpunkter för medborgarna gentemot offentliga sektorn.

En bättre informationsspridning mellan olika offentliga organ behöver naturligtvis inte få dessa långtgående organisatoriska effekter men ändå leda till servicehöjningar. Redan nu förekommer samarbete mellan myndigheterna där exempelvis ett lokalt försäkringskassekontor även lämnar information om arbetsmarknadsfrågor. Tillgång till de bägge myndigheternas databaser kan förbättra servicen än mer.

Frågor om integritet, datakvalitet, registeransvar, offentlighet och sekretess gör att en helt fri informationsöverföring mellan myndigheterna kan vara svår att uppnå. Utvecklingen måste i stället bygga på att medvetna beslut fattas inom de myndigheter som berörs om vilken information som skall överföras och hur den skall användas. Först och främst gäller det att förenkla informationshanteringen mellan de offentliga organ som ligger inom samma eller likartat verksamhetsområde, alltså inom samma informationsdomän.

2.2.1.2 Bibliotekens roll

Många kommuner har sedan länge gjort biblioteken till centrum för informationsspridning till medborgarna. Informationsdelegationen för i sitt betänkande ett långt resonemang om bibliotekens möjligheter att fungera som informationscentraler. Man menar att mycket talar för att biblioteken skulle kunna utgöra en viktig resurs för den lokala informationsverksamheten. Bl a disponerar biblioteken ett stort antal loka-

ler spridda över hela landets kommuner, personalen är utbildad för att söka information m m.

Likafullt konstaterar delegationen att biblioteken ändå spelar en blygsam roll för den lokala informationen:

- Informationstjänsten är dåligt marknadsförd; många besökare förutsätter att man bara kan fråga om litteratur.
- Informationsdiskarna har relativt låg bemanning och informations-sökande vill troligtvis ogärna stå i kö för att ställa frågor som sammanhänger med personliga förhållanden.
- Bibliotekarierna ser boken och läsandet som sin huvuduppgift — även om intresse för bredare informationsarbete ökar.
- Allmänheten anser inte biblioteken vara en plats dit man naturligt vänder sig för att få samhällsinformation."

Förutsättningen för att omforma biblioteken till informationscentraler måste bygga på ett grundläggande samarbete mellan bibliotekarierna och personalen på de myndigheter vars information biblioteket skall sprida. På sätt kan man få förståelse för varandras yrkesroller och sätt att informera. Erfarenheten visar att gemensamma projektarbeten kring datoriserad information kan ha denna verkan. På vissa ställen kan det vara naturligt att göra biblioteket till MEDBORGARKONTOR — som alltså inte bara informerar utan också handlägger ärenden — men denna lösning är inte självklar. Lokala geografiska, lokalmässiga och personella hänsyn måste vägas samman.

2.2.1.3 Kommuninformation i Uppsala

Redan 1971 inrättade Uppsala kommun en informationscentral med huvudsaklig uppgift att besvara allmänhetens frågor om vart man skall vända sig i den kommunala förvaltningen. Förutom att svara på frågor om det som rör kommunens förvaltningar har centralen — som fr o m 1978 kallas Kommuninformation — till uppgift att sköta utskick av informationsmaterial till nyinflyttade, arrangera studiebesök och utställningar m m. Kommuninformation serverar även biblioteken med aktuellt kommunalt material.

Kommuninformation är en länk mellan medborgare och tjänstemän/politiker. Man vill både informera utåt om kommunens service och föra vidare synpunkter från medborgarna in i den kommunala apparaten.

Under 1986 hade Kommuninformation 11 554 kontakter med allmänheten varav 7 876 besök och 3 678 telefonsamtal. Under 1987 hade man 9 143 kontakter varav 4 955 besök och 4 188 telefonsamtal. Nedgången i besök beror till största delen på att man under året flyttade in i provisoriska lokaler.

2.2.2 Medborgaren kommunicerar direkt via terminal m m

2.2.2.1 Datorer i hemmet

Utan att ha statistiska bevis tror vi — som arbetat med denna rapport — att hemdatoriseringen kommer att gå relativt fort under kommande fem år. En bidragande orsak är den datasatsning som sker på ungdomar i skolan och den ökade användningen av speldatorer i hemmen. En ytterligare orsak är att allt fler arbetstagare skaffar sig datormognad genom att använda persondatorer på jobbet. Dessa persondatorer kommer också att användas för deltids- och kvällsarbete i hemmet och i avslutning här till även utnyttjas för körning av privata program.

En ännu svårare fråga är hur pass mycket de eventuella hemdatorerna kommer att användas för att kommunicera med offentlig sektor. Många kontakter med myndigheterna sker i särskilda livssituationer. Om du vill byta bostad kan du stå uppkopplad mot kommunens bostadsförmedlingsregister. Som förälder till sjuka barn vill du enkelt sända ett brev via PCn som dels innebär en anmälan till försäkringskassan, dels informerar både skola och fritids att barnet inte kommer i dag.

Det finns även andra tillämpningar som man med relativt liten utvecklingskostnad mycket snart skulle kunna nå direkt från hemmen i de flesta kommuner. Om du är idrottsintresserad skall du via din hemdator själv kunna fråga kommunens dator om ev lediga lokaler samt boka tid. Om du skall ta dej från en plats till en annan med kollektiva transportmedel skall du kunna fråga trafikbolagets dator om snabbaste färdväg och vid vilken tidpunkt du är framme vid slutstation. Biblioteket skulle kunna ge information om nya böcker och du skulle kunna beställa via datorn. Likaså skulle kultur- och föreningsutbudet kunna presenteras och ev biljettbeställning också ske via datorn.

Dessutom kan man naturligtvis ha PCn för information om kommunens telefonnummer, vem gör vad, adresser, öppettider m m. På datamedium kommer denna information alltid att vara aktuellare än exempelvis i telefonkatalogen.

Inte minst är det en ekonomisk och en teknisk fråga hur pass mycket man kommer att använda persondatorer i hemmen för dessa ändamål. Prisbilden för datorkommunikation måste förmodligen vara mycket låg och användarvänligheten mycket hög.

Bedömningar av hemdatormarknaden. 1984 gjorde Datadelegationen en rapport om användningen av hemdatorer. I denna kom man fram till slutsatsen att "det knappst finns några påtagliga skäl att tro att hemdatorförsäljningen blir en massmarknad".

I rapporten redovisar man en undersökning som statistiska centralbyrån genomförde i juni 1984 och i vilken man uppskattade att ca 140 000 hushåll hade hemdator.

Delgationen gör också bedömningen att datoranvändningen i hus-

hållen kommer att öka i framtiden. Man saknar dock underlag för kvantitativa bedömningar men menar "på goda grunder att det inom 3—5 år kommer att finnas ett betydande antal datorer i svenska hushåll."

Under 1985 och -86 har en stor del av persondatormarknaden stagnat. På grund av det har ett flertal dataföretag försvunnit från marknaden.

Statistik från USA visar att 50—70% av de persondatorer som säljs över disk går till hemmen.

2.2.2.2 Andra media

Publika terminaler. Ett annat sätt för allmänheten att ha direkt åtkomst till olika databaser är att placera publika terminaler på platser som är livligt frekventerade t ex bibliotek, affärer, flygplatser. Terminalerna kan dels användas för att söka information, dels fungera som elektronisk anslagstavla och mailsystem.

Erfarenheterna hittills är inte särskilt positiva. Ofta innehåller databasen alltför allmän samhällsinformation som sällan förnyas. Den blir därmed inte intressant att söka i mer än någon enstaka gång. Oftast är Vidotex det tekniska system man valt för informationspresentationen. Hittills verkar dock Videotex inte ha fått den stora expansion som många förutspådde.

Vid ett besök några av oss gjorde i San Francisco studerade vi dock ett system med publika terminaler som verkade användas på ett positivt sätt. Terminalerna fungerade inte i första hand som sökterminaler mot databaser utan som mail- och konferensterminaler där vem som helst fick skriva vad som helst. (Se vidare bilagan Rapport från studieresa i USA, sid 10—12).

Massmedia. Radio, TV, tidningar och andra massmedia bör kunna stödjas i sin nyhetsbevakning genom att via terminal på redaktionerna stå direkt uppkopplade mot myndigheternas och kommunens datorer för att kolla diariesystem och ärende/protokollsystem.

Telefonen. Det enklaste sättet att förbättra servicen med stöd av informationsteknik är nog att effektivisera användandet av telefonen. Det kan exempelvis gälla sådan enkla saker som telefontider och telefondisciplin.

2.3 Informationsteknik för ny service till informationssvaga grupper

Informationsvägarna och utformandet av informationen till allmänheten bör anpassas efter den enskildes behov. Att vissa befolkningsgrupper och individer av olika anledningar är "informationssvaga" får

inte vara ett hinder för dessa att tillgodogöra sig offentlig service och få del av sina rättigheter.

En rätt använd datateknik ger stora möjligheter att individanpassa servicen. Men för att denna utveckling skall komma de mer informationssvaga grupperna till del fordras politiskt beslutade satsningar. Många förutsäger i stället att det nya "informationssamhället" kommer att fördjupa de sociala klyftorna.

Följande grupper kan ha särskilda behov av informationsinsatser:

- Grupper med läs- och skrivsvårigheter. Så länge den huvudsakliga kommunikationsformen med datorer är textskärm och tangentbord har dessa grupper svårt att ta ett bildskärmsarbete. Problemen har framkommit vid olika undersökningar i industrin.

Men redan nu används exempelvis "rättstavningssystem" (ordböcker) i flera ordbehandlingsprogram. Maskinen rättar alltså själv den text som skrivs in.

Svårigheten att fylla i blanketter kan avhjälpas med enkla självinstruerande dataprogram med grafik och syntetiskt ljud.

Röststyrning och röstinmatning verkar bli allt vanligare i datorsammanhang. Voice-mail kommer snart att kunna användas via telefonen.

- Invandrare. Redan nu finns bra översättningsprogram på ett flertal språk. Dessa kan underlätta för kommunerna att ta fram bra informationsmaterial m m.
- Handikappade. Beroende på handikapp kan naturligtvis datortekniken på många olika sätt bidra till att göra servicen mer tillgänglig. Exempelvis skulle myndighetskontakter via ett datorbaserat mailsystem förmodligen kunna göra det lättare för många döva att tillgodogöra sig servicen.

3 Informationshantering för serviceorganisation

3.1 Information för arbetsenheten

Den del av offentlig förvaltning vilken vi som medborgare i de flesta fall möter är "frontpersonalen" inom en "arbetsenhet". Det kan vara en sjuksköterska på en klinik, en förmedlare på ett arbetsförmedlingskontor eller en byggnadsinspektör vid en byggnadslovsenhet. Vid arbetsenheten skapas en stor del av den information som i aggregerad form återfinns högre upp i organisationen.

Arbetsenheten kan sägas använda två olika informationsmängder:

- Den ena behandlar verksamhetsinformation och berör kundrelationen direkt.
- Den andra behandlar administrativ information till stöd för verksamheten t ex i ekonomiadministration och personaladministration.

Naturligtvis finns kopplingar mellan dessa informationsområden.

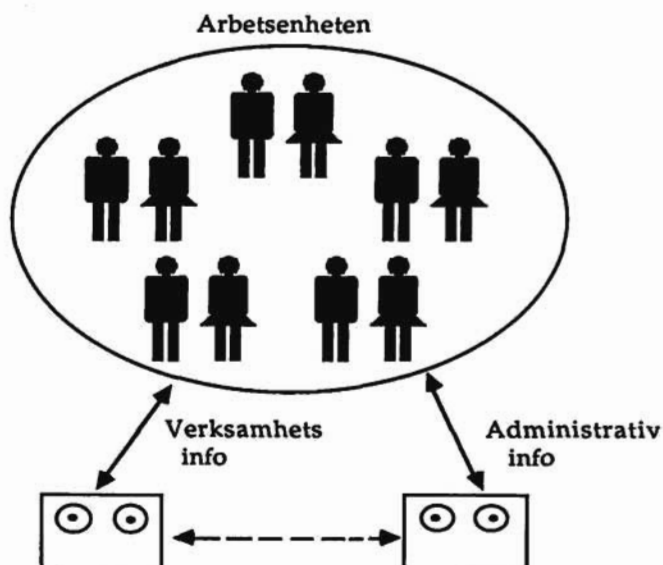


Bild 3.1 Arbetsenheten behöver både verksamhetsinformation och information för administrativt stöd. Dessa informationsmängder börjar allt mer integreras

Verksamhetssystem. Det är omöjligt att här närmare gå in på den stora mängd verksamhetssystem som finns inom offentlig förvaltning.

Ett av målen med de servicesatsningar som pågår inom stat, kommun och landsting är att bättre anpassa sig till den enskilde medborgarens krav. För att klara den varierande kravbilden bör informationssystemen vara så flexibla att de ger möjlighet till olika lösningar för kunden. Informationssystemen bör inte enbart följa den formella organisationsstrukturen utan även ge "frontpersonalen" möjlighet att skaffa information från annat håll. De enfunktionsterminaler som i stor utsträckning används vid dagens ärendehantering ger inte möjlighet till denna informella informationshantering.

Elektroniska mail- och konferenssystem är exempel på system som kan möjliggöra för frontpersonal att söka lösningar på olika problem långt utanför den ordinarie linjen. Kommundata AB har nyligen börjat marknadsföra KOM-systemet under namnet Kommun-KOM. Vissa personalgrupper t ex socialsekreterare och organisationssekreterare har redan skapat speciella möten för att informera varandra över kommungränserna.

Många arbetsenheter skaffar också egen datorkraft, antingen persondatorer eller en minidator. Även detta ger större frihet att hantera sin egen information.

Ur informationssynpunkt är det dock viktigt att se arbetsenheten som en del i den större organisationen. De "högre" nivåernas krav på information för ledning och uppföljning måste tillgodoses.

Administrativa stödssystem. I de pågående förändringsarbetena inom offentlig sektor görs ofta arbetsenheten till självständig resultatenhet med eget ansvar för verksamhets-, ekonomi- och personalfrågor. Poängen är att göra frontorganisationen så flexibel som möjligt. Med det egna resultatansvaret följer att arbetsenheten får eget ansvar för fastigheten, städning, fakturahantering, ekonomiredovisning, anställning av vissa persongrupper, inköp, beslut om semester och tjänstledigheter m m. Dessa stödrutiner har ansvarsmässigt legat på helt andra enheter tidigare t ex ett inköpskontor, ett ekonomikontor, en städavdelning, ett personalkontor osv.

Hur de administrativa stödssystemen utformas är viktigt för resultatenheten. Dessa skall ju skötas av personalgrupper som inte är specialutbildade härför. Det måste därför göras en bedömning av hur stor del av administrationen som kan decentraliseras utan att störa serviceproduktionen. Ofta måste kontoplanen och budgetprocessen omarbetas för att spegla de förändrade ansvarsförhållandena.

Datortekniken kan medverka till att förenkla administrationen vid resultatenheten. Exempelvis har några kommuner installerat terminaler vid daghem och servicehus. Personalen rapporterar därmed direkt till redovisnings- resp lönesystemen. Man använder även terminalen för att beställa mat från ett gemensamt storkök. Matens näringsvärde och kostnad redovisas i systemet.

Ur datakvalitetssynpunkt är det bra att den ekonomi- och löneinformation som läggs in i systemen skapas nära källan. En förutsättning är dock att personalen har tillräcklig kunskap om de kommunala löneavtalen resp kommunens ekonomiadministration så att felaktigheter undviks. *Kunskapssystem* inom områdena personal- och ekonomiadministration skulle kunna fungera som stöd till frontpersonalen. Efter som dessa personalgrupper inte kommer att bli regelbundna terminalanvändare fordras att systemen blir användarvänligt utformade.

3.2 Organisations- och regelförändringar som påverkar förvaltningarnas informationshantering

De pågående utvecklingsarbetena inom den offentliga sektorn kommer att påverka informationshanteringen.

Ökad helhetssyn. Exempelvis har det stor betydelse för informationshanteringen om de administrativa och beslutande nivåer som ligger ovanför "resultatenheten" är funktionellt eller geografiskt indelade. Inom den regionala och lokala offentliga förvaltningen pågår en utveckling mot att verksamheten mer skall präglas av en helhessyn på människan i det lilla geografiska området. Exempel på detta är försöken med samordnad länsförvaltning i Norrbotten och de kommuner som infört kommundelsnämnder.

De administrativa systemen i dessa organ måste bygga på integration och samordning av informationen. Beslutande organ — t ex länsstyrelsens styrelse och kommundelsnämnden — måste kunna sammanväga helt disparata verksamheter till en helhet. Datortillämpningar kan på ett bra sätt stödja denna integrerade informationsbehandling.

Från speciallagstiftning till ramlagstiftning. Inom offentlig förvaltning finns en utveckling bort från speciallagstiftningen till att styra verksamheten med ramar och mål. Verkligheten är så pass komplicerad och med så många intressenter inblandade att den lokala nivån — inom vissa ramar — tillåts tillämpa lagar och föreskrifter efter egna förhållanden.

Även denna utveckling mot ett mer differentierat serviceutbud kan stödjas med datorteknik. Exempelvis kan de ökade informationsmöjligheter som konferens- och mailsystemen skapar ge underlag till allt fler verksamhetsidéer. Kunskapssystemen kan utformas efter lokala tillämpningar av regelsystemen.

Storskaligheten inte längre självklar. På lokal och regional nivå ifrågasätts nu de storskaliga lösningar som varit regel inom offentlig verksamhet under efterkrigstiden. Tendensen finns åtminstone inom de "mjuka" verksamheterna. I linje med detta ifrågasätts också de stora centrala datasystem som byggts upp.

Modern mikroelektronik kan naturligtvis på ett positivt sätt stödja de småskaliga organisationslösningarna.

Utvecklingen mot *decentralisering och service* beskrivs på andra håll i rapporten.

3.3 Information för informell organisation och självlärande

Den serviceorienterade typ av organisation som nu eftersträvas måste vara mycket mer öppen och kunskapsorienterad (sjävlärande) än den traditionella byråkratiska myndighetsorganisationen. Som tidigare påpekats kan datortekniken understödja en utveckling mot mer informella organisationstyper. Konferenssystemen skapar ny kommunikation som annars aldrig uppstått och som ofta går i helt andra banor än i den traditionella linjeorganisationens fasta informationsmönster.

Inom förvaltningar där *myndighetsrollen* överväger kommer dock organisationen att även fortsättningsvis att ha en byråkratisk och formell struktur för att klara en enhetlig regeltolkning. Här kan man förutse en ökad användning av strukturerad information i databassystem och beslutsstödssystem.

I staber och i mer serviceorienterad verksamhet som kräver generallistkompetens kan man däremot förutse en ökad användning av ostrukturerad information genom konferenssystem.

3.4 Information mellan myndigheter

I den offentliga sektorn tagen som helhet kan förändrade informationsflöden mellan myndigheter/kommuner medverka till att skapa nya och mer ändamålsenliga huvudmannaskaps- och organisationsformer. Av flera skäl behövs ett nytänkande i organisationsfrågor:

- Det är dyrt att upprätthålla en fullgod service i glesbygden. De flesta statliga och kommunala institutioner centraliserar gärna sin verksamhet till tätorter. Enkel tillgång till olika myndigheters information kan medverka till att nya samarbetsformer inom den offentliga sektorn skapas vilket gör det möjligt att ha kvar en bra glesbygds-service. Genom att skapa MEDBORGARKONTOR där tjänstemännen når flera myndigheters datasystem kan gemensam personal serva medborgarna i de flesta administrativa frågor.



Bild 3.2 Tillgänglighet på offentlig service i glesbygd kan förbättras med informationsteknik

- Offentlig sektor är starkt sektoriserad. Detta gäller dels mellan huvudmännen och dels inom huvudmännens organisationer. För att som medborgare tillgodogöra sig den offentliga sektorns service måste man vara relativt väl insatt i dess organisation. I exempelvis byggnadsärenden kan en medborgare tvingas ha en mängd kontaktpunkter under handläggningstiden av ärendet. Som handikappad kan man behöva ytterligare "ingångar" för att få leva ett bra liv.

På flera håll inom den offentliga sektorn börjar man intressera sig för en smidigare informationsöverföring. I Västernorrlands län bedriver länsstyrelsen projektet "Databas-Y" som går ut på att med bättre informationsförmedling stödja småföretag och allmänhet. I Gävleborg pågår ett projekt med samma inriktning. Planverket bedriver "PIA-projektet" där man söker förbättra informationsströmmarna mellan kommuner, regionala statliga organ och centrala ämbetsverk i planfrågor. Även inom miljövärdens område bedrivs likartade aktiviteter.

4 Informationshantering för ledarskap, förändring och uppföljning/utvärdering

4.1 Ledarskap

Som ett resultat av det kärva samhällsekonomiska läget och som viktig del i utvecklingsarbetet diskuteras ledarskapsfrågor inom offentlig sektor livligt.

Vad är ledarskap. Alla "managementprofeter" presenterar sin uppsättning variabler som är väsentliga för ett bra chefsskap. Dessa variabler brukar — med en viss vinkling mot offentlig verksamhet — innehålla ungefär följande. Ledarskap innebär att:

- genomföra de politiska målen
- vara resultatorienterad
- kunna stimulera personalen
- följa upp och utvärdera resultaten
- vara lyhörd för medborgarna
- ge politikerna relevant stöd
- kontrollera kostnader/effektivitet
- m m.

Innehållet i chefsskapet varierar naturligtvis beroende på i vilken organisation man jobbar i — dess verksamhet och kultur — samt på vilken nivå i organisationen man är chef.

Men ett chefsskap bygger i stor utsträckning på att snabbt kunna reagera på informatin som antingen kommer från den egna organisationen eller omvärlden. Den i särklass största delen av åtminstone högre chefers jobb är att söka och utbyta information.

