

Teldok

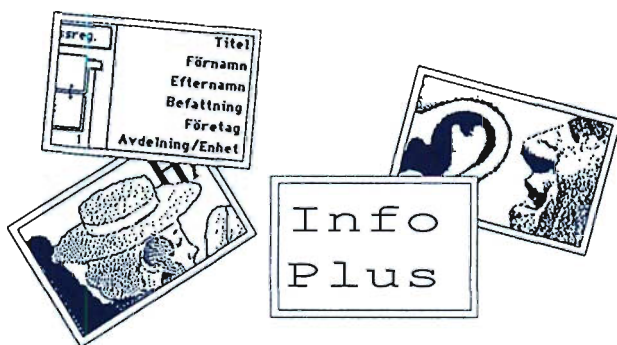
ISSN 0281-8574

R A P P O R T

78

1992

Närbilder



I Kommunpolitiker i dataåldern

II Kommunerna och datalagen

Ett praktikfall från Varberg dokumenterat av Maja-Brita Mossberg

Teldok

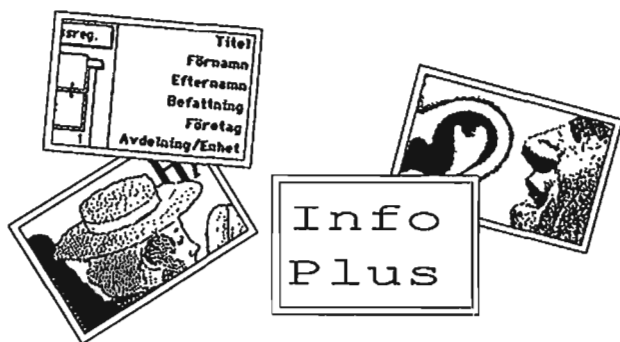
ISSN 0281-8574

R A P P O R T

78

1992

Närbilder



I Kommunpolitiker i dataåldern

II Kommunerna och datalagen

Ett praktikfall från Varberg dokumenterat av Maja-Brita Mossberg

ISSN 0281-8574

© TELDOK och författaren

TELDOK uppmuntrar till eftertryck för enskilt bruk, med angivande av källa
Kommersiell vidare spridning ej tillåten utan överenskommelse med TELDOK eller författaren

Publikationerna kan beställas i enstaka exemplar från DirektSvar, 08-23 00 00

Tryckeri: Hj. Brolins Offset AB, Stockholm 1992

Förord

Med denna TELDOK Rapport vänder vi oss till en delvis ny läsekrets. Rapporten handlar om kommunpolitikernas möjligheter i dataåldern och om en konflikt mellan kommunala ambitioner att ge service och bättre möjligheter för de folkvalda att fatta beslut å ena sidan och samhällets intresse av att skydda medborgarnas personliga integritet å andra sidan. Skildrat genom "praktikfallet Varbergs kommun".

Rapporten vänder sig till politiska beslutsfattare, som i riksdagen, regeringen, berörda myndigheter och Kommunförbundet, etc. ska avgöra var gränsen går mellan kommunal service och skyddet av människornas integritet. Rapporten vänder sig likaså till förtroendevalda och tjänstemän i landets alla kommuner som vill ta på sig de för demokratin så nödvändiga ambitionerna att bättre utnyttja befintlig information för att stärka kommunalt folkstyre och beslutsfattande. Även i dessa frågor engagerade medborgare och journalister bör kunna få finna mycket av intresse.

TELDOK hoppas att rapporten också är av stort värde för vår etablerade läsekrets, som är vana vid att läsa om användning av teleanknutna informationssystem i företag och myndigheter, med tonvikt på avancerad teknik. Det här är en annan typ av rapport.

TELDOK gav hösten 1991 Maja-Brita Mossberg, verksam i Göteborg, i uppdrag att beskriva hur kommunalpolitiska beslut i Varbergs kommun kan förbättras med hjälp av teleanknuten informationsteknologi. Där finns systemet Info Plus och Varberg var känd som en kommun med intressanta lösningar på hur politiker och allmänhet skulle få tillgång till kommunal information via datorsystem. TELDOK ville att Varberg skulle ses som ett exempel men att Maja-Brita skulle betona det generella i den verklighet som syns i Varberg.

TELDOK engagerade också Lars Malmborg, chef för Näringslivs-kontoret i Kalmar kommun för att ge sina synpunkter på "praktikfallet Varberg" och därmed öka läsvärdet av rapporten för de andra 283 kommunerna i Sverige.

Förutsättningarna ändrades i och med att Datainspektionen senhösten 1991 beslöt att ge Varbergs kommun tillstånd att inrätta och föra personregistren i Info Plus, *men* med så *inskränkande* föreskrifter att Info Plus, enligt Varbergs bedömning, inte längre kunde användas.

Här har vi i Sverige fått en "kollision" mellan kommunal informationsbehandling och servicesystem å ena sidan och skyddet av kommunmedborgarnas personliga integritet å andra sidan.

TELDOK bedömde efter kontakter med Varbergs kommun, Datainspektionen och andra berörda att Maja-Brita Mossbergs rapport bör bestå av två delar.

- 1** Den första delen handlar om införandet och användningen av Info Plus i Varbergs kommun. Ett system för att stödja kommunpolitiker och informera kommuninvånarna är verkligen intressant för de många kommuner som trots kraftiga nedskärningar och ökad komplexitet i verksamheten fortfarande måste fungera som organisationer som styrs av folkvalda.

För den som inte är insatt i kommunpolitikernas roll och arbetsuppgifter kan kapitel 1 och Appendix A ge vägledning.

För den som känner sig främmande för tanken att själv ta fram uppgifter/data från ett datorsystem visar kapitel 2 och Appendix B på vilka möjligheter som politiker, tjänstemän och medborgare i Varberg skulle ha fått.

- 2** Den andra delen handlar om hur kommunens intressen kommer i konflikt med datalagen och hur berörda, både i Varberg och i det centrala rättsmaskineriet ser på denna fråga. Här har Maja-Brita Mossberg kompletterat sina intervjuer med bilagor som innehåller den skriftväxling som ligger till grund för regeringens kommande beslut i detta – för alla kommuner – så viktiga ärende.

Denna del visar tydligt att datalagens krav på att skydda medborgarnas integritet sätter en gräns för hur långt som informationsspridningen och -användningen kan få gå. Men var går gränsen?

Var sätter dagens svenska datalag gränsen, där Datainspektionen är främste uttolkare och där regeringen avgör de ärenden där ett företag eller en myndighet, t. ex. Varbergs kommun, överklagar inspektionens beslut?

I oktober 1992 har EG-kommissionen lagt fram sitt reviderade förslag till EG-datalag, som även EES-landet Sverige blir bundet till. Det är tänkt att denna lag ska börja gälla i EG från mitten av 1994. Var sätter EG-lagen gränsen mellan det tillbörliga och otillbörliga intrånget i medborgarnas integritet?

Praktikfallet Varberg visar för alla berörda, både landets kommuner och de som ska tolka datalagen, att det är viktigt att göra tydlig gränsen mellan tillåtet och otillåtet. För Varbergs ambition, att främja folkstyre och kommunalt beslutsfattande genom att utnyttja befintlig information bättre, är värd all respekt.

Lars Malmberg visar detta i sin kommentar "Informationsteknikens påverkan på kommunala gråzoner" och ger vissa förslag, se sid 115–124. Tack så mycket Lars för Din medverkan i projektet.

Maja-Brita Mossberg är en författare och personskildrare av en annan kaliber jämfört med många som skriver om data- och telefrågor. Maja-Brita skildrar Varbergs kommun och det system "striden" gäller genom att dokumentera elva samtal med nyckelpersoner i kommunen, både politiker och tjänstemän. Hon gör det så inträngande så att

vi nästan lär känna personerna och de problem och möjligheter som de har.

En liknande intervjueteknik tillämpar Maja-Brita när hon söker motiv och bevekelsegrunder hos Datainspektionen, Kommunförbundet som företräder alla kommuner, Justitiedepartementet som förbereder regeringens beslut och slutligen Riksdagens Konstitutionsutskott som förbereder riksdagens beslut i fråga om datalagen. Maja-Brita återger vad andra anser, men visar själv på sid 98-99 hur ambivalent hon till slut har blivit, om vad som är rätt och riktigt.

I likhet med en av de många intervjuade vill inte Maja-Brita utge sig för att vara expert på teknik och datorer; men hon är liksom denne därför oerhört angelägen om att stå på säker grund. Hon ser sig, i likhet med sin intervjuperson, vara "en lekman - men med väldigt torrt om fötterna". Det stämmer man gärna in i.

TELDOK är mycket tacksamma för att så många ställt upp och hjälpt Maja-Brita att bringa klarhet i detta komplicerade fall. I Varberg skall speciellt nämnas Torben Svane, som är kommunens samordnare av informationssystem, och som outtröttligt stött Maja-Brita, trots den svåra situation som Torbens system har hamnat i.

Tack Maja-Brita Mossberg för Ditt stora engagemang och Din synnerligen spännande skildring av "praktikfallet Varberg".

Tack Kerstin Petterson, som (liksom så ofta förr) har lagt ned stort och engagerat arbete vad gäller den tekniska slutredigeringen.

Trevlig och eftertänksam läsning önskas!

Bertil Thorngren

Ordförande

TELDOK Redaktionskommitté

Göran Axelsson

Ledamot

TELDOK Redaktionskommitté

Innehåll

DEL I: Kommunpolitiker i dataåldern

1	Informationsteknologin — en politisk angelägenhet?	
	Inledning	3
2	De flesta timmarna har använts för att tänka till	
	Upprinnelsen	6
	Förutsättningar	6
	Målsättningar	7
	Vad är Info Plus?	7
	Hur samlas och används Info Plus-informationen?	8
	Vad innehåller Info Plus?	8
	Läget omkring årsskiftet 91/92	9
	Problem och hinder	10
3	Elva samtal	
	När jag skadade foten fick jag hem en bärbar dator	11
	Och sedan fick jag kuta runt till fyra olika ställen	18
	Nu kommer kraven på tydlighet att stegras	22
	När man nu ändå har systemet	
	är det en väldigt trevlig tanke	29
	Så väl kunde vi inte hålla på	
	och förbereda några möten förr i tiden	34
	Gubevaremej! När skulle man hålla på med det?	39
	Att ta fram information	
	utan att behöva gå via någon annan	45
	Jag vill vara en lekman	
	— men med väldigt torrt om fötterna	52
	Juridisk kompetens i styrelser och nämnder	57
	Nog har det smakat mera än det kostat	58
	Vem vet vad som händer härnäst?	66

DEL II: Kommunerna och datalagen

1	Turerna kring Info Plus	
	Kommunens ansökan	77
	Datainspektionens beslut	77
	Kommunens överklagande	79
	Datainspektionens yttrande	80
	Övriga yttranden, regeringens beslut	81
2	Fem samtal	
	Varbergs kommun: Kvalitet och effektivitet	82
	Datainspektionen: Integritet och legalitet	86
	Kommunförbundet:	
	Att klä kommunernas önskemål i juridisk dräkt	94
	Justitiedepartementet:	
	Den gamla lagen är ett rätt så trubbigt instrument	102
	Konstitutionsutskottet:	
	Ett visst men inte otillbörligt intrång	108
	En kommentar	
	Informationsteknikens påverkan på kommunala gråzoner ...	115

APPENDIX A:

Politikerrollen	126
Politikerorganisationen	131
Kommunpolitikernas arbetsvillkor	134

APPENDIX B:

Info Plus: tillvägagångssätt	138
Info Plus: innehåll	138
Info Plus: läget	141
Info Plus: problem och hinder	142
Info Plus: tekniska fakta	143

BILAGOR:

1. Kommunens ansökan om tillstånd för Info Plus	148
2. Datainspektionens beslut och föreskrifter	152
3. Överklagande till regeringen från Varbergs kommun	177
4. Datainspektionens yttrande till Justitiedepartementet	185
5. Statskontorets yttrande till Justitiedepartementet	191
6. Kommunförbundets yttrande till Justitiedepartementet	196
7. Justitiekanslerns yttrande	204

DEL I
Kommunpolitiker
i dataåldern

1 Informationsteknologin — en politisk angelägenhet?

”Uppenbart är att kraften hos informationsteknologin gör den till mer än blott och bart en teknisk angelägenhet. Den är en samhällsfråga eller, om man så vill, en politisk angelägenhet.”¹

Inledning

Den kompetens som krävs av en politiker i vårt demokratiska system består framför allt av sådana kunskaper och livserfarenheter samt den allmänna duglighet, som han eller hon har tillägnat sig som individ och medborgare. I stort sett varje svensk medborgare har därmed möjlighet att bli invald i någon representativ församling, under förutsättning att han eller hon ansluter sig till ett politiskt parti och får sitt partis förtroende att kandidera.

Det finns också tiotusentals vanliga svenskar som vid sidan av yrkesarbete och privatliv, ägnar all tillgänglig tid åt att sätta sig in i olika samhällsfrågor och svara för de politiska beslut, som måste till för att den egna kommunen skall fungera². Ett stort antal av dem byts ut vart tredje år och åtskilliga av de nyvalda förtroendemännen är renodlade amatörer inom den verksamhet de sätts att styra.

Under ett enda år fattar dessa kommunpolitiker beslut i miljontals ärenden. Besluten spänner över ett mycket brett fält. De kan röra sig om jämförelsevis små och enkla ställningstaganden, som att bevilja eller avslå en ansökan om socialt bistånd i form av resor med färdtjänst eller subventionerad fotvård. Men det rör sig också om större, mer komplexa och ofta kontroversiella frågor; som att klubba igenom en kommuns eller verksamhets budget, lokaliseringen av ett industriområde eller försäljningar till mångmiljonbelopp av kommunalt ägda fastigheter eller markområden.

Till de orubbliga demokratiska spelreglerna hör att politikerna genom de beslut de fattar skall fungera som de egna väljarnas och det egna partiets ombud. Med hjälp av någon sorts *lekmannamässigt sunt förnuft*³ skall de försöka tillgodose kommuninvånarnas/de egna väljarnas behov och önskemål och inte låta sig styras av de tjänstemän, experter och andra professionella, som visserligen sitter inne med den nödvändiga sakkunskapen, men vars kunskaper och intresse av naturliga skäl fokuseras (och ibland också begränsas) till den egna verksamheten.

¹ Peter Seipel, Juristen och datorn, Introduktion till rättsinformatiken, tredje upplagan, Norstedts, 1990.

² Uppskattningsvis ca 60.000 svenskar innehade ca 83.000 kommunala förtroendeuppdrag i början av nittioalet (SOU 1989:108).

³ — och inom ramen för gällande lagstiftning samt det egna partiets utfästelser och ambitioner —

Lekmannastyre och kunskapssamhälle

Hur går då kraven på lekmanamässig representativitet ihop med de omständigheter som tidigare berörts⁴ och som i varje annat sammanhang skulle ställa höga kompetens/kunskapskrav på var och en i beslutsfattande ställning? Det går naturligtvis inte särskilt bra ihop, utan utgör ett av den moderna demokratins ofrånkomliga dilemmor. Ty i samma ögonblick som vår tids kommunpolitiker bänkar sig i en beslutande församling finns trots allt kraven på olika sorters specialkunskaper där. Och det finns ingen anledning att tro annat än att väljarna förväntar sig att deras valda ombud (om så behövs) skall skynda sig att tillägna sig dessa.

Demokrati och data

Denna TELDOK Rapport har kommit till för att — ur många olika synvinklar — belysa och diskutera kommunpolitikernas behov av och möjligheter att förse sig med och använda informationsteknologiska redskap. Läsare, som inte redan från början är väl insatta i den kommunalpolitiska beslutsprocessen, rekommenderas att börja läsningen genom att ta del av det appendix (Appendix A), som återfinns i slutet av rapporten. Där beskrivs de kommunalt förtroendevaldas många roller, deras organisation och arbetsvillkor.

Rapportens första del tar avstamp i dagens verklighet genom att utgå från ett ADB-projekt⁵ — Info Plus — som utvecklats i Varberg⁶. Beskrivningen uppehåller sig främst vid frågor som rör de förtroendevaldas egna åsikter, erfarenheter, behov och önskemål, vid de möjligheter som informationsteknologin i allmänhet och Info Plus i synnerhet kan tänkas erbjuda just dem, samt vid de — icke föraktliga — problem och hinder, som redan föreligger eller kan förutses.

För att denna bild skall kunna träda fram måste emellertid perspektivet vidgas. Även ett antal anställda, vars arbetsuppgifter befinner sig i gränsområdet mellan politik och administration, har därför intervjuats. Det gäller bland annat nämndsekreterare och liknande handläggare — dvs tjänstemän som på olika sätt förbereder det politiska beslutsfattandet genom att ta fram underlag och utforma förslag till de beslut, som därpå avgörs i fullmäktige eller andra kommunala styrelser och nämnder.

I rapportens andra del intervjuas företrädare för Varbergs kommun, Svenska Kommunförbundet, Datainspektionen, Justitiedepartementet och riksdagens konstitutionsutskott. Där diskuteras bland annat — och

⁴ — t ex störtskuren av olikartade ärenden, den växande komplexitet som kännetecknar allt flera av de frågor som behandlas, den accelererande förändringstakten i de svenska kommunerna och omvärlden för övrigt samt den tidsnöd som flertalet politiker pressas av —

⁵ ADB; administrativ databehandling.

⁶ En närmare beskrivning av Info Plus — hur det används, vad det innehåller — liksom en kortfattad beskrivning av de tekniska lösningarna återfinns i Appendix B.

på ett mera övergripande sätt — skyddet för den personliga integriteten ställt i relation till vår svenska offentlighetsprincip. Det vill säga den typ av rättsfrågor som aktualiseras, ifall offentliga handlingar förs samman i stora, lättåtkomliga och lätthanterliga databaser. De offentliga handlingar som berörs i detta sammanhang (Datainspektionens beslut om Info Plus, överklagande av beslutet, yttrande från olika instanser) återges i sin helhet.

I ett särskilt avsnitt kommenteras rapporten, och de frågor som den väcker, av Lars Malmberg, utvecklingschef vid Näringslivskontoret i Kalmar kommun.

2 De flesta timmarna har använts för att tänka till

”Vi tycker att vi nått ett bra resultat med tanke på den tid vi har lagt ner, ungefär etthundra mantimmar eller tjugotusen i lönekostnader. Mindre än hälften av den tiden har använts till programmering och inlänkning — de flesta timmarna har använts för att tänka till.”⁷

Upprinnelsen

Socialförvaltningen i Varberg skulle under 1988 genomföra ett omfattande utbildningsprogram. Flera hundra anställda inom hemtjänsten skulle kallas till olika utbildningsmoment i varierande grupper (storg grupper, områdesgrupper och smågrupper). Närvaroschemat var så komplicerat att arbetet med kallelserna hotade att bli tidskrävande. Att lägga upp kursregistret på data skulle därför spara både tid och arbete. I samband med utformningen av registret visade det sig att de utbildningsansvariga inte var medvetna om att en stor del av den information, som de var i full färd med att samla in från olika håll och kanter, redan fanns lagrad i kommunens datorer och utan allt för stora svårigheter kunde hämtas därifrån.

Episoden ledde till en första inventering av hur den stora mängd databuren information, som redan fanns samlad inom kommunen, utnyttjades inom de olika förvaltningarna och mellan dem. Inte oväntat visade det sig att de befintliga användarna borde ges förbättrade möjligheter att komma åt mera information än den, som var avsedd för just deras verksamhetsgren. Det stod också klart att nya redskap och metoder, som skulle göra det lättare för dessa användare att komma åt olika typer av förvaltningsgemensam offentlig information, också skulle kunna öppna möjligheter för helt nya användare att börja utnyttja datorer och få tillgång till befintliga informationsresurser. Utifrån dessa tankegångar påbörjades projektet Info Plus.

Förutsättningar

En av de viktigaste förutsättningarna för förverkligandet av Info Plus var den ADB-strategi som beslutats i kommunstyrelsen 1984. I det förslag till riktlinjer, som bildade underlag för beslutet, framhölls bland annat att ”datorn i Varbergs kommunadministration skall användas för att undanröja onödigt dubbelarbete och effektivisera tjänstemännens arbetsinsatser” samt att den skulle användas för att ”få fram bästa möjliga underlag för beslut och planering av den kommunala verksamheten”.

I strategin utgick man från att en stor del av all kommunal information är och skall vara en *gemensam resurs*. Detta ledde till krav på ett

⁷ Ur ett föredrag om Info Plus av Torben Svane.

brett och mångsidigt framtida utnyttjande av den nya informationstekniken, något som i sin tur påverkade valet av *utrustning och programvara*. Mot bakgrund av redan gjorda erfarenheter bestämde man sig också för att kommunen skulle försäkra sig om *informationsteknologisk kompetens* på lika hög nivå som den, som fanns hos leverantörerna av utrustning, programvara etc. Den utrustning som valdes och satsningen på egen informationsteknologisk kompetens gjorde, att de idéer som låg till grund för Info Plus kunde förverkligas utan att nämnvärda investeringar behövde göras.

Målsättningar

Kommunens ADB-samordnare, Torben Svane, svarar för utvecklingen av Info Plus. Projektet har ingått som en del i doktorandkursen "Informationssökning i ostrukturerade datamängder"⁸. Målsättningen för detta arbete var:

- att i en stor och heterogen organisation öka befintliga användares nyttjande av tillgänglig information
- att underlätta för helt nya användargrupper att själva komma åt befintlig information
- att därigenom åstadkomma en effektivitets- och kvalitetshöjning utan åtföljande kostnadsökning.

Kommunens målsättningar sammanfaller med ADB-strategins syn på kommunal information som en gemensam resurs. Genom Info Plus ville man göra det lättare för flera att komma åt den databurna informationen och därigenom också uppnå:

- ett optimalt utnyttjande av befintliga informationstekniska resurser bland de anställda inom de kommunala verksamheterna
- förbättrad beslutsberedskap såväl på den politiska nivån som på tjänstemannanivån
- förbättrade möjligheter för allmänheten att ta del av offentlig kommunal information.

Vad är Info Plus?

Info Plus står inte för något speciellt datasystem eller -program, utan för ett sätt att samla in, sortera och servera de stora informationsmängder som flödar inom och genom en svensk kommun. Det handlar lika mycket om att skapa ordning och reda i dessa flöden, som att förenkla det arbete framför datorerna, som för många framstår som krångligt, som avskräckande svårt — eller som underlägset de arbetsmetoder de är vana vid. Projekt med liknande syften är långt ifrån unika, vare sig inom den kommunala världen eller från informationsteknologisk

⁸ — vid Institutionen för informationsbehandling och ADB på Chalmers i Göteborg —

synpunkt. Vad som emellertid skiljer Info Plus från åtskilliga andra projekt och gör det intressant i just denna rapport är framför allt:

- att Info Plus förbättrat möjligheterna att använda databuren information som kommunalt *beslutshjälpsmedel*
- att Info Plus börjat användas såväl av anställda, som av en del politiker — och alltså *inte stannat vid det visionära*
- att de tankegångar och problemlösningar som ligger bakom Info Plus *utan större investeringar* kan appliceras i ytterligare ett hundratal svenska kommuner.

Hur samlas och används Info Plus-informationen?

Info Plus-informationen finns samlad i kommunens centrala dator. Efter signal från "ansvarig Info Plus-utgivare" länkas den in i Info Plus-menyn. Eftersom Info Plus är "utrustningsneutralt" kan informationen därpå tas emot av alla de typer av terminaler och persondatorer, som används inom de kommunala verksamheterna i Varberg. De tjänstemän och politiker, som utrustats med bärbara datorer kan också, via telenätet, komma åt den information som lagras i Info Plus i det egna hemmet eller på resa (kommunens dator kontrollerar automatiskt att det uppringande nummer är behörigt).

Samtliga användare kan ta del av — det vill säga läsa — Info Plus-informationen, men aldrig ändra i den. De sökmetoder som erbjuds genom Info Plus är — i varje fall för den orutinerade — avsevärt mycket enklare än de arbetssätt som tidigare kunnat användas med den utrustning som finns i Varberg och många andra svenska kommuner. Det är ingen överdrift att påstå att i stort sett vem som helst på en kort stund kan lära sig att söka och få fram en stor mängd information och att det hela mestadels går snabbt⁹. Genom att innehållet i Info Plus är likadant för alla får dessutom samtliga användare tillgång till betydligt mera information än vad de tidigare haft — till exempel protokoll från andra styrelser och nämnder än den egna verksamhetens. Utskrifter kan göras på valfri skrivare inom kommunens verksamheter. Den som arbetar hemma har ännu så länge begränsade eller i varje fall obekväma utskriftsmöjligheter, eftersom enbart det som för ögonblicket syns på dataskärmen kan skrivas ut per gång (skärmkopior).

Vad innehåller Info Plus?

Arbetet med Info Plus har inte i första hand varit av teknisk natur. Det har istället bestått av att välja ut vilka delar av all den information, som redan lagrats på data inom kommunen, som skall läggas över på Info Plus¹⁰, samt av att utforma det sätt på vilket informationen skall

⁹ För läsare som står främmande för informationssökning med hjälp av dator beskrivs i Appendix B hur användaren steg för steg tar fram information via Info Plus.