Ledarskapsinformation. Eftersom ledarskap är ett informationsintensivt arbete kan informationstekniken på många sätt fungera som stöd. Beträffande den *interna informationshanteringen* bör chefen ha enkla datasystem för:

- ekonomiinformation
- personalinformation
- verksamhetsinformation
- att hitta handlingar (sökssystem)
- beslutsstöd
- agenda.

Han bör också lätt kunna ta fram *extern omvärldsinformation* via datorn såsom exempelvis:

- sysselsättningsläge
- nyhetsbanker (där han har en färdig sökprofil)
- demografiska data
- m m.

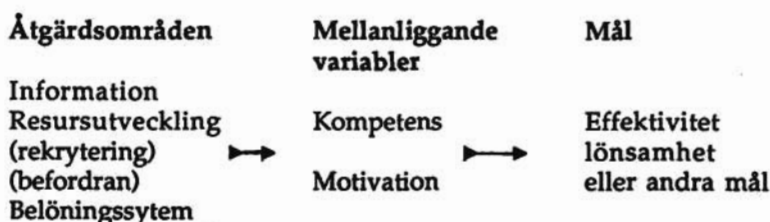
För att tillföra sitt beslutsunderlag ytterligare information samt för att lättare stå i kontakt med olika personer bör chefen ha ett *mail- och konferenssystem*.

Detta är också ett sätt att minska resandet och sammanträdeshysterin. Som tidigare påpekats innehåller chefsrollen stor "social yrkeskunskap" som exempelvis att kunna stimulera, övertala, ta nya kontakter m m. Dessa funktioner sker bäst vid sammanträffanden människa/människa och kan ej datoriseras. Här spelar chefs personliga sociala förmåga den största rollen.

4.2 Information för förändring

Informationen är ett nyckelområde när det gäller att mobilisera mänskliga resurser på en arbetsplats. Professor Johan Arndt menar att informationen är en del i den interna marknadsföringen som syftar till att göra varje person skickligare och kunnigare i sitt arbete samt mer motiverad och identifierad med organisationen. Förutom information bör ledningen även använda resursutveckling (rekrytering, befordran) och belöningsystem för att aktivera de anställda i organisationen.

Arndt sammanfattar begreppet intern marknadsföring i följande bild:



Arndt menar att i många företag har informationsavdelningarna en reaktiv, bromsande och avskärmande funktion. "I framgångsrika organisationer finner vi ofta informationsavdelningen i en pro-aktiv roll, som ett viktigt instrument för den högsta ledningen för tvåvägskommunikation och inkopplande av så många som möjligt i beslutsprocessen. Det är därför vanligt att man ger informationsfunktionen en högre rang under kulturrevolutioner och stora förändringar."

Att som Arndt se informationen som en strategisk styrvariabel för att på så sätt mobilisera de anställdas resurser kring vissa mål är ett synsätt som succesivt börjar finnas inom offentlig sektor som resultat av serviceorienteringen. Bl a utgör personaltidningen numera en viktig resurs i förändringsarbetet. Vissa organisationen har även börjat utge särskilda tidningar för chefsgruppen. Vid varje större förändring ges en mängd lättläst informationsmaterial ut och möten hålles med de berörda personalgrupperna. Möjligheterna till desktop-publishing underlättar avsevärt framtagandet av snygga och aktuella material.

Datortekniken i övrigt är väl inte självklar i ett mobiliseringsarbete. Konferens- eller mailsystem ger dock möjlighet till ökad *intern dialog* som komplement till möten och konferenser under förändringsfasen.

Av Arndts resonemang kan man också dra en mängd andra slutsatser beträffande organisationsutformningen inom offentlig sektor. På många håll har de enheter som arbetar med information relativt låg status. I stället bör informationsfrågorna — både externa och interna — som strategisk resurs läggas nära ledningsnivån. Det finns också skäl att överväga hur ett närmande skall kunna ske mellan informationsavdelningen och ADB-avdelningen. Bägge har gemensamma strategiska informationsuppgifter men lever nu oftast "i olika världar" på helt skilda organisatoriska enheter.

Frågan är om inte den decentrala organisationstyp som nu skapas inom offentlig sektor kräver ett helt nytt centralt stabsorgan som i sig knyter samman alla de åtgärdsvariabler Arndt pekar på. Det innebär att man direkt under de högsta chefsnivåerna eller politiska nivåerna skapar ett samlat utvecklingsorgan som arbetar med informationsutveckling, organisationsutveckling och personalutveckling under begreppet "intern marknadsföring". Ett exempel på en organisationsform som pekar i denna riktning är de nybildade samordnings- och utvecklingsenheterna vid länsarbetsnämnderna.

4.3 Utvärdering/uppföljning — exemplet kvalitetsbokslut

En viktig del i ledarskapet är som ovan påpekats att följa upp och utvärdera verksamheten. I en nyligen utkommen skrift menar författarna Andersson/Ockborn att informationen i kommunerna bl a har följande strategiska värde (resonemanget är tillämpligt på hela den offentliga förvaltningen):

- Aktiv målstyrning kräver informatin om resultat, utfall och kvalitet.
- För värdering av en verksamhets resultat räcker det inte med endast uppgifter från den ekonomiska bokföringen.
- Förändring av verksamheter kräver information om effektivitet, nytta och kostnader.

- Aktiv och dynamisk planering kräver snabb och relevant information om omvärldsförändringar.

Kvantitetsmått och kvalitetsmått lika viktiga. De senare har alltid varit svårare att få fram, men olika mätetal kan tjäna som indikatorer på kvalitet. Exempel på sådana i kommunal verksamhet är:

- resultatmått (hur väl lyckas man rehabilitera socialt drabbade)
- brukarnas upplevelser och värderingar av levererad service (enkäter, registrering av klagomål och beröm m m)
- efterfrågan och kösituation till viss service (barnomsorgskö)
- brukar- och klientgruppers sammansättning (andel handikappade, flerspråkighet etc i olika kommundelar)
- tillgänglighetsdata t ex handläggningstider, väntetider osv
- personalsituation inom en viss verksamhet (personalomsättning, åldersfördelning, sjukfrånvaro, utbildning m m)

Kvalitetsbokslut. Målstyrning är ett av honnörsorden i de pågående servicesatsningarna inom offentlig sektor. För att denna styrform skall bli en realitet måste myndigheten dels kunna beskriva verksamheten i mer kvalitativa termer och dels skaffa metoder för att följa upp målen. I dag beskrivs verksamheten mest i ekonomiska termer och uppföljningssystem saknas nästan helt.

Ett exempel på en åtgärd som pekar i denna riktning är att bygga upp ett system för KVALITETSBOKSLUT. Vanligtvis utarbetar de offentliga organen ekonomiska kvartalsbokslut vilka kan kompletteras med kvalitetsbokslut någon eller några gånger per år.

Exempelvis kan ett representativt urval av föräldrar med barn på dagis och familjedaghem få besvara en enkät med frågor om barnomsorgsverksamheten. Likaså kan urval åldringar intervjuas om kvaliteten på kommunens äldreomsorg.

Några "oberoende bedömare" kan dessutom värdera kommunens snöröjning eller gatuunderhåll några gånger per år.

Detta innebär att en stor mängd ny kvalitativ information måste behandlas i kommunen. På samma sätt som datorer numera är nödvändiga för ekonomisystemen är de förmodligen också nödvändiga hjälpmedel i de "kvalitetssystem" som byggs upp. Bra statistik-, analys och kalkylprogram kommer att förenkla hanteringen av kvalitetsinformationen.

Det är absolut nödvändigt att frontpersonalen i de verksamheter som skall utvärderas är överens med förvaltnings- och kommunledning om hur utvärderingen skall ske. Det är frontpersonalen som har direktkontakt med kunden och kan de kvalitativa inslagen i jobbet.

Ett systematiskt utvärderingssystem behöver naturligtvis inte vara så ambitiöst så man bygger upp helt nya bokslutsrutiner. Lika nödvändigt är att personalen på en arbetsenhet i samtal med "konsumenterna" hör efter om eventuella synpunkter på servicen. Då och då samlas personalgruppen och diskuterar vad som framkommit.

5 Informationshantering för politik

Som en del i pågående utvecklingsarbeten inom offentlig sektor menar många att även politikerrollen måste förnyas. Från att styra i detaljer bör de förtroendevalda i stället fastställa mål och ge ekonomiska ramar samt politiskt följa upp verksamheten. Mycket av det som i föregående avsnitt skrivits om ledning och uppföljning är därför tillämpligt även under denna rubrik.

Det är framför allt på två sätt som informationsteknologin kan ge ett stöd åt politiken:

- dels kan den bidra till en förnyelse av den *politiska processen*,
- dels kan den göra det enklare för medborgarna att skaffa kunskap i politiskt viktiga frågor (*demokratins innehåll*).

Politiska processen. Vad gäller datortekniken har man länge talat om "elektroniska folkomröstningar" som ett område där hemterminaler kan användas för att förnya den politiska processen. Många menar dock att detta sätt att avläsa folkviljan riskerar att förstärka den fragmentering och fokusering på en fråga i taget som redan är så dominerande i den politiska debatten. Datortekniken bör i stället användas till att öka den politiska kunskapen och förstå politiska samband.

Datortekniken kan fungera som ett stöd åt politiken genom att exempelvis knyta samman partigrupper på lokal och regional nivå med elektroniska konferenssystem. Vad man kan uppnå är följande:

- Färre sammanträden. Genom att ha kontinuerliga elektroniska möten kan "sammanträdesraseriet" minska. Kommunala nämndledamöter kan ha ett gemensamt elektroniskt möte där man löpande avhandlar nämndens ärenden. Likaså kan partigrupperna ha sina särskilda data-konferenser. Detta skapar också förutsättningar för att ha väl beredda ärenden de gånger nämndens ledamöter träffas.

Man kan naturligtvis också tänka sig liknande typer av elektroniska partimöten på nationell nivå eller i ett län.

- För det andra kan datortekniken göra det lättare att nå de toppolitiker som sällan är anträffbara. Ett mail-system kan i viss utsträckning ersätta telefonen.
- För det tredje kan tekniken stödja informationssvaga politiker. En anser sig många fritidspolitiker och lokala partiföreningar ha svårt att kunna påverka de beslut som fattas i nämnder och styrelser inom komuner och landsting. Man känner sig otillräckligt informerade om aktuella frågor inom kommunen och man hinner inte yttra sig innan frågan skall behandlas i en beslutande församling. På grund av informationsbrist har man svårt att hävda sig mot heltidspolitikerna.

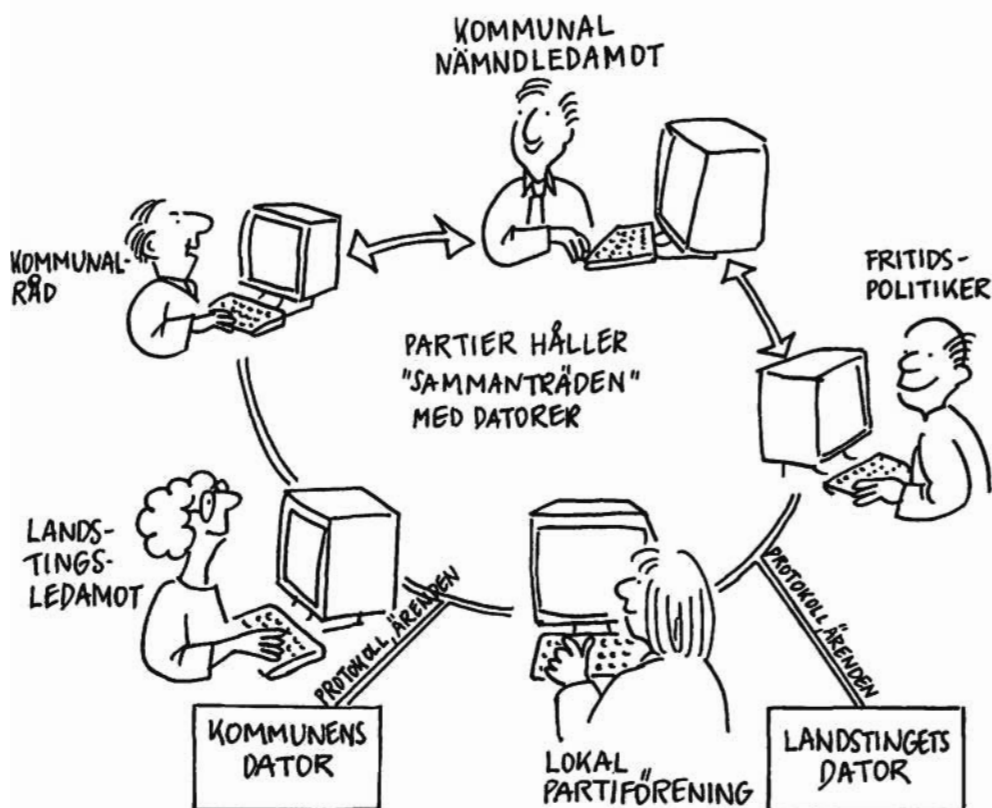


Bild 5.1 Fördjupa demokratin med stöd av informationsteknik

Genom att koppla upp sig mot ärende/protokollsdbaser och diari-er i kommunerna kan dessa lokala politiker hålla sig mer informerade om aktuella frågor. Med tidigare beskrivna mötesystem kan lokalpolitikerna också yttra sig över frågorna till berörda beslutsfattare.

På vissa orter där kabel-TV och närradio införts används dessa tekniska lösningar för att exempelvis göra utsändningar från kommunfullmäktigemöten samt för att engagera befolkningen i olika lokala frågor. I närradion deltar de politiska föreningarna med att sprida partipolitisk information.

Politikens innehåll. Datortekniken kan även användas för att förmedla kunskap i aktuella politiska frågor till medborgarna. På kommunal nivå kan man tänka sig att olika intresseorganisationer, tidningar och även privatpersoner kan koppla upp sig mot kommunens databa-

ser. Förutom ärenden och diariesföringen kan exempelvis frågor om miljön, trafikplaneringen, stadsbyggnadsplaner vara intressanta. Även på riksnivå finns databaser som kan användas till detta. Statskontorets projekt om "Informationsdatabaser" (IDB) behandlar dessa frågeställningar.

I IDB-projektets arbetsrapport "Samhällsinformation och medborgarinflytande" poängteras att kunskapen i samhället är snedfördelad och att snedfördelningen även gäller det kommunikativa beteendet i form av medverkan i samtal och diskussioner, föreningsaktivitet, försök att påverka förhållanden på arbetsplatsen och i kommunen etc. Trots en intensiv debatt och omfattande forskning har samhället ännu idag ingen riktigt framgångsrik metod för att motverka eller överbrygga dessa skillnader mellan medborgarna.

Arbetsrapporten framhåller fyra faktorer som viktiga när det gäller informationsinhämtande och aktivt engagemang:

- individuella förutsättningar t ex utbildning
- miljön, dvs om individen har goda kontakter i närmiljön
- informationens innehåll. Informationsbehovet varierar starkt beroende exempelvis på den sociala position individen har
- kanalen. Olika grupper använder olika media när de hämtar information.

En slutsats i arbetsrapporten är att i stället för att i efterhand söka studera om särskilda informationsinsatser lett till ökat samhällsengagemang, "börja i andra ändan och se vad som egentligen engagerar människor och vilka hjälpmedel de behöver resp faktiskt använder för att påverka i sådana frågor. Man skulle därvid kunna studera kommunikationsströmmarna som sådana — deras riktningar, styrka, innehåll och effekter."

6 Några scenarios

6.1 Byggnadskansliet på 2010-talet

På byggnadskansliet har jourhavande kanslisten Rune fått besök av ett medelålders par. De har förklarat att de gärna vill bygga ett litet fritids-
hus på en tomt i skogen i närheten av sjön Lången. Tomten kan de få
köpa av bonden som de känner. De har med sig ett kartutsnitt där de
markerat läget för tomten och några ritningar på huset de tänkt uppfö-
ra. Rune känner ganska väl till den aktuella trakten sedan tiden som
mätare vid mätningsskontoret då han for omkring en hel del. För tio år
sedan, vid den stora omorganisationen, bytte han till de nuvarande ar-
betsuppgifterna som delas mellan ajourföring av det Geografiska Infor-
mations-Systemet (GIS) och servicearbetet vid byggnadskansliet.

Efter att ha fått en del uppgifter av paret registrerar Rune ärendet i
Byggnadskansliets Ärendehanteringssystem (BÄR) och läser in karta
och ritningar på kansliets snabbscanner som är kopplad till BÄR. Där-
efter frågar han på snabbtelefonen om jourhavande ingenjören, Inger,
som sitter i ett rum intill kan ta emot ett enklare ärende. Inger som är
mitt uppe i ett komplicerat ärende undrar om de besökande kan vänta
en kvart och om Rune under tiden kan förbereda handläggningen.
Detta går bra och medan de besökande slår sig ner och tar sig en kopp
kaffe börjar Rune ta fram underlag för bygglovgranskningen.

Via sin bildskärm söker han ut uppgifter i de informationssystem
som byggnadskansliet har tillgång till. Först kontrollerar han uppgifter
om stamfastigheten och fastighetsindelningen samt vilka restriktioner
som gäller i området. Några områdesbestämmelser finns inte, Rune
hittar bara ett strandskydd och några fornminnen på betryggande av-
stånd från den tänkta tomtplatsen. Inte heller några andra sektorintres-
sen t ex naturvården eller jord- och skogsbruket finns registrerade. Där-
efter plockar han fram de närbelägna ärenden byggnadskansliet haft de
senaste 10 åren och konstaterar att lov givits för några likartade fritids-
hus en halv kilometer norrut. Alla uppgifter liksom en aktuell kartbild
som bl a innehåller översiktlig information om geologi och vegetation
kopieras automatiskt in i ärendet från GIS.

Byggnadskansliet som informationscentral. Telefonen ringer. Det är
polisen som från en av sina radiobilar vill veta vem som äger huset på
adressen Plangatan 10. Man har just omhändertagit en berusad man
som försökt bryta sig in i huset. Mannen påstår att han just köpt huset
och låst sig ute. Hans identitet stämmer inte med namnet på brevlå-
dan. Rune går in i kommunens Fastighetsinformationssystem (FIR)

där han via adressen snabbt får tag på bl a fastighetsbeteckning och ägaruppgifter. Han kan snabbt konstatera att mannens uppgifter stämmer och minns att han själv befann sig i en liknande situation för många år sedan. Bra informationssystem är faktiskt väldigt humana tänker Rune.

Den nya informationsteknologin hjälper till i handläggningen. Under tiden har Inger just avslutat sitt arbete med ett ärende som skall behandlas vid ett samrådssammanträde i morgon. Det är fråga om utformning och placering av en hög och ganska anslående reklampelare som ett företag vill placera före avfarten till kommunens köpcentrum. Ärendet är känsligt, inte bara med tanke på landsskapsbilden och ur trafiksäkerhetssynpunkt. De andra affärsmännen vid köpcentrat kommer säkert också att ha en del synpunkter på hur den kommer att påverka deras egna skyltar och marknadsföring. Alla dessa intressenter är tillsammans med jourhavande byggnadsnämndspolitiker kallade till morgondagens möte. Detta ordnade Rune snabbt efter lunch med hjälp av kommunens register och elektronisk post — alla inbjudna hade också bekräftat vid 18-tiden.

Vad Inger gjort är att hon placerat in reklampelaren i en digital landskapsmodell (egentligen kommunens GIS) och studerat den från olika perspektiv. Underlaget; en digital ritning med måttuppgifter samt koordinater för läget, kom på ett magnetkort med posten i morse. Inger har också provat ett antal alternativa placeringar samt minskat dimensionerna på pelaren. Allt som allt har hon bestämt sig för ett 25-tal illustrativa vyer i färg som hon sparat i systemet för morgondagens redovisning och diskussion i samrådssalongen.

Samrådssalongen är planeringens AV-central. Denna fantastiska salong innehåller avancerad informationsteknologisk utrustning för att underlätta redovisning och åskådliggöra olika alternativ inom planering och byggande. Bland utrustningen kan nämnas stora färgskärmar, system för 3-dimensionell betraktning, miniterminaler vid varje arbetsplats för informationssökning, datakonferenser och åtkomst till de gemensamma systemen och skärmarna.

I dag har samrådssalongen varit upptagen hela dagen med arbetet på den nya friluftssarenan som är tänkt att liva upp ett sterilt bostadsområde från 70-talet. Stadsarkitekten, byggherren med sin chefsprojektör, planarkitekten, överingenjören vid tekniska verken, byggkommunalrådet och en representant från hyresgästföreningen samarbetar i utformningen av denna intressanta skapelse. Anläggningen har ritats och projekterats helt digitalt i tre olika alternativ på underlag från kommunens GIS. Hela materialet finns inlagt i kommunens projekterings- och planeringssystem och man har nu tillsammans vridit och vänt, lagt till och dragit ifrån för att finna den bästa lösningen. Med hjälp av den nya tekniken har projekterings- och planeringsprocessen integrerats och effektiviserats så att tiden från idé till genomförande förkortats avsevärt. Inom några dagar kommer förslaget att visas i kommunens TV-kanal för alla kommuninvånare.

Allmänheten får direkta besked i enkla ärenden. Inne hos Inger får det medelålders paret veta hur de skall kunna förverkliga sin dröm om fritidshuset. Efter att vid sin bildskärm ha granskat lokalisering och bygget ur teknisk och brandsynpunkt ger Inger bygglov. Hon talar om vad lovet kostar och frågar om hon kan debitera något konto automatiskt. Hon berättar också att den obligatoriska lägeskontrollen av det färdiga bygget kommer att ske med hjälp av flygfotografering vid kommunens regelbundna omdrev. Beträffande tomtköpet och fastighetsbildningen hjälper hon också till med en beställning som går automatiskt till fastighetsbildningsmyndigheten. När paret frågar hur lång tid det tar innan de får gränserna utstakade går Inger in i fastighetsbildningsmyndighetens ärendehanteringssystem. Där kan hon se att handläggningstiderna för enklare avstyckningsärenden nu ligger på ca tre veckor.

När det tacksamma paret gått registrerar Inger sina åtgärder och arkiverar ärendet genom en enkel knapptryckning. De väsentligaste uppgifterna i ärendet och ritningarna kommer därmed automatiskt att sparas i byggnadskansliets ärendearkiv. Därefter tar hon itu med de ärenden som kommit in under dagen genom byggnadskansliets datasluss. Man kan sedan många år tillbaka beställa och få tjänster vid byggnadskansliet utförda via det allmänna datanätet. Ärenden och handlingar läses in och registreras automatiskt. Mottagandet kvitteras vid jourhavande ingenjörens kvälls genomgång.

De flesta ärenden är rena rutinen. Idag är det bara tre ärenden. Det första är en beställning av en bygglovkarta i en av tätorterna. Inger går genast in i GIS och får upp en översikt över tätorten. Med hjälp av denna förstorar hon upp det aktuella området och avgränsar bygglovskartans utsträckning. Därefter anger hon att hon vill ha fram en bygglovkarta varefter systemet börjar utsökning och framställning av denna. Efter några minuter kommer bygglovkartan i färg och med tillhörande beskrivning att plottas ut på kansliets färgrasterplotter. Alla uppgifter om befintliga (och planerade) gränser, byggnader, planer, ledningar, geoteknik etc finns lagrade i kommunens informationssystem för omedelbar åtkomst.

Det andra ärendet är en anmälan från Byggskolan om vilka ansvariga arbetsledare som genomgått den högre kursen i plastteknik. Detta är också ett rutinärende och Inger kan med några få knapptryckningar se till att dessa uppgifter uppdateras i arbetsledarregistret.

Det sista ärendet är en beställning av några husutsättningar från en byggfirma. Inger kontrollerar först att husen är beräknade och går därefter in i utsättarkalendern och planerar in utsättningarna. Som sista åtgärd framställer hon en bekräftelse med planerade utsättningstider som automatiskt sänds till byggfirman.

(Scenariot är hämtat ur BAR-slutrapport, ADB-stöd för byggnadskansliets ärendehantering av Hans Lovén Kommunförbundet.)

6.2 Fördjupat folkstyre med teknikens hjälp

Någon eller några intressenter har kommit fram till att ett stycke känslig natur behöver exploateras. En trafikled kommer att skära rakt genom ett skogsområde med hundraårig tallskog.

En av de aktiva fältbiologerna upptäcker ärendet när hon sitter i klubblokalen vid PC:n och söker efter intressanta saker i kommunens ärendedatabas. Möjligheterna till fritextsökning gör att man numera ganska snabbt hittar i databasen.

Och nu gick larmet. Visserligen var det inte som förr — när man ibland inget visste innan grävskeporna hade rullats fram — men det gällde ändå att inte förlora en sekund.

Fältbiologen, Johanna kan vi kalla henne, ringde till medlemmar som hade "jour" och såg till att telefonkedjorna sattes igång. Sedan ringde hon Pelle på lokaltidningen som hon visste brukar tända på den här typen av frågor. Nej, just i dag hade han inte varit inne och kollat i ärendedatabasen. Kommunens datorstödda diarium och protokolls-databasen bevakades rutinmässigt on-line medan ärendena bevakades av de olika reportrarna på deras eget initiativ från gång till gång.

Pelle slog på sin terminal och kunde snabbt konstatera att det här var hett. Han ringde omedelbart till kommunalrådet men hon var inte hemma, på kommunaldelsmöte någonstans meddelade mannen. Så småningom kom kommunalrådet hem och ringde omedelbart Pelle på tidningen. Öppenhet mot massmedia det var viktigt.

Och Pelle ville veta. Hur var det med den här nya trafikleden? Frågorna haglade. Och Lisa, kommunalrådet, kunde bara svara undvikande. Hon ville ju lita på dom som satt i facknämnderna och detaljer skulle ju inte hon hålla på med numera. Målstyrning var det som gällde.

Lisa såg redan rubrikerna. "Kommunalrådet visste inget" och "Tagen på sängen". Det sista var ju nästan bokstavligen sant. Men nu gällde det att gå till offensiv, tänkte Lisa, och gick och satte sig vid skrivbordet och slog på sin bärbara PC. Nu skall vårt fina datorstödda konferenssystem få visa vad det går för. Så skickade hon ett brev till partigruppens medlemmar där hon beskrev läget och la vissa förslag om hur frågan skulle hanteras. Hon slutade med att säga att kommunal folkomröstning var sista utvägen.

Före kl 15 nästa dag ville hon ha svar från samtliga så att hon kunde gå ut med nya och raka besked i lokaltidningen, lokalradion och den kommunala informationskanalen i kabel-TV. Själv skulle hon i morgon ta fram det hon behövde veta bl a via det nya beslutstödsystemet, KLIV (kommunledningsinformation).

Så bestämde man att göra halt. Bordläggning i de berörda nämnderna och en allmän debatt i kommunen. Och inte bara debatt. Med teknikens hjälp kunde intresserade också komma med egna förslag. På bib-

lioteket och filialerna, på kommundelskontoren, på posten, bankerna, ja lite varstans fanns det terminaler med menystyrda system som gjorde det lätt för de flesta att skriva in sina förslag och skicka in dem till kommunens elektroniska förslagslåda.

Men fältbiologerna och ett par andra organisationer gick längre. De gick direkt in i kommunens plandatabas och hämtade ut informationen om den nya trafikleden. Sedan kunde man i lugn och ro vid den egna datorn arbeta med samma slags CAD-system som stadsarkitekten. Från fältbiologernas centrala databas fick man information, från Miljö-resp TrafikKOM hämtades uppgifter in och till sist hade man ett alternativt förslag framme. Det gick att vrida och vända i alla tre dimensionerna. Minst lika uttrycksfullt som de modeller i papp och gips som brukade ställas ut tidigare men nu var det bara den egna fantasin som satte en gräns.

(Scenariot är hämtat ur ett debattinlägg av Jerker Sjögren, Kommunförbundet, vid Konferensen "De offentliga institutionernas frihet och ansvar" 1986.)

6.3 Kommunbyrån

Vi har byggt myndighetsstrukturen för att klara av att hantera olika regelsystem. De anställda i myndigheter bygger upp ett specialkunnande kring sitt regelverk — byggande, socialtjänst, utbildning, sjukvård, arbetsförmedling, socialförsäkring. Men de människor som kommer till dom har ofta problem som spänner över många sektorer.

Om vi låter datorerna succesivt lagra erfarenheter och svara för en allt större del av regelkunnandet kan de anställda i stället specialisera sig på problemmedborgarens speciella situation.

Men vägen dit går inte bara över datorer utan också över strukturförändring. Och förändringar för att lösa samverkansproblemet kräver också drastiska förändringar i arbetsorganisation, personalutbildning, finansieringssätt. Kanske vi får helt nya yrkesroller, t ex specialist på offentliga tjänster med flera olika arbetsgivare.

Vi kan minska behovet av stab och administrativ personal. Datorerna lämpar sig alltmer för mycket avancerade administrativa uppgifter. Ett problem är vår förmåga att hitta på ny administrativa uppgifter i stället för dem som övertogs av datorerna.

Kanske kan vi överlåta en del av administrationen åt medborgarna själva. Bl a för att kunna ta hem vinsterna med datoriseringen måste vi använda medborgarna själva som inmatare av data i systemen. Vi har ju redan bankomat, tankomat. Kan vi sänka kostnaderna för offentlig förvaltning om alla blanketter är rätt ifyllda därför att de fylls i med datorstöd? Om datorerna innehåller rådgivningssystem, minskar vi då behovet av kontakter med offentligt anställda? Kan vi då göra våra deklarationer vid en allmän terminal (eller hemma vid vår hem-

dator), få stöd och anvisningar och samtidigt som vi matat skattesystemet med uppgifter får vi vår preliminära skatt uträknad.

Eller de nyinflyttade som via terminalen kan få information om kommunens öppettider. Hur är det med tennistider, när har simhallen öppet? Om vi vill bygga hus, hur ser det ut med tillgång på tomter och hur får jag byggnadslov? Vilka politiker är det som bor här? Vad har studieförbunden för kurser att erbjuda? När går sista bussen på lördag?

(Scenariot är hämtat från ett manus (arbetspapper) av Inger Brining, STIL, till ett föredrag under rubriken "Bättre samhällsservice med ADB" 1987.)

6.4 Vår framtida försäkringskassa

ADB i kundkontakten. När Barbro kommer in på lokalkontoret i Medelstad märker hon genast att atmosfären är helt annan än förut. I lokalen finns ingen disk utan i stället ett flertal halvcirkelformade bord. Framför vart och ett av borden står två besöksfåtöljer. På nästan varje bord finns en terminal och en stor, prydlig namnskylt. Könummersystemet som fanns förut är borta och ovanför det närmaste bordet finns en skylt med texten "information". Mannen som sitter vid det bordet reser sig genast när han får syn på Barbro.

– Hej, jag heter Sverker, säger han och sträcker fram sin hand.

– Vad kan jag hjälpa dig med?

– Jo, jag skulle träffa Jan-Erik. Det är ju han som har hand om dom som arbetar hos Eriks Mekaniska AB i Lilleby.....

Sverker följer med Barbro till ett bord längst inne i lokalen. På andra sidan bordet sitter Jan-Erik och på hans bord finns tillfälligtvis två terminaler.

– Slå dig ner här bredvid mig, säger Jan-Erik, samtidigt som han reser sig och skakar hand med Barbro. Båda sätter sig ner och Jan-Erik inleder samtalet.

– Ja, du ville ju att jag skulle räkna ut hur stor din pension skulle bli om du inte skulle kunna återgå i arbete i framtiden. Men först skall jag se hur stor din ersättning blir under den kommande rehabiliteringstiden.

Jan-Erik stoppar in ett kort i tangentbordet och trycker på några av tangenterna. Jan-Erik plockar fram olika bilder på bildskärmen och snart finner han det han söker.

– Här kan du se vilka uppgifter som finns om dig, säger Jan-Erik, samtidigt som han pekar på en av raderna på bildskärmen. – Här kan man se att doktor Persson sjukskrev dig första gången den 19 september. Och här kan du också se diagnosen på din sjukdom. Om du vill kan jag skriva ut det på ett papper som du kan ta med dig hem.

Barbro studerar bildskärmen och ser att uppgifterna verkar stämma men så börjar hon fundera.

– Om det finns så där många uppgifter om mig i den där burken, då kan väl alla i hela Sverige få reda på allt om mig och...

Jan-Erik avbryter henne vänligt.

– Nej, så är det inte alls. Det är bara de som kan ha någon nytta av uppgifterna i sitt arbete som kommer åt dem. För att jag över huvud taget ska kunna få fram uppgifter om dig måste jag ha både det här behörighetskortet och dessutom slå in min personliga kod. Det fungerar ungefär som ett bankomatkort. Dessutom finns uppgifterna lagrade på olika ställen. Uppgifterna om namn och adress plockar jag från Sundsvall, uppgifterna om t ex sjukersättning är bara åtkomliga här i länet och när det gäller din diagnos finns den bara åtkomlig för oss här på kontoret. Och det är omöjligt för mig att få data från andra län eller andra kontor utan att först kontakta någon där och tala om varför jag behöver uppgifterna.

– Det låter ju tryggt, tycker Barbro. – Men hur mycket pengar kommer jag nu att få ?

– Då skall vi använda den här andra terminalen, säger Jan-Erik. Eftersom jag är mycket dataintresserad har jag fått den på försök och skall utvärdera hur den fungerar i sådana här kundkontakter. Bildskärmen är en s k symbolskärm och du kan själv styra den genom att ta på texten.

Jan-Erik trycker på några av tangenterna och ger Barbro en kort instruktion hur hon skall peka på skärmen. När Barbro får frågan hur stor hennes restarbetsförmåga är pekar hon på "30%". Datorn svarar att hon kommer att få 300 kr per dag i deltidssjukpenning om hon samtidigt får 30% av lönen från sin arbetsgivare.

– Hur har den uträkningen gått till?, frågar Barbro.

Jan-Erik instruerar henne igen och efter att Barbro pekat på en av raderna på bildskärmen kommer svaret hur uträkningen har gjorts steg för steg. Nu har Barbro lärt sig tekniken och hon kan själv styra datorn så att den också räknar ut hennes eventuella pension.

Barbro börjar förstå hur datorn används som hjälpmedel i kassans verksamhet men en liten tveksamhet finns fortfarande:

– Kan jag nu vara säker på att det blir de här beloppen. När någon av era handläggare har satt sig ner och räknat på det här blir det väl andra summor ?

– Nej, så går det inte till, replikerar Jan-Erik. – När det gäller deltidssjukpenningen är det jag som beslutar och matar in beslutet. Utbetalningen görs exakt efter vad som står på bildskärmen. Men om socialförsäkringsnämnden skulle besluta att du ska ha förtidspension måste jag naturligtvis vänta med inmatningen tills de har fattat beslut, men om beslutet fattas på de förutsättningar vi har diskuterat blir det också det här beloppet. Annars kommer vi att höra av oss till dig för att höra dina synpunkter innan vi fattar beslutet. Det är bara i undantagsfall som en manuell beräkning behövs i pensionsärenden och för det ändamålet har vi en mindre expertgrupp på vårt centralkontor. I så fall

hade datorn redan nu "talat om" om det hade varit något speciellt i ditt fall.

Jan-Erik stänger av pekterminalen och sätter sig själv framför den vanliga dataterminalen.

– Vår ergonom, som är stationerad på centralkontoret, har gjort ett besök på din arbetsplats. Han har gjort en utredning om förhållandena där och tycker att din sjukdom borde provas som arbetsskada. Jag skall hjälpa dig med en anmälan.

Jan-Erik börjar leta efter ett lämpligt formulär på bildskärmen.

– Här har vi det, säger han lite stolt och skriver på skärmen. – Men det behövs också några rader om hur du har upplevt arbetet. Ska jag fylla i det också eller vill du ha blanketten utskriven så att du hemma i lugn och ro kan komplettera den själv?

– Nej, fortsätt du!, manar Barbro.

Jan-Erik skriver sedan på tangentbordet allt som Barbro säger. Efter att Barbro läst igenom allt som skrivits säger Jan-Erik:

– Nu skall jag ta utredningen som vår ergonom gjort och bifoga den till anmälan.

Jan-Erik sätter igång och redigerar texterna på bildskärmen så att utredningen hänger ihop med anmälan. Med ett extra kraftigt tryck på en tangent avslutar han "operationen" genom att låta skrivaren snabbt och ljudlöst skriva ut två exemplar av anmälan. Det här tycker Jan-Erik om — när man kan utnyttja alla datorns fördelar samtidigt för att ge en förträfflig service åt kunden. Barbro skriver under anmälan och det andra exemplaret får hon behålla.

– Nu ska jag skicka den här anmälan till arbetsgivaren och ditt skyddsombud för komplettering. När det gäller större arbetsgivare, som t ex kommunen, hade jag kunnat skicka den via datakommunikationssystemet, men när det gäller Eriks Mekaniska AB får vi nog använda postgången, säger Jan-Erik.

Han slår nu på pekterminalen igen och låter Barbro själv räkna ut vilka ersättningar hon kommer att få om arbetsskadan blir godkänd.

– Vad bra, säger Barbro. – Vilken service! Tänk vad mycket jag fått utträttat genom mitt besök här. Och samtidigt har jag lärt mig en hel del.

(Scenariot är hämtat ur PMn "Vår framtida kassa — bilder från försäkringskassan i framtiden" utarbetad av RFV 1987.)

7 Några internationella erfarenheter

7.1 Norska kommuner

Vårt grannland Norge har under senare år kännetecknats av en stark framväxt på det informationsteknologiska området.

Förekomsten av och framgången för norsk dataindustri är intressant. Främst är det företaget "Norsk Data" som gjort betydande framsteg både på den inhemska och den internationella marknaden.

På kommunsidan har datoriseringen under senare tid gått mycket snabbt. Antalet terminaler/persondatorer är stort — ca 15 000 i de norska Kommunedata-kommunerna. (I denna siffra ingår ej Oslo och några andra kommuner.)

Kommunedata i Norge består av fem regionala bolag samt en gemensam liten centralorganisation. I vissa stycken tvingas man här återcentralisera vissa saker inom drift och utvecklingsverksamheten. Men i övrigt är det ett kraftigt decentraliserat mönster med stora regionala konsult- och utbildningsresurser.

Huvuddelen av de kommunala applikationerna är interaktiva system som fördelas på regionala IBM-datorer och i kommunerna lokala minidatorer. En annan egenhet i Norge är att Kommunedata är stor leverantör av data till staten. Vissa statliga system körs också av bl a Kommunedata.

Tre viktiga utvecklingslinjer är att observera i Norge:

- Uppbyggnaden av ett Kommunedata-nät.
- Mycket utvecklade och kommunalt anpassade ärendehanteringssystem.
- Den utvecklade management-information-konsultingen i vissa norska regioner.

Kommunedata-nät i Norge. Kommunedata-nät är ett datanät som binder samman samtliga Kommunedatas datorer och kommunernas terminaler/PC. Syftet är dels att optimera den gemensamma driften på de olika datorerna dels att erbjuda ett stort antal informationsförmedlingstjänster.

Den senare tjänsten innebär att man vid varje kommunalt ansluten terminal kan komma i kontakt med andra databaser och databanker. Bl a innebär detta tjänster såsom:

- integration med banktjänster, t ex Kreditbanken
- integration med försäkringsbolag
- tillgång till statliga databanker såsom rättsdata
- integration med kommunalekonomisk databank på norska Kommunförbundet
- Kommun-nytt på terminal från norska Kommunförbundet till de norska kommunerna och fylkena.

En speciell grupp på åtta man inom centrala Kommunedata administrerar och utvecklar Kommunedata-nett-tjänsterna. En intressant pågående utveckling är att skapa informationsprofiler som motsvarar olika målgrupper t ex rådman, ekonomichef, förvaltningschef etc.

Ärendehanteringssystem. Ärendehantering är till sin natur ganska formbunden i norska kommuner. Ett ärende bereds i olika kommunala instanser av tjänstemän fullt ut. Därefter lämnas ärendet till politiskt beslutsfattande.

Genom att bygga upp ett på minidatorer baserat ärendehanteringssystem kan hela handläggningsprocessen effektiviseras. Systemet som kallas "saksbehandling" är en kraftfull integrering mellan traditionell databehandling och textbehandling. Genom att man hela tiden arbetar mot ett gemensamt ärenderegister behöver man således ej skicka runt papper under beredningsprocessen. Ärendet överlämnas eller utväxlas via terminalerna. Samtidigt som man arbetar med textbehandlingen har man tillgång till olika databaser i ekonomisystemet, befolkningsregistret, fastighetsregister, personalregister, andra ärendemängder etc.

Systemet kräver att varje sakutredare och chef själv arbetar vid terminal, skriver själv sin text osv. Därför har man satsat stort på datautbildning. Detta system införs nu i ett stort antal kommuner. Även de allra minsta kommunerna — mellan 2 000—3 000 invånare — inför systemet. I Wågå (3 000 invånare) med 50 anställda på kommunkontoret har varje anställd en terminal. Även vid denna storlek har det visat sig att investeringen är klart lönsam.

Management-Information-Konsulting. I Norge har man insett behovet av att ADB-frågor och speciellt frågor som "automatiserad saksbehandling" och nätfrågorna är av strategisk betydelse. Kommunledning både på politisk och administrativ nivå måste vara direkt involverade i besluten.

För att kunna arbeta med ADB som ett stöd för kommunens ledning har man på Kommunedata utvecklat speciella "ledningskonsulter". Dessa har som tidigare bakgrund ofta varit kanslichefer, kommundirektörer, kommunalråd eller riksdagsmän. Med en gedigen politisk och administrativ bakgrund tillsammans med ADB-teknik har man kunnat vägleda de norska kommunerna till en hög datoriseringsgrad och god kommunal ADB-lönsamhet.

7.2 Medborgarkontoret i staden Unna i Västtyskland

I Unna pågår sedan 1978 ett projekt som handlar om att introducera informationsteknologi i den lokala förvaltningen för att kunna ge allmänheten bättre service.

Projektet har kommit att innebära stora och viktiga förändringar i relationen mellan medborgarna och de lokala myndigheterna. Användning av ADB-teknik har bidragit här till.

Projektets mål. Projektet har som huvudsyfte att söka reducera tidskrävande byråkrati och ge en bättre service till medborgarna. Medborgarnas kontaktpunkter med myndigheterna skall minska. ADB-utnyttjande är en förutsättning för det medborgarkontor som byggs upp.

Medborgarkontoret togs i bruk 1984. Ett centralt beläget kontor och två filialer i förorterna inrättades.

Huvuduppgifterna för medborgarkontoret blev till en början att stå för folkbokföring, utfärda pass, identitetshandlingar och inkomstskattekort, ge tillstånd för utländska medborgare samt att kontrollera röstlängd och poströstning. I det första steget gavs också avancerad informationsservice. Invånarna kunde t ex få information om de lokala styrelseorganens aktiviteter och om aktuella kultur- och sportevenemang.

I det andra steget lades relativt enkla administrativa ärenden från t ex socialdepartementets område över på medborgarkontoret. Detta krävde att personalen utbildades i nya rutiner m m.

Det tredje steget innebar att vissa mer avancerade uppgifter som krävde expertkompetens, t ex utfärdande av kommersiella licenser och ansökningar för bostadsbidrag, skulle handläggas av medborgarkontoret.

Metod. Projektet använde en deltagandemodell där allmänheten och de anställda skulle lämna förslag och synpunkter. Dessa grupper deltog från det att målsättningen fastställdes tills planen genomförts.

Denna form av nedifrån-och-upp-perspektiv hoppades man skulle leda till en bättre och mer praktisk lösning samt till en större acceptans av projektresultatet.