¹⁰ En sammanställning av de typer av information som — omkring årsskiftet 91/92 — var tillgängliga/planerades bli tillgängliga, via Info Plus återfinns i Appendix B.

presenteras, för att uppfattas som logisk och lättåtkomlig även av ovana användargrupper. En annan viktig uppgift har varit att utse vilka personer som skall fungera som "ansvariga Info Plus-utgivare", det vill säga vilka som skall ansvara för att länka in olika sorters information i Info Plus och sörja för att det hela hålls aktuellt¹¹. Dessa arbetsuppgifter är inte avslutade, vilket å ena sidan beror på att Info Plus fortlöpande kommer att fyllas på och förändras, å andra sidan på de hinder, som redovisas lite längre fram i detta kapitel.

"Den allra största informationsmängden i dagens Info Plus är protokolls databasen och kommunens diariesystem — själva 'livsnerven' i den kommunala verksamheten. Genom att följa noteringarna i diariet och ta del av protokollen kan man mycket detaljerat följa en kommuns ve och väl genom tiderna.

[---] Så snart ett protokoll är skrivet och justerat (på det 'riktiga papperet') matar nämndens sekreterare in det i Info Plus genom en enkel knapptryckning på datorn. Det är bara nämndsekreteraren som kan göra detta eftersom kommandot är knutet till dennes identitet — till den personliga behörighetsprofilen. Under den påföljande natten 'läses' protokollet så att det endast kan läsas (inte ändras), därefter läggs det in i Info Plus menyn. Protokollet kan på detta sätt finnas tillgängligt första arbetsdagen efter det att det justerats.

[---] Så som arbetet hittills har fungerat har den handläggare — eller annan person — som behövt viss information måst ringa till den tjänsteman som ansvarar för just den verksamheten. Gäller det taxor kan det vara en avdelningschef inom barnomsorgen, äldreomsorgen eller någon på tekniska förvaltningen. Gäller det traktamenten kan det vara en löneförrättare på personalkontoret och i fråga om konsumentprisindex kommunens redovisningskamrer. All denna information — och en hel del annat — skulle man lika gärna kunna ta fram själv. På kortare tid och utan att besvara andra."

Torben Svane

Läget omkring årsskiftet 91/92

Varberg är en terminaltät kommun med ett lokalt datanät som spänner över en yta av tolv kvadratmil och omfattar ungefär trehundra arbetsplatser med närmare femhundra registrerade (behöriga) användare. Ungefär var tionde anställd begagnar sig alltså av datorer i sitt arbete och har därmed tillgång till den information, som vid varje enskild tidpunkt erbjuds på Info Plus-menyn. Ett flertal tjänstemän (främst chefssekreterare och nämndsekreterare) började använda sig av dator först sedan Info Plus introducerades. Även politikerna använder sig av Info Plus, men de flesta av dem gör det via de anställda. De be-

¹¹ Se Appendix B.

ställer alltså fortfarande fram sådant beslutsunderlag, som inte finns med i möteshandlingar, utredningar och liknande, från tjänstemännen. Dessa i sin tur tar ofta fram den begärda informationen med hjälp av Info Plus¹².

Problem och hinder

De hinder som hittills vållat flest problem är av formell natur¹³. Kommunens önskan att tillhandahålla allmänna och offentliga handlingar¹⁴ via dataterminaler, som betjänar flera kommunala verksamheter och görs åtkomliga även för massmedierna och allmänheten, visade sig nämligen komma i konflikt med datalagen och Datainspektionens ansträngningar att motverka icke nödvändig spridning av personuppgifter. Det hela resulterade i att Datainspektionen i november 1991 utfärdade speciella föreskrifter för användning av Info Plus. Beslutet överklagades i januari 1992 till regeringen. I denna rapports andra del beskrivs och diskuteras detta skeende. För närvarande lagras — i avvaktan på regeringens beslut — protokoll, diariér och liknande i kommunens centrala dator på sådant sätt att de (återigen) bara är tillgängliga för den verksamhet de gäller.

Men det har naturligtvis också förekommit hinder av annan natur. Att börja använda sig av modern informationsteknologi, har till exempel inneburit stora förändringar för en del av de politiker och handläggare som intervjuas i denna rapport. Det motstånd de känt — eller känner — och de problem de upplevt är av skiftande karaktär och avspeglas i följande intervjuer.

¹² En mera detaljerad beskrivning av läget inför årsskiftet 91/92 finns i Appendix B.

¹³ En utförligare redovisning av olika problem och hinder återfinns i Appendix B.

¹⁴ — dvs den typ av handlingar som kommunen har lagstadgad skyldighet att på begäran lämna ut i skriftlig form till var och en som efterfrågar dem —

3 Elva samtal

När jag skadade foten fick jag hem en bärbar dator

Med sina hittills tjugo år i Varbergs kommunfullmäktige är Ture Isaksson en god representant för den erfarne svenska kommunalpolitikern. Utöver uppdragen i fullmäktige och kommunstyrelse är han ordförande i Stiftelsen Hyresfastigheter och sitter med, eller har suttit med, i ytterligare ett tiotal nämnder och styrelser. Som vice ordförande i kommunstyrelsen — och sedan tretton år tillbaka också heltidsarvoderat kommunalråd — har han varit med som beslutsfattare ända från början av datoriseringsprocessen.

Frågan är om Ture Isaksson någonsin skulle ha tryckt på åtkomsttangenten för att hemifrån komma åt de exakta formuleringarna i ett eller annat protokoll, ifall han inte råkat bryta några mellanben i ena foten. Det blev visserligen inte många dagar han förmådde hålla sig i stillhet, men i denna för honom ovana situation passade han på att ringa Torben Svane¹, som genast skyndade till med en bärbar dator.

När jag, ett par år senare, träffar Ture Isaksson i hans tjänsterum på kommunkontoret står datorn där. Avstängd och inte alltför flitigt använd. Han beklagar emellertid att han för egen del ännu inte hunnit sätta sig tillräckligt väl in i hanteringen av datorn.

— Men jag kan inte påstå att jag tycker det är särskilt lätt. Särskilt i första början. Inget kom fram ur den där apparaten! Nu har jag ändå kommit över rädslan för att göra fel. Det finns ju ingenting man kan förstöra. Jag börjar till och med tycka att datorn jobbar långsamt. Men jag är också medveten om att man måste lägga ner mer tid än jag hittills haft möjlighet till, om man skall kunna utnyttja det här redskapet på ett riktigt sätt. Kanske gå på någon kurs. Se till att skaffa sig egna, kanhända dagliga, rutiner.

Visst har jag prövat det — men mest i början

Som kommunalråd har Ture Isaksson tillgång till alla de typer av information som förmedlas via Info Plus (se Appendix B). Hans personliga arbetskatalog innehåller därutöver ordbehandlingsprogram, kommunens register- och kalkylprogram, möjlighet att sända och ta emot personliga meddelanden (elektronisk post), att anordna eller delta i datasammanträden (elektroniska konferenser), att planera sammanträden (elektronisk almanacka) med mera.

— Allt det där finns visserligen i datorn, men det är framför allt som skrivmaskin jag använder den, det vill säga ordbehandlingen.

¹ Kommunens ADB-samordnare och mannen bakom Info Plus.

Men på lite sikt tror jag att det måste till enklare program, än det jag arbetar med. Det är nog nödvändigt, i varje fall om folk i min ålder skall hänga med. Delvis har jag också använt den elektroniska posten. Men allt sådant här tar sin tid och det är först nu, tror jag, som det här med elektronisk post börjar komma igång på riktigt allvar här i kommunen. Och jag är övertygad om att inom något år, så är den säkert väldigt flitigt använd. Någon elektronisk almanacka behöver jag inte, så länge jag har sekreterarhjälp. Men det är ju inte alla som har förmånen att ha någon som passar telefonen eller sköter almanackan. När det gäller att ta fram protokoll och liknande; visst har jag provat det — men mest i början.

Förr sparade jag allt

Trots att han alltså hanterar datorn ganska sällan använder Ture Isaksson sig väldigt ofta — mestadels flera gånger dagligen — av den information som förmedlas via Info Plus. Som heltidspolitiker kan han nämligen begära fram precis vad han behöver från kansliets chefssekreterare eller från någon annan handläggare som är väl insatt i det ärende det hela gäller.

— Uppgifter som det tidigare kunde ta en hel del tid att leta fram, kan jag nu ha på mitt skrivbord efter bara en liten stund. Och det går onekligen fortare ifall jag ber dem om hjälp, än om jag gör det själv. Dessutom stjälar det ingen tid från något annat, till exempel sammanträden eller väljarkontakter.

En annan följd av att det blivit lättare att få fram protokoll och liknande, eller utdrag ur dem, är att Ture Isaksson inte längre släpar omkring på tjocka buntar med papper. Eftersom det rör sig om ansehliga mängder har detta inneburit en kännbar lättnad. Han ställer sig framför bokhyllan och demonstrerar: Man fyller lätt en sådan hyllrad på ett år. Förr sparade jag allt, trots att man sällan hade tid att ge sig in och leta. Nu slänger jag rätt snart det allra mesta.

En tämligen vag vision

Ture! Efter vad jag har förstått har du redan från början varit pådrivande, när det gällt införandet av datorteknik i Varberg. Hade ni då — i början av åttiotalet — uppfattningen att informationsteknologin skulle komma att bli av någon betydelse även för den politiska beslutsberedskapen? Eller rörde det sig mera om att effektivisera vissa rutiner för att slippa anställa mer och mer personal efter hand som kommunernas arbetsuppgifter vidgades och kraven på nedskärningar inom den offentliga sektorn växte sig starka?

— Vi hade till att börja med en en tämligen vag vision om att det här med informationsteknologi nog skulle komma att bli av stor betydelse. Att det till exempel skulle kunna användas för informationen utåt, till kommunens invånare. Jag tror inte att vi hade några riktigt färdiga tankar, men det var en sådan utveckling vi såg som möjlig.

Samtidigt insåg vi naturligtvis också att vi framåt i tiden inte skulle kunna anställa mer och mer folk i kommunen. Vi hade inte för avsikt att slå ut en massa människor, jag tror till och med att vi skrev in den saken i det ADB-program som gjordes, men däremot förstod vi, att kommande verksamheter måste vi försöka klara med den personal vi redan hade. Och i så fall skulle det bli nödvändigt med tekniska hjälpmedel. Ungefär så resonerade vi och det har vi hållit fast vid. Av stor betydelse har också varit att vi hela tiden haft duktigt folk som sysslat med de här frågorna, som kunnat presentera dem och haft idéer som vi funnit spännande och riktiga.



"Man fyller lätt en hyllrad på ett år. Förr sparade jag allt. Nu slänger jag rätt snart det allra mesta."

En optimistisk syn

Du menar att själva utvecklingen inom informationsteknologin inte var någonting ni kunde vända ryggen till, utan vägde lika tungt som ert behov att effektivisera?

— Ja, det kan man säga. Vi hade under åttiotalet en del framtidsstudier inom kommunen. De kunskaper vi då fick om de nya tekniska hjälpmedeln bidrog antagligen till att vi satsade lite mer än vad vi kanske annars skulle gjort. Men vi hade förstås också uppfattningar om vad det skulle få lov att kosta. Det är bara att konstatera att det kostade, och fortfarande kostar, väldigt mycket att köpa in, installera och driva ett sådant här system. Effekterna är dessutom ganska svåra att utvärdera. Men jag anser att man får ha en optimistisk syn på de här frågor-

na och helt enkelt acceptera att det här kommer mer och mer. Det gäller att ta till sig den nya tekniken, utnyttja den så bra som möjligt och utgå från att vi på sikt kommer att få allt större nytta av den. På många olika sätt.

Info Plus på partikansliet

På vilka sätt? Har du som politiker några bra exempel?

— Först och främst är det naturligtvis ett utomordentligt redskap för kommunens anställda. Som jag ser det kommer det också att kunna användas på olika sätt av de förtroendevalda. Själv jobbar jag för närvarande på att försöka få över Info Plus till vårt partikansli, eftersom vi ändå tänker byta ut vår skrivmaskin mot en dator. Om det kan ordnas, så har vi ju alla protokoll och andra handlingar där, till exempel när kommunstyrelsegruppen har sammanträde. Och får man dessutom fram det där lilla lättfattliga materialet, som jag drömmer om, så finns ju allting tillgängligt. Jag föreställer mig att inom några år så kommer varje partigrupp att ha tillgång till den sortens information i sina lokaler. Vid det laget finns det inte heller någon anledning att köra ut en massa protokoll och liknande till biblioteket. Där finns naturligtvis en dator som folk kan använda. Allt det här tycker jag borde ligga inom nära räckhåll. Dessutom — ja, vi ser till exempel att Radio Halland nu har fått tillstånd att koppla in sig på Info Plus-systemet.

Informationen finns, men den är inte lättåtkomlig som det nu är
Det där "lilla lättfattliga materialet", som du efterlyser. Om jag inte minns fel rörde det sig om löpande sammanställningar — någon sorts färska uppföljningar av vad som är på gång inom förvaltningarna. Något som skulle underlätta för er politiker att greppa den löpande verksamheten mellan budgetperioderna.

— Det kan man säga. Det har med målstyrning att göra. Jag menar att det borde vara fullt möjligt att med hjälp av datorn få reda på hur långt de politiska besluten avancerat, månad för månad och inom de olika verksamheterna. Informationen finns. Både den ekonomiska och annan. Men den är inte lättåtkomlig som det nu är, inte satt i system. Alla frågar: Vad händer? Allmänheten väntar sig att man skall kunna allting. Det är naturligtvis omöjligt, men som politiker måste jag ändå kunna svara.

— Har man fattat beslut, till exempel om ett daghemsbygge, så behöver man så fort som möjligt få veta ifall det hela av någon anledning — vilken som helst! — bromsas upp. Det händer saker hela tiden. Ett sådant där ärende kan till exempel fastna på plankontoret. Då är det viktigt att jag som politiker får veta det snabbt, så jag kan försöka göra något åt det. För om du inte vet vad som händer, kan du inte heller ingripa och styra. Risken är att det hela inte upptäcks förrän efter åtta, nio månader eller till nästa budgetperiod. För när något går snett, så går det väldigt fort några månader — och har du då inte satt in åtgärder

med detsamma, så har du tappat den tiden. Du får aldrig igen den. Ja, det är min uppfattning att många sådana här problem skulle kunna lösas med den sortens lättfattlig och lättöverskådlig rapportering som jag tänker mig — och redan har börjat skissa lite på. Den behöver inte alls vara särskilt omfattande. Den skulle antagligen kunna klaras av på femton, tjugo sidor.

Allt den förvaltningen sysslar med i ett nötskal

Har du några andra önskemål? Någon sorts information du skulle vilja få tillgång till genom Info Plus som, trots dina betänkligheter, ju är jämförelsevis lätt att använda?

— Tag till exempel befolkningsdata! Det är sådant man kan behöva kasta en blick på ganska ofta och som det kan vara skönt att slippa gå och hämta, särskilt för vanliga politiker, som inte har sin arbetsplats här. Just den här utvecklingen, där du ser hur många äldre och mycket gamla invånare det blir eller hur många femåringar vi får inom kommunen. Hos oss är det till exempel så att femåringarna ökar med uppemot fem, sexhundra stycken under de närmaste åren, och det betyder väldigt mycket vad gäller att få fram nya lokaler. Vi har också en rätt så rejäl inflyttning av folk, något som vi behöver följa noga med tanke på bostadssituationen. Det rörde sig om över åttahundra förra året och blir säkert lika många detta. Vi har en bostadskö på cirka femtusen. Men jag tror inte att det avspeglar en verklig bostadsbrist, de flesta står där kanske för att de vill byta, ofta till billigare bostad. Så det kan mycket väl hända att vi står med tomma lägenheter ifall vi inte följer med i den här ganska snabba utvecklingen och ser upp. Så är det ekonomin. Sedan vi har tagit en budget så tar det i allmänhet väldigt lång tid innan man vet vad som händer. Visst skulle man vilja ha en rapportering, som var högaktuell och lättfattlig. Men allt det här är sådant som ingår i det material vi redan talat om och som behandlar läget och den totala verksamheten i kommunen. Du skulle kunna beskriva utvecklingen befolkningsmässigt på någon sida och ekonomiskt på några. Alla de objekt som budgeten innefattar, till exempel bostadsbyggandet, kan du också klara av på några sidor. Om du tittar på tekniska förvaltningen så har jag bett att få in deras planering över all byggnation, så långt den har kommit. Det rör sig bara om tre sidor. Då har du allt som den förvaltningen sysslar med i ett nötskal — till exempel det här daghemsbygget. Har det fått bygglov? Har det startat? När skall det stå färdigt? I just de här delarna är det material jag talar om inte något egentligt beslutsunderlag, utan en uppföljning av det som beslutats i budgeten.

En privat dator

Ture, som du själv har påpekat tillhör du inte den generation, som vuxit upp tillsammans med datorer. När du nu efter tretton år som heltidsanställd politiker avgår som kommunalråd, lämnar du då till-

baka din bärbara dator med en suck av lättnad och återgår till skrivmaskin och samlingspärmar?

— Nej. Det är ju inte så att jag slutar som politiker. Jag sitter kvar i fullmäktige och har också en hel del andra uppdrag kvar i styrelser och nämnder. Men nu går jag från ett jobb, som har varit sextio, sjuttio timmar i veckan och till uppdrag som tar kanske tjugo timmar. Då har jag förstås inte räknat med alla mera informella kontakter, framför allt med allmänheten, eller med partiarbetet. Jag går också från en arbetsplats med en hel del service. Som vanlig politiker har man ingen sekreterare som ställer upp. I fortsättningen kommer jag att sitta någon annanstans, hemma eller på partikansliet i Folkets Hus. Får vi dit en dator så kommer jag antagligen att tvingas hantera den själv, och kanske till och med få tid att gå på den där kursen. Det är också rätt troligt att det kommer in en privat dator i mitt hem, eftersom jag förutsätter att jag så småningom får tag på någon som är lätt att använda och har ett hyggligt pris.

Samarbetet viktigast

Det råder ingen tvekan om att Ture Isaksson i grunden är positiv till informationsteknologin — även som hjälpmedel i det rent politiska arbetet — men det rör sig därför inte om någon överdriven tilltro. Tvärs genom våra samtal skär hans övertygelse om att det politiska uppdraget är av den naturen och själva arbetssituationen, i varje fall för ett heltidsarbetande kommunalråd, så hårt pressad att information via datorer, till exempel i lagstiftningsfrågor, aldrig kommer att kunna ersätta det personliga utbytet mellan politiker och tjänstemän.

— Samarbetet är det viktigaste. Man måste kunna lita hundra procentigt på de tjänstemän man arbetar tillsammans med. På deras kompetens och saklighet, deras förmåga att följa de riktlinjer vi som politiker anvisar, framför allt genom budgeten. Förtroendet är A och O. Hyser man inte förtroende för en person, då hjälper ingen dator. Då måste man klara av att se till att den personen ersätts.

Varberg 911217
MOTION
Kommunfullmäktige
Varberg

MOTION OM TERMINALSTÖD TILL POLITISKA PARTIER

Ofta när det gäller politiskt arbete får man söka i gamla kommunala protokoll för att leta upp fattade beslut. Många gånger har då tanken dykt upp om hur lätt det skulle vara att hitta, om protokollen fanns på data.

Nu när kommunen har trimmat in sitt infosystem (protokollsystem) vore det underbart om partierna kunde få möjlighet att koppla in sig på detta datastöd, som skulle underlätta mycket av arkivsökandet i partiarbetet.

De små partierna som inte är representerade i nämnder och styrelser får inte den insyn eller inblick i nämndernas arbete som de större partierna får. Därför måste vi läsa och jaga information på olika sätt.

Det skulle underlätta för de förtroendevalda om kommunen ställde upp med en terminal till varje partis lokal, parti som är representerat i fullmäktige.

Hemställan

Jag hemställer att fullmäktige beslutar
att till varje parti representerat i fullmäktige
tillhandhålla en terminal med tillgång till protokoll

Kjell-Erik Karlsson (V)

Och sedan fick jag kuta runt till fyra olika ställen

Kerstin Åbinger är sekreterare på kommunkansliet. Tjänsten omfattar såväl mera servicebetonade uppgifter som framtagning av besluts- och faktaunderlag samt beredning av ärenden till kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. En del tid går också åt till att besvara frågor från allmänheten. Kerstin Åbinger har arbetat inom kommunen sedan 1974, avbrutet av en mer än treårig universitetsutbildning på linjen för offentlig förvaltning.

Många av de beslut, som klubbas igenom i landets kommunfullmäktigeförsamlingar och kommunstyrelser, rör ärenden som tidigare varit föremål för utredning, behandling och beslut i olika facknämnder och styrelser. Det underlag som ligger till grund för kommunledningens ställningstagande finns därför ofta samlat i andra verksamheters diari-er och protokoll. Ett talande exempel på vad detta kan ha för följd i praktiken ger Kerstin Åbinger, som bland annat fungerar som sekreterare åt kommunstyrelsens ordförande:

— En typisk stressituation var, när kommunalrådet vid halvtolv-tiden en dag bad mig skaffa fram budgetförslagen för ett antal nämnder; det gällde skola, socialtjänst, fritids- och kulturverksamheterna. Materialet behövdes till ett möte som skulle börja klockan ett. Jag hade i samma veva fått min första dator och visste att tekniken att få fram protokoll och liknande fanns. Det första jag gjorde var att gå in i datorn och titta. Men där hittade jag inget. I stället fick jag börja med att ringa till de olika förvaltningarna, där folk hade börjat försvinna på lunch. Och sedan fick jag kuta runt till fyra olika ställen.

Jag glömmer aldrig vilken tid det tog förut!

— När jag behöver gå in och titta på andra förvaltningars protokoll, gör jag det numera alltid via Info Plus, fortsätter Kerstin Åbinger. Jag har inte funderat över varför, det går automatiskt. Eftersom Info Plus var ett faktum när jag fick min terminal vet jag inte om det ens gick att få fram andra verksamheters protokoll på datorn tidigare. Men jag glömmer aldrig vilken tid det tog förut, när man ville få fram mötesprotokoll, som inte var våra egna — och inte heller att det kunde ta halva och hela dagar att leta upp ett ärende i diariet. Det var helt enkelt en förskräcklig massa arbete. Nu klarar jag av sådant på minuter — bara allt fungerar.

Kontakterna med allmänheten

— Att ha tillgång till beslut och liknande genom en egen terminal betyder också mycket i kontakterna med allmänheten. Det händer inte sällan att personer ringer och ber att få tala med kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektören, bara för att få veta hur långt ett

ärendet har avancerat i beslutsprocessen. Den typen av förfrågningar försöker jag att fånga upp. Genom att diariet och de justerade protokollen finns på Info Plus, och genom att jag dessutom har tillgång till kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges kallelser, kan jag ofta ge besked direkt per telefon. Bortsett från att det hela går mycket snabbare för den som behöver informationen, eftersom det kan ta tid att få kontakt med kommunledningen, så sparar det tid och arbete både för mig och mina chefer. Och visar det sig att jag inte kan ge svar, till exempel om ärendet har remitterats till en annan nämnd, så kan jag hänvisa till rätt instans — till någon handläggare där.

Bara allt fungerar

Bara allt fungerar så du nyss. Men med Info Plus kan du väl titta även i de andra nämndernas protokoll och diariéer? Och inte behöva hänvisa folk vidare, ifall ärendet redan har behandlats på den nivån?

— Så borde det vara. Jag ser fram emot den dag protokollen förs in på Info Plus så fort de är justerade. Men så är det inte idag. Det kan ta veckor, till och med månader. Du kan ju titta här! Vi har till exempel ett protokoll från arbetsutskottet som rimligen borde vara infört, men det finns inte. Och det sista protokollet från den här nämnden! Det är ett halvår gammalt! Varför? Jag tror att jag har svaret. Så länge turerna med Datainspektionen pågår, är det ingen som driver på och ser till att systemet hålls à jour.

Faktum är att jag använder datorn hela tiden

Utöver protokoll och diariéer finns det en hel del annan information i Info Plus. Vad använder du av den? Och hur använder du datorn för övrigt?

— Ett exempel på Info Plus-information är vår evenemangskatalog. Den kom väl till pass när vi nyligen skulle planera kvällsaktiviteter i samband med ett studiebesök från Estland. Det var bara att titta efter vad kommunen hade att bjuda på under de dagar som besöket varade. Jag har också hört talas om att det skall gå att få fram aktuella traktamentbestämmelser. Det var något jag inte kände till — men i så fall blir jag mycket glad! Faktum är att jag använder datorn hela tiden; jag letar i diariet flera gånger om dagen och frisker ofta både i diariet och protokollen.