Deltagarmedverkan krävde en projektorganisation med ett stort nät av arbetsgrupper m m. En rådskommitté tillsattes som bl a hade till uppgift att sammanjämka olika intressen.

Allmänhetens synpunkter och önskemål kanaliserades på många sätt. Genom intervjuer bland besökare hos stadens olika myndigheter och opinionsundersökningar bland medborgarna fick man fram olika gruppers intressen. Med hjälp av utställningar och ett regelbundet utgivet informationsblad samt genom täta kontakter med den lokala pressen sökte man förankra projektiden. Vissa särskilt intresserade medborgare bildade arbetsgrupper som träffades regelbundet.

En av medlemmarna i rådskommittén hade till uppgift att representera allmänhetens synpunkter i kommittéarbetet. Denne skulle också söka samla åsikter från de grupper som hade svårt att komma till tals t ex äldre, hemlösa och arbetslösa.

Personalen. Den administrativa personalen uppmuntrades att delta. En opinionsundersökning som omfattade samtliga administrativa personalgrupper genomfördes. Genom denna och gruppdiskussioner vid ett flertal tillfällen gavs möjlighet att kanalisera idéer, önskemål och farhågor. Personalen delades också in i ett antal mer formella grupper som skulle ta fram och jämkä samman sina viktigaste synpunkter.

Teknisk lösning. För medborgarkontoret valdes en modell med egen decentral databehandling. Det innebär att staden lokalt kör alla nödvändiga applikationer för administrationens hantering. Underhållet sköts av CCC (Common Computer Center) som även sköter länets datorunderhåll.

Nuvarande tekniska utrustning består av en Kienzle 9077 minidator samt 12 terminaler och sex skrivare. Programvaran har utvecklats inom projektet.

De första erfarenheterna av medborgarkontoret. Medborgarkontoret har fått ett positivt bemötande. Relationen mellan administrationen och medborgarna har förbättrats. Både personal och allmänhet har visat större acceptans för införandet av ny teknologi än man kunnat vänta. Vissa problem kvarstår dock, bl a är programvaran ännu inte färdigutvecklad.

(Se vidare bilagan Medborgarkontor — en väg till en framtida mer medborgaranpassad kommunal service. Besök i Unna, Västtyskland 22—24 februari 1988. Reserapport skriven av Bengt Lindstedt.)

7.3 Några glimtar från USA

Under två veckor sommaren 1987 gjorde några av oss som deltagit i framtagandet av denna rapport en resa till USA. Syftet var bl a att inhämta erfarenheter av praktiska tillämpningar inom området datorstödd medborgarinformation.

I San Franciscoområdet studerade vi ett datorbaserat meddelande- och konferenssystem vilket användes som elektronisk anslagstavla av allmänheten. Fyra publika terminaler var placerade i olika affärer och i ett kulturcentrum. Via dessa diskuterade användarna politiska och religiösa frågor, annonserade efter varor, m m. Slutsatsen för vår del blev att det verkar intressant att även i Sverige testa elektronisk anslagstavla i samband med att publika terminaler eventuellt sätts ut.

Nära San Francisco såg vi också ett medborgarinformationssystem som innehöll uppgifter om vilka kommunala, statliga, kyrkliga eller frivilliga organisationer man som medborgare kunde vända sig till med olika frågor och problem. Terminaler fanns placerade på ett flertal

bibliotek och kommunala förvaltningar. Systemet sköttes av en grupp bestående av bibliotekarier och socialarbetare. De förstnämnda visste var man kunde hitta information, de sistnämnda ansågs känna till medborgarnas behov. Detta samarbete ansågs mycket fruktbart.

Ett Videotextsystem med publika terminaler placerade på flygplatser och i banker studerade vi i San Francisco. Den samhällsinformation som fanns i systemet berörde områdena arbetsmarknad, bilregistrering och hälsovård. På ekonomiska svårigheter fanns vissa tveksamheter inför fortsatta utvecklingsmöjligheter. Man hade dock den erfarenheten att kunden inte efterfrågade den avancerade och dyra grafik som fanns i systemet från början. Därmed hade tekniska förenklingar kunnat göras.

Vi studerade också några system som användes för att lättare serviceanpassa de berörda organisationerna. OnLook är en vårdorganisation för pensionärer i ett litet distrikt i San Francisco. Här hade man byggt upp ett avancerat datoriserat informationssystem, helt efter institutionens behov. I detta system skapade man en så fullständig bild av pensionären som möjligt, exempelvis traditionell patientinformation, information om vårdbehov, information om särskild mathållning m m.

Systemet användes dessutom för att följa upp resultaten av olika vårdinsatser. Man kunde påvisa att informationssystemet bidragit till att effektivisera vårdinsatserna och att man därigenom uppnått ett bättre resultat även för pensionärerna.

Det andra systemet vi studerade som användes för att serviceorientera organisationen fanns inom kundavdelningen vid ett eldistributionsföretag i Los Angeles. Ett 30-tal kvinnliga anställda tog via telefon emot felanmälningar från kunderna och kunde via sina terminaler ge order till reparationslag och till förrådet etc. I systemet fanns en uppföljning av hur de anställda arbetade, både som individer och som grupp. Alla individuella svarstider hos de anställda kunde följas upp. Standard svarstiden var måttsett till 30 sekunder från det att en kund nått elföretaget tills en anställd svarat.

Genom lämplig integration mellan telefon och terminaler kunde företaget korta ner väntetiderna för att få en reparation utförd. Här finns dock klara konflikter mellan kundens servicekrav och arbetsmiljökrav från de anställda.

(Se vidare bilagan Medborgare, kommunledning och datorer — Rapport från studieresa i USA skriven av Karl-Erik Andersson.)

8 Förändringsarbeten och datorisering inom offentlig sektor

8.1 Kommunerna

Pågående förändringsarbeten inom kommunal sektor har tre huvudsakliga inriktningar:

- **Frikommuner.** Avsikten med försöksverksamheten är att de deltagande kommunerna och landstingskommunerna skall kunna få dispens från statliga regler som utgör hinder för att bedriva en effektiv kommunal verksamhet. Det kan också gälla att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommunerna och landstingen liksom mellan kommunerna och statliga organ.
- **Kommundelsnämndskommuner.** Ett flertal kommuner har ändrat sin politiska nämndorganisation från sektorsnämnder till geografiskt indelade nämnder — kommundelsnämnder. Kommundelsnämnderna ansvarar för de flesta av kommunens verksamheter inom sitt geografiska område.
- **Servicekommuner.** Ett stort antal kommuner — som fortfarande har en sektorsorganisation — decentraliserar ansvar och befogenheter till arbetsenheten och fältpersonalen för att kunna förbättra servicen till medborgarna.

I en nyligen genomförd enkät har Kommunförbundet kartlagt datoranvändningen vid samtliga landets kommuner. Kommunens informationssystem kan indelas i:

- förvaltningsövergripande system
- förvaltningsgemensamma system och
- förvaltningsspecifika system.

Förvaltningsövergripande system. Alla kommuner i landet utnyttjar ADB för ekonomi- och personalsystemen. Mer än 95% anlitar Kommundata AB. Dessa system svarar för största delen av kommunernas totala ADB-kostnad.

Förvaltningsgemensamma system. I stort sett alla kommuner använder ADB för debitering av konsumtionsavgifter, hyror m m. 87% har system för utbetalningar av olika slag. Ungefär 90% av de kommuner som har dessa system anlitar Kommundata.

• Kontorsautomationssystem finns i ungefär 40% av kommunerna.

Förvaltningsspecifika system. 83% av kommunerna har förvaltningsspecifika tillämpningar inom de tekniska förvaltningarna. System för social-, kultur- och fritidsförvaltningarna används också av ca 83%. Och ungefär 60% använder skolsystem.

Kommundatas marknadsandel inom dessa områden är ca 50% och mindre.

Utredningen uppskattar att det fanns ca 20 stordatorer, 400 minidatorer och 5 000 persondatorer i kommunerna 1986. Under 1987 uppskattas antalet persondatorer ha ökat till 6 000. Antalet terminaler beräknas till ca 15 000. Dessa siffror skall jämföras med att antalet kommunalt anställda "med huvudsakligen administrativa uppgifter" är ca 60 000.

Utvecklingstendenser. Kommunförbundets datoriseringsundersökning visar att många kommuner nu håller på att se över sina ADB-strategier. Den tekniska utvecklingen under de senaste fem åren, den förändrade kommunala datamarknaden, de allmänna strävandena mot decentralisering har skapat nya förutsättningar.

Några viktiga drag i nya och reviderade ADB-strategier är enligt undersökningen bl a:

- tydligare koppling mellan verksamhetsidé och ADB-strategi
- decentraliserat ADB-ansvar till förvaltningar och arbetsenheter
- ADB-avdelningen/dataenheten görs till resultatenhet.

Synen på vad kommunen själv skall svara för i förhållande till servicebyråer, konsulter etc håller också på att förändras. Målsättningen i allt fler kommuner kan sammanfattas sålunda:

"Så mycket lokal datorkraft, lokal databehandling och lokal kompetens som möjligt."

Många nya tillämpningar när det gäller ADB och informationsteknologi kommer att få växande betydelse i kommunerna på 90-talet. I undersökningen nämns följande exempel:

- Kontorsinformationssystem (ord- och textbehandling, elektronisk post, kalender, desk-top publishing m m)
- Datakommunikation
- Beslutsstödssystem (för politiker och chefer)
- Statistik (lokal)
- Geografiska informationssystem (digital karta m m) — CAD (även 3D)
- Materialadministration
- Kunskapsbaserade system
- Datorstödd utbildning.

Kommunförbundet menar att nya ADB-användare kommer i snabb takt att göra debut. Terminaltäteten ökar dramatiskt under 90-talet.

- Politikerna får egna persondatorer för användning på kontoret eller hemma. (I dag har bara en handfull kommunalråd egen dator eller terminal).

- Chefer på olika nivåer blir "tvungna" att skaffa sig nya verktyg för informationshanteringen.
- Handläggare sköter allt mer av sitt arbete med hjälp av egen dator/terminal: informationssökning, beräkningar, textförfattande.
- Frontpersonal får så småningom också egna utrustningar förmodligen främst bärbara persondatorer.
- Allmänheten kan också tänkas bli användare av kommunens olika datorstödda informationssystem via den egna datorn/terminalen på jobbet, utrustning i hemmet eller publika terminaler i olika offentliga lokaler.

Ett framgångsrikt utnyttjande av teknikens nya möjligheter förutsätter delvis att helt nya roller utvecklas i samband med användningen av ADB. Några drag i denna utveckling är:

- AU/ADB-ansvar nära kommunledningen med ansvar för strategier och planer.
- Centralt ansvar för information. Centrala datakataloger.
- InfoCenter-funktioner utvecklas till stöd för användarstyrd ADB-utveckling.
- Verksamhetsansvariga får även ansvar för den egna ADB verksamheten.
- Lokalt driftansvar etableras.

8.2 Landstingen

Landstingens huvudsakliga verksamhetsområden är hälso- och sjukvård. Dessutom är landstingen ofta engagerade i näringslivsfrågor, trafikfrågor och vissa utbildnings- och kulturfrågor.

Verksamheten kännetecknas av hög professionalism och organisationen är hierarkisk med många beslutsnivåer. I hela landet pågår en utveckling med målet att skapa självständiga "basenheter", dvs att decentralisera mer ansvar och befogenheter till kliniker och vårdcentraler.

Informationshanteringen är av stor betydelse både som stöd i den direkta sjukvårdsverksamheten men också för administration och styrning av den komplexa apparaten. Informationsbehandlingen kan uppdelas i

- koncernsystem
- klinikersystem
- medicinsk/teknisk informationsbehandling.

Hittills har dessa tre nivåer fungerat ganska isolerat ifrån varandra. Men det finns en stark strävan att integrera systemen eller att få dem att kommunicera med varandra.

Koncernsystem. Med koncernsystem avses gemensamt ekonomisystem, personaladministrativt system, materialstyrningssystem, bokningssystem, befolkningsegister m m. Dessa system utvecklas och förbättras i rask takt och antalet terminaler ökar snabbt.

En utveckling av beslutsstöd för landstingsledningen och de olika administrativa nivåerna torde komma i fokus under de närmaste åren. I och med att möjligheterna till ytterligare skattehöjningar är begränsade kommer spänningen mellan bristande ekonomiska resurser och snabb behovstillväxt att accentueras. Behovet av att strategiskt kunna styra landstingen och få en effektiv resursanvändning kommer att bli stort.

Kliniksystem. Ett kliniksystem innehåller de för kliniken nödvändiga ADB-hjälpmedlen för ord- och textbehandling, ekonomi, personal, patientadministration m m. Man strävar efter att i dessa lösningar bli så heltäckande som möjligt. Kommunikation och informationsutbyte med koncernsystemen är en förutsättning för kliniksystemen. Dessa skall bli en understödja den långt drivna decentraliseringen som man nu eftersträvar.

Mot kliniksystemen gäller det sedan att också integrera de olika medicinska och tekniska systemen.

Medicinska/tekniska system. Det ligger utanför syftet med denna rapport att beskriva utvecklingen av medicinska och tekniska datasystem. Allmänt kan man dock säga att med kvalificerade datakommunikationssystem som bli klarar att sända stora informationsmängder skulle man effektivare kunna utnyttja medicinsk expertis. Röntgenbilder från en vårdcentral kan skickas till regionsjukhuset där bilden tolkas med avancerad datorutrustning och specialiserade röntgenläkare. Detta är ett exempel på hur tekniken kan bidra till att höja servicenivån i en glesbygd.

Utvecklingstendenser. Klinikdatorisering och samordning mellan olika systemnivåer torde bli den huvudsakliga utvecklingen under resten av 80-talet och börja på 90-talet.

Dessutom torde hälsovårdens effektivitetsfrågor komma att kräva ytterligare informationsbehandling för analys, planering och utvärdering av vård- och behandlingsinsatser. Detta leder oss osökt över till frågan om datorstöd i medborgarkontakterna.

Här är några exempel på hur modern informationsteknik kan bidra till en bättre landstingskommunal service:

- Inrättande av informationsbaser om landstingens befintliga service.
- Stöd för aktivare information till medborgarna i hälsovårdsfrågor och härigenom förbygga sjukdomar. Genom bli statistiska bearbetningar kan man lätt få kunskap i sjukdomar som är frekventa inom vissa regioner eller åldersgrupper.
- Återföring av medborgarnas/klienternas synpunkter till landstinget så att man lättare kan kundanpassa verksamheten (utvärdering).

- Via MEDBORGARKONTOR kunna boka tider, få vissa landstings-ärenden avklarade etc.
- Via datakommunikationsnät utveckla ny service till exempelvis handlikappade, äldre, hemsjuka etc.

8.3 Staten

Förändringssträvandena inom offentlig sektor har sammanfattats i en ny förvaltningslag som trädde i kraft 1 jan 1987. I denna har nya regler tillkommit om bl a:

- myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten
- myndigheternas samverkan med varandra
- att handläggningen skall vara enkel och snabb
- att myndigheternas språk skall vara lättbegripligt
- myndigheternas skyldigheter att ompröva sina beslut.

Lagen är tillämplig inom både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Regeringen har utsett några myndigheter — bl a AMV och RFV — att särskilt arbeta med servicefrågor. Som led i förnyelsesträvandena decentraliserar dessa myndigheter sin verksamhet från central nivå till regional, och från regionkontoren ut till lokalkontoren. På kommunal nivå har AMV inrättat arbetsförmedlingsnämnder som är sammansatta av lokala intressenter inom arbetsmarknadssektorn.

I Norrbotten pågår försök med samordnad statlig länsförvaltning som innebär att flertalet regionala statliga organ ingår i länsstyrelsen.

En ny lag om ledning av den statliga förvaltningen har stiftats. Syftet är att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete bl a genom en tydligare ansvarsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer.

ADB-användning. Fortfarande svarar de stora myndighetssystemen inom RSV, RFV, AMV, SCB, RPS m fl för den helt övervägande delen av statens ADB-verksamhet. Olika försök pågår med vidareutveckling av systemen i mer regionala och lokala miljöer. Likaså bedrivs försök med kundanpassade tillämpningar via exempelvis Videotex och kunskapssystem. 1987 fanns 50 000 terminaler i statsförvaltningen.

Lokala försytem till SLÖR och System-S används i allt större utsträckning. Bl a säljs sådana lösningar i UNIX-miljö för s k basdatorer.

Basdatorerna används i huvudsak för generella administrativa stöd-rutiner såsom ord- och textbehandling, diarium, kalkylering, dokumenthantering, registerhållning samt EA- och PA-rutiner. I början av 1987 var omkring 120 basdatorsystem i drift inom statsförvaltningen med sammanlagt 600 skärmar.

Vid budgetårsskiftet 87/88 fanns slutligen ca 20 000 persondatorer och ca 3 000 skrivautomater inom staten.

Utvecklingstendenser. Utvecklingstendenserna vad gäller informationsteknologi och systemtillämpningar inom statsförvaltningen kan sammanfattas i följande punkter:

- En starkare koppling mellan verksamhetsutveckling — uttryckt i politiska mål — och systemtillämpningar. Sådana kopplingar kommer tydligare att framgå i myndigheternas AU/ADB-planer.
- Distribuering. Vissa bearbetningar i de stora myndighetssystemen kommer av sårbarhetsskäl och integritetsskäl att flyttas till regional och lokal nivå. Även viss del av systemutvecklingen kan komma att läggas ut.
- Integrering. Ärendehanteringssystemen kommer i ökad utsträckning att kunna integreras i de lokala systemen för kontorsstöd.
- System för lokalt kontorsstöd och försystem för administrativa rutiner kommer att finnas på flertalet myndigheter.
- Kommunikationssystem kommer att byggas upp som tekniskt möjliggör enkel informationsöverföring mellan myndigheternas ärendehanteringssystem.
- Olika beslutstödssystem kommer att bli allt vanligare inom statlig regeltillämpning.

9 Viktiga problemområden för en bra medborgarinformation med ADB-stöd

9.1 Informationsfrågor

Integritet. I samband med utvecklandet av medborgarinformationssystem kommer integritetsfrågorna i förgrunden. Härvidlag kan man skilja på två sorters information:

- Information som är avsedd att upplysa om ett allmänt eller speciellt tillstånd som ej kan relateras till individ.
- Information som är knuten till viss individ.

Den förstnämnda gruppen är förmodligen lätthanterlig ur integritetssynpunkt. Den sistnämnda gruppen — som blir aktuell om man kommer in på ärendehanteringssystem — påverkas naturligtvis av den lagstiftning och de bestämmelser som gäller för datorhantering av individdata.

Offentlighetsprincipen kan genom medborgarinformationssystem bli bättre tillgodosedd än vid manuella system. Massmedia och allmänheten kan tänkas få tillgång till allmänna handlingar via terminaler eller persondatorer. Detta förutsätter dock att informationssökningssystemen göres så användarvänliga att vem som helst kan använda dem eller att informationspersonal finns tillgänglig för att kunna biträda vid sökningen.

Datakvalitet. En av 90-talets stora frågor är datakvalitet. Lagrad och bearbetad information måste vara deklarerad i fråga om definitioner, vad som mätes, noggrannhet etc.

Information och data som framställts genom noggranna kontrollprocedurer vid uppdateringen är i regel bättre än information som uppsamlas utan direkt kontroll. Information som t ex skapas i samband med debitering eller betalning av tjänster blir ofta av bra kvalitet, eftersom denna information utsätts för många naturliga kontroller av den som debiterar, den som betalar, revisorer m fl.

Medan information som uppsamlas i syftet att vara statistik för någon annan, men där uppgiftslämnaren egentligen saknar motivation ger dålig datakvalitet. Vid samkörning av data från olika håll där kvaliteten är olika ger också som resultat ny dålig datakvalitet.

Att klargöra informationens aktualitet och periodicitet är viktigt vid analysarbete i exempelvis beslutssituationer. Resultatet kan annars bli

felaktiga slutsatser vilka kan vara lika dåliga som bristande datakvalitet.

Slutsatsen blir att vid en ökad användning av datorer för medborgarinformation måste tillräckliga resurser avsättas för kontroll av datakvalitet och kvalitetsförbättringar.

Dataskydd. Skydd och säkerhet har många aspekter, bl a:

- kapitalinvesteringar skall skyddas
- informationen är dyrbar och måste skyddas
- systeminvesteringar skall skyddas
- systemens tillgänglighet och tillförlitlighet måste noggrant tillförsäkras användaren.

Sårbarhet. Sårbarhetsfrågorna är relaterade till integritetsfrågor, datakvalitet och dataskydd. För att minimera sårbarheten bör man regelbundet göra sårbarhetsanalyser av såväl projekt som system.

Följande frågor bör tas i beaktande:

- Sårbarhet vid katastrofer, krigstillstånd, avspärning och andra extraordinära tillstånd.
- Sårbarhet vid sabotage, terroristhandlingar, kriminalitet.
- Sårbarhet för kapitalförstörelse, systemhaveri etc.
- m m.

Sårbarheten vid utveckling av system bör utsättas för s k sårbarhets-scenarios i vilka olika kritiska faktorer kan ringas in och åtgärdas. Dessa analyser bör göras tidigt för att kunna påverka systemuppbyggnaden.

Sammanfattningsvis måste konstateras att frågor om datasäkerhet och sårbarhet kommer att bli allt mer aktuella inom offentlig sektor under kommande år. Det beror på att kommunerna och myndigheterna själva kommer att överta allt mer av drift- och utvecklingsansvaret från nuvarande stora servicebyråer typ Kommundata, DAFA, RSV, RFV m fl. Dessa driftcentraler har ju omfattande egen kompetens inom säkerhetsområdet och har utformat exempelvis lokaler och rutiner för att klara extraordinära situationer. De enskilda kommunerna och myndigheterna måste nu själva börja bygga upp en egen kompetens på dessa områden.

9.2 Förändring i yrkesroll och kompetens samt andra effekter

Yrkesroll/kompetens. Under senare år har försök med kunskapssystem inletts inom några olika verksamhetsområden i offentlig förvaltning såsom vid uträkning av socialbidrag, personaladministration, ärendehantering vid datainspektionen, uträkning av föräldrapenning m m. Eftersom dessa system bygger på och hanterar mänskliga kunskaper

och erfarenheter kommer frågor om yrkesroll och yrkeskompetens att fokuseras allt mer.

I skriften Yrkeskunnande och Datorisering menar författarna Björkman/Lundqvist att datoriseringen medför en omstrukturering och omvärdering av mänskligt kunnande, en omkvalificeringsprocess. De menar att två omkvalificeringstendenser är säkerställda:

- Ökat utrustningsberoende. Den som i framtiden inte kan använda sig av datoriserad utrustning blir tämligen chanslös inom områden som informationssökning och textbearbetning.
- Övergång till uppgiftsintegration. Den nya tekniken underlättar i flera fall ett återförenande av tidigare åtskilda uppgifter. Att författa, renskriva/redigera och mångfaldiga en text kan numera utföras och styras från en och samma utrustning.

Följande omkvalificeringstendenser menar de är mer osäkra:

- Är arbetet på väg att bli mer abstrakt eller tvärtom mer konkret?
- Pågår ett fjärmande eller närmande till "arbetsobjekten"?
- Får vi personligare eller opersonligare kommunikation?

Björkman/Lundqvist menar det är mindre kontroversiellt att datorisera ett yrkes "randkompetens" än dess "kärnkompetens". Den handläggare som börjar skriva ut sina egna texter på PC utökar enbart sin randkompetens. De renskrivande biträdena riskerar däremot att behöva byta kärnkompetens — renskrivning — p g a handläggarens datoranvändning.

Författarna anser att "social kompetens" rimligen är en kvalifikation som är svår eller omöjlig att datorisera. Olika sorters social kompetens finns i kombinationer som lärare/elev, sjuksköterska/patient, fångvaktare/intern osv. Chefsskap är en annan form av social kompetens.

Inom statsförvaltningen anser de att datoriseringen kan skapa följande nya yrkesroller:

- Många assisenter, som genom långvarigt arbete har gedigen yrkeskunskap, kan med datoriserat beslutsstöd överta mer kvalificerade arbetsuppgifter.
- Kvalificerad ekonomiadministrativ- och personaladministrativ kompetens kan decentraliseras med stöd av datorer vilket kan skapa nya administrativa befattningar.
- Informationsförmedlare kan med datorstöd förenkla kundens kontakter med myndigheten.
- Med datorns hjälp kan trycksaker färdigställas inom myndigheten, s k Desk Top Publishing. Assisenter bör kunna lära sig de avancerade grafikprogram som används.
- Ny kompetens som behövs rör datorsystemet och dess funktion. Någon vid varje arbetsenhet behöver förmodligen kunna mer än de övriga för att kunna sköta underhåll av systemet, ha kontakt med leverantören, uppdatera rutiner och standards m m.

Den stora förändring som nu sker inom offentlig verksamhet där man både strukturerar om organisationen och inför ny teknik för att bli mer serviceorienterad ställer naturligtvis stora krav på en personalutvecklingsfunktion som är framtätsförmig och som kan förbereda för ändrade yrkesroller.

I skriften "Vem kan segla utan vind?" presenterar Kronvall/Sköldborg en idé till personalutvecklingsstrategi för landsting och kommuner som bedriver förändringsarbeten. Idén vilar på dessa fyra grundstenar:

- Utbildning. Med detta avser författarna mer traditionella utbildningsinsatser i exempelvis nya lagar och avtal samt i olika yrkesfunktioner. Det behövs nödvändigtvis inte mer av denna sorts utbildning totalt sett.
- Bildning. Det avser de anställdas förmåga att se sig själva — den egna yrkesrollen — i ett vidare perspektiv. Det gäller alltså dels systemförståelse — vad är jag en del av?, dels en förståelse om varför den egna yrkesrollen formats till det den är. Bildning i denna mening menar man skapar trygghet i en förändringssituation.
- Intern dialog. Det viktigast i personalutvecklingen är att det finns ett dubbelriktat informationsflöde. Det måste också finnas en erfarenhets- och idéspredning mellan olika sektorer i organisationen.
- Organisatorisk beredskap. I detta lägger författarna bl a att det i personalutvecklingsstrategin måste ingå medel för chefsförsörjning och chefsavveckling samt metoder för stimulans med olika incitament.

Sammanfattningsvis är personalutvecklingen en avgörande faktor i det förändringsarbete av offentlig verksamhet och informationssystem som nu pågår. Utvecklingsinsatserna måste planeras i ett längre perspektiv och vara vidare än enbart den traditionella yrkesinriktade utbildning som i dag är oftast förkommande.

Effektstudier. Är det så att kommuner, landsting och myndigheter börjar satsa mer på datoriserade medborgarinformationssystem är systematiska effektstudier av stort intresse. Där skall man naturligtvis inte bara följa utvecklingen vad gäller ekonomiska effekter utan även undersöka kvalitetseffekter på servicen, effekter på den politiska processen, samhälleliga effekter av en ökad teknikanvändning m m.

9.3 Tekniska frågor

Kommunikation. Kommunikation är en av de viktigaste aspekterna vad gäller medborgarinformation från offentlig sektor. Flera krav måste tillgodoses ur ett användar/medborgarperspektiv.

- Datakommunikationen måste vara tillräckligt billig.
- Kommunikation mellan olika datormiljöer måste vara möjlig.
- Både synkrona och asynkrona terminaler måste kunna vara med i samma nät.

- Det måste finnas en inbyggd säkerhet i näten.
- Det är inte nödvändigt att varje sekund arbeta on-line. Ibland kan lösningar som tillåter att man laddar upp lokala register efter hämtning från centrala baser vara väl så kostnadseffektiva som on-line mot varje databas.

Databashantering. Många krav kan ställas på databaser. Först och främst gäller det att upprätthålla datakvalitet, tillgänglighet och säkerhet. Det är också viktigt att man kan använda effektiva informationshanteringsverktyg mot databaserna för informationshämtning och analys.

Slutligen gäller det att upprätthålla kostnadseffektivitet och minimera underhållskostnader.

För överskådlig tid framöver kommer den offentliga sektorns databasmiljöer att vara heterogena. Det finns tyvärr inga tendenser emot en ökad homogenisering. Tvärtom går utvecklingen mot fler datormärken och programvaror, som sinsemellan är inkompatibla. Eftersom dator- och databasinvesteringar har långa avskrivningstider (Pay-off-tider) så skulle en eventuell politik för homogenisering ta mycket lång tid.

Ett sätt vore att utveckla informationssökningssystem, som skulle kunna ge access till olika datorsystem. SISU (Statens Institut för StandardiseringsUtveckling) har bl a föreslagit ett flerårsprogram för utveckling av ett sådant hjälpmedel. Hjälpmedlet skulle vara en slags "switch" som automatiskt kan anropa databaser i skilda miljöer.

Ett delvis annat problem är det informationsöverflöd av data som finns på olika publika databaser. Även här skulle den individuella informationssökarens behov kunna underlättas genom att i en "switch" formulera individuella frågeprofiler. Användaren behöver bara gå till switchen medan denna i sin tur automatiskt anropar olika databaser och plockar ner sökt information till switchen.

Programvara. Hårdvarukostnaderna kan förväntas fortsätta att sjunka medan kostnaderna för programutveckling ökar. Trots introduktionen av många IH-verktyg finns inget som tyder på att denna relation ändras.

Den ekonomiska knappheten inom den offentliga sektorn tvingar fram en hög kostnadseffektivitet för såväl systemuppbyggnad samt underhåll och drift av systemen.

Följande linjer torde gälla för framtiden:

- En ökad användning av standardsystem som kan användaranpassas.
- Användning av programvara som är portabel till flera datorer (UNIX).
- Programvara skall användas som är lätt att modifiera med hänsyn till dynamiska och över tiden skiftande krav.
- Användarvänliga IH-verktyg för informationsuttag, dataanalys, grafik och liknande.

Sytsem- och applikationsutveckling. En intressant trend är att utveckla hjälpmedel för beslutsfattande, kreativitet, ärendebereidning och policyanalys.

Följande tekniska utvecklingar torde ytterligare hjälpa fram datorn som ett hjälpmedel för beslutsfattande:

- användarvänliga och billiga grafik- och CAD-program
- bildbehandling
- bra och billiga verktyg för beslutsmodeller och simuleringsverktyg
- utveckling av expertsystem.

Den snabba utvecklingen av grafik och bildbehandlingshjälpmedel möjliggör åskådliggörande av komplexa statistiska sammanhang med hjälp av lättförståeliga bilder. Detta är intressant både för beslutsfattare och medborgarinformationssystem.

Förekomsten av bra och billiga hjälpmedel för utveckling av beslutsmodeller gör det möjligt för politiker och administratörer att utvärdera policies snabbare och effektivare.

Slutligen innebär den kommande utvecklingen av kunskapssystem stora möjligheter till effektivisering inom regel- och lagstyrd verksamhet, där tolkningsarbetet är omfattande. Exempel kan hämtas från det juridiska, personaladministrativa, hälsovårdens och socialtjänstens arbetsområden.

Men även inom policyanalys och strategiskt beslutsfattande kommer användningar av kunskapssystem att finnas. Överallt där experters erfarenhet och kunskap kan lagras i kunskapsbaser kan en enastående utveckling äga rum. På flera håll har en stark utveckling av expertsystem skett, bl a inom juridik, hälsovård och socialt behandlingsarbete. Redan finns minst ett hundratal olika expertsystem i England och USA kring nämnda områden.

10 Fortsatt försöks- och utvecklingsverksamhet

10.1 Politiken bestämmer inriktningen

Som inledningsvis framhölls är förnyelsearbetet inom offentlig sektor minst av allt en teknikfråga. Men med den allt kraftfullare tekniska utvecklingen skapas möjlighet att på ett helt annat sätt än tidigare ifrågasätta gamla arbetssätt och strukturer inom offentlig förvaltning. Man kan tänka sig att tillhandahålla service i helt andra former — som i bästa fall är både bättre och billigare än dagens — än som är möjligt utan teknikstöd.

I de flesta fall fungerar informationshanteringen tillsammans med andra metoder såsom organisationsutveckling, personalutveckling och ledningsutveckling i organisationens samlade metoder för att förbättra *verksamheten*.

Vår första poäng är därmed att det måste finnas ett samband mellan den *verksamhetsutveckling* man vill åstadkomma och det utvecklingsstöd man använder — däribland teknikstöd. Alltså — man måste veta vad man vill. I offentlig verksamhet uttrycks denna vilja i första hand som politiska mål.

De politiska *verksamhetsmålen* bör alltså även avspeglas i hur informationstekniken används och utvecklas. Fortsättningsvis ges exempel inom dels några sakpolitiska områden och dels utifrån vissa allmänpolitiska ställningstaganden.

Oftast är det inte en rent informationsteknisk utveckling som först och främst behövs utan mer en samhälls- och informationsvetenskaplig insats. Nya informationssystem måste byggas upp. Tekniken kan fungera som ett kraftfullt stöd i utvecklingen. Ett samarbete måste till mellan samhällsvetare, beteendevetare, infologer och tekniker.

Politikområden.

- Miljövård anses vara ett av dagens viktigaste politikområden. Det finns redan ett flertal informationshanteringssystem för miljövårdsarbetet på länsstyrelser och i kommuner. Men miljöproblem måste ofta beskrivas i geografiska termer. Ett bra och enhetligt system för lägesbestämd punktinformation finns inte, kommunerna och lantmäteriet har i många fall inkompatibla system. Här skulle alltså behövas en samlad kraftinsats.

- I många fall framförs önskemål om en ökad individuell anpassning av skolans utbildning. Om detta är ett politiskt önskemål kan en satsning på bra datapedagogiska hjälpmedel bidra till denna utveckling.
- Dagens sjukvårds och omsorgsfilosofi säger att medborgarna skall befinna sig i sin hemmiljö så mycket som möjligt. Olika datorbase-
rade kommunikationssystem och bildtelefoner kan vara ett stöd.

En genomgång av politikområden på detta sätt visar teknikens möjligheter att stödja och i vissa fall t o m möjliggöra en politisk önskvärd utveckling.

Decentralisering. De politiska besluten om *omfördelning av ansvar och befogenheter* från central statsmaktnivå till i sista hand frontpersonal i en kommun kan ges ett kraftfullt datorstöd. För detta måste system utvecklas som stödjer den önskvärda processen. Tekniken ger möjlighet till långtgående decentralisering av operativa serviceuppgifter och en samtidig centralisering av strategiska styrvariabler.

Utveckling av informationshanteringen:

- ta fram lokala lätthanterliga system för traditionella administrativa rutiner
- utveckla lokala beslutsstödssystem i administrativa frågor t ex personaladministration
- utveckla system som tillåter decentrala operativa beslut
- utveckla lokala tillämpningar av verksamhetssystem
- integrera verksamhetssystem med administrativa stödssystem
- m m.

Politisk målstyrning och uppföljning/ledarskap. Om den politiska målstyrningen skall bli en realitet måste den offentliga verksamheten kunna följas. Detta skall inte bara ske i ekonomiska termer utan även i produkt- och kvalitetstermer. Användbara system måste dels finnas för arbetsenheten och dels för beslutsfattare.

Utveckling av informationshanteringen:

- utveckling av system för återföring av kundinformation
- ökad användning av olika konferens- och mailsystem
- utveckling av beslutsstöd för chefer och politiker
- utveckla enkla system för kvalitetsuppföljning
- utveckla enkla system för databassökning
- utveckla geodatabaser
- utveckla ledningssystem för flexibel planering
- m m.

Service. Ett annat politiskt honnörsbegrepp är *service*. Offentlig verksamhet är i regel en kombination av myndighetsutövning och någon form av servicegivning. Oftast har den offentliga förvaltningen monopol på serviceproduktionen. Denna är skattefinansierad och styrs inte

av "marknaden". Offentlig service kräver därmed mer komplicerade informationsströmmar än en marknadssituation där framför allt priset är informationsbäraren. Som tidigare visats kan informationstekniken verksamt bidra till att serviceorientera offentlig verksamhet. Men förutsättningen för detta är att både personalens och servicemottagarens krav kommer fram i systemutvecklingen.

Utveckling av informationshanteringen:

- inför ett 90 000-nummer som alla kan vända sig till för att få offentlig service. Samtalen betalas av berörd myndighet
- ge frontpersonal, receptionister och telefonister bättre informationsstöd
- möjliggör viss informationsöverföring mellan myndigheter inom samma verksamhetsområde
- minska antalet kontaktpunkter gentemot den offentliga sektorn med nya organisationslösningar och datastöd
- möjliggör en bra glesbygdsservice med datastöd
- utveckla speciella tjänster till informationssvaga grupper
- utveckla speciella tjänster till handikappgrupper
- använd datorbaserade konferenssystem för att skapa en kunskapsorienterad organisation
- ta ett samlat grepp på extern och intern information — närma myndigheternas informationsenhet och dataenhet
- närma metoderna för serviceutveckling, nämligen informationsutveckling/organisationsutveckling/personalutveckling
- utveckla bra datasystem för direktåtkomst av information t ex via publik terminal
- höj statusen på informationshanterarna
- låt kundens krav påverka systemutvecklingen
- utveckla datapedagogiska hjälpmedel samt kunskapssystem till stöd åt kunden.

Helhetssyn. Ett annat honnörsbegrepp som speglats i rapporten är helhetssyn. Vi nämnde utvecklingen av kommunalnämnder och samordnad länsförvaltning i Norrbotten som organisatoriska exempel på denna viljeinriktning. Vår idé med ett MEDBORGARKONTOR ligger i samma linje. Är det så att offentlig verksamhet i ökad utsträckning skall karaktäriseras av en helhetssyn påverkar det naturligtvis informationsströmmarna inom och mellan myndigheterna. För att göra realistiska ställningstaganden måste både servicepersonal och beslutsfattare skaffa sig en betydligt mer tvärsektoriell information än hittills. Kravet på att söka integrera olika informationsmängder kommer att öka. Detta är datorer bra på. Denna viljeinriktning ställer naturligtvis långtgående krav på exempelvis tekniska standardiseringsfrågor men berör i högsta grad också datalagstiftningen.

Utveckling av informationshanteringen:

- metoder för enhetlig databassökning
- standardisering
- utveckling av enhetlig och bra människa/maskin-kommunikation
- ökad informationsintegration
- informationsöverföring mellan myndigheter
- m m.

Effektivitet och kvalitet. Utveckling av informationshanteringen:

- utveckla produktivitets- och effektivitetsmått
- utveckla system för utvärdering
- beskriv verksamheten i produkt och kvalitetstermer
- m m.

Politik: proces och innehåll. Utveckling av informationshanteringen:

- ökad användning av kommunikations/mailsystem mellan politiker
- skräddarsy informationspaket för politiker
- underlätta tillgången till kommunernas och landstingens ärende/protokollsdata-baser för massmedia, intresseorganisationer och folkrörelser samt för medborgarna
- m m.

En sammanfattning av alla dessa utvecklingsinsatser i några få huvudlinjer blir:

- Informationshantering
 - Från administrativ till strategisk informationshantering.
 - Från sektoriserad till integrerad informationshantering.
 - En informationshantering som möjliggör ökade frihetsgrader i verkställande uppgifter
 - En informationshantering som möjliggör starka centrala styrmöjligheter
 - En informationshantering som möjliggör öppenhet och kommunikation i organisationen
 - En informationshantering som bygger på återföring och dialog med kunden
 - En informationshantering till stöd för politiken.
- Teknikutveckling
 - Bättre kommunikationssystem
 - Utveckla fråge- och beslutsstödssystem
 - Enkel databashantering
 - Enkel informationsintegration
 - Enkel människa/maskindialog
 - Teknikutveckling till stöd för särskilda grupper.

10.2 Vad göra?

10.2.1 Praktisk försöksverksamhet

Det förmodligen enda sättet att komma fram till användbara lösningar är kombinera praktisk försöksverksamhet med utvecklingsarbete. På så sätt bygger man in den offentliga sektorns speciella villkor i informationshanteringssystemen. Nedanstående projekt har denna inriktning.

10.2.1.1 MISO-projektet — utdrag ur projekthandlingar

MISO står för "Medborgare — Information — Service inom Offentlig sektor" och är ett samarbetsprojekt mellan landstinget, kommunen och samtliga större statliga regionala myndigheter i Härnösand samt Televerket i Sundsvall, statskontoret, Kommundata AB och Kommunförbundet.

Enligt de projekthandlingar som samtliga intressenter ställt sig bakom har projektet följande mål:

att ta fram lämpliga datorbaserade "informationspaket" från lika offentliga organisationer för att förbättra servicen och göra den mer tillgänglig för medborgarna samt för att fördjupa demokratin och skapa ett bättre resursutnyttjande, samt

att utarbeta enkla, enhetliga och användarvänliga presentations-, kommunikations- och söksystem för dessa "paket".

Ettapp 1. Först skall ett grundläggande informationspaket tas fram med mer allmän samhällsinformation typ diaries, öppettider, telefonnummer, "vem gör vad?", köer, lediga platser, vem handlägger mitt ärende?, hur fyller jag i blanketten, beställningsrutiner, personliga kalkyler, regler och förordningar, "Se om din kommun", sysselsättningsstatistik etc.

Varianter på informationspaketet bör utvecklas så det kan fungera till stöd för både telefonister, receptionister, handläggare, chefer och politiker. Alla har på ett eller annat sätt kontakt med medborgarna. Informationspaketet bör också varieras efter kundgrupp. Dessutom bör en parallell utvecklingsväg samtidigt utvecklas där man låter medborgarna själva via publik terminal eller hemdator stå i kontakt med offentlig sektor. Informationspaketet skall därmed utformas så att det både kan ge ett stöd vid personalens samtal med allmänheten och tillåta direktkommunikation med dator.

Målet är att skapa informationspaket som inte bara innehåller statisk samhällsinformation utan även information som ofta förnyas och som dessutom kan användas i dialog med medborgaren. Rutiner för beställning, kalkylering och utvärdering är exempel på det sistnämnda.

Informationspaketens innehåll måste bygga på intervjuer med nämnda personalgrupper där man söker klargöra vad det är medbor-

garna frågor om, vilka informationssamband som finns mellan myndigheterna, kundgrupp m m.

Ettapp 2. Syftet är här att utforma mer avancerade informationspaket med innehåll från förvaltningarnas ärendehanteringssystem och från centrala databaser.

Innehållet i dessa informationspaket kommer att vara mer individorienterat än i ettapp 1. I och med att medborgaren har frågeställningar som täcker olika verksamhetsområden, eller åtminstone närliggande verksamhetsområden blir det naturligt att informationen inom dessa besläktade områden blir en "informationsdomän".

Intresanta domäner kan vara:

- byggande
- utbildning/arbetsmarknad
- fritid/kultur
- äldreomsorg/primärvård
- m m.

Exempelvis skulle en viss enklare del av en myndighets service utföras av en annan myndighet om man hade tillgång till hela informationsdomänen.

Ettapp 3. Inrättande av "MEDBORGARKONTOR" dit innevånarna kan vända sig i administrativa servicefrågor inom offentlig sektor.

Även under ettapp 1 kan samordnade informationscentraler inrättas vilka dock får till huvudsaklig uppgift att hänvisa allmänheten vidare. En servicehöjande åtgärd kan vara att inrätta ett 90 000-nummer dit allmänheten kan vända sig för information om offentlig service.

Även MEDBORGARKONTORET kan ha till uppgift att vara slussfunktion för medborgarna gentemot den övriga offentliga förvaltningen men skall med kvalificerat datorstöd även kunna handlägga vissa enklare frågor som berör flera myndigheter.

Allmänt. Frågor om integritet, datakvalitet, sårbarhet, nya yrkesroller, managementinformation, databashantering, människa/maskindialog är exempel på områden som måste klargöras i utredningsarbetet.