— Givetvis använder jag också datorn som skrivmaskin. När det gäller ordbehandling är den här tekniken revolutionerande och det skulle vara alldeles förfärligt att gå tillbaka till en vanlig skrivmaskin. Ett annat exempel på hur tekniken underlättar fick jag härom dagen. Jag ringde till miljö- och hälsoskyddskontoret, tre kvarter bort, för att så fort som möjligt få fram en skrivelse som kommunalrådet behövde. Eftersom materialet var inskrivet på dator, kunde handläggaren helt enkelt låta skriva ut det här — på kommunkansliets skrivare. Jag behövde bara vänta två minuter. Sedan var det bara att lämna över den där skrivelsen.

— Något som skulle vara mycket praktiskt i just mitt arbete vore dessutom om alla förvaltningschefer började använda sig av den elektroniska brevlådan. Då skulle det bli enklare och gå bra mycket snabbare att distribuera meddelanden till dem från kommunledningen. Men alla förvaltningschefer måste i så fall vara med. Ifall man måste nyttja *både* internposten och datorn blir det hela ganska meningslöst.

Visst flödade adrenalinet då och då

Du har talat om fördelarna, men vad har det funnits för problem? Har det till exempel varit svårt att lära sig?

— Först vill jag betona att för mig är datorn ett ovärderligt hjälpmedel. Kanske har jag av denna orsak glömt bort en del av de problem som fanns i början. Antagligen var det också av betydelse att det allra första som jag lärde mig var att söka information via Info Plus. Eftersom den typen av information inte *går* att förstöra eller ändra, gjorde det inte så mycket ifall man råkade trycka på fel knapp. Men visst har det tagit sin tid. Och visst flödade adrenalinet då och då, när datorn inte gjorde som jag ville. Dessutom kunde det vara ganska svårt att hitta någon som hade tid, eller kanske lust, att hjälpa till när det hakade upp sig. Å andra sidan har vi inom kommunen en intern datautbildning. Vi har kunnat gå på de kurser vi själva önskat och det har varit mycket bra.

Möjligheter som problem

— Detta att datorn har så många finesser och erbjuder så många olika möjligheter *kan* faktiskt också framstå som något av ett problem. En av de största fördelarna med att gå på informationsträffar och utbildning är därför att man får kunskap om sådant, som man inte har på sin egen arbetsmeny och inte heller känner till, men som man skulle kunna ha stor nytta av. Tag till exempel planeringen av vår avslutningsfest för avgående fullmäktige! Den innebar en hel del tidsödande rutinarbete med att ordna alla namn i bokstavsordning för placeringslistorna, med att boka av vilka som hade betalat och så vidare. När allt var klart visade det sig — just vid ett utbildningstillfälle! — att det där arbetet skulle ha gått betydligt mycket lättare om jag förstått att utnyttja min dator även till den typen av arbete.

Hela min arbetssituation skulle ha förändrats

Efter vad jag har förstått har det också funnits andra och lite mera känsliga problem, som haft med arbetsfördelningen att göra. Du har antytt att en del av dina arbetsuppgifter, framför allt som handläggare, höll på att komma i kläm. Och det berodde egentligen bara på att du fick förmånen att få en mera sofistikerad ordbehandlare.

— Allt det där är överspelat nu, men visst har datoriseringen fått en del oväntade effekter, som medfört att man blivit lite fundersam. Som handläggare arbetar jag med att hämta in remissvar från olika håll och

kanter, sammanfatta yttranden från olika remissorgan och utforma yttranden med vår förvaltnings förslag till beslut. Min tjänst är ju väldigt intressant och omväxlande på det viset, att jag både har dessa handläggarguppgifter och fungerar som chefssekreterare för kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande.

— Det som hände när jag fick en bättre dator var att det kom på tal att jag därmed borde klara av att göra samtliga utskrifter för kommundirektören. Merparten av dessa utskrifter hade tidigare skötts av kanslipersonalen. Det rörde sig om så stora mängder skrivbyråarbete, att hela min arbetssituation skulle ha förändras ifall jag inte tänkt mig för och protesterat.

Man måste vara rätt så vaksam

Den här typen av interna spänningar — Vem skall skriva vad? Hur skall underlaget till skrivpersonalen se ut? — är kanske svåra att undvika i en situation när tjänstemän, som är vana vid att ha utskriftsservice, plötsligt får egna effektiva ordbehandlare? I den situationen är det kanske till och med en nackdel att vara slängd i maskinskrivning, som du är?

— Det är möjligt. Det tar i varje fall sin tid innan man kommer överens om vad som skall förändras och hur det hela skall gå till. Numera skriver jag givetvis ut mina egna skrivelser, även sådana som tidigare gick till utskrift. Bortsett från att det hela går väldigt mycket snabbare, så undviks dubbelarbete och trycket på skrivpersonalen minskar. Men i en sådan här situation måste man samtidigt vara rätt så vaksam, så att ens arbete inte förändras i en riktning, som inte är önskvärd, utan bara har med teknikens intåg att göra.



"För mig är datorn ett ovärderligt hjälpmedel. Men det är uppenbart att i en sådan här situation måste man vara rätt så vaksam, så att ens arbete inte förändras i en riktning som inte är önskvärd, utan bara har med teknikens intåg att göra."

Nu kommer kraven på tydlighet att stegras

Elisabeth Florman är kommunsekreterare/nämndsekreterare på kommunkansliet. Det innebär att hon bland annat för protokollen vid — och skriver kallelserna till — mötena i kommunstyrelsens arbetsgrupp, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Hon bereder dessutom ärenden som skall upp till beslut i olika organ och är arbetsledare för kommunkansliets expedition, där diariet förs, utskrifter görs med mera. Hon har arbetat inom kommunen sedan 1980 och har socio-nomexamen med inriktning på offentlig förvaltning.

— Något av det bästa med Info Plus är att kraven på att våra protokoll skall vara lätta att förstå kommer att bli allt mera högljudda, säger Elisabeth Florman.

Hon förtydligar: — Det skrivs fortfarande protokoll som är som kinesiska askar! Den som vill veta vad fullmäktige har beslutat i ett visst ärende och börjar söka i protokollen kan, när ärendet väl har letats fram, helt enkelt få läsa att fullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag. Undrar man då vad kommunstyrelsen kan ha beslutat, så får man kanske veta att kommunstyrelsen beslutade i enlighet med arbetsutskottets förslag. Därpå får man reda på att arbetsutskottet beslutat i enlighet med det förslag, som lagts fram i yttrande till exempel från byggnadsnämnden! Den nämnden kan ha beslutat i enlighet med förslag från deras arbetsutskott, som i sin tur antagit utredningssekreterarens yttrande som sitt förslag. Så där kan det hålla på! Inte ett ord om vad beslutet innehåller! Den som vill ta reda på hur ett beslut utfallit och vad som ligger bakom, måste vara *väldigt* intresserad och dessutom utrustad med tid och tålamod, om beslutet i klartext återfinns först i den allra tidigaste instansens protokoll.

— Att jobba på det sättet är naturligtvis bekvämt och bra både för protokollföraren och för dem som sköter skrivarbetet, som slipper skriva in så mycket text. Men *på alla andra sätt* anser jag det vara helt förkastligt, eftersom själva kärnan i vårt arbete är, att alla som bor i kommunen skall ha en hederlig chans att följa det arbete som bedrivs här.

Folk kommer att börja reagera

Jag håller med dig om att det är ganska absurt om ni å ena sidan strävar efter att göra informationen mera lättillgänglig med hjälp av modern teknologi och det å andra sidan finns tendenser att effektivisera protokollarbetet på ett sådant sätt att materialet blir allt mera svårbegriplig. Men har inte detta att göra med de olika nämndernas sätt att föra protokoll, snarare än med Info Plus?

— Jo, men det jag hoppas på är att anställda och vanligt folk kommer att börja reagera, genom att många flera kan komma åt protokollen när de ligger på Info Plus. Då kommer det också att bli mera

uppenbart att det inte är lätt att få ut något av vissa protokoll. Dels på grund av protokollföringstekniken. Dels på grund av att många älskar att hänvisa till bilagor — något som jag för min del bannlyst. Bilagorna — korrespondens, yttranden från olika remissinstanser, utredningar och liknande — finns visserligen alltid med i möteshandlingarna. Men de kommer inte in i protokollen och inte heller i Info Plus. För vi kan inte sitta och *skriva av* den uppsjö av skrivelser, som hör till ärendena, bara för att få in dem på data. Och vi har inte de tekniska möjligheterna att kopiera — scanna — in dem som de är. Dessutom kan vi inte ha hur mycket utrymmeskrävande material som helst på Info Plus. I så fall hotar själva mängden information att bli ett hinder.

Både hjälpmedel och inspiration

— Nej, det hela *måste* bygga på att den som ansvarar för protokollen ser till att få med allt som är viktigt, och lägger ner tid och omsorg på att bearbeta och komprimera underlaget. I den situationen borde Info Plus ha förutsättningar att bli både ett hjälpmedel och en inspiration; man *vet* att många kommer att läsa protokollen! Dessutom — och för att vara ännu mer konkret: Om man utgår från att alla våra handläggare snart kommer att arbeta med Info Plus, så är den stora fördelen att det borde bli *frestande* att alltid göra en extrakoll. Att försäkra sig om att allting blir rätt. Att inte bara tro en massa saker. Jag lovar att det skulle eliminera mängder av onödiga missförstånd och spara mycket tid. Självt stöter jag dagligen på oprecisa referat av något som hänt eller beslutats. Sedan måste vi leta upp fakta bakom detta. Är det verkligen rätt beslutsinstans man talar om? Vad var det som beslutades exakt? Vilka var det som fick i uppdrag att göra vad? När skulle det hela göras? Människors minnesbilder *är* inte precisa.

— Dessutom! Vi arbetar utifrån likställighetsprincipen, det vill säga att alla skall behandlas lika. De flesta ärenden är inte de första i sin art. Därför måste vi kunna gå tillbaka till andra och liknande ärenden och kontrollera hur de behandlats. Även detta underlättas genom att vi kan söka information via Info Plus.

Hela informationskedjan

Du talar hela tiden om de offentliga protokollen. Men det hela börjar väl egentligen tidigare? Rör det sig inte samtidigt om politikernas beslutsunderlag? Alla de handlingar de måste läsa in för att förbereda sig för sina möten?

— Det är riktigt. Och det gör det hela ännu mera angeläget. Som jag arbetar utgör kallelserna till deras sammanträden i själva verket underlag till protokollen. Efter sammanträdet, när alla beslut har fattats, omvandlas möteshandlingarna till beslutsprotokoll, som justeras och sedan förs in på Info Plus. Det är alltså på möteshandlingarna det tyngsta arbetet läggs ner. Och visst är det tidskrävande. Men när jag går till ett möte, så kan jag vara säker på att ha gjort allt som står i min makt för att eliminera möjligheterna till missuppfattningar. Förtroen-

demännen har inte bara fått ett utkast till beslut med hänvisning till det eller det beslutet, som fattats på en annan nivå i organisationen. De har också tillgång till all väsentlig information som efter hand har samlats i ett ärende — konkret utformad. Det hela skall vara så konkret att man lika gärna kan sätta materialet i handen på den som står vid vägmaskinen. Har frågan till exempel varit uppe i fullmäktige så skall han kunna veta att nu är det klart på alla instanser, nu kör vi igång!

— Och ser man till informationskedjan i dess helhet kompenseras den tid man lägger ner på att bereda ärenden noggrant mer än väl av att vi — genom att vara mycket tydliga och begripliga! — sparar tid senare i processen, när besluten skall verkställas.

Positiva biverkningar

Du hoppas alltså på att Info Plus skall få positiva biverkningar genom att öka trycket på en bättre kallelse- och protokollskultur. Som utomstående tror jag säkert att en sådan förbättring kan behövas i många svenska kommuner. Jag talar nu inte enbart om innehåll och språk, som naturligtvis är viktigast och som i varje fall du tycks värna om — utan också om själva sättet att skriva ut. När man som vanlig medborgare försöker läsa kommunala dokument, vare sig detta sker via en dataskärm eller från papper, känns det ibland som om någon — i sin nit att redigera allting enhetligt och spara papper — förbisett att det hela kan göras lättare att läsa. För de allra flesta, och det gäller nog även politiker, skulle det kanske inte vara så dumt med lite kortare rader, lite större radavstånd och olika rubriknivåer, anpassade till innehållet i det skrivna och inte till några "en-gång-för-alla-regler" som skapades för en helt annan utskrivningsteknik än den som finns idag.

Men — för att återvända till dina erfarenheter av Info Plus — du är faktiskt den första jag har intervjuat, som talar om Info Plus som ett speciellt redskap. Du tycks ha klart för dig hur det skiljer sig från annat, som finns lagrat i din dator eller som du kan använda datorn till.

— Ja, jag har försökt följa med i utvecklingen. Alla dessa samtal. Alla dessa tankar om vad vi egentligen behöver! Det lät så bra — att bygga upp ett nät och kunna delge varandra information. I teorin kunde det se ganska enkelt ut. Men det blev liksom aldrig något av det.

En sorts goodwill omkring själva tekniken

— Jag tror att det krävdes en speciell person för att få till stånd det här i praktiken. Ingenting av alla de här tankarna, som fanns hos olika leverantören, blev verklighet innan Torben kom hit och började bygga upp det hela. Han skapade en sorts goodwill omkring själva tekniken. Det tycker jag är fascinerande. Samtidigt känns det som om det gått lite slumpmässigt till. Jag saknar faktiskt — men nu kan det mycket väl hända att jag är ute i ogjort väder! — belegg för att man har haft ordentliga diskussioner och samråd ute i alla förvaltningar och verksamheter. Jag tror att intresset för Info Plus skulle gagnas av att många

flera kände en större delaktighet. Då kunde man motiveras att leverera mera och bättre genomtänkt material till den här gemensamma informationskanalen.

Jag misstänker starkt att de som jobbar på datatjänsten kommer att tycka att du är ute i ogjort väder!

Inte bara dokumentation och bakåtblickar

— Det är mycket möjligt. Men jag tänker mig till exempel att Info Plus, som det är upplagt, kommer att bli en viktig del av kommunens ansikte utåt. Då borde det finnas en mera övergripande målsättning för vad det är som man skall visa upp. Är det till exempel intressant med en summarisk uppräknings av olika evenemang eller skall kulturnämnden mera målmedvetet se det här som en möjlighet att i förväg sprida information om vad de har att bjuda på? Hur skall hela planhanteringen presenteras? Kan kommunen börja sprida viktig miljöinformation till konsumenter via Info Plus? Det finns många sådana saker, som är viktiga att diskutera. Självt lockas jag av tanken på att Info Plus inte bara skall innehålla bakåtblickar och dokumentation, utan också nyheter — meddelanden av kortare karaktär om sådant som är på gång inom kommunen.

"Det är otroligt bra att på ett så snabbt och enkelt sätt kunna komma åt informationen. Då kan man ju fråga sig: Varför i all sin dar har inte Elisabeth närmat sig den här tekniken tidigare?"



Varför i all sin dar?

Elisabeth, trots den typ av arbetsuppgifter som du har, och trots att du varit så pass intresserad, är det inte länge sedan du själv fick en dator. Hur kommer det sig att det dröjde såpass länge?

— Det där är ganska svårt att svara på och reda ut. Mina ambitioner när det gäller möteshandlingar och protokoll förutsätter inte att man

har tillgång till någon speciell teknik — de har alltså ingenting alls med datorisering eller Info Plus att göra. Samtidigt måste jag erkänna att det är otroligt bra att på ett så snabbt och enkelt sätt, med några knapptryckningar på datan, kunna komma åt information — ifall man nu vill ha den där höga kvaliteten som jag eftersträvar. Det underlättar. Och då kan man ju fråga sig: Varför i all sin dar har inte Elisabeth närmat sig den här tekniken tidigare?

— Vill man ha en riktigt enkel förklaring handlade det om att det måste bli utrymme, ekonomiskt och planeringsmässigt, för ännu en dator här på vårt kontor. Men på ett annat plan har det nog också handlat om att jag har varit mycket nöjd med mitt arbetssätt — rentav stolt över mitt goda minne! Dessutom behövde jag ingen ordbehandlare, eftersom jag är van att diktera in protokoll och liknande på band. Dikterandet tänker jag fortsätta med. Någon annan teknik är otänkbar när det gäller så långa manuskript.

Visst är det fortfarande lite laddat

— Så jag blev ganska irriterad när det föreslogs att jag, när jag nu ändå fick en dator, lika gärna kunde skriva in en hel del texter själv. Min reaktion berodde inte bara — eller ens i första hand — på att många texter är så långa och att jag inte är bra på att skriva maskin! Det handlade också om att folk inte riktigt ser vad det är för arbete man utför.

Men — uppriktigt sagt — nog handlade det också om att du inte gärna ville riskera att hamna i en situation där det förväntades att du skulle börja skriva på maskin och lära dig att ordbehandla?

— Visst är det fortfarande lite laddat det här med att sitta och skriva rent. Redan när vi skulle ut och praktisera i socialhögskolan blev vi varnade att för guds skull inte avslöja ifall vi var drivna maskinskrivare. Den som var kunnig på det området löpte, sades det, en överhängande risk för att bli sittande vid skrivmaskinen under hela praktiken. Nu har inte detta varit något problem för mig, eftersom jag faktiskt inte är bra på att skriva maskin. Men det jag varit med om visar ändå att det ligger något i den där varningen. Att det finns en risk att fastna i fel sorts arbete med den nya tekniken. Jag har ju min syn på vad mitt arbete skall innehålla. Och jag känner mig inte det minsta road av tanken på att sitta hundratals timmar och skriva maskin! Tänk dig själv; valberedningens protokoll, sextiofem sidor! Fullmäktiges protokoll, hundra sidor! Bara att skriva in det som ligger här innebär många dagars arbete för flera personer!

En repertoar av standardiserade fraser

— En annan sak, som vållat en del huvudbry, är det här med standardiserade formuleringar. För att protokoll och liknande skall gå snabbare att skriva ut vill man lagra vissa — ofta återkommande — fraser i datorns minne. Det betyder att jag då och då måste avbryta min tankekedja och istället för att diktera, till exempel en beslutsformulering,

byta ut orden mot en kod och säga, att nu kommer fras åtta — eller vad det nu kan vara för siffra. Den som skriver in texten i datorn kan då använda sig av någon sorts snabbkommando. Då kommer hela den formulering, som koden står för, utskriven och klar på dataskärmen. Man behöver bara komplettera vissa ord, till exempel vilken instans det var som beslutade och enligt vems förslag.

— I det här sammanhanget fick jag besök av kollegor från en annan kommun. De hade hört talas om oss i Varberg och fått för sig att jag hade "svikit professionen", genom att acceptera det här arbetssättet. För att hårdra det hela kan man säga att för oss finns det nog ingenting så fruktansvärt, som att folk förringar våra insatser så till den grad, att de tror att all vår lyhördhet och en stor del av det vi gör skulle kunna ersättas med en repertoar av standardiserade fraser och att-satser. Det är ett helgerån! Jag kämpar mot. Men samtidigt är det många som i all välmening och på största allvar verkligen tror att sådant här kan underlätta också *mitt* arbete!

Ett levande intresse för det skrivna ordet

— Hur som helst; på expeditionen gjorde man upp förslag till ett antal färdiga formuleringar. Delar av det — framför allt sådant som rör voteringspropositioner — har jag kunnat acceptera. Men när det gäller att-satser och liknande är jag inte med på noterna. Det har dessutom visat sig att även kanslipersonalen tycker att det skulle bli väldigt trist och enformigt, ifall deras verksamhet skulle förenklas på det viset. Inte heller deras arbete kan reduceras till en serie knapptryckningar, utan förutsätter ett levande intresse för det skrivna ordet.

Det avståndstagande du kan ha känt för egen räkning har alltså till viss del bottnat i frågor som rör uppläggning och fördelning av arbetet, och smärre störningar i arbetsgruppen. Detta att det var skrivpersonalen som först fick tillgång till datorer. Att själva tekniken länge har varit deras eget kunskapsområde, deras revir! Har det varit av någon betydelse?

Inte en enda ny kanslisttjänst

— Det tror jag. Det är nu mer än tio år sedan vi fick våra första datorer på expeditionen. Då rörde det sig om ett val mellan att anställa mera kontorspersonal eller att investera i personalbesparande teknik. Det hela gick nog så dramatiskt till. En vacker dag kom det helt enkelt folk och lyfte bort alla deras skrivmaskiner och satte in datorer. De hade bara att finna sig. Men de flesta klarade omställningen otroligt bra, många har varit entusiastiska och det hela har i huvudsak fungerat mycket väl. Fast du kan ju tänka dig vilken omvälvning de måste vara med om! Sedan dess har vi inte ökat personalstyrkan med en enda tjänst, trots att arbetsbördan vuxit. Så på så sätt har det varit framgångsrikt.

Samtidigt handlade det om en teknik som du själv under många år, trots att du varit arbetsledare, stått ganska främmande för?

— Ja, det har inte varit oproblematiskt. För man kan inte hålla på att störa andra, som redan har fullt upp att göra, med att be dem lära ut det ena eller andra, eller med att ropa på hjälp. Det har inte alls varit populärt och inte heller särskilt lärorikt. Dessutom tror jag absolut inte att man kan bli en intresserad nyttjare av den här, i och för sig förnämliga, tekniken, om man inte får tillgång till en egen maskin. Får möjlighet att öva i lugn och ro. Själv ville jag ogärna sitta och lära mig inför publik.

Men nu sitter du i alla fall här med din dator! Efter vad jag förstår är det inte längre några större risker för att du skall fastna i fel sorts arbete?

— Som det nu är använder jag datorn för att söka information, framför allt från andra kommunala verksamheter. Det som händer här i huset behöver jag sällan ta fram, eftersom jag är med på mötena och själv för protokollen. Jag arbetar också extremt mycket med kopplingar; när ärendena dyker upp hos mig måste jag sätta in dem i sitt sammanhang. Det kan innebära att jag letar i diariet, till exempel efter tidigare motioner. Eftersom jag är insatt i diarieföring kan jag via datorn följa en motions vandring genom beslutsinstanserna.

Det låter kanske väldigt mycket

— Brev, en del yttranden och andra mindre skrivelser klarar jag numera också själv. När jag hade haft datorn ett tag gick jag på en ordbehandlingskurs. Det var mycket roligt! Jag kände mig som nästan som pånyttfödd, när jag upptäckte vad jag med lätthet kunde göra.

— Jag använder också ekonomisystemet eftersom jag är kontorskontaktperson när det gäller budgeten, och skall skriva in siffrorna och kunna ta ut redovisningsmaterial för oss här på kansliet. Just det där går ännu så länge på kryckor, eftersom det är nytt och det har funnits en del inkörningsproblem. Det här låter kanske väldigt mycket, men faktum är att jag använder inte datorn varje dag.

Det är en brist, det borde kunna lösas på något sätt

Trots att du använder datorn så pass lite har du kanske, från just din position, upptäckt något du skulle vilja ha en ändring på vad gäller Info Plus?

— Det skulle i så fall vara det här med justeringen. Om man bara tittar på protokollen i Info Plus är det inga problem, eftersom man vet att enbart justerade protokoll får föras in där. Men om man låter skriva ut en sida ur ett protokoll från Info Plus för att till exempel bifoga den till fullmäktiges möteshandlingar — ja, då kan inte den person som får kopian se att det är ett utdrag ur ett slutligt, det vill säga godkänt och justerat, protokoll — och inte ett utkast. Det beror på att justeringsmännens namnteckningar skrivs på för hand. Handskrivna namn och signaturer kan inte komma in i Info Plus. Detta är något som inte bara stör mig. Jag ser det som en allvarlig brist. Det borde kunna lösas på något sätt.

När man nu ändå har systemet är det en väldigt trevlig tanke

Gösta Bergenheim kombinerar arbetet som kriminalinspektör med deltidsarvoderade politiska uppdrag. Som politiker har han med åren blivit allt mera engagerad och har under de två senaste mandatperioderna innehaft flera "tunga poster" — till att börja med som ledamot i kommunstyrelsen och i dess personal- och organisationsutskott, för närvarande som ordförande i Tekniska nämnden, ledamot i kommunfullmäktige, ledamot i kommunstyrelsen och suppleant i dess arbetsutskott.

— När man nu ändå har systemet är det en väldigt trevlig tanke — detta att man på ett så enkelt sätt kan låta vem som helst ta fram den offentliga informationen, säger Gösta Bergenheim på tal om Info Plus. Han fortsätter:

— Som det nu är har vanliga medborgare rimligen svårt att leta sig fram till den kommunala information de söker. Man måste för det första veta vilken av alla våra nämnder som har hanterat den fråga man är intresserad av, och ungefär vid vilken tidpunkt. För det andra kan det vara besvärligt att hitta rätt i protokollstexter. Om, och i så fall när, människor blir medvetna om vilka möjligheter som erbjuds, kommer de att upptäcka hur lätt det är och hur snabbt det kan gå, när man exempelvis letar utifrån ett sökord. Placerar man ut Info Plus, till exempel på biblioteken, så ger det onekligen en förbättrad insyn.