Intressenterna i MISO-projektet ställer sig bakom projektiden och stödjer med särskilda medel nu ettapp 1. Utifrån den erfarenhet man vinner under denna ettapp vill myndigheterna senare överväga om fortsatt engagemang. Ett viktigt arbete under ettapp 1 blir därmed att söka klargöra om, och i så fall i vilka former, övriga etapper kan genomföras.

Projektet pågår sedan 88-01-01.

10.2.2 Intensivområde

Gör några inte alltför stora geografiska områden — exempelvis några kommuner — till intensivområden för servicesatsningar med stöd av datateknik. Dessa bör kunna vara något av "experimentverkstäder".

Satsningarna bör gälla både offentlig och privat serviceproduktion. Exempelvis skulle statsmakterna kunna stödja en bred satsning på publika terminaler eller hemterminaler på en sådan ort. Ett annat alternativ vore att stödja lokala och regionala myndigheter på orten att samordna sig i ett MEDBORGARKONTOR. En breddutbildning i ADB både av anställda och medborgare i regionen skulle kunna genomföras. Olika kommunikationsnät med noder kunde byggas upp m m, m m.

10.3 Inrätta ett "Offentliga sektorns utvecklingscentrum" utanför Stockholmsregionen

Det intressanta förändringsarbetet i dagens offentliga verksamhet bedrivs på lokal och regional nivå. För att kunna generalisera utifrån förändringarna fordras förtrogenhet med dessa nivåers specifika drag. Denna förtrogenhet får man bara om man i praktiken jobbar regionalt eller lokalt.

Det vore därför ett stort tillskott till utvecklingsarbetet om ett särskilt utvecklingscentrum lades nära "verkligheten". Centrat kan exempelvis jobba med att ta fram praktiskt användbara metoder för uppföljning/utvärdering, dataprogram för strategisk informationshantering m m.

Utvecklingscentrat bör ha kompetens inom områdena ekonomi, organisation, data, samhällsvetenskap, informationsbehandling m m.

Bilaga

Medborgarkontor — En väg till en ytterligare medborgaranpassad kommunal service



Besök i Unna, Västtyskland 22—24 februari 1988

Bengt Lindstedt

Medborgarkontoret — En väg till en ytterligare medborgaranpassad kommunal service

År 1978 inledde staden Unna i Västtyskland ett projekt i syfte att med hjälp av ny informationsteknologi förbättra den kommunala servicen för kommuninnevånarna. Idén är att kommuninnevånarna i ett och samma kontor skall kunna få samtliga kommunala ärenden utförda. Man är nu på god väg att uppnå det.

Nu har en ny avdelning upprättats inom den kommunala förvaltningen benämnd, Medborgarkontoret. Det svarar för ärenden åt kommuninnevånarna samt för råd och information. Idén bakom projektet sammanfaller i hög grad med de tankegångar som bär upp MISO projektet i Härnösand. Avsikten är att här belysa Unnas försök samt att till vissa delar jämföra det med MISO projektet. Iakttagelserna i denna PM är hämtade ur tre PM, 1/ *Introducing IT in Local Government The Administration and The Public Unna D A case history by, Stadtdirektor Klaus Dunker*, 2/ *Citizen impacts of a municipal information system some empirical evidence, Brendt H Liedtke*, och 3/ *Einsatz der Informationstechnik in einem kommunalen Bürgeramt, Stadtdirektor Dunke* samt erfarenheter från ett studiebesök i Unna den 22 februari till 24 februari 1988. Teldok har på ett förtjänstfullt sätt bidragit med idéer och medel för att göra detta studiebesök möjligt.

Medborgarkontoret i Unna och MISO i Härnösand — en kort jämförelse

I det uppdrag om regionalinformationsförsörjning som Teldok stöder i Härnösand ingår att inhämta internationella erfarenheter. I rapporten om regional informationsförsörjning föreslås ett projekt benämnt MISO i Härnösand — medborgare, information, service inom den offentliga sektorn till medborgarna. Detta projekt har vuxit fram utifrån målet att medborgarnas kontakter med offentliga myndigheter skall underlättas och förenklas. Projektet i Härnösand har utvecklats och formats ovetande om Medborgarkontoret i Unna. Båda utvecklas utifrån ett brukarperspektiv och där ny teknik ingår som en viktig komponent för att uppnå förenkligheter och förbättrad service till medborgarna.

Välkommen till medborgarkontoret i Unna



Medborgarkontoret i Unna skall möjliggöra att medborgarna på ett ställe i den kommunala förvaltningen får samtliga sina kommunala ärenden utförda.

Medborgarkontoret är i praktisk verksamhet. Det har varit i gång sedan fyra år tillbaka. Med stöd av datatekniken kan kommunen genom sitt medborgarkontor betjäna och informera allmänheten. Medborgarkontoret har många fördelar i jämförelse med det traditionella sättet att arbeta för kommunala förvaltningar. Utan tvekan vill vi här påstå att Unna med sitt medborgarkontor visat vägen för framtidens kommunala service och arbetssätt. Det viktigaste i den här rapporten är att visa hur man arbetar för att ge allmänheten en bra service på ett enkelt och



effektivt sätt genom sitt medborgarkontor. Tekniken som man använder som stöd i arbetet kommer inte att beröras i någon större omfattning. Det är inte heller intressant att här beröra vilka skilda ärenden som kommunerna i de båda länderna ansvarar för. Båda har det gemensamma trots vissa skillnader härvidlag att man skall ge medborgarna service och stöd i en rad olika frågor. Vad vi här vill betona är sättet för att utföra dessa uppgifter. Att man uppnår en bra service och ett effektivt arbetssätt för medborgarna.

Vad är medborgarkontoret i Unna

Unna stad har genom medborgarkontoret ett ansikte utåt mot medborgarna. Det är hit som man vänder sig för att få hjälp och stöd av kommunen. Man har övertagit ett stort antal uppgifter som tidigare låg på de kommunala förvaltningarna.

Medborgarkontoret ligger mitt i Unna — ett femtiotal meter från Stora torget och busshållplatsen — och mitt i stadens köpcentra. Man har också två lokalkontor i förorterna. Ett tredje sådant är under planering.

Man öppnar kontoret kl 07.30 varje dag mellan måndag och fredag och har det öppet till 17.00 utom på torsdagar då man har kvällsöppet. Samtidigt så stänger man vid lunchtid på fredagarna. Diskussioner pågår om man skall ha lördagsöppet.

Måndagarna är de mest välbesökta dagarna. Då har många familjer utnyttjat helgen till att se över de familjeadministrativa frågorna. Och på måndag vill man då helst klara av så många som möjligt. Det innebär för många att man besöker medborgarkontoret på måndagarna. En normal måndag innebär det mellan 700 och 800 besökare vilket är något över genomsnittet för de övriga veckodagarna. Man får dagligen mellan 500—600 telefonsamtal. Man går direkt in från gatan till medborgarkontoret. Det är ett öppet och luftigt kontorslandskap, med ett tjugotal arbetsplatser. Det är en vänlig och inbjudande miljö som möter besökarna. Möblerna är modernt designade och är halvcirkelformade. Vid varje sådan halvcirkelformad grupparbetsplats finns tre till fyra arbetsplatser som var och en har en terminal som stöd för att utföra vissa ärenden.

Det är mycket folk inne på medborgarkontoret. Människor i alla åldrar. Den besökande väljer själv till vem man skall vända sig till på kontoret. Det finns ingen köbricka eller nummerlapp. Utan man går till en arbetsplats och om det är andra som är där får man vänta på sin tur. För den som första gången är där kan detta med att man inte tar någon kölapp verka lite förvirrande. Man blir osäker och undrar vart man skall gå. Men snart så vet man hur man skall göra. Vi frågar några som besöker kontoret varför dom är där och om dom får sina ärenden utträttade.

Korta intervjuer

En ung grabb

Det är första gången han besöker medborgarkontoret. Han har tidigare haft anledning att besöka kommunen men det var för fem år sedan och då fanns inte medborgarkontoret. Han är här för att få ett pass och id-kort. Han vet inte hur lång tid det skall ta för att få sitt ärende uträttat eller om han behöver göra ett återbesök. Han får vänta några minuter innan han blir betjänad. Efter tio minuter har man hjälpt honom och han har då fått sitt nya id-kort, medan han får vänta två veckor på sitt pass. Det måste registreras av motsvarande myndighet till vår länsstyrelse. Men han kan då komma tillbaka och få sitt pass. Han vet också att han måste betala 10 mark för att få det.

En äldre dam

Besöket på medborgarkontoret är föranlett av att hon önskar få information om vart hon skall vända sig inom kommunen i ett par ärenden. Det är bl a ett formulär och en blankett för en ansökan som hon önskar få.

Det är även för den här damen första gången som hon besöker medborgarkontoret. Hon är av den uppfattningen att medborgarkontoret är väl känt bland allmänheten. Även om hon inte vet exakt vad medborgarkontoret i sak står för så är det bekant bland gemene man att det är hit man vänder sig när man skall ha kontakt med kommunen.

Damen blir betjänad nästan på en gång som hon kommer in i kontoret. Hon väljer själv vilken som skall hjälpa henne. Det tar ett par minuter sedan är ärendet klart. Vi frågar när hon är på väg ut om hon fått reda på det hon var här för.

Det har hon och hon är mycket nöjd med det sätt hon fått hjälp av medborgarkontoret. Man blir snabbt och effektivt hjälpt.

En ung dam

En ung dam är här för ett ärende. Hon vill gärna sitta i lugn och ro med någon på kontoret för att få diskutera igenom sitt ärende. Hon vänder sig då till en äldre tjänsteman som tar emot personer som önskar en mer diskret handläggning av sina ärenden. Han sitter avskilt från de andra på kontoret i ett särskilt rum. Det är en kortare kö till honom. Efter ett tag blir det den unga damens tur att i enskildhet kunna få sina frågor behandlade.



De anställda

Det är en intensiv och rushig arbetsplats som man har på medborgarkontoret. De som betjänar allmänheten är företrädesvis unga kvinnor som just avslutat sin utbildning. Skälet till att det är så ung personal på kontoret är framförallt att man betalar en lägre lön där än för de rent administrativa arbetsuppgifterna inom förvaltningarna. Man är på medborgarkontoret hänvisad till att anställa nyexaminerade.

De som anställs på medborgarkontoret har som regel gymnasieutbildning inom det administrativa området som grundutbildning. Därefter får man en internutbildning av kommunen som sträcker sig under tre år. Den betalar kommunen.

För att kunna betjäna allmänheten måste de anställda helt naturligt kunna använda sig av det datoriserade stöd man har tillgång till. Det förutsätter en viss utbildning. Men vad både ledningen för kommunen och de anställda framförallt betonar är att få utbildning i service och i kontakt med allmänheten. Arbetssituationen är ofta stressande och det är mycket folk som besöker kontoret. Man måste lära sig att kunna hantera stressituationer. Därför är denna del av utbildningen ytterst viktig. Något som betonas vid upprepade tillfällen av de anställda och fler företrädare för kommunen. En trygghet i arbetet är att när man inte själv kan så är det alltid möjligt att fråga sina arbetskamrater. Man har direkt kontakt med varandra i det fina kontoret.



Framtiden

I juni 1988 invigs Unnas nya rådhus. Det ligger vid torget. Insprängt bland gamla byggnader utmärker det sig med en arkitektur som hör mera hemma i tjugohundratalet än nittonhundratalet. I sin form och arkitektur innesluter det nya rådhuset en vision om den förtroendegivande kontakten mellan allmänheten och kommunen. Visionen om en serviceinrikad verksamhet för medborgarna. På bottenvåningen i det nya rådhuset kommer medborgarkontoret att disponera 300 kvadratmeter för sin verksamhet, man kommer att ligga i direkt anslutning till det öppna innerorget som finns i huset.

Det är tänkt att allt fler uppgifter skall överföras på medborgarkontoret. Särskilt då uppgifter som idag ligger på bl a socialkontoret. När de nya uppgifterna överförs på medborgarkontoret kan detta komma att innebära vissa besparingar för kommunen. Det bör inte medföra att man omedelbart säger upp personal, men man kan på sikt skönja ett mindre personalbehov och vissa rationaliseringsvinster.

Medborgarkontoret i Härnösand

MISO projektet i Härnösand har många påfallande likheter med medborgarkontoret i Unna. Den viktigaste likheten mellan de båda är strävan att med hjälp av användning av ny datateknik förenkla och förbättra servicen inom den kommunala sektorn för medborgarna. Den modellen som Unna utvecklat är helt överförbar på svenska förhållanden och då även till Härnösand. Vad Unna gör och som än mer bör påverka vårt arbete är att förnya och förbättra en monopoliserad förvaltningsstruktur som arbetar på ett ålderdomligt sätt. MISO har en något vidare ambition än vad Unna projektet har. Med MISO projektet strävar man att få ett samarbete mellan de olika offentliga myndigheterna som hanterar besökandes ärenden, exempelvis socialvården i kommunen med försäkringskassan osv. Det är möjligt att detta angreppssätt är något för stort men är vidare ett viktigt inslag att utveckla den offentliga sektorn. I Unna är detta angreppssätt inte möjligt då samarbetet mellan den offentliga sektorn inte är så väl utvecklad som hos oss. Projektet i Unna kan vara en förebild även för ett sådant vidgat samarbete som MISO projektet i Härnösand syftar till.

Unna — en kort miljöbeskrivning

Unna har 58 000 innevånare. Staden är administrativt centrum för länsförvaltningen för länet Unna. Länet har ca 380 000 innevånare. Sin nuvarande struktur fick staden Unna 1968 då 11 andra kommuner inordnades i staden Unna. Unna som ligger i Ruhrdistriktet präglas näringsmässigt av kolgruveindustrin och metallindustrin. På senare år har ett mer differentierat näringslivsprogram utvecklats i staden vilket medfört att det ensidiga beroendet av basindustrierna minskat något och en mer balanserad näringslivsstruktur har utvecklats. Den kommunala ekonomin i Unna omsluter ca 700 miljoner kronor. Antalet anställda uppgår till ca 900 personer.

Målet med Medborgarkontoret i Unna

De kommunala förvaltningarna i Västtyskland organiseras enligt en förebild som utvecklats av den tyska motsvarigheten till Svenska kommunförbundet. Principen för denna organisation är att uppnå en högre grad av administrativ effektivitet. Men då ur kommunens synvinkel

inte ur medborgarnas. En organisation som bygger på denna princip uppfattas ofta som förvirrande av kommuninnevånarna. Man hittar inte i organisationen. Ärendena är uppdelade på många händer och försvårar för medborgarna att få snabba och klara beslut.

Organisationen och informationen skall formas efter kommunmedborgarnas behov och inte från ett inifrån präglad produktivitetsspektiv. Projektet runt medborgarkontoret har formats efter tre huvudmål:

- Strävan att minska den tidsödande/krävande byråkratin samt att ge allmänheten och kommuninnevånarna en bättre service. Tidigare var den vanlige kommuninnevånaren tvungen att besöka flera förvaltningar för att få sina ärenden uträttade. Med medborgarkontoret är avsikten att ett besök på en förvaltning skall räcka.
- Man undersöker olika möjligheter att utnyttja datastöd i den lokala administrationen. Från början stod det klart att den moderna informationsteknologin skulle vara en förutsättning för det nya medborgarkontoret.
- Viktigast av allt, förändringarna skall introduceras med hjälp och under delaktighet av de som berörs av projektet. Anställda vid den kommunala administrationen och företrädare för allmänheten bör delta i projektet. De skall föreslå och fastställa mål, med andra ord de skall känna sig som ledare och inte ledda i förändringsprocessen.

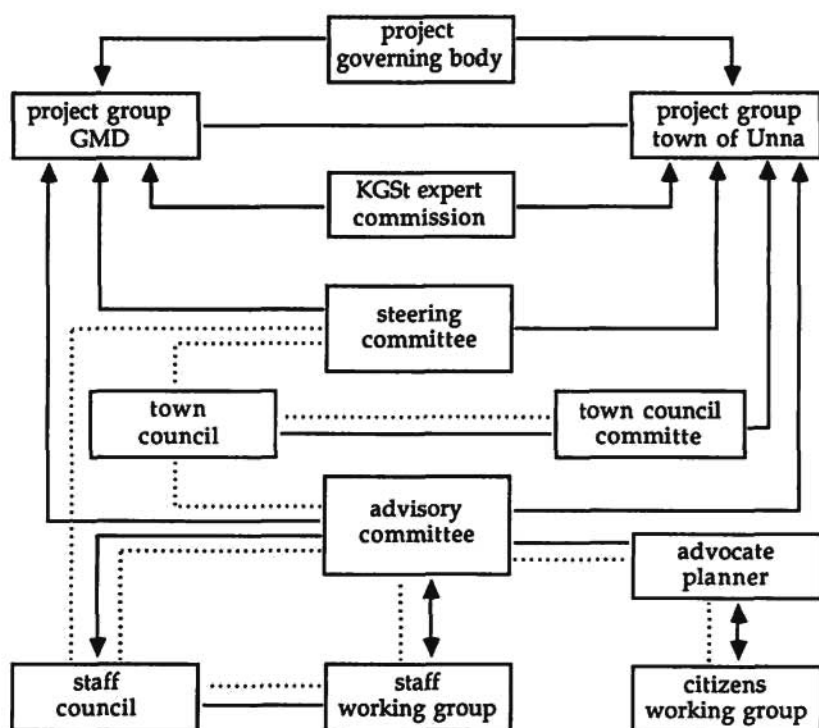
Projektnedverkan från allmänheten

Vid planeringen av medborgarkontoret inbjöds en grupp från allmänheten att medverka. De representerade inte något särskilt parti eller intressegrupp utan var personer som träffades en eller två gånger per månad. Deras synpunkter presenterades sedan för den kommitté som ansvarade för utformningen av medborgarkontoret.

Vid sidan av denna arbetsgrupp inhämtades allmänhetens synpunkter på utformningen av medborgarkontoret även på annat sätt. Man intervjuade besökande på de skilda förvaltningarna. Man gick ut med enkäter till allmänheten. Man anordnade utställningar om det nya kontoret och inhämtade härigenom synpunkter.

Det var viktigt att ur detta arbete pröva de mål och ambitioner som låg till grund för att upprätta medborgarkontoret. När sedan kontoret öppnades har däremot inte någon regelbunden uppföljning och utvärdering ägt rum. Det menar man är en svaghet i systemet.

Modell för allmänhetens medverkan i projektet



———— information exchange

..... multiple membership of some persons

GMD= Forsknings- och utvecklingsinstitution

KGS = Motsvarighet till Svenska kommunförbundet

Vad som framkom som önskemål från allmänheten på medborgarkontoret var följande:

- längre öppethållande inom kommunen och mer passande tider för allmänheten
- en personal som kunde ge bra information och råd
- medborgarkontoret skall vara centralt placerat och lätt att nå för medborgarna
- kontakten mellan kommun och medborgare skall stödjas av lätthanterlig administration som medborgarna förstår
- kommunen skall ha administrativa rutiner som kräver minimal ansträngning och tid för medborgarna

Tekniskt stöd

Unna stad är formellt knutet till ett gemensamt datacenter för kommunerna och länet. Länet har genom lagstiftning bestämt vissa rutiner som skall skötas via datastöd. Vid förberedelserna av medborgarkontoret utvärderade Unna stad vilket alternativ man skulle välja. Fem olika modeller bedömdes:

1. Centraliserat datasystem knutet till den gemensamma datacentralen
2. Centraliserad och decentraliserad lösning
Den gemensamma datacentralen anlitas för vissa rutiner, det kommer man även att göra fortsättningsvis. Därutöver avser man att bygga upp egna rutiner baserade på en egen datakapacitet
3. Självständig databehandling
Man bygger upp egna datalösningar inom kommunen men erhåller hjälp med underhåll och service från den gemensamma datacentralen
4. Oberoende datalösning
Man bygger upp en självständig dataenhet
5. Datanät
Förvaltningarna använder sina egna persondatorer som knyts samman i ett datanät som inte är en del av ett centraliserat system.

Utvärderingen av dessa fem modeller visade att alla var tänkbara för att lösa det datastöd som medborgarkontoret var i behov av. För närvarande tillämpas en blandning mellan modell 4 och 2. För medborgarkontoret har vissa speciella program utvecklats. Datastödet till medborgarkontoret har inte inneburit några ökade kostnader för databehandlingen i kommunen.

Stöd utifrån

Vid utvecklingen av medborgarkontoret har Unna stad fått stöd från flera institutioner.

År 1980 upprättade staden Unna ett samarbetsprojekt med utvecklings- och forskningsinstitutionen Gesellschaft fuer Mathematik und Datenverarbeitung (GMD). Projektet har erhållit betydande stöd från bl a The Federal Ministry of Research and Technology. 1987 upphörde samarbetet då projektet nådde en permanent fas.

Personalen

Personalen har engagerats i hela planeringen av projektet. Man har både haft möjlighet att engagera sig via formellt utsedda arbetsgrupper som via informella kanaler. Bl a så har en enkät spridits för att inhämta personalens synpunkter. Några av de synpunkter som framförallt markerats av personalen är följande:

- personalen måste acceptera och identifiera sig med projektet
- den nya organisationen måste garantera en rättvis behandling av de anställda
- den nya tekniken skall vara ett hjälpmedel för att utföra de förelagda uppgifterna inte ett kontrollinstrument av personalen
- rationaliseringar får inte medföra en minskning av antalet arbetstillfällen
- inte jobbmonotoni utan arbetsutveckling
- den nya tekniken skall bidra till att utveckla möjligheten till nya karriärer
- längre öppethållande ligger inte i personalens intresse.