— Men att göra det tillgängligt för den stora allmänheten är, med tanke på det kärva läget, också en kostnadsfråga. Dessutom vet man inte hur många det blir som kommer att tillvarata möjligheten. Gissningsvis rör det sig om en begränsad skara; de som är intresserade av vilka beslut som fattats i ett speciellt ärende plus den lilla klick av människor som av en eller annan orsak är intresserade av att följa den kommunala politiken.

Sparar tjänstemannatid

— Under alla förhållanden sparar den här tekniken tjänstemannatid. Allmänheten ringer hit för att få tag på olika handlingar och protokoll. Tjänstemännen är då skyldiga att plocka fram det som begärs, något som naturligtvis underlättas av att de kan snabbsoka i Info Plus. Detta uppfattar jag som renodlat positivt — speciellt som förutsättningarna för Info Plus var att vi enbart skulle utnyttja sådant material, som redan finns på data, och att ett mera lätthanterligt system för själva letandet inte skulle få ge upphov till annat än en obetydlig merkostnad.

Tillgång till egen bärbar dator

Gösta, jag är mest intresserad av i vilken omfattning du själv — som politiker — har eller kan tänka dig att få nytta av Info Plus. Brukar du

till exempel själv gå in och leta, eller beställer du mestadels fram materialet från någon handläggare eller annan tjänsteman?

— I och med att man lärt sig hantera en dator i största allmänhet, så kan man också använda Info Plus. Jag har visserligen bara fått en snabbgenomgång, men det hela förefaller väldigt enkelt. Som det nu är beställer jag fram protokoll och andra handlingar från förvaltningens tjänstemän, som förmodligen ofta tar fram materialet via Info Plus. Under de allra närmaste dagarna kommer jag emellertid själv att få tillgång till en bärbar dator.

Fila på sina formuleringar

— Trots att jag huvudsakligen kommer att använda den som ordbehandlare kommer den att underlätta arbetet. Genom mitt jobb är jag van att uttrycka mig skriftligt. Har man den kulturen i sitt dagliga värv, och dessutom kan skriva maskin, betyder en ordbehandlare kanske extra mycket. Som politiker skriver man en hel del — motioner, brev, minnesanteckningar, förslag. Jag kommer även att använda datorn för olika typer av referensmaterial, som en sorts dagbok och säkert också till en hel del annat.

— Detta att snabbt kunna ändra i texterna och fila på sina formuleringar tills språket blir koncist och korrekt. Detta att man kan redigera texterna och flytta stycken. Ja, det kommer att bli trevligt. Det är också mycket möjligt att jag skaffar några program som har med bokföring och annan ekonomi att göra. En del material kommer jag dessutom att kunna bära med mig från förvaltningen på disketter. Slutligen får man inte glömma hur bra det är att kunna ha allt detta arbetsmaterial samlat på en dator och inte behöva ge sig i kast med travar av papper, så fort man letar efter något.

Kan inte motivera privilegiet

Men Info Plus? Menar du att du inte kommer att ansluta din dator till kommunens dator via telenätet, så att du hemifrån kan komma åt informationen på Info Plus! Vad beror det på?

— Pengar. Jag behöver visserligen bara komplettera med ett modem för att kunna koppla in mig på Info Plus. Men gör jag det, måste någon betala. Det skulle belasta nämnden med en kostnad som för ett år blir ganska hög. Jag anser inte, i det skede med oerhört ansträngd ekonomi som vi nu går in i, att jag kan motivera en utgift på omkring femhundra kronor per månad för privilegiet att få tillgång till Info Plus på egen dator. Det rör sig trots allt om en tjänst som jag kan utnyttja när jag befinner mig här i huset — det vill säga i stort sett varje måndag och torsdag — där vi har gott om terminaler i rummen jämte mitt.

— När det gäller de politiska partierna vore det emellertid utmärkt om de till en rimlig kostnad kunde få tillgång till datorer, kopplade till vissa av de kommunala informationssystemen. I så fall kunde man från olika partimöten och sammanträdeslokaler göra faktakontroller

och ta fram protokollstexter. Såvitt jag förstår är detta fullt möjligt med hjälp av modern och bärbara datorer.

Enkla söksystem

Men om vi bortser från det nuvarande ekonomiska läget — och du själv fick önska! Vad skulle du då begära av din dator?

— Självfallet skulle jag gärna ha möjlighet att använda Info Plus hemifrån. Det viktigaste med den tjänsten är att den gör det lätt att leta, eftersom man kan använda sig av ett stort antal sökord. Här hos oss gäller det till exempel ofta att man vill kunna söka utifrån namnet på en gata eller fastighet. Måste man gå för långa omvägar för att få fram de paragrafer man behöver titta på tar det för lång tid. Då väljer man istället att belasta tjänstemännen.

— Tanken att via sin dator — och på ett enklare sätt än vad som redan nu är möjligt — kunna hålla sig à jour med det ekonomiska dagsläget är också attraktiv. Här på förvaltningen är redan det mesta lagt på dator. Hela bokföringen exempelvis. Där finns en otrolig massa konton att leta bland och hålla reda på. Vissa av dem skulle det vara praktiskt att med jämna mellanrum kunna hålla ögonen på, utan att behöva beställa fram materialet eller själv ge sig in och leta i de stora datamängder, som tjänstemännen behöver ha tillgång till för den löpande verksamheten, men som är av mindre intresse för oss politiker.

Man drar ut kurvorna för långt

Nu nuddar du vid frågan om var gränsen går mellan politiker- och tjänstemannarollen? Är det ens riktigt önskvärt att politiker hemifrån kan ta fram mängder av information rörande verkställandet av de politiska besluten — utan att gå vägen över tjänstemännen?

— Det kan säkert finnas tjänstemän som har synpunkter på detta, kanske också med viss rätt. För egen del anser jag — och då vill jag gärna betona att jag betraktar mig som anhängare av de principer som ligger bakom begreppet målstyrning — att diskussionerna i detta ämne ofta är överdrivna. Man drar ut kurvorna för långt. Som politiker kan vi inte begränsa oss till att vara målsättningsprofeter och överlåta allt annat till tjänstemän. Det fungerar inte på det sättet.

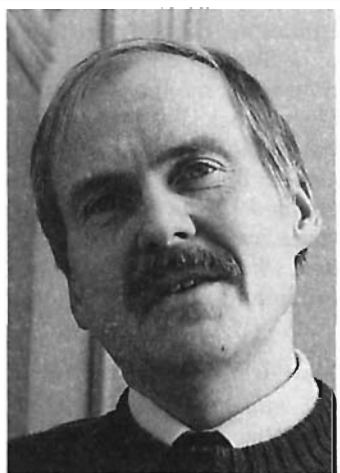
Kritiska vägval under resans gång

— Jag måste, i varje fall som ledande person i nämnden, ha kunskaper av en typ som jag inte kan få med mindre än att jag är väl orienterad och i någon mån delaktig i verksamheten. Man måste — ofta tillsammans med vice ordföranden eller i arbetsutskottet — vara beredd att förankra och ta ansvar för de många kritiska vägval som görs så att säga under resans gång. Detta förutsätter kontinuerliga och initierade samtal med förvaltningens ledande tjänstemän. En sak är att man inte skall lägga sig i detaljer. Men man måste ändå ställa frågor om varför saker och ting är på ett visst sätt. Just genom ställa sådana frågor, som

ibland till synes rör detaljer, kan man få kännedom om mera övergripande principer — som man i sin tur kanske fattar beslut att ändra på.

— Det krävs faktiskt ganska så hyggliga kunskaper både för att kunna formulera målsättningar och för att kunna fatta de delegationsbeslut, som åvilar mig som ordförande i nämnden. Utan kunskaper är det dessutom omöjligt att följa upp en verksamhet och avgöra vad som gått bra och vad som kanske håller på att gå åt pipan och därför måste ändras på. Jag är inte bara politiker, utan också kommuninvånare. Dessutom arbetar jag själv som tjänsteman i annan verksamhet. Jag tycker mig därför kunna se det här från flera håll.

"Jag är inte bara politiker, utan också kommuninvånare. Dessutom arbetar jag själv som tjänsteman i annan verksamhet. Jag tycker mig därför kunna se det här från flera håll."



En allt för ojämn kompetensfördelning

Anser du att politiker skulle ha nytta av att olika regelverk, till exempel speciallagstiftning inom respektive beslutsområde, fanns tillgängliga via dator?

— Eftersom jag tycker att målstyrning som princip är riktig, anser jag att man i hög grad skall ge tjänstemännen förtroende och fria händer. Av detta följer inte att vi som politiker måste akta oss för att bli något mera än lekmän i vår roll som väljarnas representanter. Det skulle resultera i en allt för ojämn kompetensfördelning.

— I min yrkesroll som tjänsteman har jag länge funderat över varför de rättsvårdande myndigheterna inte tycks ha kunnat få fram en databas från vilken man alltid skulle kunna hämta den färskaste lagstiftningen och helst också erhålla information om praxis och förarbeten. Jag irriterar mig också ofta på att politiker eller tjänstemän inte skiljer på vad som är rekommendationer eller anvisningar och vad som är lagstadgat.

— I min förtroendemannaroll anser jag följaktligen att detta med lagstiftning är ett av det mest intressanta områdena för datorstöd. Tänk bara på hur lagarna förändras; ett tag fick vi omkring tolvhundra nya författningar per år, om jag minns rätt, det vill säga en ny lag var åttonde timme! Minst sagt besvärande. I ett sådant läge räcker det inte med att leta i lagboken. Man måste vara uppdaterad — till exempel genom att följa med i fackpressen. Enligt min åsikt måste kommunala förtroendemän vara beredda att ta itu med sådant här — det är trots allt politiker som stiftar lagar. Men även i det här fallet är jag kanhända präglad av mitt yrke, som ju innebär att jag är van att umgås ganska flitigt med lagtolkning och lagtext.

En grundläggande positiv attityd

Sammanfattningsvis verkar du — bortsett från kostnadsaspekten — inte ha några personliga betänkligheter och inte heller några mera allmänna förbehåll vad gäller införandet av modern informationsteknologi som redskap för kommunpolitiker. Kan det hänga ihop med att du haft yrkesmässiga erfarenheter av att arbeta med datorstöd — och därmed viss beredskap?

— Som kriminalinspektör måste jag tyvärr fortfarande knacka ner utredningar och rapporter på en vanlig skrivmaskin. Jag skulle mycket hellre göra det på dator. Samtidigt har jag, under en lång följd av år, arbetat med stöd av datoriserade register av många olika slag. För länge sedan deltog jag dessutom i en datakurs. Den leddes för övrigt av Torben Svane, som på den tiden arbetade inom Komvux. Under senare år har jag också, som ledamot i kommunstyrelsen personal- och organisationsutskott, kunnat vara med och påverka den utveckling som pågår inom kommunen. Så visst har jag en sorts beredskap — och en grundläggande positiv attityd.

Så väl kunde vi inte hålla på och förbereda några möten förr i tiden.

Britt Höckerbo arbetar på stadsarkitektkontoret. Hon är bland annat nämndsekreterare för byggnadsnämnden och handlägger bygglovsärenden. Hon är också dataansvarig inom den egna förvaltningen och utbildare i ordbehandling och diariesföring. Hon har arbetat inom kommunen sedan 1975 och har en skiftande bakgrund med kamrersutbildning, utbildning i dataprogrammering och universitetsutbildning inom området administrativ teknik för stat och kommun.

Förut var många ärenden en nyhet

På frågan om hur datoriseringen har påverkat det politiska arbetet i byggnadsnämnden svarar Britt Höckerbo:

— Jag undrar om inte politikerna märkt den allra största skillnaden när det gäller beslutsunderlaget. Förut var många ärenden en nyhet. Då presenterades ansökningar om bygglov och andra ärenden ofta muntligt vid det första mötet — det vill säga det möte då sammanträdena i nämnden förbereds och det bestäms vilka ärenden som är klara att tas upp till beslut.

— Nu får politikerna ta del av ett skriftligt bakgrundsmaterial redan några dagar före eller under det första mötet — den så kallade beredningen. Det är i och för sig ett *ofärdigt* arbetsmaterial, där olika ärenden beskrivs som de ser ut för ögonblicket. Detta grundmaterialet fylls hela tiden på och kompletteras — till exempel med utredningar, hänvisningar till lagar och bestämmelser, yttranden från olika instanser och till sist också med beredningens förslag till beslut. När hela nämnden sedan kallas till sammanträde har samma material förvandlats till en formell möteskallelse med ärendebilagor. Kallelsen i sin tur speglar dagordningen och utgör ett väl förberett förslag till hur beslutsprotokollet så småningom kan komma att se ut.

Så kunde vi inte hålla på förr i tiden

— Så väl kunde vi ju inte hålla på och förbereda några möten förr i tiden. Det gick inte att handskriva eller maskinskriva en massa papper, som sedan måste kastas. Och slängas måste de, eftersom de inte kunde ändras utan att skrivas om.

Du menar att politikerna får ett mera genomarbetat beslutsmaterial, där ärendena — om de nu inte är av ren rutinkaraktär — har en dokumenterad bakgrund. Dessutom får beslutsfattarna detta material betydligt mycket tidigare i processen.

— Just det. De kan få sådana här informella arbetspapper, med olika typer av kommentarer om vad som är på gång, redan före beredningsmötet.

Ett embryo till en offentlig handling?

— Ja, man kan till och med kosta på sig att vara lite personlig. Hur som helst har politikerna därigenom helt andra möjligheter att sätta

sig in i ärendena. Som sekreterare lägger jag ner det tyngsta arbetet tidigt i händelseförloppet. Redan när en fråga, som skall avgöras på den politiska nivån, kommer på tal, så börjar det växa fram som så småningom resulterar i ett färdigt och justerat protokoll.

Träff direkt

När du därefter länkar in det justerade protokollet på Info Plus, så är det alltså bara slutpunkten på en rätt så långdragen beslutsprocess?

— Det kan man säga. Men jag brukar också använda mig av Info Plus när jag skriver protokollen och bereder ärenden som skall upp i nämnden. I det här fallet skulle jag till exempel formulera beslutet i ett ärende, där någon ansökt om att få bli kallad "kompetent byggherre". Det är i bygglovssammanhang en formell beteckning, som man inte får använda med mindre än att man uppfyller vissa i förväg fastställda krav. När denna ansökan dök upp visste jag att jag haft minst ett sådant ärende tidigare, som gällde samma byggherre, men en annan fastighet. Jag visste däremot inte när det var. Jag utgick då från nyckelorden "kompetent byggherre" och sökte efter dem i Info Plus. Jag fick träff direkt och hittade det gamla beslutet. Eftersom ingenting i reglerna har ändrats var det bara att kopiera in den tidigare beslutsformuleringen i det protokoll som nu var aktuellt.

— Bara på utformningen av detta enda beslut sparade jag allra minst en kvart. Jag slapp leta igenom en mängd gamla protokoll, det rörde sig om tre års pärmar. Inte heller behövde jag börja om från början och leta fram den lagstiftning som beslutet baserar sig på. Det som jag en gång slagit upp, och lagt ner jobb på att sätta mig in i, är väldigt skönt att slippa göra om.

"Bara på utformningen av detta enda beslut sparade jag allra minst en kvart. Det som jag en gång slagit upp, och lagt ner jobb på att sätta mig in i, är väldigt skönt att slippa göra om."



Först om något hakat upp sig finns det anledning att ringa

— Själv använder jag också Info Plus för att titta i protokoll från andra förvaltningar. De flesta planer som utarbetas här på stadsarkitektkontoret skall ju så småningom godkännas i kommunstyrelse och fullmäktige. Vi kan följa deras beslutsgång och behöver inte längre hålla på och ringa till kommunkansliet för att få reda på hur långt det hela avancerat. Miljö- och räddningsnämnden är en av våra viktigaste och mycket tunga remissinstanser. Det är oerhört praktiskt att kunna se efter i Info Plus ifall de är klara med sina remissvar. Först om något hakat upp sig finns det anledning att ringa.

— Tidigare fick man — ofta precis före ett möte — hålla på att söka. Först någon på expeditionen, om man inte visste vem som handlagt ärendet, och sedan ännu en person, som inte alltid fanns på plats. Ofta störde man dem om sådant som redan var på väg!

Fastighetsbeteckningar som sökbegrepp

Använder du dig av Info Plus också när politikerna kommer hit och frågar efter någonting?

— Det är sällan. För oss som använder fastighetsbeteckningar som sökbegrepp faller det sig naturligt att leta i vårt eget databaserade diarium och sedan gå och hämta det någon frågar efter direkt ur pärmen. Men det gäller förstås bara när jag sitter *här*. Sitter man på ett sammanträde blir det en annan sak. Och skulle du ställa samma fråga till någon av våra inspektörer, fick du nog ett annat svar. Jag skulle tro att de så gott som alltid går in på Info Plus. De behöver mycket ofta få fram olika typer av underlag. Även om en del av dem har egen behörighet att gå in på vårt diarium, är det mera praktiskt att göra det via Info Plus. Det beror både på att det är lätt att söka i Info Plus och på att de är flera som delar på en dator. Använder de Info Plus kan den stå på mest hela tiden, eftersom alla har rätt att läsa den information som finns där.

— Men just nu står den säkert inte på. Vi är tillbaka till hur det var för några år sedan — och det märks! Info Plus fungerar inte längre, eftersom vi väntar på att regeringen skall behandla kommunens överklagande av Datainspektionens föreskrifter.

För sju år sedan skrev jag det mesta för hand

— Ser man till datoriseringen i ett större perspektiv är det enormt mycket som hänt, fortsätter Britt Höckerbo. Fram till för bara sex, sju år sedan, då jag började arbeta med egen dator, skrev jag det mesta för hand. Konceptet lämnade jag till expeditionen för renskrivning och därpå vandrade det fram och tillbaka mellan kanslisterna och mig. Det största protokoll jag någonsin haft skrevs i augusti 1980 och innehöll hundrasjuttiofem paragrafer. Det tog otroligt mycket tid, även om man hela tiden försökte korta ner och göra lathundar. Och därpå skulle alltihopa skrivas ut. All renskrivningstid är borta nu, eftersom jag själv skriver in både yttranden, kallelser och protokoll på datorn. Däremot

brukar jag mycket ofta lämna över protokollen till expeditionen för kontrolläsning.

Vidgat arbetsfält

Du har inte oroat dig över att bli "fast vid skrivmaskinen" sedan du började arbeta med den här tekniken?

— Nej. Aldrig. Framöver finns det kanske sådana risker. Men hittills har den arbetstid jag sparat in inneburit att jag kunnat utveckla mina arbetsuppgifter och vidga mitt arbetsfält. Jag har numera tid att ge service till allmänheten. Folk ringer till exempel och undrar om de kan bygga där eller där. Genom att jag sitter som spindeln i nätet, så att säga, kan jag ge precisa besked om väldigt väldigt mycket. Det här ärendet är ett bra exempel. Här ringer en person och vill få veta om de kan få utsättning, dvs påbörja ett bygge. Nu kan jag ta in ärendet på datorn och omedelbart meddela, att de *inte* kan få påbörja förrän de lämnat in kompletterande handlingar. Du ser att det finns vissa förkortningar här, som visar att de inte har VA-lov.

Vem som helst kan göra det

— Tidigare, om jag fick ett sådant samtal, måste jag gå in till den rätta inspektören, leta rätt på själva ärendet, vilket ibland var lite svårt — papperen kunde råka ha blivit liggande på någons bord. Sedan måste jag kontrollera vilka handlingar som kommit in, försöka lista ut hur läget var och slutligen lägga tillbaks alla papper, innan jag återvände hit och gav besked. Nu svarar jag direkt. Och det behöver inte vara just jag eller den inspektör som handlägger det hela som ger besked. Vem som helst kan göra det. Vi tycker det är mycket viktigt att alla anställda, alltså även de som arbetar på expeditionen, vågar sig på att ge den typen av service.

— Jag arbetar också mycket med bygglov nu för tiden. Dels granskar jag bygglovsärenden. Dels har jag delegation på att handlägga muntliga och skriftliga förhandsbesked i samband med ansökningar om bygglov inom planlagda områden. Dessutom är jag lärare i ordbehandling och diarieföring för de anställda inom kommunen.

Tjugo minuters Info Plus

— I vår grundkurs i ordbehandling, som tar två hela dagar, brukar jag anslå uppemot tjugo minuter för att ge deltagarna ett hum om Info Plus. Att stunden är så kort beror dels på att Info Plus är lätt att lära sig, dels på att den som så vill kan fördjupa sitt kunnande genom speciella tvåtimmarsutbildningar, anpassade efter vars och ens behov. Denna internutbildning står öppen för alla anställda och är förlagd till arbetstid. Vi har det så ordnat att de kommunala verksamheterna har ett leasingliknande avtal om sina datorer med kommunens egen data-tjänst. Olika typer av utbildning ingår i detta avtal. Att det inte kostar något extra underlättar naturligtvis för anställda i alla typer av befattningar att gå på datakurs.

Istället för rökpaus

— Hur ser du på framtiden? Har du några tankar om vad som skulle kunna göras bättre inom er förvaltning? Du nämnde till exempel att det är väldigt lätt att få fram information när du sitter här, men en helt annan sak i sammanträdesrummen.

— Det händer att politikerna på ett möte ställer oväntade frågor; hur är det med det eller det området, vad säger bestämmelserna om detta eller detta? Har man då inte allting klart i huvudet eller nedtecknat, blir det till att avbryta mötet för att få fram det som begärs. Hade jag haft en dator till hands hade jag kunnat slå upp det direkt, utan att lämna salen. Det här är ett problem vi pratat om, men ännu så länge har det inte blivit mera. Och det kan förstås vara trevligt med en rökpaus.

— En annan förbättring: Många av de arkitekter som finns i kommunen har datorer och är väldigt skickliga på att använda dem. De har ett stort och kontinuerligt behov av information från oss. De vet hur vi arbetar och visar stort intresse för Info Plus. Tänk om de, med sina oregelbundna arbetstider och brådskande uppdrag, skulle kunna få tillgång till en stor del av den information som de behöver på sina egna arbetsrum! Som det nu är sitter de ofta och jobbar till sent på natten eller under helgerna, och upptäcker plötsligt att det är någon uppgift de måste ha tillgång till för att kunna gå vidare. Då får de avbryta det som de håller på med och sedan komma hit när vi har öppet. Istället skulle de kunna ringa hit, gå in på Info Plus via modem, hämta den uppgift de behöver och fortsätta sitt arbete.

Lite mera visionärt

— Jag har också tankar som, i nuvarande ekonomiska läge, kanske är lite mera visionära. Vad vi — som nästan drunknar i tjocka pärmar och lagstiftningsluntor — drömmer om, är att så småningom kunna ha våra kartor på dataskärmen. Bara genom att peka ut en fastighet på dem, skulle man snabbt kunna få fram alla typer av information som kan behövas för att exempelvis besvara frågor om vad man kan få tillstånd att bygga inom det ena eller andra området och på den ena eller andra fastigheten.

— Hur än framtiden ser ut för övrigt så kommer detta säkert att bli verklighet — om inte annat så när jag går i pension. Antagligen går det snabbare. För fem år sedan kunde man inte ens drömma om det vi har idag.

Gubevaremej! När skulle man hålla på med det?

Humphrey Persson är deltid sarvoderad kommunpolitiker — och heltidsengagerad förtroendeman. Han är bland annat vice ordförande i socialnämnden samt ledamot i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunstyrelsen arbetsutskott. Till hans fackliga förtroendeuppdrag hör ordförandeskapet i LO-sektionen och uppdraget som vice ordförande i LO-distriktet i Halland och södra Älvsborg. Härutöver är han bland annat ordförande i Varbergs GIF. Humphrey Persson har arbetat som politiker under de senaste tjugo åren och är numera tjänstledig på heltid från arbetet som metallarbetare på Monark.

Humphrey — när jag planerade innehållet i denna TELDOK Rapport väcktes mitt intresse för er i Varberg då jag fick höra att här "springer kommunpolitikerna omkring med bärbara datorer". Att detta var en överdrift framgick redan vid mina tidigaste kontakter med er data-tjänst. Ändå anser jag att frågan om ifall den kommunpolitiska beslutsberedskapen — och därmed också själva besluten — skulle kunna förbättras med hjälp av informationsteknologiska redskap är värd att belysa. Vad anser du med alla dina uppdrag om den saken?

— För mig personligen är det en fördel att inte längre behöva samla papper. Tidigare var det så, att även om jag säkert visste att vi behandlat en viss fråga i nämnden och i efterhand ville få fram information om detta, så kunde eller hann jag nästan aldrig leta fram den. Ifall jag inte säkert kom ihåg om den där frågan redan var behandlad, var det inte ens mödan värt att börja leta. Högarna med handlingar och protokoll blev efter en tid i stort sett meningslösa. Så småningom började jag slänga hela rasket och gick till tjänstemännen och bad dem plocka fram vad jag behövde. Men det kunde vara svårt också för dem. Särskilt om man inte visste exakt vad man sökte efter, vid vilken tidpunkt och i vilken församling ett ärendet behandlats. Höll man inte ordning på allt det där ville det till att ha en nämndsekreterare utrustad med hästminne — vilket vi i socialnämnden som tur var hade!