Bilaga

Medborgare, kommunledning och datorer

— Rapport från studieresa i USA

Karl-Erik Andersson

Innehållsförteckning

Resan och besöken	83
Rapportens disposition	84
Institutionell, politisk och ekonomisk bakgrund i USA	84
Amerikanska kommuner	84
Organisationer för samverkan, utveckling och idéutbyte	86
International City Management Association (ICMA)	86
Institute of Public Technology (PTI)	87
Urban Institute	87
Metoder för uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet	88
Meborgaremobilisering och information	90
Elektronisk anslagstavla, "Community Memory"	90
Medborgareinformation	91
Några observationer om bibliotek	92
GTE-videotext	92
ADB på arbetsenhetsnivå	93
OnLook	93
Edison Electrical Company, "Kundorienterad service"	94
Elektroniska konferens/meddelandesystem	95
Erfarenheter	95
Andra konferenssystem	96
Nätverksrörelser	96
Strategi och effekter av kommunal databehandling	96
Datoriseringsnivån i amerikanska kommuner	96
Geodatabaser	97
Centralisering versus decentralisering i kommuner	97
Effekter av informationssystem på organisation	98
Rekommendationer	98

Resan och besöken

Under tiden 1987-06-22 till 1987-07-03 företogs en studieresa till USA. Deltagarna i resan var kanslichef Bengt Lindstedt, Härnösands kommun, organisationssekreterare Carl-Öje Segerlund, Härnösands kommun, byrådirektör Lennart Blomgren, Västernorrlands länsstyrelse, avdelningsdirektör Lars Söderström, Statskontoret, direktör Karl-Erik Andersson, Kommundata.

Målet var att studera samband mellan medborgare, kommunledning och modern informationsbehandlingsteknik. Vår metod var att besöka kommuner, landsting, institutioner. Vi sökte hitta användare som motsvarar våra användare i Sverige. Det var ett mål att se så mycket som möjligt av den amerikanska verkligheten och diskutera erfarenheter. Följande institutioner och kommuner besöktes:

- International City Management Association ICMA, Washington DC
- Urban Institute, Washington DC
- Institute of Public Technology, Washington
- Bay Area Information Retrieval System, San Francisco
County of San Matteo
Stanford University, Inst för systemvetenskap
Kommunbiblioteket i San Matteo
- Community Memory, Berkley
- GTE-videotext, San Francisco
- OnLook "Pensionärscentrum" San Francisco
- Peacenet (Frivillig nätverksorg) San Francisco
- City of Sunnyvale "stadsförvaltningen, ADB-chefen"
- Statsvetenskapliga inst University of San Bernardino, Los Angeles
- Stadsdirektören i San Bernardino, Los Angeles
Socialchefen för County of Bernardino, Los Angeles
Direktörer för County of Bernardino, Los Angeles
Stadsdirektören i City of Ontario
Bitr stadsdir City of Rancho da Cucamonga
Projektledare "Geodatabase" i City of Rancho da Cucamonga
F d stadsdirektör i San Bernardino
- Edison Electrical Company, Los Angeles
Costumer Support Division
- Irwine University,
Institution of Social Ecology and Informationprocessing.

Utöver detta bevistades:

- ett senatsförhör i Capitolium (Iran-affären)
- bibliotekskonferens i San Francisco.

Rapportens disposition

Under avsnitt Institutionella förhållanden beskrivs den institutionella och politiska miljön för kommuner i USA. Olika organ i USA som arbetar med erfarenhetsutbyte och innovation för kommunsektorn beskrivs också. I övrigt är rapporten uppdelad i följande avsnitt:

- Metoder för uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet
- Medborgarmobilisering och information
- ADB på arbetsnärhetsnivå
- Elektroniska konferens/meddelandesystem
- Strategi och effekter av kommunal databehandling.

I ovanstående avsnitt har en koncentration skett på erfarenheter och idéer, som kan komma till nytta vid utveckling av management och informationsbehandling i Sverige.

Avsnitten är endast sammanfattningar av fördiskussion och erhållen dokumentation. Den som vill ha fördjupad information eller dokumentation kan vända sig till undertecknade.

Institutionell, politisk och ekonomisk bakgrund i USA

Amerikanska kommuner

Den amerikanska kommunvärlden avviker organisatoriskt i flera avseenden från det mönster vi är vana vid att möta i Skandinavien.

En betydande skillnad ligger ofta i en klar separation mellan lagstiftande, verkställande och dömande funktioner. Detta har sin grund i den amerikanska konstitutionen, som har sina rötter i Montesquies maktodelningslära. Ett konkret uttryck för detta är den starka dominansen av så kallade citymanager kommuner. En typisk amerikansk kommun består av styrelse, mayor, stadsdirektör och en förvaltningsapparat.

Styrelse och mayor utses genom allmänna kommunalval. 7—9 styrelseledamöter är vanligt. Styrelsen anställer en stadsdirektör (citymanager), som är en professionell ledare. Han har ofta en akademisk examen i statskunskap, ekonomi och juridik.

Förvaltningsapparaten, som lyder under stadsdirektören är oftast funktionellt organiserad. Facknämnder i svensk mening saknas i regel. Det händer ofta att man utser olika rådgivande kommittéer för speciella ändamål.

I dessa kommittéer placerar man folk från näringsliv och andra organisationer. I flera fall har man utsett kommittéer som motsvarar olika grannskap, för att tillförsäkra en lokal medborgaremedverkan.

När man talar om amerikanska kommuner är det i huvudsak två begrepp "city och county" som avses.

County är dels överordnat i förhållande till city, men är också primärkommun för de geografiska delar, som ej lyder under "cities".

De kommunala uppgifter, som åvilar en stadskommun är

- gatuväsen
- parker
- rekreation och fritid
- bibliotek
- brandförsvar
- polis
- byggnadslov
- stadsplanering.

County's uppgifter är vidare och inkluderar bl a hälsovård, äldreomsorg, socialvård.

Skolväsendet ombesörjes av speciella kommuner s k school-districts med egen beskattningsrätt. För att lösa olika gemensamma angelägenheter kommuner emellan förekommer speciella kommuner t ex water-district i Los Angeles-området.

Finansieringen av kommunala utgifter sker medelst följande källor

- fastighetsskatt
- omsättningsskatt
- statsbidrag
- avgifter.

Genom lagstiftning på delstatsnivå har fastighetsskattens roll som inkomstkälla begränsats. Genom den federala finanspolitiken (framförallt Reagan-tionismen) har statsbidragen reducerats. I pressen kunde man läsa om 20%-iga reduceringar av federala bidrag till kommunerna. Den minskade finansiella basen har inneburit dels att kommunala utgifter skurits ned och dels att omsättningsskatt och avgifter blivit viktigare inkomstkällor. I flera avseenden har det inneburit en servicenivåsänkning och då främst för de sociala programmen. Fattigdomsproblemen accentueras med anledning av de politiska prioriteringarna och näringslivets omstrukturering i USA.

Effektivitets- och produktivetsförbättringar har kommit till stånd inom den kommunala sektorn till följd av den ekonomiska situationen. Ökad produktivitet har i flera fall kunnat kombineras med bibehållen eller ökad kvalitet, t ex polis, brandkår, bibliotek. Detta beror på att man på olika sätt söker återföra servicemottagarnas upplevelser och värdering av servicen bl a genom utvärderingsteknik, public hearings, medborgarkommittéer osv samt införande av nya metoder-tekniker och sätt att bedriva service. Man kan således märka en betydande innovativitet för att motverka kommunernas ekonomiska bekymmer. Följande delar i denna process kan observeras:

- produktivitetshöjande teknik inom t ex kommunalteknik, bibliotek, polis etc
- administrativ rationalisering med hjälp av ADB
- utveckling av det kommunala ledarskapet (management)
- produktivets, effektivitetsbaserade och målrelaterade lönesystem
- kontraktsformer om att tillhandahålla service åt medborgarna med privat organisation, annan kommun eller county osv
- snabb återföring av servicemottagarnas värdering av kommunal service. (Löpande uppföljnings- och utvärderingssystem som ger information om kvalitet, produktivitet och kostnader.)

Organisationer för samverkan, utveckling och idéutbyte

I USA finns en stor mängd organisationer för professionell samverkan, idéutbyte, utveckling och intresseartikulation (lobbying) inom det kommunala, delstatliga och federala ämnes- och intresseområdet. Ansamlingen av organisationers kontor nära amerikanska beslutscentra (såsom Washington DC) är stor. Detta är ett utmärknade drag för det öppna och pluralistiska samhälle som USA utgör. Kritik mot rådande politik kan vara mycket djup och öppen. Flera organisationer utgör en betydande dynamisk utvecklingskraft men det bygger mera på spontan och horisontell samverkan och sällan på styrning från centrala instanser i USA. Bristen på pengar under senare år försvårar dock flera organisationers utvecklingsarbete. Vi hade av tidsskäl endast möjligheter att besöka några av de organ som vi tror hade mest att ge vad avsåg helheten för kommunledning, medborgare och datorer sett ur en praktisk synvinkel.

International City Management Association (ICMA)

ICMA är en organisation för stadsdirektörer och motsvarande. Organisationen söker på olika sätt stödja och utveckla professionen "stadsdirektör". En omfattande publikationsverksamhet av rapporter och tidskrifter kring olika kommunledningstema bedrivs. Statistik och databanksverksamheten är också betydande. Årligen publiceras en sammanfattande statistik om amerikanska kommuner. Två intressanta projekt som bedrivs just nu är city-management of Excellence och datakommunikationsprojektet "LINUS". Det förra projektet sker i form av ett utvecklings- och utbildningspaket. Inspirationen till detta är hämtat från boken "In search of Excellence". Framförallt gäller det att utveckla ledarskapet för stadsdirektörer och forma den nödvändiga organisationskulturen.

I projektet "LINUS" söker man utnyttja ett elektroniskt konferenssystem och databassökning, som ett kontaktmedel mellan stadsdirektörer i USA.

Institute of Public Technology (PTI)

PTI är en non-profit-organisation som äges gemensamt av ICMA och amerikanska stadsförbundet. Institutet har som sin uppgift att främja utveckling, innovation och tillämpning av nya metoder och tekniker inom kommunerna. Förutom publikations- och tidskriftsverksamhet har man en databank för olika nyheter och projekt inom kommuner och statliga myndigheter.

Vidare utlyses tävlingar om vem som kommit med de bästa innovationerna inom det kommunala området.

Institutet håller på med olika slags teknik bl a

- informationsbehandling och telekommunikation
- kommunalteknik
- teknik för polis, brandkår m m.

Man bevakar också den tekniska utvecklingen på kommunområdet i övriga delar av världen t ex Europa och Australien.

Urban Institute

Urban Institute är en s k non-profit organisation, som grundades 1968. Institutet bedriver forskning kring sociala, ekonomiska och administrativa problem som berör både de federala, delstatliga och kommunala nivåerna.

Organisationen består av 80 forskare som är indelade i 9 centra.

De nio centra är:

- Transportpolitik
- Hälsopolitik
- Offentlig ekonomi och bostäder
- Mänskliga resurser
- Inkomstsäkerhet och pensionspolitik
- Regerande och styrande
- Internationella aktiviteter
- Statspolitik
- Förändrade inrikes prioriteringar.

Styrelsen för institutet består av representanter från affärsliv, offentliga organ och från den akademiska världen. (Bl a ingår Robert McNamara i styrelsen.)

Institutet gör regelbundet analyser av aktuell lagstiftning, tjänar som experter för kongressutskott, myndigheter, massmedia osv. En omfattande publikationsverksamhet är också en av hörnstenarna i verksamheten.

Urban Institutes verksamhet finansieras genom dels speciella projektmedel (för speciella ändamål) och dels genom medel som erhålles

utan angivet ändamål. Förutom olika myndigheter som ger medel finns ett stort antal privata sponsorer.

Institutet spelar en stor roll för både produktivitets- och kvalitetshöjning av den offentliga verksamheten. Det är också intressant att notera den självständiga och kritiska roll, som institutet understundom tilldelats. Tex har man fått i uppdrag att utvärdera Reagans ekonomiska politik och dess sociala konsekvenser. Flera kritiska studier av det amerikanska fattigdomsproblemet har publicerats av institutet.

Metoder för uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet

En diskussion och genomgång av utvärderingsmetoder fördes bl a med Hattery vid Urban Institute. Viktiga mål är att hitta metoder, som innebär att produktivitet och effektivitet i den offentliga sektorn kan ökas. Effektiviteten i den offentliga sektorn kan ökas dels genom ny teknik (inte minst informationsbehandling) och dels genom produktivitetsstimulerande åtgärder inom en myndighet (t ex målrelaterade belöningsystem). Det ansågs vara viktigt att definiera effektivitetsbegreppet rätt och att det var mätbart sett från en objektiv mening. Det amerikanska ordet "performance" liktydigt med effektivitet innefattar bl a kvalitetsmått som är baserade på servicemottagarnas upplevelser av kommunal service. Produktivitetsmätning är också en del av begreppet performance.

En viktig del är att utforma ett system, så att man löpande får kontroll på hur medborgarna upplever en viss kommunal service. Den löpande uppföljningen/utvärderingen har två syften 1) ett hjälpmedel för baspersonalen 2) ett hjälpmedel för budgetering, planering och allokering av ekonomiska resurser.

Det är en väsentlig poäng för en kommunledning att arrangera ett löpande utvärderingssystem. En stor fördel vinnes om utvärderingsinstrumentet handhaves av en fristående objektiv grupp inom förvaltningen. Denna grupp skall rapportera direkt mot den verkställande ledningen. Bra effekt uppnås sedan om ledningen arrangerar speciella utvärderingssessioner med underordnade enheter. Ett utvärderingssystem kan med fördel kopplas till målsättningsmodeller för avdelningar och individuella mål. I bl a County of San Bernardino visade man ett praktiskt exempel på detta.

Vid uppbyggande av ett "löpande" utvärderingssystem rekommenderas följande steg:

Steg 1 Toppledningsbeslut

Steg 2 Bilda en utvärderingsgrupp

Steg 3 Välj ut de program/verksamheter som skall analyseras

Steg 4 Bestäm vilka informationskällor och rapporter, som skall användas

- Steg 5 Välj resultatindikatorer och datainsamlingsmetod
- Steg 6 Designa datainsamlingsprocess
- Steg 7 Genomför datainsamling
- Steg 8 Underhåll uppföljningsrutinerna.

Man bör således utforma systemet så att man minst en gång i kvartalet får rapporter. Vid dessa tillfällen beaktar man t ex

- klagomål/beröm från klienter
- upplevelser från klienter
- produktivitet
- kostnader/intäkter.

Genom en sådan systematisk feed-back-process från klienterna får man stora möjligheter att anpassa den kommunala servicen.

Genom PCns intåg med dithörande analys/grafikprogram har det blivit mycket enklare att praktiskt arrangera löpande utvärdering av kommunal verksamhet.

I kommuner med väl utbyggda databassystem, där man kan accessa olika databaser med frågespråk underlättas också vissa delar av det löpande utvärderingsarbetet.

I en nära framtid torde publika terminaler, hemdatorer och terminaler ute i de kommunala verksamheterna kunna vara arbetsredskap för att registrera kommunmedborgarnas kvalitetsvärderingar.

Slutsatser för vår del

I samband med utveckling av olika beslutsstödssystem (t ex KLIV*) bör man kunna utveckla olika datoriserade utvärderingshjälpmedel. Det borde vara av stort intresse för svenska kommuner att skapa löpande uppföljnings- och utvärderingssystem som indikerar både produktivitet, kvalitet och servicemottagarnas upplevelser av kommunal service. Det torde inte vara särskilt dyrbart eller svårt att åstadkomma detta. Mera torde det handla om ledningsfilosofi. För kommuner som bl a genomför förvaltningsdecentralisering eller kommunaldsdecentralisering kan utvärderingsteknik för att följa upp t ex kvalitet och servicemottagarnas värdering vara mycket användbar. Utvärderingsteknik i vårt land har ofta tillämpats för att motivera nya verksamheter och kostnader. Ofta har utvärderingen gjorts vid ett tillfälle.

För en serviceorienterad organisation är däremot utvärderingsarbete en löpande återföring till ledningen och en del i att öka organisationens totala effektivitet.

*KLIV=Kommundatasystem för kommunledning (beslutsstödsststem)

Medborgarmobilisering och information

I detta avsnitt relateras några erfarenheter att med hjälp av tekniken informera och engagera medborgare i samhällsarbetet. Vi fann också exempel på spontan och demokratisk organisering för att underifrån med hjälp av tekniken påverka den politiska processen.

Elektronisk anslagstavla

"Community Memory"

I staden "Berkley" har en grupp med rötter i 60-talets amerikanska ungdomsrevoltrörelse startat ett intressant samhällsexperiment med hjälp av datakommunikation. Via ett datorbaserat meddelande- och konferenssystem vill man stärka den sociala mobiliseringen. En grundtanke är att jämna vägen för "Computer Power to the people". På grund av bristande ekonomiska resurser drives verksamheten än så länge i småskalig skala. Till systemet är fyra publika terminaler kopplade. Två av terminalerna finns på var sin supermarket, en i en vanlig affär och en på ett kulturcentra.

Ett tusental meddelanden/inlägg utväxlas på en månad. 3 000 inlägg ligger samtidigt i systemet. Terminalerna användes 30% av tiden. Systemet har stora likheter med det svenska KOM-systemet om än något enklare att hantera. Menyer och tangenthantering är i huvudsak koncentrerat till piltangenterna. Man behöver således skriva ett minimum av ord och nästan enbart peka rätt med piltangenterna på skärmen. Ett enkelt återsökningssystem finns, som baseras på ett stort antal referensord. Systemet är UNIX-baserat och kommunikation är asynkron.

Användarna av systemet (olika medborgare) utväxlade diskussion om både lokal och federal politik, annonsering och byten av konsumtionskapitalvaror, filosofiska och religiösa frågeställningar, samlevnadsproblem och liknande ofta vardagliga problem. Någon säker statistik på hur användarna ser ut socialt, ekonomiskt m m fanns inte. Gissningsvis är gruppen akademiker och studenter i majoritet. Mycket tyder på att man har alla möjliga slags användare både i fråga om ålder, inkomst och ras.

Gruppen som drev systemet utifrån idéella aspekter var till stor del beroende på frivilliga bidrag. Möjligen kan man se Community Memory som en alternativrörelse och en företeelse som det finns tendenser till kommer att växa fram på fler håll både i USA och den övriga världen. Det ovan beskrivna UNIX-systemet skrives nu om i modernare kod. Ett närliggande mål i stadsdelen är att öka till 10 terminaler. Man tror att när man når upp 15—20 terminaler kommer en mer påtaglig påverkan på samhällslivet i stadsdelen. Så småningom vill man införa en avgift per meddelande. 25 cent per meddelande anses som rimligt.

En intressant diskussion fördes om vad som kunde tillåtas bli sagt i systemet. Ingen har ju kontroll över detta medium. Lagstiftningen är

oklar. (Jfr TV-program om KOM-systemet i Sverige.) Bibliotekarier tyckte inte man hade kontroll över systemet. Barn kunde på biblioteket få se text "smutsiga ord". Ett medium som community-memory måste hitta någon etik men utan att störa den demokratiska grundprincipen i systemet. Å andra sidan skiljer sig inte detta från alla andra former av öppen diskussion. Smutsiga ord, förtal m m är inte en teknisk fråga, utan handlar mer om seder och kultur för mänskligt umgänge.

Slutsatser för vår del är:

I samband med medborgareinformationsförsök i Sverige borde vi med publika terminaler testa idén med elektronisk anslagstavla. Det amerikanska exemplet visade också att det handlade om ganska blygsamma pengar och att tekniken finns. Frågan är om man skall stimulera en spontan mer frivillig (baserat på föreningsliv) aktivitet (som i Berkley) eller det skall ske i någon kommunal form.

Medborgareinformation

In San Matteo-county har man skapat ett system för medborgareinformation. Systemet har utvecklats i samarbete med systemvetenskapliga institutionen vid Stanforduniversitetet. Arbetsnamnet är "Bay Area Information Retrieval System" "BAIRS". I denna grupp ingår bl a bibliotekarier och socialarbetare. Denna kombination ansågs vara mycket viktig. Socialarbetarna visste mycket om folks behov och bibliotekarierna var bra på att veta var information fanns. Systemets underhållsgrupp bestod av en programmerare, en halv bibliotekarie, en halv data-registrerare, en socialarbetare och en kontorist. I systemets databas uppdateras myndigheter, organisationer m m som är involverade i olika former av samhällsarbete. Man beskriver vad respektive organ gör och vilka kontaktpersoner som finnes. Uppdatering sker med underlag från bl a tidningar, myndigheter, genom uppsökande verksamhet.

Användareterminaler är sedan placerade på kommunala bibliotek och olika kommunala förvaltningar. Vid aktuella medborgarefrågor om text vart man vänder sig vid ett visst problem, eller om man vill ha kontakt med en viss frivillig organisation använder man systemet som en referens och uppslagsbok. Man har dock inga "publika terminaler" ännu. Det är således personal på bibliotek eller andra kommunala förvaltningar som går in via terminal.

Vi besökte ett kommunbibliotek för att se på frågefrekvenser. Svaret var att man hade 25—30 frågor per vecka på detta bibliotek. Systemet accessades oftast från PC via asynkron kommunikation. Det förekom att man för ett visst bibliotek flyttade ned för arbetsstället relevant information från den stora databasen till PCn. Härigenom behövde man ej ligga uppkopplad on-line. Systemet användes också i viss utsträckning av mindre företag.

Intrycket blev att systemet kunde ge medborgaren i konkreta situationer god information om utbudet av service.

Några observationer om bibliotek

Allmänt kunde konstateras att bibliotekens utlåning ökade i San Mateo. Det är troligen en nationell trend. Alla bibliotekstjänster var gratis även sökningar i databaser. Den senare aktiviteten ökar kraftigt. Intrycket vara att biblioteksverksamheten hade relativt hög prioritet hos de politiska beslutsfattarna. Men bibliotekslokalerna var enkla och huvuddelen av pengarna satsades på mycket böcker samt att mer och mer satsas på databassökning. Biblioteken hyrde också ut videofilm. Vid ett besök på amerikanska biblioteksmässan i San Francisco satsade många företag på att sälja compact-disc (CD-skivor) till bibliotek för infolagring (referens och fulltextdata). Detta är relativt billigt och kräver ganska små tillsatser till vanliga PC för att bli användbara.