Viktigt med sökord

— Något av det bästa med Info Plus är att man via sökord snabbt kan få reda på om och hur ett ärende har behandlats också i andra kommunala nämnder. Det är speciellt värdefullt för oss i kommunstyrelsen, som ofta fordrar in remissvar från olika håll. Det är inte alltid säkert att det framgår av de möteshandlingar man fått, ifall en viss nämnd kommit in med yttrande i någon fråga.

Det finns en svaghet

— Men det finns en svaghet. Det är bara själva beslutsprotokollen man hittar och inte de handlingar som ligger till grund för besluten. Jag försökte för något år sedan leta i Info Plus efter en bilaga till ett protokoll

och jag måste säga, att jag den gången uppfattade det hela som ganska värdelöst. I protokollet stod det bara att man fattat beslut enligt det förslag som lagts fram av en annan nämnd. Man hänvisade till en bilaga där beslutet fanns beskrivet, men själva bilagan fanns inte med i Info Plus.

Det där handlar kanske mera om brister i protokollföringen. Så där hemlighetsfullt borde väl ändå inte ett kommunalt protokoll utformas?

— Det kan tyckas, men å andra sidan kan vi inte hålla på att skriva protokoll som om det var romaner. Även om kontentan av beslutet finns med i protokollet anser jag att de handlingar som ligger bakom borde finnas med i Info Plus.

Men om det inte går att få in allting med tanke på den tekniska utrustningen? Ni kan ju inte kopiera — scanna — sådana texter som kommer till kommunen för att få över dem till data. Någon skulle därför få sitta och skriva av brev från allmänheten och annat material, som hör ihop med ett ärende, innan det gick att mata in i Info Plus.

— Jag tänker närmast på beslut som skall fattas, till exempel i socialnämnden, där det finns underlag i form av bilagor från tekniska förvaltningen eller något annat kommunalt organ. Det rör sig om olika typer av utredningar och yttranden, sådant som produceras av tjänstemännen och ofta skrivs på dator från början. Den sortens underlag borde man kunna lägga in i Info Plus. Själv har jag oftare användning av bilagorna i ett ärende, än av protokollet. Men en del annat underlag — det kan röra sig om allt från brev till hela böcker — kan jag förstå om det inte finns någon möjlighet att lägga in. Det finns alltid en risk för att man lägger in så mycket i ett sådant här system att informationen blir ogripbar, man dränks.

Handlar det inte också om att ni inte har plats för den typen av information i den centrala datorn? Möteshandlingarna är väl betydligt mera utrymmeskrävande än protokollen?

— I så fall får man skaffa mer kapacitet.

När folk börjar prata om DOS och sådant ber jag dem sluta

Du låter väldigt säker på din sak. Kan du mycket om datateknik?

— Jag kan inte något. Dessutom är jag allergisk mot dataknuttar och deras språk. När folk börjar prata om DOS och sådant ber jag dem sluta. Fråga mig inte om vad det innebär! Jag använder datorn för att det är enklare än allting annat. Tekniken struntar jag i. Men det är klart, man lär sig lite i taget. I takt med vad man själv behöver.

Tror du att många politiker resonerar som du?

— Jag tror att många är precis som jag var för tre, fyra år sedan. Då blev jag helt enkelt tvungen att ta undan armen som jag höll framför ögonen. Det hela började med att vi för Folkets Hus-receptionens räkning skulle investera i en ny skrivmaskin och dessutom måste lösa problemet med etikettering av posten; den maskin vi hade behövde ideligen repareras. I samma veva — och trots att det sista jag kunde

tänka mig var att ställa upp som kassör! — hade man vid ett möte valt mig som kassör i den förening som ansvarar för receptionen. Så det blev jag som fick ta tag i frågan om nyanskaffningar. Det visade sig att båda behoven kunde lösas med en dator och en skrivare. Bara på etiketteringssidan var det lätt att räkna ut att vi skulle spara flera tusen varje år, bara genom att investera i den sortens utrustning.

Hur visste du vad ni skulle köpa?

— Då gick jag till Torben och fick råd. Den allra första tiden satte jag bokstavligt talat armen framför ögonen, medan tjejerna som jobbade på datorn häcklade mig för att jag trodde att det här med datorer var så svårt. Jag ville inte veta av det. Sedan kom valrörelsen åttoåtta och det blev mycket att skriva.

Det brukade bli fyra, fem versioner

— Självt skriver jag aldrig mer än nödvändigt. Något som möjligen beror på mitt sätt att skriva. Det brukade bli uppemot fyra, fem versioner med alla utkast, tvättningar och renskrivning. Jag kunde inte undvika att se hur lätt tjejerna gjorde alla sina ändringar på datan — och konstaterade till slut att så här kan jag ju inte hålla på. Så tjejerna fick lära mig vilka knappar man tryckte på. Någon datakurs var det aldrig frågan om, eftersom jag kunde skriva maskin rätt hyggligt efter en kurs för fjorton, femton år sedan.

Skriver du mera nu för tiden, när det går så lätt?

— Nej. Mitt behov av att skriva har inte blivit större. Men det går undan. Som exempel kan jag nämna att jag är sekreterare i vår fullmäktigegrupp. På måndagskvällen kastar jag ner stolpar. På tisdagsmorgonen skriver jag protokollen. Tidsåtgången har minskat drastiskt, inte minst sedan jag lagt upp en mall för protokollen.

Ingen revisor

Några av de politiker jag talat med uttrycker en önskan om att, via Info Plus, kunna följa verksamheten mycket nära. Det gäller inte minst den ekonomiska utvecklingen. Har du samma önskemål?

— Nej. Det där är jag inte betjänt av. Jag är ingen revisor. Att kunna ta del av det ekonomiska utfallet på data räcker inte. Det skulle bli för grovt. Jag vill ha nyanserade förklaringar. Det kan jag bara få av tjänstemännen. Däremot skulle det nog vara bra att kunna följa enskilda ärenden. Så att man snabbt fick koll på var de ligger i processen, och inte behövde ägna en hel förmiddag åt att springa runt och fråga vad som hänt.

Man lagrar successivt en massa kunskap

Tror du att man som politiker skulle kunna öka sina kunskaper inom det egna beslutsområdet — till exempel genom att få tillgång till lagstiftning och liknande med hjälp av Info Plus?

— Knappast. Jag har suttit i social distriktsnämnd i tolv år. Under en sådan tidsrymd lagrar man successivt en massa kunskap. I tveksamma

fall — när man kan se saken både från den ena sidan och från den andra — har vi en hel del exempelsamlingar som redovisar hur olika ärenden avgjorts, till exempel i länsrätt och kammarrätt. Det är sådant som både vi och tjänstemännen tar del av och diskuterar. När socialtjänstlagen var ny satte jag mig in i den. Jag läste dessutom förarbetena, utredningar, propositionen.

— Vad som däremot kunde vara bra att ha är cirkulären från kommunförbundet. Själv prenumerar jag på den information som rör det sociala, men där finns också mycket annat av intresse — till exempel information om KBT² eller kommunförbundets tolkning av diverse regelverk. Ibland får man också information i rättsliga frågor av stor principiell betydelse — som i det där fallet med pojken Mikael, där tjänstemännen dömdes till ansvar. Då får man en inblick i hur domstolen har resonerat. Det är en typ av aktuell information som man behöver.

Inte ointresse, utan brist på tid

Kan du själv ta fram information via Info Plus?

— Jag vet hur det går till och det verkar inte svårt. Att jag inte använder Info Plus själv beror inte på ointresse, utan på att jag inte arbetar i närheten av någon terminal, som är ansluten till kommunen. När jag behöver något får jag vända mig till tjänstemännen. På socialförvaltningen är för övrigt det här med Info Plus relativt nytt. Tidigare fick man springa ner i källaren så fort man behövde plocka fram äldre handlingar och protokoll.

Betyder det att beslutsprocessen kan ha förkortats?

— Nej, det tror jag inte. Själva beslutsgången är nog som den är. I varje fall i normala ärenden. Men att tjänstemännen slipper söka bland så mycket papper har naturligtvis underlättat för dem. Dessutom kan det tänkas att vissa mycket brådskande frågor — ärenden som vi i socialnämnden bedömer som akuta eller "akutakuta" — kan ta sig lite snabbare genom beslutsprocessen tack vare den nya tekniken.

Gubevaremej! När skulle man hålla på med det?

Hur ställer du dig till tanken på en bärbar dator, som skulle göra det möjligt för dig att få in Info Plus via telenätet när du är hemma eller på resa?

— Gubevaremej! Om man går vid halvåttatiden och kommer hem mellan nio och tio! Då sprättar man dagens post, men orkar nog inte uppamma något nytt engagemang framför en dator. När skulle man hålla på med det? Det skulle i så fall vara under helgerna!

— Jag tror att man måste akta sig för att överdriva värdet av att ha tillgång till allt möjligt i sin bostad. Det rör sig trots allt om ett mycket begränsat antal personer som kan tänkas behöva det.

² Kommunalt bostadstillägg.

Men på partikansliet?

— Jo då. Det skulle i så fall vara i samband med möten. Annars är det mycket få människor, i varje fall i vår organisation, som kan ta sig hit till datorn för att sitta och leta. Då är det mera praktiskt att göra som jag alltid gjort, även på den tiden jag var mindre uppbunden — så kallad fritidspolitiker. Man ringer på morgonen till nämndsekreteraren och lite senare tittar man in och hämtar de papper man behöver. Jag har aldrig någonsin upplevt att någon tjänsteman varit negativ eller besvärad, tvärtom.

En sorts sannolikhetskalkyler

Kan man kanske sammanfatta vårt samtal som så, att du betraktar det här med datorer i största allmänhet och Info Plus i synnerhet som användbara arbetsredskap och vettiga investeringar, utan att för den skull vara alltför imponerad?

— Ja. Jag har själv varit med som beslutsfattare under den tid vi utvecklat datoranvändningen inom kommunen. Både när det gällt att förenkla rutiner som tidigare var mer manuella — till exempel löneutbetalningssystemet — och när det gällt att ersätta skrivmaskiner med ordbehandlare. Diskussionerna om vidareutveckling har intensifierats sedan Torben Svane började och successivt hållit oss informerade om de här bitarna. I samband med vissa budgetberedningar har han dessutom avkrävt redovisning av det ekonomiska resultatet i förhållande till de satsningar som gjorts. Han har då skrivit några PM — man får väl betrakta dem som någon sorts sannolikhetskalkyler.

"Det finns ingen av människa född som kan komma och påstå, att så här ser det ekonomiska utfallet ut i kronor och ören — jag tror knappast att det går att bedöma ens på miljonen när."



— Men de exakta kostnaderna kommer vi aldrig att få se. Ingen av människa född kan påvisa att så här ser det ekonomiska utfallet ut i kronor och ören. Jag tror knappst det går att bedöma ens på miljonen när. Visst kan man tycka att datoriseringen är dyr, men det beror också på vad man jämför med. Nog hade vi under alla förhållanden behövt investera i nya skrivmaskiner och kopiatorer under den här tiden och — ifall vi valt en annan teknik — också i mera folk. Men eftersom vi aldrig säkert kan få veta vad dessa alternativinvesteringar skulle ha kostat, är det på kort sikt omöjligt att jämföra det vi lagt ut med det vi sparat in.

Det handlar mera om resonemang än kalla siffror

— På lite längre sikt har vi dock kunnat konstatera att vi inte behövt anställa flera skrivbiträden, sedan vi började använda datorer på ett mera professionellt sätt. Vi kan också jämföra hur många löneredovisningar som gjordes per dag av det större antal anställda vi hade för fem år sedan, och hur många fler som görs idag, fast antalet tjänster minskat. Ett av våra problem just nu, är hur vi skall kunna omplacera eller vidareutbilda våra kanslist. Men detta är inte enbart en följd av datoriseringen, utan har också att göra med omorganisationen i kommunen. Så några precisa utvärderingar går inte att göra. Det handlar mera om resonemang än kalla siffror. Men visst tyder allt på att vi gör effektivitetsvinster, och visst är jag övertygad om att det här är rätt.

— Och för mig personligen är det helt enkelt så, att jag har papperen i en dator istället för i en väska eller samlade hemma. De är mera lättillgängliga på det viset. Dessutom — har man en gång skrivit på en ordbehandlare är man nog fast. Då blir skrivmaskinen ett museiföremål.

Att ta fram information utan att behöva gå via någon annan

Margareta Lorentzen tog vid årsskiftet 91/92 steget ut ur den kommunala politiken och började samtidigt arbeta som journalist. Hon har, under de senaste femton åren, suttit med i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, varit ordförande i kommunstyrelsens personal- och organisationsutskott samt ledamot i dess budget- och arbetsutskott. Hon har dessutom varit gruppleddare för sitt parti och innehaft en rad andra förtroendeuppdrag.

— Som politiker kan man ibland vilja ha möjlighet att ta fram information utan att behöva gå *via någon*, betonar Margareta Lorentzen. Inom partierna håller man inte så sällan på med stoff, som kan vara ganska hett — politiskt sett. Det kan röra sig om sådant man på det stadiet inte vill skall komma ut. Ändå kan man behöva en hel del underlag för att kunna göra bedömningar och jämföra alternativ. Men man vill kanske varken besvära eller informera tjänstemännen — eller för den delen omvärlden i övrigt.

Det här tycker jag låter viktigt! Som politiker måste ni givetvis, åtminstone i tanken, våga beträda vissa vägar... även om det senare skulle visa sig att dessa inte leder någonstans! Och detta utan att riskera att dras in i diskussioner innan ni tänkt färdigt, utan att riskera att det hela kommer ut — och att ni kanske får massmedierna i hälarna.

— Ja, man vill ju inte bara fantisera, utan kunna pröva sina tankar och idéer på ett seriöst sätt — veta att man har torrt på fötterna. I stora kommuner finns det ibland politiska sekreterare som håller på med den här sortens utvecklingsarbete, men i en kommun som Varberg jobbar vi själva med sådant — vilket naturligtvis är jätteroligt. Personligen är jag övertygad om att man som förtroendevald *måste* kunna känna att det man gör är både viktigt och roligt — och inte bara någon sorts hedersam maktposition. Man måste veta att man kan påverka med sina egna tankar och idéer, och inte bara sitter där och nickar bifall till förslag som kommer någon annanstans ifrån.

Hade jag fortsatt med politiken skulle jag inte tackat nej

En grundförutsättning för att politiker i praktiken skall ha tillgång till databaserad kommunal information är dock att de vågar sig på att använda tekniken. Hur är det med dig själv i det avseendet?

— Under min tid som förtroendevald arbetade jag med en egen ordbehandlare därhemma, men använde aldrig Info Plus. Jag fick visserligen erbjudande om att få en egen dator, men visste redan då att jag skulle lägga av med politiken och tackade därför nej. Det berodde på att jag är sparsam av mig. Speciellt med kommunala medel. Men hade jag fortsatt med politiken skulle jag inte tackat nej till en dator — helst flyttbar. För jag är inte den som sitter på sitt tjänsterum och väntar på

att det skall hända saker eller att folk skall ringa. Jag tycker om att göra mycket, röra på mig, jobba på lite udda tider.

En liten bärbar sak

— Det hade därför varit underbart att ha en sådan där liten bärbar sak — gärna ansluten till allt som det finns att ansluta sig till! Att kunnat ha den med i portföljen på gruppmötena, kunnat plocka fram ett svar så fort någon frågade om något — och sedan kunnat ta den med mig hem. Dessutom hade jag ju alla dessa protokoll att hålla ordning på! Det rörde sig om otroliga mängder! Jag har också blivit allt tröttare på själva *hanterandet* av papper. Genom arbetet som redigerare har jag numera erfarenhet av att arbeta vid terminaler. Där tar jag aldrig ut några texter på papper förrän det hela är färdigredigerat och klart. Vad jag vill komma fram till med allt detta är, att jag har jobbat jämförelsevis länge och under de senaste åren också ganska mycket med datorer, något som säkerligen påverkar min uppfattning.

— Som du förstår tycker jag inte illa om själva tekniken eller är rädd för den — och detta trots att jag inte är tekniskt lagd, snarare tvärtom. Jag har till exempel inte särskilt lätt att lära mig det hela, utan får ha små komihåglappar där det står i vilken ordning jag skall trycka på tangenterna.

En nyfiken person

— En annan viktig sak — och nu pratar jag som om jag fortfarande var förtroendevald — är att jag är en nyfiken person. Vill hela tiden veta mera, ända tills jag känner mig alldeles säker. Jag kan inte acceptera vissa påståenden så där rakt upp och ner, utan behöver få ställa kontrollfrågor. *Förståelsefrågor* kan man kanske säga.

— Jag satt till exempel i budgetberedningen i många år och har viss ekonomisk utbildning. Men. Ja, du kan titta på det här papperet! Jag menar, att om man som vanlig fullmäktigeledamot får fram någonting sådant här på sin dataskärm kan det ju nästan kvitta! Och ändå har det blivit bättre under de senaste åren.

Därför blir kraven på begriplighet så höga

— Jag vill med detta betona, att om man inom kommunen skall ha ett informationssystem som vänder sig till ett stort antal personer — politiker, kommuninvånare och andra — så skall det som läggs in där inte se ut på det här viset, utan vara mera begripligt. Det får inte röra sig om någon sorts *skenmöjlighet*. Går man till kommunkansliet och ber tjejnerna där ta fram ett protokoll, och det sedan visar sig att där står någonting som man inte riktigt förstår, kan man ju alltid fråga! Den som plockat fram papperen kan kanske inte förklara, men hänvisar i så fall till någon som vet mer. Den möjligheten har man faktiskt inte när man får informationen via en maskin. Därför blir kraven på begriplighet så höga.

SKATTEUNDERLAGET													
Bud- get- år	Garanti %	Medel- skatte- kraft	Ökn %	Invånare den 1/1 tax. året	Garant. skatte- underl.	Egen sk.kraft ink. år	Ökn. %	Inv. ökn. /2 år	Eget skatte- underl.	Uppräknat skatte- underl.			
1983	104.0	357.13	8.2	44619	16572	328.13	5.8	2.245	14492	14817			
1984	104.0	390.49	9.3	45035	18289	356.87	8.8	1.869	15923	16220			
1985	104.0	417.97	7.0	45367	19721	371.11	4.0	1.742	16713	17004			
1986	104.0	460.57	10.2	45828	21951	410.32	10.6	1.773	18615	18945			
1987	105.0	505.61	9.8	46253	24555	449.67	9.6	1.649	20608	20948			
1988	104.0	542.36	7.3	46639	26307	479.31	6.6	1.679	22170	22542			
1989	101.7	599.84	10.6	47040	28696	534.57	11.5	1.966	24932	25422			
1990	101.8	656.42	9.4	47566	31785	587.66	9.9	2.469	27644	28326			
1991	101.5	731.46	11.4	48193	35780	660.39	12.4	2.960	31412	32342			
1992	102.5	824.71	12.7	49018	41436	744.29	12.7	3.240	35870	37023			
1993	101.9	880.00	6.5	49684	44553	799.93	7.5	2.621	39211	40239			
1994	101.9	925.00	5.1	50303	47414	843.92	5.5	2.437	41929	42951			
1995	101.9	970.00	4.9	50895	50306	890.34	5.5	2.296	44787	45815			
51458													
Bud- get- år	Utte- bite- ring	Av- gift /skkr	Avräkn- skatt /skkr	Slut- lig skatt	För- skott	Skatte- utjäm- bidrag	Komp. jur. pers.	Komp. gar. besk.	Av- gift	Avräk- nings- skatt	Summa skatte- intäkter	Ökn %	
1983	15.00			53491	222255	31207					306953	12.3	
1984	15.00			43150	243308	35481					321939	4.9	
1985	15.50			34571	263560	46622	7659				352412	9.5	
1986	15.50	0.14		50251	293651	51710	6284			3073	398823	13.2	
1987	15.50	0.37		59954	324687	61187	6284			9085	443027	11.1	
1988	15.50	0.47		60815	349399	64130	2086			12364	464066	4.7	
1989	15.50	0.47		61756	394040	58347	2086	2447	13487		505190	8.9	
1990	16.50	0.69		79077	467380	66268	2086	2462	19074		598198	18.4	
1991	18.00	0.79	0.60	92847	582154	76439	2086			24816	707242	18.2	
1992	20.05	1.15	1.25	139937	742491	108825	2086			41250	51795	900293	27.3
1993	20.05	0.90	1.77	137721	806785	93483	2086			35290	78858	925927	2.7
1994	20.05	0.90	1.62	98371	861175	95987	2086			37736	76811	943071	1.9
1995	20.05	0.90	1.52	91187	918590	96591	2086			37736	76465	994253	5.4
Senaste uppdatering: 91.10.02													
Skatt92:EXO													

Om man som vanlig fritidspolitiker får fram någonting sådant här på sin dataskärm kan det ju nästan kvitta!

Vi har alltid fått reda på allt som vi begärt

Du har, inte minst som ordförande i personal- och organisationsutskottet, varit med och fattat de beslut som lett till att ni utvecklat Info Plus. Du har visserligen inte använt det själv, men nyttjat det på så vis att tjänstemännen tagit fram information åt dig med hjälp av Info Plus. Är du av den uppfattningen att Info Plus och liknande hjälpmedel kan komma att bidra till ökade kunskaper och bättre beredskap i den politiska beslutsprocessen?

— Jag har alltid suttit centralt i kommunen — i fullmäktige, kommunstyrelse och centrala utskott — och vet därför inte hur andra politiker jobbar. Men för egen del anser jag att vi under alla dessa år alltid kunnat skaffa oss de kunskaper vi behövt. Vi har haft tillgång till kommunens främsta och oerhört kunniga tjänstemän. Det har oftast gått till på så sätt att vi fått saker och ting berättade för oss. På begriplig prosa. Och man kan, som sagt, fråga. Nej, jag skulle knappast tro att det traditionella sammanträdet och beslutsfattandet i styrelser och nämnder har eller kommer att påverkas särskilt mycket.

Man skulle sluppit ta itu med just den saken en gång till

— Däremot kan jag mycket väl tänka mig att arbetet inom partierna blir effektivare om man har en sådan där liten bärbar apparat, när man träffas. Vi har möte varje måndag och går igenom allt av vikt som hänt, både centralt inom kommunen och i de olika nämnderna. Alla partimedlemmar kan då ställa frågor om precis vad som helst. Vid dessa tillfällen har jag som gruppleadare många, många gånger fått säga, att det där skall jag ta reda på. Jag ringer dig i morgon. Eller — till nästa möte kan du få besked. Folk ringde också väldigt mycket hem till mig. Visserligen frågade de ofta om sådant som låg nära till, sådant man säkert visste. Dessutom hade man sina papper. Ibland kunde det ändå vara svårt. Då fick man ringa någon tjänsteman. Så visst skulle det varit värdefullt ifall man sluppit det och kunnat svara genast. Det är ofta de *ouppklarade* frågorna som tar på en. Kunde man hemifrån ha tagit fram vissa fakta, skulle man många gånger sluppit ta itu med just den saken en gång till.



"Tanken att dygnet runt ha tillgång till så mycket information är onekligen väldigt lockande. Frågan är bara om det kan knäcka folk. När är man ledig?"

Frågan är bara om det kan knäcka folk

— Tanken att dygnet runt ha tillgång till så mycket information är onekligen väldigt lockande. Frågan är bara om det kan knäcka folk. När är man ledig? Jag försökte under många år att sortera mina papper och ha protokollen i sådan ordning att jag hade en rimlig chans att hitta bland dem. För sex, sju år sedan gav jag upp och accepterade att jag var beroende av att kunna ringa, framför allt till personalkontoret, för att få reda på det ena eller andra.

— Detta i sin tur ledde till att jag ibland kunde få känna mig ledig på en lördag eller söndag, eftersom det var omöjligt att få fram det under-

lag som jag behövde utanför kontorstid. Det här hände under en period när jag var hemma en hel del och hade tid att tänka mycket medan jag höll på med olika praktiska göromål. Man hade alltid huvudet sprängfyllt av politik! Sådant vi måste ta ställning till inom kommunstyrelsen eller partiet. Sådant partikamrater höll på med. Sådant jag själv skulle ta initiativ till. Dessutom telefonen. Allmänheten. Partivänner. Folk från andra partier, som ville sondera terrängen.

Du har dessutom haft stor familj med fyra barn och under de senaste åren utbildat dig i Göteborg.

— Ja, men jag levde ändå hela tiden i det här med politiken. Ibland kunde jag, som sagt, freda mig genom att säga, att det här kan jag omöjligt reda ut just nu. Så frågan är om man inte borde välja att ha datorn på sitt tjänsterum, ifall man som förtroendeman ville ha tillgång till Info Plus.