GTE-videotext

GTE-videotext är ett företag, som levererar videotext-tjänster i San Francisco Bay-area. Antalet videotext-terminaler var 250 och man hade ca 700 000 användare. Systemet användes 7—9 millioner gånger i månaden. Terminalerna är placerade bl a på flygplatser och banker. Företaget hade tidigare ägts av ett tidningsföretag "San Francisco Chronicle" men nu ägdes det av telefonbolaget "GTE". I tre år hade företaget gått med förlust. Man planerade att break-even skulle inträffa först om 3,3 år. Än så länge är de nuvarande ägarna beredda att driva verksamheten vidare. Det hänger samman med att telefonbolagen söker framtida nischer att expandera inom. Skälet till att man driver det vidare är att det finns undersökningar som tyder på att lönsamhet kan uppnås. Företaget hade 60 anställda och gör all produktion in-house.

De som använder videotext-systemet har följande karakteristika:

- unga människor (18—34 år)
- välutbildade
- goda inkomster.

Dessa socialekonomiska variabler kan innebära att videotext-användningen sprides till en större grupp med tiden. I många andra produkt-lanseringar adopteras användningen först av grupper som är unga välutbildade och har goda inkomster. Men detta är bara en hypotes.

Företagets svaga ekonomi tvingar fram olika kostnadsbesparingar i själva systemet. Bl a visade det sig att konsumenten inte efterfrågade den avancerade grafik, som fanns i systemet från början, varför vissa tekniska förenklingar har kunnat göras.

Den samhällsinformation, som finns i systemet rör sig om arbetsmarknad, bilregistrering och hälsovård. Med andra ord man söker sälja

tjänsterna till olika myndigheter i området. Eftersom man når många användare anser man det som ett bra medium. Beroende på företagets ekonomiska framtid kan flera utvecklingsplaner tänkas. Bl a mer grannskapsinformationer och banktjänster. Men erfarenheten av videotex i USA blir densamma som överallt annars i världen. Än så länge en osäker framtid gäller för videotex.

ADB på arbetsenhetsnivå

OnLook

OnLook är en vårdorganisation för pensionärer. Den har till uppgift att ta hand om de sjukaste åldringarna. Institutionen vårdade ca 300 patienter och antalet årsarbetare var ca 250. Verksamheten var en speciell integrerad organisation för ändamålet och finansieringen kom från olika kommunala och statliga program. Bl a Medicaid, Medicare m fl. En viktig aspekt var att man för åldringarna hade ett helhetsansvar för all samhällsservice.

För att uppnå en hög kvalitet på sin service och att få budgetanslagen att räcka betonade man vikten av en god informationsbehandling.

Genom nära samverkan mellan personal, ledning och ADB-expert hade man byggt upp ett avancerat datoriserat ADB-system, helt efter institutionens behov.

För det första hade man skapat en så fullständig helhetsbild som möjligt av varje patient i databasen. För det andra användes databasen konsekvent av institutionsledningen för att följa upp resultaten av verksamheten.

Framförallt använde man systemet för att följa upp resultaten av olika vårdinsatser. Man kunde påvisa att man härigenom högst påtagligt kunnat effektivisera vårdinsatserna och fått ett bättre resultat. Informationen i databasen sågs som en gemensam resurs i organisationen. Systemet kördes på en för institutioner gemensam minidator. Genom att i databasen till varje individ relatera alla verksamhetsdata var informationen användbar såväl för den enskilde vårdaren som för ledningen.

Slutsatser för vår del

OnLook ger en bra bild för hur s k bassystem skall byggas upp för decentraliserade basenheter. Resonemanget torde vara applicerbart för olika basenheter i decentraliserade kommuner, där man flyttar ut beslut till institutioner och kommundelsorgan.

Edison Electrical Company **"Kundorienterad service"**

Besök gjordes vid ett eldistributionsföretag i Los Angeles. Detta företag levererar el till hushåll och industrier. Edison är ett vertikalt integrerat företag och äger bl a vattenkraftverk, koleldade kraftverk och atomstationer. Besöket inriktades på en kundavdelning som tog emot samtal från hushåll om reparationer, elavbrott m m. Samma avdelning hade också hand om debitering och uppbörd. Man ville uppnå en mycket hög servicenivå gentemot kunderna. Snabba besked och snabba åtgärder var mål. För att klara detta hade Edison byggt upp en systemstruktur bestående av

- kundinfosystemet
- redovisningen
- cash-flow-systemet
- materialredovisning
- kart/nätsystem
- konstruktionssystem.

IBM hade utvecklat en "black box" så att systemen talade med varandra. Vidare var systemen integrerade med telefonväxeln. Genom ett samtal till kundavdelningen kunde via systemen en hel serie aktiviteter startas automatiskt, t ex order till reparationslag, order till förrådet m m.

I systemet låg en uppföljning av hur effektivt kundavdelningen arbetade. Alla individuella svarstider hos resp kund-kontorist kunde följas upp. Standardsvarstiden var målsatt till 30 sekunder från det att en kund nått Edisons telefonnummer tills kontorist svarat.

Slutsatsen är för vår del att man genom lämplig integration i kund-intensiva förvaltningar kan dels automatisera och från en signal in i företaget utlösa en hel serie aktiviteter. Därigenom kortas väntetider ner betydligt samt att en billigare administration uppnås. Vidare att det är möjligt att följa upp och målsätta svarstid på telefon för myndigheter. Det kan finnas vissa konflikter med arbetsmiljö, stress osv. Men helt klart någonstans måste en avvägning ske mellan medborgarnas berättigade krav på kortare telefonsvarstider och arbetsmiljökrav för personal.

Elektroniska konferens/ meddelandesystem

Erfarenheter

Elektroniska konferens/meddelandesystem har en rask tillväxttakt. Framförallt startade det i universitetsvärlden.

Något tidigare är det försvarssektorn som drivit fram utvecklingen. Inte minst såg man tidigt användning av tekniken i samband med katastrof- och civilförsvarsåtgärder.

Electronic-mail internt inom kommunförvaltningarna börjar att tränga fram i rask takt. I city of Sunnyvale använde man t ex elektronisk-mail mellan kommunstyrelsepolitikerna, stadsdirektören och förvaltningscheferna. Enligt utsago vid besöket hade det effektiviserat sammanträdena och inneburit en förbättrad kommunikation.

Internationella stadsdirektörsförbundet bedriver ett projekt med elektroniskt konferenssystem mellan de olika kommunerna. Systemet heter "LINUS". Det är tämligen avancerat och har förutom konferensmöjligheterna ett kraftfullt databassöknings/lagringssystem. Systemet bygger på synkron kommunikation. Nackdelarna är att systemet har ganska komplex på- och avloggningsprocedur. Kostnaden anses vara hög. Leverantör av systemet är Control-Data.

ICMAs erfarenheter hitintills var följande:

- De komplexa på- och avloggningsprocedurerna hämmade användningen.
- Kostnaden ansågs hög.
- Yngre stadsdirektörer och förvaltningschefer använde systemet, medan de äldre var tveksamma. Den senare gruppen ville att sekreterarna skulle använda systemet, men detta var ej helt lyckat.
- Ökad enkelhet var eftersträvt.
- Man ansåg däremot att kommunsektorn ej hade råd att undvara tekniken. Men det gällde att komma förbi de psykologiska hindren. Tiden måste kanske få verka.
- Man borde byta till ett enklare konferenssystem.

På PTI (Institute for Public Technology) ansåg man vidare:

- Electronic-mail som redskap inom kommunerna har slagit igenom.
- Konferenssystem mellan kommunerna i USA kommer att slå igenom. Flera lättanvända system finns och kommer framförallt att användas flitigt av den nya generationen av stadsdirektörer, som använde PC och datorer under utbildningen vid universiteten. Sannolikt drar detta med sig även de icke PC-vana.
- Ett alternativ till electronic-mail är s k voice-mail. Denna teknik har lättare att tränga in till den traditionella chefsgruppen, som är van att använda telefon. Voice-mail ger däremot små effekter på den or-

ganisatoriska effektiviteten. I huvudsak konserveras den existerande kommunikationsstrukturen. Det oberoende av tid, plats och rum som electronic-mail och konferenssystem innebär är därför att föredra.

Andra konferenssystem

Vårt intryck var att det system som ICMA använde var för avancerat och användarvänligt. Det fanns flera alternativa system som användes inom universiteten och av andra organ som var mycket användarvänliga och användes flitigt. Dessa system påminner mycket om KOM-systemet, men hade också bättre sökförmåga via referensord. Asynkron kommunikation var framgångsrikare därför att det innebär fler användare. De synkrona användarna kan också med viss lätthet kommuniceras in i dessa system.

Nätverksrörelser

Det finns en tendens i USA bland samhällsengagerade ungdomar att organisera nätverk. I San Francisco besöktes en frivillig organisation, som organiserade ett antal nätverk bl a Peacenet och Econet. Via ett elektroniskt konferenssystem höll man samman ett nätverk av människor som var engagerade i freds- och miljöfrågor över hela USA och Kanada. Man hade även medlemmar i Europa och Australien. Verksamheten finansierades genom frivilliga bidrag.

Strategi och effekter av kommunal databehandling

Datoriseringsnivån i amerikanska kommuner

1976 hade jag tillfälle att besöka USA och studera bl a ADB-användningen. Vid den tidpunkten låg amerikanska kommuner långt framme vad gällde dataanvändning jämfört med Sverige. Sedan dess har vi i Sverige hämtat in detta försprång i viss utsträckning. I de stora USA-kommunerna var man tidigt ute med on-line baserade stordatorsystem. I vissa stycken integrerade man informationsbehandlingen långt.

De mindre kommunerna i USA stannade dock länge kvar på det manuella stadiet. Under senare år har där databehandlingen skjutit fart genom PC och minidatoranvändning. Flera av de vi talade med ansåg PC:n som ett utmärkt redskap för utredare och chefer. Men databehandling som ett bashjälpmedel även i den lilla kommunen måste baseras på gemensamma databaser och datakommunikation. Information är en resurs och ADB ett hjälpmedel för att effektivisera den totala orga-

nisationen. ADB-planer som kopplades till kommunledningens strategi var på modet. (PTI hade bl a utvecklat en mycket pedagogisk modell för informationssystemplanläggning, som passade de mindre kommunerna.)

Det fanns en klar tendens till att köpa halvfärdiga system, som kunde anpassas till kommunens behov. Försök att med fjärdegenerations-språk låta användarna utveckla bassystem själva hade i flera fall delvis misslyckats. (T ex Sunnysvale) Man hade i regel inte råd med detta. Däremot var fjärdegenerationsverktygen bra för informationsuttag från bassystem m m. Men det gällde att ha tillgång till professionella staber.

I de fall då delstaten eller county skötte databehandlingen åt andra kommuner var missnöjet stort och man sökte bryta sig loss från sådan samverkan.

I allmänhet kan man beskriva läget så att i större kommuner arbetade man med centraliserade stordatorlösningar med PC-terminal på användarnivå. I de mindre kommunerna användes olika minidatorlösningar.

Geodatabaser

Sedan länge har man insett behovet av att koppla information, som kan relateras till läge i geografin. Lägesbestämning har sedan länge byggts in i databaser för byggnadslovsregister, gaturegister m'm. På senare år har intresset för geodatabaser ökat betydligt. Möjligheterna att relatera administrativ data till kartdata leder till en strävan att bygga upp kommunala geodatabaser. Flera kommuner har byggt upp sådana. Uppdatering av grundinformation till dessa har i huvudsak skett från satellitbilder. Beträffande det som ligger under marken dvs ledningar har man samma problem och metoder som i Sverige.

I City of Rancho Cucamonga (en liten stad i Los Angeles) investerade man ca 3 miljoner kr för hårdvara, mjukvara och uppdatering. Genom rationaliseringar av administration och färre konsulter kalkylerade man en pay-off på 3 år. Investeringen bestod av en Prime-dator, Arch-Info (databashanterare) och satellitfotografier.

Genomgående krävde uppbyggnaden av geodatabaser en gemensam styrning av ADB-uppbyggnaden, dvs så att man kunde integrera uppgifterna i den gemensamma basen. Den gemensamma geodatabasen skall serva bl a gatukontor, parkförvaltning, stadsbyggnadskontor, polis, brandkår och den övergripande planeringen.

Centralisering versus decentralisering i kommunerna

Under hela 1900-talet fram till 1960-talet genomgick den amerikanska offentliga sektorn en centralisering. Inte minst gällde detta stadskommunerna och skälen till denna utveckling var bl a:

- Önskvärdheten att erhålla styrning av en mängd olika avdelningar och inordna dessa i en funktionell hierarki.
- Att reducera kontrollspannet för kommunledningen.
- Stordriftsfördelar.
- Stadens förhandlingskapacitet gentemot statliga och federala myndigheter kunde ökas.

På 1960-talet kom dock en våg av decentralisering. I vissa avseenden hade stadsadministrationen blivit för stor, inflexibel och byråkratisk. Vissa av de välfärdsprogram som genomfördes under 1960-talet var riktade mot lokala problem och områden.

I dag befinner man sig i en besvärlig avvägning mellan decentralisering och centralisering. De senaste årens kommunalekonomiska problem och tendensen att flytta statliga och federala uppgifter till den kommunala nivån skapar strömningar som går både i centraliserande och decentraliserande riktning inom stadskommunen eller countyt.

Detta har lett till att statsledningarna måste koncentrera sig på följande managementuppgifter:

- kontrollera utgifter, skapa intäkter och följa upp effektiviteten
- styra byråkratin
- använda information för komplexa beslutsprocesser.

Datorisering och informationsbehandling har därför i de större städerna spelat en stor roll. Den första uppgiften är att rationalisera och effektivisera den kommunala organisationen.

Under 80-talet har man allt mer börjat se ADB-tekniken som en strategisk utvecklingsfaktor i kommunerna, t ex utveckla ny service, ge information till medborgare etc. En vanlig strategisk syn på ADB är att decentralisera serviceproduktionen och det operativa. Samtidigt stärker man centraliseringen av planering och uppföljning.

Effekter av informationssystem på organisation

De amerikanska erfarenheterna visar bl a att ju mer sofistikerade informationssystem ju mer snabbas planering och uppföljningscykeln upp och därigenom underlättas styrningen. Effektiviteten i förvaltningsapparaten ökas också när man använder sofistikerade informationssystem i följande avseenden:

- Decentraliserade beslutsparametrar kan följas upp och skillnader i effektivitet och servicenivåer kommer i dagen.
- Ökad precision i beslutsfattandet om man med hjälp av systemen får svar på de frågor som ställs.
- Bättre ekonomisk styrning och information.

Undersökningar, som utförts av Irwine University i ett urval av 280 kommuner visar att ju mer sofistikerade, integrerade och centralise-

rade system man använder ju längre är decentralisering av beslut och befogenheter genomförda.

För den omedelbara framtiden ser man följande utvecklingstenden-
ser i den kommunala informationsbehandlingen:

- Den skapar flexibilitet för hur en stadsförvaltning skall organiseras och medför innovationer inom byråkratin. Ökad kunskap i byråkra-
tin skapar också förutsättningar att utveckla ny service med hjälp av
ADB.
- Närmare kontakt mellan förvaltning och servicemottagare är en an-
nan möjlighet. Medborgareinfo-system, publika terminaler, konfe-
renssystem bokningstjänster m m är exempel härpå.
- Flexibel respons av förvaltningen till kunderna. Registrering av kla-
gomål, m m är exempel härpå.
- Konsensuellt beslutsfattande. Man kan använda tekniken för att
bredda deltagande i beslut via gruppbeslutsmodeller, datakommuni-
kation etc.

Rekommendationer

Irwine-rapporten rekommenderar amerikanska stadsdirektörer att:

- Satsa mer pengar på informationsbehandling.
Integrera och centralisera styrningen av informationsteknologin i
kommunerna.
- Integrera kommunens informationssystem bl a för att möjliggöra
decentralisering av serviceproduktion, beslut m m.
- Utveckla en central stab med tekniska möjligheter att assistera kom-
munledningen i att effektivt använda data, modeller och analytisk
teknik.
- Använd effektvärderingsmodeller vid införande av nya applikatio-
ner.

Bilaga

Litteraturlista

- Normann Richard, Service management och därefter — en vision (En artikel i boken Management i tjänstesamhället, red Edvardsson och Gummesson) Liber 1988
- Samordnad samhällsinformation, Informationsdelegationen, SOU 1984:68
- Datoranvändning i hushållen, Datadelegationen, Ds C 1984:10
- Arndt Johan, Intern marknadsföring — ett sätt att höja personalkvaliteten (En artikel i boken Det nya kvalitetstänkandet, red Karlöf) Liber 1984
- Andersson Karl-Erik, Ockborn Alf, Informationsbehandling för en bättre kommunal service, Kommundata 1987
- IDB-projektet, Johannesson Christina, Samhällsinformation och medborgarinflytande, arbetsrapport Statskontoret 1987
- BÄR — slutrapport, ADB-stöd för byggnadskansliets ärendehantering, Lovén Hans, Svenska Kommunförbundet 1987
- Sjögren Jerker, Effektivare tjänsteproduktion med hjälp av ADB?, sammanfattning av föredrag vid konferensen "ADB och effektivitet i kommuner och landsting", 1987-05-07
- Brinning Inger, Bättre samhällsservice med ADB, manus till föredrag (opublicerat) vid Landstingsmötet i Härnösand 1987-02-12
- Vår framtida kassa — bilder från försäkringskassan i framtiden, diskussionsunderlag, Riksförsäkringsverket 1987
- Datoriseringen i kommunerna, Svenska Kommunförbundet 1987
- Björkman Torsten, Lundqvist Karin, Yrkeskunnande och datorisering, Statskontorets småskrifter 13, 1986
- Kronvall Kai, Sköldborg Torgny, Vem kan segla utan vind?, Informationsskrift 16, Arbetslivscentrum 1987
- Dunker Klaus, Introducing IT in local government The Administration and the Public, Unna — A case History, Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, 1986

Bilaga

Gruppdeltagare

I den grupp som löpande diskuterar service- och informationsfrågor inom offentlig sektor i Härnösandsregionen ingår:

Kurt Dahlberg, försäkringskassan Y-län
Clas Pettersson, försäkringskassan Y-län
Lars-Gunnar Rönnqvist, länsstyrelsen Y-län
Lennart Blomgren, länsstyrelsen Y-län
Brita Segerlund, länsarbetsnämnden Y-län
Olof Frensborg, landstinget Y-län
Olov Ullander, Televerket Sundsvall
Majlis Nordin, Kommunförbundets länsavdelning Y-län
Bengt Lindstedt, Härnösands kommun
Carl-Öije Segerlund, Kommunförbundet
Karl-Erik Andersson, Kommundata AB
Kristina Sundberg, Televerkets huvudkontor
Jerker Sjögren, Kommunförbundet
Lars Söderström, statskontoret
Tiina Läärä, statskontoret

Telestyrelsen har inrättat ett anslag med syfte att medverka till snabb och lättillgänglig dokumentation beträffande användningen av teleanknutna informationssystem. Detta anslag förvaltas av TELDOK och skall bidra till:

Dokumentation vid tidigast möjliga tidpunkt av praktiska tillämpningar av teleanknutna informationssystem i arbetslivet

Publicering och spridning, i förekommande fall översättning, av annars svåråtkomliga erfarenheter av teleanknutna informationssystem i arbetslivet, samt kompletteringar avsedda att öka användningsvärdet för svenska förhållanden och svenska läsare

Studieresor och konferenser i direkt anknytning till arbetet med att dokumentera och sprida information beträffande praktiska tillämpningar av teleanknutna informationssystem i arbetslivet

Ytterligare information lämnas gärna av ledamöterna i TELDOK Redaktionskommitté. Där ingår:

Bertil Thorngren (ordförande), Televerket, 08-713 3077

Göran Axelsson, civildepartementet, 08-763 4205

Birgitta Frejhagen, LO, 08-796 2500

Peter Magnusson, TCO (ST), 08-790 5100

Agneta Qwerin, SSI/statskontoret, 08-738 4862

Nils-Göran Svensson, Riksdatabund, 08-24 85 55

Bengt-Arne Vedin, KTH, 08-23 44 50, 787 8381

P G Holmlöv (sekreterare), Televerket, 08-713 4131, 736 0120

Adress: TELDOK, KP, Televerkets hk, 123 86 FARSTA
Telefax: 08-713 3588 (713 3636)

Beställ gratis, dygnet runt, från DirektSvar, 08-23 00 00

Nya TELDOK Rapport och TELDOK-Info skickas automatiskt till den som så vill,
men TELDOK Referensdokument och Via TELDOK måste styckbeställas!

TELDOK Rapport

- 34 Lönsamt lärande. En reserapport om arbete och datorer i USA. Mars 1988.
- 35 Datautbyte mellan öppna system (Open Systems Interconnection). Juni 1988.
- 36 Omvälvning i televärlden. Optiska sjökablar och konkurrens driver fram ny epok. Juni 1988.
- 37 Expertsystem i Storbritannien. Juni 1988.
- 38 Informationshantering för samhällsservice — slå 80 000 till offentliga sektorn. Juni 1988.
- 39 Telehamnar — utveckling och trender. Juni 1988.

TELDOK Referensdokument

- J Informationsteknologi i företag och myndigheter — förnyelse eller konservering? Juni 1988.

TELDOK-Info

- 6 Tillverkning i kunskapssamhället. Oktober 1987.

Via TELDOK

- 9 Intelevent 87. Konkurrens och samexistens. Mars 1988.
- 10 Office Automation Trends in the United States. April 1988.
- 11 Optiska medier. Juni 1988.