Det tål verkligen att tänka på

— Men det tål verkligen att tänka på. Jag skulle nog behövt fundera rätt så mycket innan jag bestämde mig. För i sanningens namn var det så att jag — för att överhuvudtaget kunna komma åt att koppla av och utan att vara stressad av någon "kommunal dator" — ibland var tvungen att göra mig oanträffbar genom att ta min tillflykt till en stuga på landet. Stugan låg visserligen inte särskilt långt bort, men där fanns ingen telefon. Tanken var givetvis att folk inte skulle komma åt att ringa till mig. Men det rörde sig i minst lika hög grad om att jag inte skulle kunna ringa, till exempel till personalchefen, och fråga om det hade hänt något eller om vissa saker som jag gick och tänkte på. Så i grund och botten handlar det här inte så mycket om stationära eller flyttbara datorer, utan om disciplin. Om hur man använder sin tid.

Man vill veta vart pengarna tar vägen

Utöver protokoll och liknande — vad för sorts information anser du vara viktigast att lägga in i Info Plus? Jag tänker då närmast på information som är av värde för politikerna?

— Det är givetvis så, att ju flera möjligheter man har att få fram information, ju bättre är det. Ekonomin är mycket viktigt. Man vill veta vart pengarna tar vägen, vad man fått för dem. Alla sorters statistik som visar vad saker och ting kostar eller har kostat att utföra, helst ställt i relation till kvaliteten, är värdefull. Något jag längtat efter, speciellt i budgetsammanhang, är att kunna ta fram underlag, så att man själv kan göra en kalkyl som ger en vink om hur olika alternativ slår. Det kan handla om något så relativt enkelt som det ekonomiska utfallet av att höja en kommunal taxa, eller om så komplicerade frågor som bostadsbidragen. Om vi genomför vissa förändringar där — vilka effekter får det? Vilka hamnar till exempel utanför och vilka kostnader leder i så fall det till?

Hur är det med de möteshandlingar som hör ihop med protokol-len? Eller med olika typer av lagstiftning och andra regelverk? Anser du att sådant material skall finnas med?

— Du menar utredningar och andra bilagor? Det har jag aldrig tänkt på. Det intressanta är ju oftast underlaget, vad som låg bakom ett beslut. Finns det inte med i Info Plus? I så fall tycker jag att det är väldigt konstigt.

— Vad gäller lagstiftning och liknande... Jag tror att det redan finns en stor kunskap om sådant. Jag har också en känsla av att såväl politiker som tjänstemän ganska ofta använder sina kunskaper på det området för att ge styrka åt sina synpunkter och driva igenom olika förslag. Det är ett vapen som vi alla har. Man hävdar, kanske på mer eller mindre goda grunder, att så eller så *måste* vi agera på grund av detta eller detta. Den som då är okunnig, lat eller bara lite flat faller väldigt lätt för den sortens argumentation. Men att ha lagstiftning och sådant lagt på data? Jag vet inte. Det ändras ofta. Det rör sig om väldigt mycket och kan vara ganska tungt att tränga in i. Men kanhända. Bara det är begripligt! Bara det går lätt att hitta! Det finns onekligen vissa bitar. För mig skulle arbetsdomstolens utslag ha varit intressant att få tillgång till. Även om den sortens information kan vara besvärlig att ta sig igenom, skulle det vara bra att slippa vara hänvisad till någon sorts populärversioner.

Det var på det sättet jag blev en bra politiker

— Sammanfattningsvis kan jag bara säga att för min del har jag alltid fått fram allt vad jag velat, även om det ofta har inneburit att jag fått besvara någon annan. Jag har haft kolossalt mycket med personalchefen att göra — och även med många andra tjänstemän. Det var nog på det sättet jag blev en bra och användbar politiker. Jag lärde mig oerhört mycket av de anställda och har aldrig någonsin blivit illa eller ens irriterat bemött. Snarare har jag haft känslan av att tjänstemännen blivit mycket glada över att man inte bara finner sig i att det står si eller så på något papper. Att de verkligen uppskattat att man vill veta mer.

Svårare att skylla från sig

Menar du att om bara tjänstemännen har den här positiva, näst intill tacksamma, attityden till att politiker överhuvudtaget bryr sig, så är de den bästa kunskapskällan?

— Ja. Men jag ser det, som sagt, som min skyldighet och rättighet att ställa frågor och få veta väldigt mycket. Jag störs ibland av att det hos en del förtroendevalda finns en annan inställning. En attityd som i praktiken innebär att man släpper ifrån sig allt för mycket. Man skjuter undan vissa frågor genom att säga att det där kan vi inte ha grepp om, inte förstå. Det där får "dom" ta reda på... det får tjänstemännen svara för och sköta. Jag uppfattar detta som stötande. Jag kan just nu inte ge dig något riktigt belysande exempel. Det är jag ledsen för. Men jag hör den här sortens resonemang ibland. Och jag tror, att om politikerna

hade tillgång till ännu mera information, så skulle det bli svårare för dem att skylla ifrån sig.

Att skylla ifrån sig genom att öppet vidgå att man inget visste betraktas väl ändå inte som riktigt passande för en politiker?

— Nej, men det förekommer. Det här har jag aldrig tagit upp med någon förut, men man gör det nog lite för lätt för sig ibland. Nu är det i och för sig mycket svårt att vara förtroendevald, speciellt i dessa dagar. Alla kommer ju med i kommunpolitiken för att de vill bidra till att göra saker och ting bättre. Då är det förstås extra kämpigt, när pengarna inte ens räcker till det vi brukat göra. Så jag kan på sätt och vis förstå den där attityden. Men frågan är vad man som förtroendevald överhuvudtaget har för funktion, om man inte ger sig in i det svåraste och orkar ta ansvar för det?

Sund skepsis

— *Medan vi ändå är inne på ett lite laddat område... Under förberedelserna till den här rapporten har jag vid ett par tillfällen hört repliken: Det är så lätt att lura en politiker.*

— Det kan det säkert vara. Det var den problematiken jag nuddade vid, när jag betonade vikten av att inte acceptera precis allt som man får höra, så där rakt upp och ner. Man måste vara fullkomligt klar över att var och en har sin roll att spela och att vi ofta har olika bevekelsegrunder. Det handlar därför inte om någon sorts misstro.

Snarare om sund skepsis?

— Det kan man säga. Och det är inget märkvärdigt med det. Det har jag införd det mesta i tillvaron. Vare sig jag skall köpa en dammsugare, om chefen för Ringhals berättar om hur bra aggregaten fungerar, eller om ekonomichefen kommer och säger att nu håller det på att gå åt pipan med skattepengarna, så har jag samma sorts behov av att få veta mera. Det är vi många som har. Dock inte alla. Ibland är det betydligt enklare att inte fråga.

Jag vill vara en lekman — men med väldigt torrt om fötterna

Kjell-Erik Karlsson är så kallad fritidspolitiker och representerar därmed den stora majoriteten av förtroendevalda i Sverige. Han har länge varit aktiv inom facket, varit partiansluten under ett drygt tiotal år och är relativt ny i rollen som kommunpolitiker. Han kombinerar uppdraget som ordinarie ledamot i kommunfullmäktige med heltidsarbetet som kontrollrumsoperatör på Värö bruk. Genom att han arbetar i skift disponerar han sammanhängande perioder för de uppgifter som hör samman med förtroendeuppdraget och partiarbetet. Han lägger bland annat ner en hel del tid på att — genom samtal med väljarna, kontakter med kommunens tjänstemän och besök i kommunala verksamheter — bygga upp ett omfattande kontaktnät.

En mindre chock

— Jag blev, på grund av min företrädares bortgång, ordinarie ledamot under den förra mandatperioden, berättar Kjell-Erik Karlsson. Trots att jag varit politiskt aktiv inom partiet, blev det något av en mindre chock. Det hade bara varit två, som satt med i fullmäktige från vårt parti. Som suppleant hade jag varit med på gruppmötena och självklart även lyssnat på fullmäktiges sammanträden. Men att vara den som själv agerade var jag inte van vid. Det tog också tid att sätta sig in i på vilka nivåer de olika besluten tas, vilka möjligheter man har och vilka vägar man måste gå. Jag var inte heller medveten om hur stort behovet var av ett välutvecklat kontaktnät. Och inte visste jag hur man skulle göra alla gånger för att få fram olika typer av offentligt material. Än mindre hur man skulle komma över sådant som inte blivit officiellt... man försöker ju alltid ligga steget före.

Hur lång tid tar det, tror du, för en förstagångsvald fullmäktigeledamot att sätta sig in allt det där?

— Jag kan bara tala av egen erfarenhet, men tror att det kan röra sig om två, tre år — kanske en hel mandatperiod — innan man känner sig trygg. Innan man lärt sig vilka vägar och vilka genvägar som finns. Men det går kanske fortare för den, som företräder ett större parti med representanter i många nämnder och utskott.

Vi ville veta mera om det här med "datasatsning"

Tror du att "inskolningstiden" skulle förkortas med hjälp av moderna informationsredskap av typen Info Plus?

— Det undrar jag! Mitt eget intresse för datoriseringen inom kommunen började med att vi i vår partigrupp rent allmänt ville få veta mera om det här med "kommunens datasatsning" — en formulering som ideligen dök upp i budgetsammanhang. Vi ansåg inte att vi kunnat få fram någonting, som tydde på att investeringarna gav resultat, till exempel när det gällde bantningar inom administrationen. Vi gjor-

de därför ett besök på datatjänsten för att försöka utröna vad de här satsningarna betydde i praktiken.

— Vi gick igenom de där frågorna med Torben Svane. Jag vill inte påstå att vi var helt tillfreds med allt som vi fick veta; vi var till exempel mycket kritiska när det gällde tillförlitligheten i det dåvarande ekonomisystemet, som för övrigt har bytts ut vid det här laget. Vid samma tillfälle fick vi också en inblick i hur det fungerade med Info Plus. Efter den genomgången började vi att på allvar diskutera vilken nytta vi själva — som fritidspolitiker i ett litet parti — skulle kunna ha av Info Plus.

"Att följa upp beslutsgången i detta ärende har varit mycket svårt. Jag skulle tro att vi under de två sista åren har hållit på och jagat kunskap om hur turerna har gått i just det ärendet. Vi tog till och med hjälp av Hallands Nyheter."



Folk ringer och undrar vad vi har beslutat

Var det för att ni på ett bekvämt sätt skulle kunna söka i protokoll och liknande som du motionerade i fullmäktige om att partierna skall få tillgång till en dataterminal i sina egna lokaler?

— Inte i första hand. Visst vill vi ha möjlighet att från partikansliet göra sökningar, till exempel i gamla protokoll. Men då vill det till att protokollen är skrivna så att man kan få ut det man behöver av dem. Ta den här frågan, som ska upp ikväll. Vi motionerade 1984 om uppförandet av ett stenhuggarmonument. Förslaget gick igenom, fullmäktige fattade beslut och avsatte pengar. Sedan har åren gått och ingenting har, av olika orsaker, hänt. Att följa upp själva beslutsgången i detta ärende har varit mycket svårt. Jag skulle tro att vi har hållit på och jagat kunskap om hur turerna har gått i just det ärendet *under de två sista åren!* Vi tog till och med hjälp av Hallands Nyheter.

— Det här rör sig ju om en liten sak, där vi vill driva genom det beslut som fattats, men också veta hur det kom sig att vi blev så över-

körda. Men det säger ändå något om hur ofullständig dokumentationen kan vara. Det händer att folk ringer mig, efter att ha varit på biblioteket och läst fullmäktigeprotokoll. De undrar vad i all världen vi beslutat, eftersom det inte går att utläsa av protokollet. Så där borde det inte få vara. Jag tror inte att någon försöker hemlighålla något. Det handlar säkert mer om slentrian.

Samtidigt är protokollen historia

— Samtidigt är protokollen historia. Sitter man med i fullmäktige är det inte vad som hänt *bakåt i tiden* man saknar mest. Normalt är det ingen som helst svårighet att få den typen av underlag från kommunkansliet eller de olika förvaltningarna. Själv tycker jag det bästa är att gå dit och hämta materialet, eftersom man då kan diskutera omkring frågorna och etablera personliga kontakter. Det är väldigt viktigt att få en uppfattning om vilken eller vilka tjänstemän, som det är lämpligast att tala med i olika sammanhang.

Vad fick vi ut av alla de här pengarna?

— Men den information jag framför allt efterlyser har med den aktuella situationen att göra. Vi är med om att avsätta pengar i budgeten för olika ändamål — för ett gruppboende eller något annat. Så går tiden. Men återkopplingen — vad fick vi ut av alla de här pengarna? — är det sämre med. Först i årsredovisningen, som brukar klubbas igenom utan närmare analys, får man så småningom veta vad som hänt. Även om vi *försöker*, är det mycket svårt att få till stånd diskussioner i efterhand.

— Genom att använda dator skulle man kunna få snabbare besked om vad som händer eller inte händer. Man skulle kunna påpeka olika brister och även konstatera ifall något fungerar bra. Det kan ju hända att man då finner att kommunen bör ändra inriktning i något avseende — på grund av penningbrist, oväntat stor inflyttning eller något annat.

Flera av de politiker jag talat med, har uttryckt ett behov av just den typen av mera komprimerad nulägesinformation. Uppgifter som måhända inte ger några mera nyanterade kunskaper, men signalerar att någonting har hänt — att här behöver man få veta orsaken, få veta mera.

Sådant vi kanske aldrig ens får höra talas om

— Ja. Och det finns mycket annat man behöver av och till! Sitter man i kommunfullmäktige kan man ibland behöva granska de olika nämndernas reglementen. Ett annat exempel är befolkningsstatistik; antalet invånare i olika åldersgrupper och liknande. Det är ju *nyckeltal* för framförhållning! De som är heltidspolitiker och de som sitter med i nämnderna konfronteras ganska ofta med den typen av uppgifter. Men för oss kan de vara rätt så jobbiga att få fram. Vi får inte ens nämnd-

protokollen utan att beställa dem. Det skrivs dessutom många intressanta PM inom kommunen. En del av dem lyfter fram förslag och tankegångar, som sedan kanske inte leder någon vart. Men de rör ofta sådant som vi i egenskap av valda ombud kan ha stort intresse av att ta del av. Men det händer att vi måste gå omvägar eller bråka för att komma åt att läsa sådant material — en del får vi nog inte ens höras talas om.

För och emot

— Samtidigt kan man inte samla på sig den otroliga mängd handlingar som produceras. Jag har försökt. Jag vet. Det går åt timmar för att hitta vad man söker. Å andra sidan: Även om jag, som du förstår av min motion, är för det här med ett infosystem, som även vi får tillgång till är jag nog lite rädd. För en del kan det så småningom kännas lockande att bara bli sittande på sin expedition framför en dator. Det skulle vara olyckligt om datoriseringen resulterade i att vi vanliga politiker tappade kontakten med tjänstemännen och andra anställda inom kommunen.

Fullmäktigemötena blir bara till något slags transportsträcka

Om vi skall våga oss på att göra de här frågorna ännu mer komplicerade, så menar du att det — som det står till just nu — rentav finns en risk för att informationsteknologin bidrar till att förskjuta maktbalansen?

— De mer eller mindre heltidsarbetande politikerna har — precis som tjänstemännen — tillgång till all information som finns att få. Det har inte vi, som är vanliga fritidspolitiker. Detta resulterar i en maktförskjutning, som är väldigt tydlig. Jag menar att vi — bland annat härigenom — har flyttat över makt från fullmäktige till kommunstyrelsen. För att uttrycka det lite tillspetsat beslutas nästan allting på kommunstyrelsenivå och fullmäktigemötena blir snarast till något slags transportsträcka. Många politiker vill inte ha en diskussion i fullmäktige. Man är helt enkelt trött på frågorna efter att redan ha hört alltsammans gång på gång — i kommunstyrelsens arbetsutskott, i kommunstyrelsen, i de olika nämndernas utskott och styrelser. Gruppledarna går i bästa fall upp och redovisar sina partiers uppfattning, men övriga ledamöter sitter mest och väntar på votering. Det händer till och med att ledamöter kommer till fullmäktige utan att ha varit med på det förberedande gruppmötet och med sina kuvert oöppnade. Och så kommer vi — bråkstakar! — och ställer frågor och vill veta mera.

Vi skulle i varje fall få till stånd debatt

Om du gick upp i fullmäktige och motsatte dig ett väl förberett och väl förankrat beslut... och du gjorde detta utifrån en rad sakargument, som du inte skulle ha kunnat komma fram till utan tillgång till ett mycket

gediget bakgrunds- och faktaunderlag... Menar du då att du — trots att ni bara har två platser i fullmäktige — skulle ha bättre chans att påverka det där beslutet?

— Självklart. Vi skulle under alla omständigheter ha lättare att få till stånd en nyanserad fullmäktigedebatt. Och det är viktigt. Det finns folk som lyssnar på oss. Om inte annat närradion. Människor skulle få en bättre möjlighet att hålla ordning på och tänka över hur olika partier har agerat.

Information är inte bara tjänstemännens ansvar

Så för närvarande är det kanske fritidspolitikerna i de små partierna som skulle ha allra störst nytta av ett hjälpmedel i stil med Info Plus?

— Det är mycket möjligt. Vi är av naturliga skäl inte lika välinformerade som många andra. Och det blir inte lättare framöver, med tanke på allt som sker just nu. Antalet politiker minskar och det ställs högre krav på var och en. Då behöver man hjälpmedel. Man behöver dem inte bara för att kunna fatta bra beslut, utan också för det utåtriktade partiarbetet — för att kunna informera väljarna, partimedlemmarna, allmänheten. Information är inte bara tjänstemännens ansvar.

Själv skulle jag inte vilja arbeta politiskt på det viset

Du nämnde tidigare att det förekommer olika PM och annat mera internt arbetsmaterial, som ni som litet parti måste bråka för att kunna få ta del av. Men finns inte samma sorts lite hemlighållna material inom partierna? Ni kan ju ha en massa idéer, som ni inte förmår utveckla vidare eller förkasta med mindre än att ni har tillgång till olika typer av bakgrundsinformation. Samtidigt vill ni kanske inte att det som ännu bara befinner sig på diskussionsstadiet skall komma ut? Inte till tjänstemännen och än mindre till de andra partierna?

— Det har du rätt i. För att kunna utarbeta vissa idéer till realistiska förslag, måste vi ha ett ordentligt faktaunderlag att bygga på. Även i det sammanhanget finns det behov av ett infosystem, som kan användas i partiernas lokaler. Om jag måste gå ner till kansliet och begära att få fram information inom ett speciellt område, så finns det naturligtvis risk för att snacket kommer igång. Vi har ju heltidsanställda politiker där, som arbetar väldigt nära tjänstemännen — jag vågar nästan påstå att de *är* som tjänstemän. Själv skulle jag inte vilja arbeta politiskt på det viset. Jag vill vara en lekman — men med väldigt torrt om fötterna.

Juridisk kompetens i styrelser och nämnder

Skulle förtroendemännen ha nytta av att kunna ta fram olika lagparagrafer via Info Plus eller något liknande redskap? Av att kunna studera tankegångarna bakom olika paragrafer via valda utdrag ur förarbetena till respektive lag? Av att snabbt kunna ta reda på hur överklaganden av kommunala beslut behandlats och utfallit i länsrätt och andra instanser? Frågorna ställs till kanslichef Anders Ramhult, som också är kommunjurist i Varberg.

Anders Ramhult ställer sig tveksam till värdet av en sådana utveckling. Politiker i kommunstyrelse eller fullmäktige har att tillämpa en uppsjö av olika regelverk. Det rör sig om så många lagar, förordningar och andra mer eller mindre bindande bestämmelser, att det hela kan vara svårt att överblicka och få grepp om även för de professionella. Den höga förändringstakten i samhället medför dessutom att lagarna ofta förändras.

Det förefaller också finnas vissa tröskelproblem. Ett sådant utgörs av lagstiftningen. Lagtext betraktas ofta som mycket jobbig av många, om än inte alla, förtroendemän. Det är också tidsödande för en politiker att sätta sig in i alla lagar och förordningar. För att med en hög grad av säkerhet kunna tolka lagtexter i enlighet med lagstiftarnas intentioner krävs det dessutom mycket ofta juridisk kompetens.

Utbildning och tillgång till juridisk kompetens

Dock bemödar lagstiftarna sig numera om större tydlighet än tidigare, just för att de som tillämpar lagen inte skall behöva stå utanför, betonar Anders Ramhult. Han nämner också den utbildning för politiker och stora grupper av tjänstemän, som initierats av den nya kommunallagstiftningen, och som han själv leder. När det gäller lagfrågor och resonemang kring dessa är den typen av utbildning samt tillgång till förvaltningsjuridisk expertis och lämplig litteratur viktigare för kommunpolitikerna, än vad information via datorer är eller rimligtvis kan väntas bli.

Kommunförbundets jurister

Anders Ramhult berättar slutligen att han själv har tillgång till dator, men mycket sällan hanterar den. De informationer han behöver får han snabbast fram genom att beställa dem från expeditionen eller någon handläggare, som är väl insatt i den fråga saken gäller. Han är inte heller ansluten till någon förvaltningsjuridisk databas. Det beror framför allt på att det är mera praktiskt att, när så behövs, konsultera kommunförbundets jurister med deras breda erfarenheter och väl utvecklade kontaktnät.

Nog har det smakat mera än det kostat

Jörgen Ehn har varit stadsarkitekt och planeringschef i Varberg och är sedan mitten av åttiotalet kommundirektör. Han har alltså kunnat följa och påverka den informationstekniska utvecklingen inom kommunen — ända från de optimistiska och framtidsinriktade diskussioner, som ledde till kommunens första ADB-strategi, och fram till nittiotalets Varberg med dess väl utbyggda informationsteknologi och kärvare ekonomiska situation.

— I början av åttiotalet hade vi redan olika datasystem i praktiskt bruk inom de stora förvaltningarna, men förde samtidigt en mera teoretisk diskussion om vad vi ville uppnå med den nya tekniken, berättar Jörgen Ehn. Själv hade jag — inom ramen för en ganska omfattande framtidsstudie — förmånen att få delta i en resa till Canada och USA för att studera mediateknik, framför allt användningen av datorer inom offentlig verksamhet. Vi uppmärksammades bland mycket annat på möjligheterna att använda datorer för att sprida kommunal information till allmänheten. Tankarna på att utveckla någonting som liknar dagens Info Plus fanns alltså väldigt tidigt inom kommunen.

— Planerna diskuterades livligt under några år, för att sedan konkretiseras i vår första ADB-strategi från 1984. Det var bland annat som en konsekvens av denna som Torben Svane handplockades. Även om vår ADB-tjänst allt sedan dess har varit motorn i den utveckling som skett, finns det alltså anledning att poängtera att det var en ovanligt väl förberedd och positivt inställd kommun som Torben mötte.

Visst tog vi del även av hans visioner

I de teoretiska diskussioner som ni förde — kan du påminna dig om ni påverkades av Alvin Toffler och den samhällsutveckling han förebådar i sin på den tiden mycket omtalade bok DEN TREDJE VÅGEN?

— Visst tog vi del även av hans visioner, som väl inte kan sägas ha infriats till fullo. Men nog är vi på många sätt mitt inne i den sorts mediaprocess han förutsåg. Vi påverkades också av många andra faktorer. Bland annat ville vi inte längre vara i händerna på olika leverantörer när det gällde valet av maskiner och program. Till skillnad från många andra ville vi inte heller lita enbart till Kommundata, utan föredrog att göra bedömningar utifrån våra egna förhållanden och förutsättningar.

— Detta var långt ifrån problemfritt. Externt fanns det ett genuint ointresse inför våra tankegångar. Vi eftersträfvade ett enhetligt system med möjlighet att koppla ihop hela kommunen till ett nätverk, men krävde samtidigt att det nya systemet skulle prestera ett ordbehandlingsprogram av minst samma höga klass som det vi tidigare hade. Både bland leverantörerna och på Kommundata var man på den tiden mera inriktad på stora och mera verksamhetsspecifika lösningar. In-

ternt restes samtidigt en hel del mycket förståeliga protester, eftersom vi här på kommunkansliet ersatte ett befintligt och mycket väl fungerande system med ett helt annat, som det tog tid att få fason på.

Ingen skulle förlora arbetet på grund av datorn

I er första ADB-strategi hade ni som målsättning att höja beslutsberedskapen såväl på den politiska nivån som på tjänstemannanivån. En annan viktig målsättning var att öka allmänhetens möjligheter att ta del av den kommunala informationen. Slutligen hade ni inga planer på att "rationalisera bort" folk, utan avsåg att använda frigjord kapacitet till att förbättra kvaliteten på servicen inom kommunen. Har ni liknande mål i den strategi ni nu håller på att utarbeta — eller har dagens betydligt bistrare ekonomiska klimat slagit igenom?

— I den gamla strategin hade vi en policy som innebar att ingen skulle förlora arbetet på grund av datorn. Däremot skulle vi sätta stopp för fortsatt tillväxt av sådan administrativ personal, som arbetar med att skaffa fram olika typer av underlag, med att planera och bereda ärenden och liknande. Samtidigt skulle kvaliteten förbättras på denna typ av arbete med hjälp av datorn. Det är målsättningar vi har förverkligat.

Varför en särskild strategi för just den här tekniken?

— Den typ av utveckling som du är speciellt intresserad av — detta att politikerna *själva* skulle börja plocka fram den datorburna informationen — räknande vi emellertid inte med. Vi var mera inriktade på att ha terminaler utplacerade på biblioteken och liknande. Avsikten var att vem som helst, med hjälp av personal och någonting i stil med Info Plus, lätt skulle kunna komma åt olika typer av kommunal information — skulle få bättre insyn. Sedan har utvecklingen rusat fram. Datorn har blivit ett hjälpmedel bland många och det kan finnas anledning att fråga sig varför vi behöver en särskild strategi för just den här tekniken.

Nu tvingas vi att vara mycket mera krassa

— Men för att återvända till din fråga; i vår förra ADB-strategi var detta med att spara pengar genom att datorisera alltså inte huvudsaken, utan en positiv bieffekt. Nu tvingas vi att vara mycket mera krassa. Idag kan man nog säga att ramarna på det stora hela taget är lite överordnade målen. Det gäller sålunda att komma så nära målen som möjligt utan att spräcka de ekonomiska ramarna.

— Vad skall vi avstå från? Det är det svåra problem politikerna står inför just nu. I det läget vill man pressa ut så mycket service som möjligt av varenda krona. Då är datorn ett av flera medel. Men datoriseringen är samtidigt en kostnadsfråga. Så mycket står i varje fall klart, som att inriktningen inte går ut på att höja kvaliteten i den meningen att vi måste skaffa oss allt mera förfinat faktaunderlag, allt mer sofistikerade återgivningar i form av färglagd grafik och liknande. Politiker-

na kan mycket väl säga att nu är det nog. Nu nöjer vi oss. Vi har redan alla de förutsättningar för överblick som vi behöver.

"Att spara pengar genom att datorisera var tidigare inte huvudsaken. Nu tvingas vi att vara mycket mera krassa. Man kan nog säga att ramarna på det stora hela taget är överordnade målen."



Verksamheten med dess tusentals delbeslut är det primära

— Det är ju själva verksamheten som är det primära. Att åstadkomma en så god och effektiv service som möjligt. Vi har då att rätta oss efter målsättningen att om det blir enklare, snabbare, billigare och man kan frigöra personal — i första hand för mera betydelsefulla arbetsuppgifter — ja, då skall man använda datorer. Exakt hur detta tillgår — att det kanske fordrar registrering av olika vårdtagares hälsotillstånd, beslut om vem som skall hjälpa den eller den pensionären, snabb information så snart någon av de anställda blivit sjuk etcetera — är av föga intresse för politikerna. I dessa och liknande sammanhang använder vi helt enkelt datorn som ett hjälpmedel för att hålla ordning på informationen och få det stöd som krävs för att kunna fatta alla de tusentals delbeslut som dagligen verkställs inom en förvaltningsapparat som vår. I slutändan åligger det förvaltningscheferna att se till att man har det datorstöd som behövs för att driva de olika verksamheten, varken mer eller mindre.

Frågor på den politiska nivån

— Men det finns fortfarande en och annan fråga som måste tas upp på den politiska nivån. Ett viktigt element i den nya ADB-strategin rör säkerheten. Om datorn blir utslagen — hur många dagar skall det få ta innan vi får igång det hela igen? Vill man ha en hög grad av säkerhet, till exempel i samband med utbetalningen av socialbidrag, måste man kosta på sig mera. Kan man inom en verksamhet däremot säga, att om

datorerna slås ut klarar vi oss utan dem under en vecka eller mer — ja, då behöver man inte bygga in lika stor säkerhet och inte kosta på sig lika mycket. Det är den typen av ställningstaganden, inbegripet hur vi skall skydda oss mot databrott och datavirus, som kommer att vara viktiga i den nya strategin — och det är den typen av resonemang som måste drivas även politiskt, eftersom säkerhet kostar pengar.

Smakat mera än det kostat?

När du blickar tillbaka på det senaste decenniet... Kan du som kommundirektör då tveklöst säga att datoriseringen inom kommunen varit lönsam? Att den har smakat mera än den kostat?

— Även om det inte är något riktigt fullödigt svar på din fråga, kan jag utan vidare konstatera att vi har satsat såpass mycket på datoriseringen att vi idag inte skulle klara oss utan datorer. Det är överhuvudtaget svårt att föreställa sig vår nuvarande verksamhet utan den typen av teknik. Sedan kan det väl gå an att anlägga lite mera filosofiska synpunkter på det hela; är det riktigt att köpa dyra grävmaskiner för att på två timmar göra ett arbete, som tidigare tog två veckor? Varför ökar vi tempot så kraftigt och rationaliserar så förfärligt hårt att det kanske slutar med att vi får införa sextimmarsdag och fyradagarsvecka? Hade det inte varit bättre om folk haft mera jobb och investeringarna varit lägre? Men det där är resonemang, som ligger på en helt annan nivå — för en kommun som vår har det uppriktigt sagt varit närmast otänkbart att ställa sig vid sidan av den utveckling som pågår.

Varje annan lösning skulle kräva större personal

— Man kan ju också fråga sig vad för sorts folk som skulle ha sökt sig till kommunen, om hela näringslivet varit datoriserat medan vi suttit och handplitat. Som det nu är kan vi som arbetsgivare faktiskt erbjuda en högre teknisk standard än många andra. Dessutom hade vi aldrig klarat av att ta emot alla de uppgifter som decentraliserats från staten till kommunerna utan datorstöd — och än mindre att genomföra den kraftiga decentralisering av befogenheter och ansvar, som vi själva står mitt inne i just nu. Bland annat är datorn en absolut nödvändig förutsättning för att de anställda ute på fältet skall kunna hålla reda på sin egen ekonomi. Varje annan lösning skulle kräva betydligt större personal.

Sammanfattningsvis ser du alltså gärna att datoriseringen i Varberg fortsätter med oförminskad styrka?

— Nej. Den där första fasen, när man bygger upp en verksamhet, har vi passerat för länge sedan. Visst finns det fortfarande en och annan som skulle behöva mera datorstöd än vad vi haft råd att ge, men i stort sett är vi mycket långt framme. Vad gäller datorisering är vi nog bättre utbyggda än många andra kommuner. I dagens ekonomiska situation handlar det alltså inte särskilt mycket om investeringar, utan om att utveckla, underhålla och successivt förnya det vi redan har.

Förvånansvärt lite kritik

Har du genom åren fått ta emot kritik för att det blivit dyrt?

— Förvånansvärt lite. Skall jag vara ärlig tror jag att politikerna till och med känt viss stolthet över de resultat vi nått. Detta att folk från många andra kommuner kommer hit för att studera hur vi gjort och blivit imponerade, har onekligen varit populärt. En annan påverkande faktor är att Torben Svane som person åtnjutit tilltro. Tillsammans med de verksamhetsansvariga har han kunnat klargöra för politikerna vad som behövts. Så det har rätt bred enighet omkring datoriseringen, vilket naturligtvis berott på att det har gått bra. Nog har det, för att använda dina ord, smakat mera än det kostat.

Man drev kanslisterna till vansinne

Låt oss ta steget från det kommunövergripande perspektivet och till din personliga arbetssituation! Hur har den här utvecklingen, som du varit med om att främja, kommit att påverka dina egna uppgifter? Jag vet till exempel att du har en bärbar dator. Hur ofta använder du den?

— Inte särskilt ofta. Jag måste erkänna att jag är dålig på det där. Det händer fortfarande ofta att jag hakar upp mig på det tekniska. Men även om man i min position är bortskämd med sekreterarhjälp, påverkas också jag på olika sätt av den enorma utveckling som har ägt rum bara under de allra senaste åren. Bara ett enda exempel; tidigare kunde det kännas ganska så tungt att begära att få sina manuskript omskrivna mer än två, tre gånger. Man drev kanslisterna till vansinne. Idag behöver man aldrig någonsin dra sig för att ändra eller infoga nya avsnitt, till exempel i en utredning. Man kan dessutom göra det själv. Här eller hemma.

Risken att bli uppbunden och inåtvänd

— Sitter jag hemma är det emellertid en nackdel att jag står i förbindelse med vår centrala dator hela tiden. Telefonlinjen är spärrad för alla samtal, något som inte precis uppskattas av min familj. Den typen av problem kan naturligtvis lösas rent tekniskt på något enkelt vis. Nu är jag emellertid inte säker på att jag vill det. Dels för att jag helst vill använda min fritid till andra saker, dels eftersom jag — som har en tendens att vara lite teoretisk — absolut inte vill ta risken att bli alltför inåtvänd och uppbunden vid datorn. När jag blir tillfrågad om varför jag inte hämtar in betydligt flera uppgifter direkt från skärmen brukar jag framhålla, att något av det viktigaste i just mitt jobb är att skapa och vidmakthålla personliga kontakter — inte att isolera mig framför en dator.

Att veta exakt vad som vid varje tillfälle behöver plockas fram

— Det är bland annat mina egna erfarenheter, som gör att jag inte riktigt accepterar tanken att det stora flertalet politiker skulle få ut så väldigt mycket av att den här tekniken i dagens läge. I varje fall inte om

man ställer nyttan av det i relation till all den tid de antagligen måste lägga ner. Det krävs nog nästan daglig användning, om man vill vara duktig. Vi har dessutom mycket skicklig personal, som är till för att stötta politikerna och snabbt tar fram de handlingar de kan behöva — även under pågående sammanträde.

— Och även om allt flera med tiden kommer att bli allt mer kunniga vad gäller användningen av datorer, måste du komma ihåg att det inte bara handlar om att behärska själva tekniken, utan även om att veta *exakt vad* som vid varje tillfälle behöver plockas fram. Tanken på att man som orutinerad användare kan få fram felaktiga eller otillräckliga uppgifter oroar mig. Jag är övertygad om att *valet av information* mycket ofta förutsätter stora kunskaper hos användaren. Den typen av kunskaper kan man rimligen inte begära att alla politiker har. De bör tillåtas ha en annan roll — vara mera av lekmän. De måste kunna ta sig tid att hålla kontakterna med väljarna och sitt parti.

Å andra sidan

— Å andra sidan finns det också politiker som har ett mycket frekvent behov av att få fram information. Jag tänker framför allt på de heltidsarbetande kommunalråden. Bland dem tror jag att datoranvändningen kommer att öka. Jag kan också förstå att man vill få tillgång till Info Plus på partiernas kanslier. Det vore naturligtvis väldigt bekvämt om man exempelvis vill följa upp sina egna ställningstaganden långt bakåt i tiden. Men det tar väl en del år innan vi matat in så mycket material på Info Plus, att man kan använda sin dator på det viset.

Skall inte kirurgen operera?

Eftersom vi nu har kommit in på det här med kommunpolitikernas användning av modern informationsteknologi. Hur bedömer du deras behov av att mera fortlöpande kunna följa själva verkställandet av de politiska besluten via datorer?

— Personligen är jag lite rädd för den där uppfattningen att man på en A4-sida skulle kunna få så mycket sagt. Den bottnar nog ibland på en förhoppning om att världen skulle vara så mycket enklare än vad den tyvärr är. Kommunen är en synnerligen komplicerad produktionsapparat av en typ som aldrig skulle accepteras av näringslivet, av en Nicolin. Vi bedriver en otroligt mångskiftande och på många sätt irrationell verksamhet, som inte alltid är så lätt att sammanfatta per vecka eller månad.

— Problemet med tätare rapportering till politikerna är alltså inte tekniskt. Det handlar om att få något meningsfullt att stoppa in i datorn. Att fortlöpande producera blanketter, för att ett rapporteringssystem skall hållas aktuellt, kräver en hel del. Det papper som kommer ut ur datorn kan förefalla väldigt enkelt för mottagaren. Men bakom det ligger kanhända en massa arbetstimmar. Vi hamnar i frågeställningen: Skall inte kirurgen operera, utan fylla i blanketter?

"Det gäller hela tiden att finna en rimlig balans mellan en verksamhets huvudsakliga uppgift — det den i grunden är till för, allt det som absolut måste bli gjort! — och kravet på att fortlöpande rapportera vad man gör."



En rimlig balans

— Samtidigt kan det alltså inte förnekas att vi går mot den utveckling du pekar på. Ju mer som decentraliseras, ju mer man som politiker släpper ifrån sig av ansvar och befogenheter, ju mer rapportering vill man förstås ha. Så visst håller vi på att bygga upp informationssystem för uppföljning och rapportering. De ser lite olika ut för olika förvaltningar, eftersom det hela tiden gäller att finna en rimlig balans mellan en verksamhets huvudsakliga uppgift — det den i grunden är till för, allt det som absolut måste bli gjort! — och kravet på att fortlöpande rapportera vad man gör.

Det vore väldigt tråkigt om vi fick avstå från det hela

Nu är det ju långt ifrån säkert att ni kan gå vidare med Info Plus i den form det har idag. Ifall regeringen, som ni har överklagat till, finner Datainspektionens föreskrifter³ rimliga, måste ni kanske skrinlägga många av era planer?

— Ja, det är vi ju rädda för. Det finns en uppenbar risk för att det blir så mycket restriktioner omkring Info Plus, att det blir för tungt att mata in informationen och för svårt att söka. Det vore väldigt tråkigt om vi fick avstå från det hela. Vi hade ju hoppats på något helt annat; att det snart skulle finnas på varje bibliotek och biblioteksfilial. Det skulle stå till förfogande även på andra kommunala inrättningar, för lokalradion och den lokala pressen. På lite sikt var tanken att vem som helst själv skulle kunna ta fram de uppgifter som de kunde behöva. Eftersom

³ Beträffande Datainspektionens föreskrifter för användning av Info Plus, se del II: "Kommunerna och datalagen".

kommunen är allmänhetens organisation framstod onekligen planerna på en sådan, mycket öppen, redovisning som väldigt sympatiska.

Sådant som tål dagens ljus

— Men sedan har de här integritetsfrågorna väckts. Personligen tycker jag nog att det är lite lustigt är att du som kommuninvånare kan komma hit och få exakt samma information på papper, som du inte tillåts ta fram på Info Plus. Det är mycket stor skillnad mellan den typ av uppgifter som förekommer till exempel i socialregistret eller inom sjukvården — och som det aldrig varit frågan om att mata in i Info Plus — och den sortens uppgifter vi matar in, som är offentliga och som vi har lagstadgad skyldighet att på begäran lämna ut. Även om jag förstår Datainspektionens resonemang har jag faktiskt ganska svårt att upptäcka *faran* i att den sortens uppgifter görs lättare att komma åt. Det rör sig uteslutande om sådant som tål dagens ljus.

Det är nog värre än de tror

Som utanförstående är jag väldigt ambivalent i den här frågan. När jag talar med er inser jag att det skulle bli förskräckligt tidsödande och personalkrävande ifall de anställda på nytt måste börja springa mellan förvaltningarna eller ringa till folk som kanske sällan finns på plats, så snart ganska enkla offentliga uppgifter måste hämtas in från något annat kommunalt beslutsorgan än det egna. Samtidigt har jag som vanlig svensk känslan av att jag redan nu finns med i en förfärlig massa relativt lättåtkomliga dataregister, och traktar inte efter att hamna i ännu fler — även om det bara skulle gälla frågor om byggnadstillstånd, ansökan om bidrag till en föreningslokal och liknande. Efter vad jag förstår finns det dessutom folk som menar att det inte borde vara särskilt svårt för er i Varberg att fortsätta med Info Plus — men då i enlighet med Datainspektionens föreskrifter. Att problemet skulle kunna lösas ganska enkelt — rent tekniskt sett.

— Efter vad jag förstått är det är nog värre än man tror. Men det där är inte mycket att orda om just nu. Det återstår för andra att avgöra.

Vem vet vad som händer härnäst?

Torben Svane har arbetat som ADB-samordnare i Varberg sedan 1984. Han har en mångskiftande bakgrund med bland annat amerikanska universitetsutbildningar inom teknik och ekonomi. Han har tidigare varit verksam bland annat som konsult och lärare i företagsekonomiska ämnen, inklusive ADB. Han intervjuas i följande avsnitt — främst med utgångspunkt från några av de frågor omkring Info Plus, som aktualiserats genom samtalen med politiker och tjänstemän i Varberg.

Kommunens ansikte utåt

Torben! Den information ni önskar sprida via Info Plus blir en del av kommunens ansikte utåt. I någon av intervjuerna har man därför efterlyst en mera utmejslad strategi för vad Info Plus skall innehålla och hur informationen skall utformas.

— Jag håller inte med om att det skulle behövas. Både visionerna och strategin fanns till långt före det verktyg, det "skal" som vi kallar Info Plus förverkligades. Enligt mitt sätt att se på saken är Info Plus en konsekvens av kommunens ADB-strategi. De övergripande målen återfinns alltså där. Det handlar framför allt om att ta fram och bereda bättre beslutsunderlag, att få fram mera information med minskad tidsåtgång och arbetsinsats samt att göra sådan information, som alla har laglig rätt att ta del av, mera tillgänglig — inte bara internt utan också för allmänheten och massmedierna. Sedan kan verksamheterna naturligtvis fundera över utformningen av innehållet och lägga in även annat material än det vi hittills tänkt på.

Användarnas behov

Flera av de intervjuade anser att det måste bli enklare att använda datorer. Även om dessa krav inte är lika högljudda i din generation, så går de knappast att bortse från i min.

— Ett av de viktigaste målen för vår verksamhet är att anpassa informationen efter mottagarens villkor. Och naturligtvis går det att göra Info Plus ännu enklare. Vi håller just nu på med ett menysystem, som från användarsynpunkt liknar det du har i din Macintosh eller i PC-miljöer av typen Windows. Men som du vet var en av grundförutsättningarna för Info Plus-projektet, att det skulle genomföras med befintlig utrustning och utan nämnvärda kostnader. Även det menysystem vi nu håller på att utveckla ansluter sig till detta tänkande. Det utarbetas nämligen inte för Info Plus, utan för viss blanketthantering. Längre fram kommer vi emellertid att kunna dra fördel av det också i samband med Info Plus. Men jag vill passa på att påpeka att även denna sorts meny-tänkande har sina avigsidor. Det är inte lika flexibelt som andra lösningar. När du har väldigt mycket att välja bland, vilket

du onekligen har med Info Plus, riskerar du att få en hel kaskad av alternativ över bildskärmen.

Info Plus på partikanslierna

Ett annat ständigt återkommande tema är politikernas önskemål om att få tillgång till Info Plus på sina partikanslier.

— Ur mitt perspektiv är detta en renodlat ekonomisk fråga. Tycker partierna att det är värt att avsätta pengar för att bekosta utrustning finns det rent tekniskt ingenting som hindrar. Den lägsta graden av finansiellt engagemang från vår — det vill säga datatjänstens — sida innebär att vi lägger in kansliernas telefonnummer i vår motringare. Att låta dem få tillgång till Info Plus kommer i så fall inte att kosta oss mer än samtalsavgiften, omkring två och femtio per timma, skulle jag tro. Vi kan också tänka oss alternativet att partierna håller sig med egen dator — vi räknar med att det är en PC, men det fungerar också med en Macintosh. Sedan bjuder vi på den programvara som krävs för att ta emot Info Plus och utrustar dem med ett modem. Ett sådant skulle kosta två till tretusen kronor per kansli. Det är inte så stora pengar, kan man tycka, men med tanke på antalet partier blir det ändå en hel del ifall det skall betalas via kommunens budget. Slutligen kan vi naturligtvis svara för att skaffa fram hela utrustningen, det vill säga även själva datorn. Kanhända kan någon av våra egna med tiden utrangerade terminaler, kompletterad med modem, vara tillräckligt. Partiernas kostnad för den typen av lösning kommer att variera.

En av era fritidspolitiker hemställer i en motion att kommunen skall tillhandahålla terminal med tillgång till Info Plus i samtliga fullmäktigepartiernas kanslier. Vet du när den motionen kommer upp till beslut?

— Den är nog lagd på is. Det är knappast någon mening med att besvara den just nu, innan vi ens vet om vi kan fortsätta med Info Plus.

Fortlöpande lägesrapportering

Vad har du för åsikt om den typ av högaktuell och databuren lägesrapportering, som flera politiker efterlyser?

— Nu talar du egentligen inte om Info Plus. Det är ju tänkt att vara tillgängligt för alla och innehålla sådant som är allmän och offentlig handling. Den rapportering politikerna efterlyser är en sorts beslutsstöd, avsett för högre politiker och tjänstemän. Men rent tekniskt är det fullt genomförbart att lägga den typ av enkla sammanfattningar, som till exempel Ture Isaksson talar om⁴, på Info Plus. Vi producerar redan liknande rapporter. Vi redovisar till exempel utbetalningen av socialbidrag en gång per månad och i grafisk form för vidarebefordran till socialchefen. Det finns absolut ingenting som hindrar att också politikerna tar del av sådant via datorn. Men den typen av material

⁴ Se avsnittet "När jag skadade foten fick jag hem en bärbar dator".

anser jag alltså skall vara knutet till vars och ens person och sorteras in i politikernas personliga arbetskataloger — inte i Info Plus.

Fritidspolitikernas utanförskap

Samtidigt är det nog ingen större överdrift att påstå att en del fritidspolitiker, som varken har tillgång till Info Plus och än mindre till några personliga arbetskataloger, känner sig utestängda från stora delar av den information som flödar inom kommunen.

— Våldigt mycket arbetsinformation är förtrolig. Men på sikt kan man givetvis tänka sig någon sorts rapporter eller nyhetsbrev som finns i olika versioner. Jag menar inte att man skall utesluta fullmäktigeledamöterna från den information som till exempel kommunalråden har tillgång till. Men jag skulle tro att det blir en delvis annan sorts information de får. Sådant som kanske också lämpar sig för Info Plus.

Alternativa kalkyler

Men om man på partierna vill smida planer? Prova hållfastheten i olika idéer? Kanske ta fram underlag för alternativa kalkyler?

— Du talar nu snarast om någon sorts simuleringsmodeller, där man kan pröva vad som händer, ifall man vidtar den ena eller andra åtgärden. I det fallet räcker det inte med att underlaget är högaktuellt. Problemet med simuleringsmodeller — särskilt om det är frågan om att pröva nya idéer — är att alla förutsättningar måste vara givna och kvantifierbara. De flesta som vill använda sig av dem har antagligen inte tillräcklig kompetens för att själva kunna förändra grundmodellen. Visst kan man göra befolkningsprognoser och simulera förändringar i skatteunderlag, medelskatekraft och så vidare. Vår budgetkamrer har ett antal sådana kalkyler. Men dem sätter man inte gärna i händerna på politikerna, med mindre än att man är övertygad om att de kan använda den sortens verktyg rätt. Sammanfattningsvis kan man naturligtvis åstadkomma väldigt mycket utifrån själva konceptet. Det vill säga även andra typer av hjälpmedel än vad Info Plus i grunden bygger på.

Elektronisk post

Också frågor om den elektroniska postgången ligger lite utanför Info Plus-resonemangen, men har dock berörts i några intervjuer. Vad tror du om utvecklingen på den fronten?

— Det är något som kommer mer och mer. Förvaltningschefernas inställning betyder i det här fallet mycket. Många av dem använder redan elektronisk brevlåda. Men det hela står och faller inte med enstaka chefers lust och förmåga att själva hantera datorer. Vi har till exempel skolledare som inte själva läser elektronisk post, men ändå tar emot den i en egen brevlåda. Deras expeditioner fungerar som

"agenter", en sorts förmedlingscentral. Inom skolan är det för övrigt omkring åttiofem procent av de som jobbar med administration, som använder sig av elektronisk post. Jag har för mig att de sparade uppemot fyrtyotusen i kopieringskostnader förra året — mycket med hjälp av den tekniken. Jag kan ge dig ett litet exempel; traditionellt har man skickat ut justerade protokoll från arbetsutskottets och skolstyrelsens möten till rektor, studierektor och facken. Nu kopierar och postar man dem enbart till facken. Rektor och studierektor får dem via elektronisk post. De behöver inte ens låta skriva ut dem, eftersom de alltid är tillgängliga direkt på skärmen. Du kan ju räkna själv — mer än femton skolledare, minst ett tjugotal möten, som i sin tur genererar protokoll på åtminstone femton, tjugo sidor. Det blir en hel del som kan sparas in under ett år. Kopieringskostnader. Personalkostnader. Andra hante-rings- och distributionskostnader. Dessutom kan de inte använda sig av fritextsökning i sina pärmar!

Elektroniska signaturer

Men om en skolledare ändå låter skriva ut ett protokoll från datorn för att till exempel ta med hem. Då inträffar det som en av nämndsekreterarna oroar sig för. Av utskriften framgår inte att protokollet är justerat.

— Info Plus är ett arbetsredskap. Ett hjälpmedel för att snabbt och enkelt kunna komma åt innehållet i de redan justerade protokollen. Utskrifter ur Info Plus är alltså inte avsedda att — och får heller inte — ersätta vidimerade handlingar. Så snart sådana behövs, till exempel för att bifogas möteshandlingar, måste man ta kopior av de justerade originalen på det traditionella sättet.

Du måste väl ändå medge att problemet finns! Så länge protokollen avläses från dataskärmen är det hela enkelt, eftersom alla vet att det bara är justerade protokoll, som får lov att matas in i Info Plus. Men om det cirkulerar utskrifter måste det vara svårt att veta ifall det rör sig om ett "riktigt protokoll" eller ett utkast?

— Jag upprepar; Info Plus har aldrig varit avsett att ersätta originalhandlingar. Det kommer inte heller att kunna få den funktionen under överskådlig tid. Det där med personliga underskrifter är en svår nöt att knäcka. Visserligen arbetas det intensivt med att försöka få fram någon typ av elektroniska signaturer, men av andra orsaker än dem du är inne på. Sådana signaturer kommer nämligen att vara en förutsättning för det sena nittiotalets kommers. Ju närmare vi kommer det som kallas EDI⁵ — den tidpunkt när så gott som alla handelsdokument distribueras via data — ju viktigare blir det att offerter, avtal och liknande kan undertecknas elektroniskt på ett juridiskt hållbart sätt. Det är en problematik som för övrigt tagits upp i TELDOK-sammanhang.

⁵ Electronic Data Interchange.

Protokoll som fattas

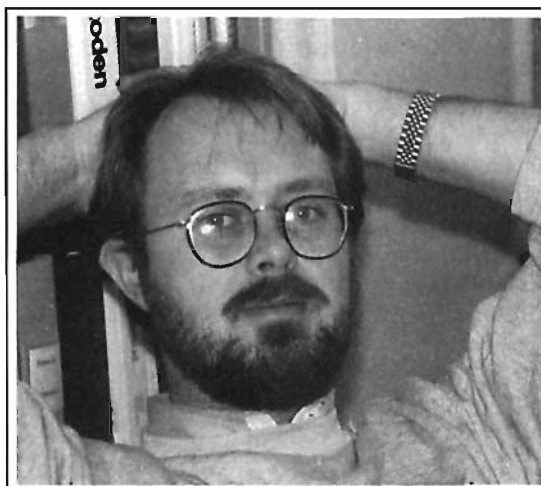
I en av intervjuerna framförs klagomål på att vissa protokoll saknades i Info Plus. Att era traktamentsbestämmelser skulle gå att få fram på Info Plus framstod dessutom som en nyhet.

— Principen är att den som har kontrollen över dokumentet — när det gäller protokollen är det nämndens sekreterare — också ansvarar för att det matas in och vid vilken tidpunkt detta sker. Vad gäller traktamenten, så ändras dessa i stort sett varje avtalsperiod. Att det saknades protokoll från andra förvaltningar och att man från personalkontorets sida inte knutit de nya traktamentsbestämmelserna till Info Plus, berodde på att det mesta, som har med Info Plus att göra, ligger nere i avvaktan på regeringens beslut.

Kraven på tydlighet?

I intervjuerna framhålls flera gånger att kraven på begriplighet kommer att skärpas, ifall kommunala protokoll och liknande görs mera tillgängliga för den stora allmänheten.

— Det får man räkna med. Ser man till protokollen är det dessutom mycket viktigt, att man på något enkelt sätt kan hitta *var* det står om det som har beslutats. Vi diskuterar olika sätt att underlätta detta visuellt. Med de laserskrivare vi har kan man exempelvis rama in alla beslut och kanske också förse dem med en speciell rubrik eller symbol, kanske i form av en ordförandeklubba. Även underlaget för beslutet kan sammanfattas i en särskild ruta, med sin rubrik eller symbol. Vad gäller begripligheten för övrigt är det bara att konstatera att Info Plus aldrig blir bättre än vad de människor som skriver in informationen gör det till.



"Info Plus blir aldrig bättre än vad de människor, som skriver in informationen, gör det till."

Standardiserade fraser

"Repertoaren av standardiserade fraser" — det vill säga formuleringar som man kan få utskrivna på skärmen bara genom att använda ett visst kommando — utsätts också för viss kritik.

— Jag håller inte med om den kritiken, utan tror att ju mera enhetlighet vi kan uppnå i kommunens mer formella språkbruk, ju lättare blir det att läsa. Dessutom går det fortare för den som skriver. En förutsättning är förstås att även standardiserade fraser är utformade på en god och lättförståelig svenska. Formuleringar i stil med "kommunstyrelsens föreslår" och "kommunfullmäktige beslutar" är kanske inte speciellt lustiga. Men det kan vi inte göra mycket åt, annat än att se till att ingen skall behöva sitta och skriva om dem gång på gång i vartenda protokoll som produceras. Jag tror faktiskt att de anställda på vårt kansli redan är ganska vassa på den här typen av effektivisering, både vad gäller protokollshantering och integration mot diarium. Det är nog inte många kommuner som hunnit så pass långt. Samtidigt vill jag poängtera att jag ser det här från mitt perspektiv; själv är jag är inte insatt i konsten att skriva protokoll.

Utredningar och andra protokollsbilagor

Hittills har det varit meningen att själva protokollen skall matas in i Info Plus, men inte sådana ärendeanknutna PM och utredningar, som skickas ut som bilagor till möteshandlingarna och ingår i politikernas beslutsunderlag. Går det att mata in även den typen av handlingar i Info Plus?

— Under förutsättning att materialet utarbetats internt inom kommunen och alltså redan finns inskrivet i vårt ordbehandlingssystem erbjuder det inga som helst problem. Den typen av material tar inte ytterligare plats i den centrala minidatorn och kostar heller ingenting att länka in på Info Plus. Eftersom bilagorna skickas ut tillsammans med möteshandlingarna rör det sig om offentliga handlingar. Vad som vill till är en bedömning av att materialet inte är integritetskänsligt. Rent tekniskt behövs ett knippe underrubriker, så att bilagorna kan sorteras under respektive protokoll. Jag ser inga som helst bekymmer med en sådan komplettering. Det är mest en fråga om ifall man mera allmänt önskar ha det så. Frågan har hittills aldrig kommit upp. Där emot klarar vi med nuvarande förutsättningar inte av att lägga in sådant bakgrundsmaterial som inte utarbetats internt, utan kommer utifrån. För att kunna klara det måste vi använda oss av scanningsteknik och då skulle även mera minnesutrymme i vår centrala dator behöva tas i anspråk.

Kartor och liknande material

Det finns även annat som väl måste kopieras in — scannas — ifall det skall finnas med i Info Plus. På byggnadsnämnden längtar man efter kartor.

— Det finns en hel del material, som redan är lagrat i vår centrala dator, och som man mycket gärna skulle vilja knyta till Info Plus, till exempel byggnadsritningar. Vi kan göra dem tillgängliga redan nu för dem som har en PC — det vill säga en dator med egen processor — men inte för dem som arbetar vid terminal. Vad gäller kartor har vi redan lagt in väldigt mycket i datorn, det rör sig om flera tusen hektar. För att det skall vara någon mening med det hela måste man först ha ett antal hektar inlagda i systemet. Under uppbyggnadsskedet har vi prioriterat de verksamheter som producerar kartor och också har störst behov av dem, till exempel tekniska förvaltningen och Varberg Energi. Men nu har vi kommit såpass långt att även planavdelningen kommit in i bilden. Om något år kommer man sannolikt att ha tillgång till kartor också på byggnadsnämndens kansli.

Dator på sammanträdet

Behovet av bärbara datorer under sammanträdena har också varit på tapeten.

— Alla verksamheter har inte bärbara datorer. Alla behöver det kanske inte heller. Men vi har uttag för datorer i alla sammanträdesrum och alla kontorsrum i kommunens fastigheter runt om i stan. Har du en bärbar dator kan du alltså ta med den från det ena rummet till det andra — och har du ett modem kan du hålla ditt sammanträde var och när som helst. Att du inte är låst till just det bygge som du sitter i på arbetstiden är en av fördelarna med Info Plus.

Info Plus på arkitektkontoren

Är det möjligt att även låta enskilda personer och verksamheter — jag tänker närmast på arkitekter — koppla in sig på systemet via telefonnätet?

— Observera att Info Plus i första hand var avsett att distribuera *text-information*. Den är enklast att hantera, inom det området hade vi redan mycket material och kunde komma igång snabbt. Men för att ändå besvara din fråga; all text skulle alltså gå bra att distribuera via telenätet, även till externa intressenter, till exempel arkitekter. Gäller det ritningar och kartor, som innehåller stora mängder information, är situationen inte lika självklar. Med den teknik vi har att hålla oss till finns det stora nackdelar med att skicka sådant via telelinjen. Överföring via telenätet är så långsam, att det skulle ta rätt mycket tid och kosta en hel del. Bortsett från detta finns det ingenting, rent tekniskt, som hindrar att den information, som byggnadsnämnden kan finna värd att distribuera på det viset, läggs på Info Plus. Ser man sedan till ekonomin, så finge användarna nog tänka sig att betala en årsavgift för att täcka de kostnader som uppstår. Det är ju alltid vi som bekostar telefonsamtalen, eftersom vår motringare kontrollerar användarens behörighet och först därefter ringer upp. Rent formellt är det nog också möjligt att förse arkitekter med Info Plus-information, under förutsättning att materialet inte innehåller personuppgifter.

Med skulle alltså inte kunna ta fram information genom att söka på handläggarens eller byggherrens namn? Kan man ens söka utifrån stadsägan? Enligt de föreskrifter ni fått av Datainspektionen får ni inte använda uppgifter, som är av den naturen att man med lätthet kan identifiera en viss person, som sökbegrepp. Att identifiera någon utifrån en stadsäga måste ju vara lätt.

— Javisst. Och plockar man bort personnamn och andra personrelaterade informationsmängder, så blir det faktiskt inte mycket kvar att söka med. Det är av den orsaken vi överklagat Datainspektionens beslut. Vi menar att Info Plus förlorar så mycket i informationsvärde, om vi skalar av allt som gör frisökningen snabb och enkel, att frågan är om det i så fall är värt besväret att gå vidare med det.

Utbildning

Till sist — det här med utbildning. Nästan oavsett befattning har tydligen varje anställd som anmäler sitt intresse lätt att få komma med i olika kurser. Och efter vad jag förstår arrangerar ni dem internt inom kommunen och på arbetstid.

— Utbildning är en förutsättning för att tekniken skall användas så effektivt som möjligt. Ju mer man kan, ju mera kan man krama ur sin dator. Ju duktigare man är, desto större arbetstillfredsställelse får man. Vi är för övrigt ganska självaktiverande när det gäller utbildning. Visar det sig att det finns något område, som är av intresse för arbetet inom kommunen, men som vi inte har med i vårt utbildningsutbud, försöker vi så snabbt som möjligt erbjuda en kurs omkring detta. Sedan har vi förstås alltid olika typer av basutbildning — i ordbehandling, registerhantering, redovisningssystem, kryptering av dokument, elektronisk post, Info Plus med mera. Sådan utbildning erbjuds var och en som utrustats med dator och naturligtvis också dem som fått nya uppgifter eller är nyanställda. Vi har en utbildningsgrupp som träffas ungefär en gång i månaden. I den ingår företrädare för personalkontoret och utbildarna — cirka ett tiotal, varav alla arbetar inom kommunen. Flera av dem är samtidigt ADB-kontaktpersoner/samordnare inom sin förvaltning. Naturligtvis är vi inom gruppen lyhörda för de utbildningsidéer som genereras inom de olika verksamheterna.

Vem vet vad som händer härnäst?

— Och vem vet vad som händer? Ens inom den närmaste framtiden? Just nu diskuterar vi bland mycket annat att lägga över stora informationsmängder, till exempel gamla protokoll, på en sådan här liten CD-skiva — CD ROM⁶. Den kan du köra hemma genom att koppla ihop din vanliga CD-spelare med din dator eller TV. En annan högaktuell diskussion rör hanteringen av information på papper. Du kanske behöver ett papper från en annan förvaltning och ringer dit. De plockar fram det du önskar ur datorn och skickar det med internpost eller van-

⁶ Compact Disc — Read Only Memory.

lig post. Allt det där tar kanske en dag eller två. Vi har, som du vet, redan kompletterat denna hantering genom att sätta ut skrivare på olika ställen i kommunen. Den du ringer till låter skriva ut det material som du behöver på den skrivare, som finns på din egen arbetsplats. Nästa steg är att du, när du behöver få fram flera exemplar av ett eller annat dokument, använder kopian som skrivare. Via din dator ber du kopian skriva ut och producera till exempel tjugo ex. Skrivare, kopiatorer och faxar är lite av samma andas barn. Alla kan numera samarbeta med datorer och de olika teknikerna smälter ihop mer och mer. Även om den dag när varenda kommunpolitiker har en egen dator fortfarande känns avlägsen, så kan jag mycket väl tänka mig att varenda fullmäktigeledamot — också fritidspolitikerna — utrustas med en egen hemmafax inom relativt kort tid, låt oss säga fyra, fem år.

DEL II
Kommunerna
och datalagen

1 Turerna kring Info Plus

Kommunens ansökan

Varbergs kommun kontaktade under senare hälften av åttiotalet handläggare på Datainspektionen med anledning av tankegångarna kring Info Plus. Vad man framför allt ville förhöra sig om var de formella förutsättningarna för att samla protokoll, diariér och liknande handlingar från kommunens olika verksamheter i ett och samma "offentliga register", samt möjligheterna att få lämna ut information ur detta till olika användare, på sikt även allmänheten. I januari 1991 översände kommunen en första, mera formell ansökan¹ om tillstånd att inleda en försöksverksamhet med databaserad medborgarinformation (Info Plus) samt att med hjälp av denna databas dels kunna utbyta information mera internt (mellan de kommunala verksamheterna), dels kunna lämna ut information till Radio Halland.

Datainspektionens beslut

I november 1991 meddelade Datainspektionen sitt beslut². Kommunstyrelsen erhöll tillstånd att från och med den 1 januari 1992 inrätta och föra personregistren³ "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas" samt att via terminal lämna ut uppgifter ur dessa till andra myndigheter i kommunen, liksom till Radio Halland. Kommunstyrelsen fick även tillstånd att ur det egna diariet lämna ut uppgifter via terminal till andra myndigheter i kommunen och till Radio Halland. I båda fallen gäller tillståndet fram till den 30 juni 1993⁴.

Villkor förknippade med tillståndet

Bland de föreskrifter som Datainspektionen utfärdade är följande av speciellt intresse:

-
- ¹ Kommunens ansökningshandlingar samt begärd komplettering till dessa återges i bilaga 1. Därutöver förekom brevväxling och personliga samtal mellan ADB-samordnaren och handläggare på Datainspektionen (DI).
 - ² DI:s beslut återges i sin helhet i bilaga 2.
 - ³ *Personregister*: "register, förteckning eller andra anteckningar som föres med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till en bestämd person." *Personuppgift*: "Upplysning som avser enskild person. Med personuppgift avses alltså inte bara namn, personnummer eller annan identitetsuppgift utan alla uppgifter som rör enskilda personer och deras förhållanden (som skattebetalare, anställda, kunder, bilägare, telefonabonnenter osv)". Citaten hämtade ur informationsbroschyr från DI.
 - ⁴ — eftersom "erfarenheterna av terminalutlämnandet bör utvärderas innan ett permanent tillstånd kan ges." Citatet hämtat ur DI:s beslutsmotivering.

- Användarna får inte använda namn eller annan identitetsuppgift avseende fysiska personer som sökbegrepp⁵ för att leta fram information vare sig ur diariet eller protokollen.
- Namn eller andra identitetsuppgifter gällande enskilda personer får inte lämnas ut till Radio Halland vare sig ur diariet eller protokollen.
- Ett undantag från ovanstående regler finns dock: politikernas namn får användas som sökbegrepp och även lämnas ut till lokalradion⁶.
- Kommunstyrelsen skall informera dem som kan komma att registreras om registrens existens, ändamål och typ av innehåll, om rätten att erhålla utdrag ur registren och i förekommande fall även om vilka som har åtkomst till registren.

Motivering

Bakgrunden till ovanstående föreskrifter återfinns i Datainspektionens motivering till beslutet. Man framhåller att "det måste anses vara ett starkt samhälleligt intresse" att även sådan ADB-lagrad information, som finns i myndigheternas diariet och protokoll och inte är sekretessskyddad "kan göras tillgänglig i den omfattning och på det sätt som gällande regler tillåter". Man betonar riskerna för otillbörligt integritetsintrång gentemot enskilda personer och menar att det inte kan uteslutas att "bearbetning av i och för sig harmlösa uppgifter i vissa fall skulle kunna leda till integritetskänsliga sammanställningar." Man påpekar också att det från integritetssynpunkt är principiellt angeläget att motverka varje form av onödig spridning av icke sekretessbelagda personuppgifter — även om dessa var för sig framstår som harmlösa. Man menar vidare att risken för integritetskänsliga bearbetningar/sammanställningar av uppgifter om enskilda och tjänstemän elimineras, om terminalanvändaren hindras att använda namn eller andra identitetsuppgifter som sökbegrepp.

Kostnader för handläggningen

Eftersom prövningen av Varbergs ansökan visat sig vara av betydelse för handläggningen av "liknande ansökningar från andra myndigheter i Varbergs kommun"⁷ var avgiften för Datainspektionens handläggning nedsatt. Kostnaden uppgick till 4.320 kronor för beslutet om kommunstyrelse- och fullmäktigeprotokollen och samma belopp för det beslut som rör diariet.

⁵ *Sökbegrepp*: det begrepp användaren utgår från i samband med s k fritextsökning, dvs när man utifrån ett eller flera ord, en bokstavs- eller sifferkombination letar fram ett visst ärende i tidigare protokoll eller diariet.

⁶ "Med hänsyn till de förtroendevaldas ställning som offentliga personer bör de rimligen få finna sig i att uppgifter om dem i deras verksamhet som förtroendevalda sprids och granskas", skriver DI i sin beslutsmotivering.

⁷ — dvs styrelser och nämnder utöver de som redan behandlats —

Kommentar

Värt att notera är i detta sammanhang, att de bägge tillstånden endast avser protokollen från kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges möten samt det diarium som förs på kommunkansliet. Beträffande utlämnandet av information från och till övriga kommunala nämnder och beslutsorgan avser Datainspektionen återkomma med ett antal separata beslut. Frågan om sammanförandet av flera kommunala protokoll och diarium i en gemensam databas (Info Plus) har alltså inte tagits upp.

Kommunens överklagande

I sitt överklagande till regeringen⁸ i januari 1992 framför kommunstyrelsen i Varberg bland annat:

- Att diarium och protokoll inte förs i någon integritetskänslig verksamhet och därför inte medför risker för integritetskänsliga bearbetningar av uppgifter om enskilda och tjänstemän — vare sig vid kommunstyrelsens egen hantering, i samband med andra kommunala myndigheters hantering av ifrågasvarande uppgifter eller i samband med utlämnandet av dessa uppgifter till Radio Halland.
- Att det är omöjligt att inte använda namn som sökbegrepp i kommunstyrelsens diarium och förödande att inte kunna använda namn som sökbegrepp i protokollen — på grund av sekretesslagens krav på hur diarium skall utformas och sekretessen tillämpas, på grund av datasystemens oförmåga att till exempel skilja på ord av samma innebörd samt på grund av att protokollen, om de måste skrivas utan att andra personer än de förtroendevalda namnges, skulle vara föga användbara på grund av att de vore ofullständiga.
- Att föreskriften om kommunens informationsskyldighet gentemot de personer som kan komma att registreras i praktiken är omöjlig att följa, eftersom det rör sig om en i praktiken oidentifierbar krets.

Från kommunens sida betonas medborgarnas grundlagsfästa rätt att ta del av offentliga uppgifter. Man hänvisar även till den sittande datalagsutredningen "som beträffande massmediaområdet bl a konstaterar att datalagen bör förtydligas för att ange att de grundlagsskyddade bestämmelserna inom yttrandefrihetsområdena skall tillämpas framför datalagstiftningen vid en konflikt dem emellan." Avslutningsvis framhåller kommunstyrelsen att Datainspektionens föreskrifter, ifall dessa skulle komma att bli gällande, skulle leda till att Info Plus-projektet, "i stället för att möjliggöra bättre tillgång till information, ge

⁸ Kommunens överklagande, ställt till Justitiedepartementet, återfinns i bilaga 3.

kortare handläggningstider och ökad service, skulle leda till ökad administration med därav följande kostnader."

Datainspektionens yttrande

I sitt yttrande till Justitiedepartementet⁹ med anledning av överklagandet från Varberg hänvisar Datainspektionen till sitt avgivna beslut och framhåller bland annat:

- att hänsyn måste tas till att Varbergs kommun "såvitt framgår av handlingarna i ärendet, avser att inrätta och föra protokollsdata-baser även hos andra kommunala myndigheter. Möjligheter kommer således att finnas att från en terminal hos en myndighet ha åtkomst till protokollsdata-baser hos flera andra kommunala myndigheter."
- att en kommunmedlem inte skall "behöva finna sig i att uppgifter om hans identitet enkelt kan användas för att sammanställa information om hans kontakter med olika kommunala myndigheter."
- att inte heller en tjänsteman skall "behöva finna sig i att uppgifter om hans identitet kan användas som sökbegrepp vid terminal-åtkomst till hans arbetsgivares personregister för att sammanställa information om honom."
- att det förslag från datautredningen, som kommunstyrelsen i Varberg hänvisat till i sitt överklagande, ifall det skulle komma att genomföras "torde komma att sakna betydelse för frågan om terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters personregister."
- att det är möjligt att på teknisk väg — till exempel genom särskild markering av identitetsuppgifter i en databas — åstadkomma en maskinell rutin som förhindrar att personuppgifter görs tillgängliga via terminal eller kan användas som sökbegrepp.
- att föreskriften om informationsskyldighet "inte innebär skyldighet för kommunstyrelsen att underrätta envar av de registrerade utan kan fullgöras inom ramen för kommunens allmänna information till kommunmedlemmarna, t.ex. i form av informationsbroschyrer och liknande avseende den kommunala verksamheten."

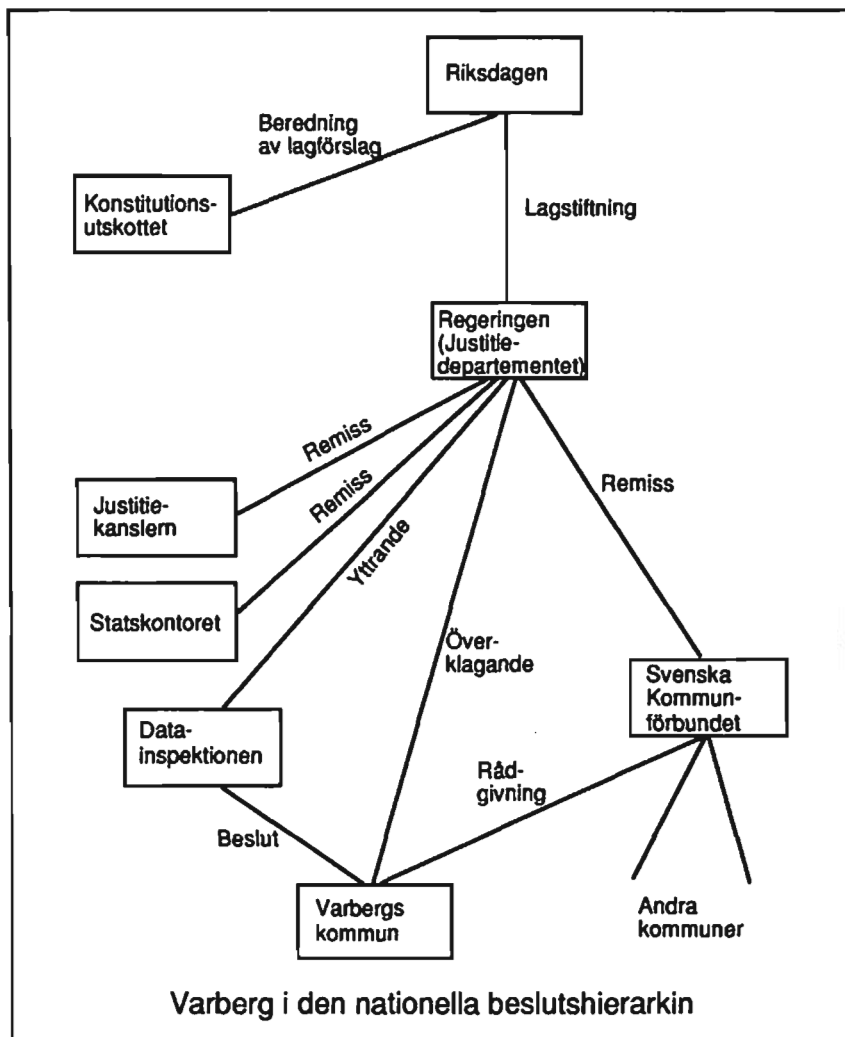
Kommentar

Det kan framstå som anmärkningsvärt, att ett av de grundläggande dragen hos Info Plus först i detta yttrande börjar bli synligt — nämligen det faktum att projektet bygger på idén om tillskapandet av ett *gemensamt* "kommunalt medborgarregister", vars utan jämförelse viktigaste innehåll planerades bestå av diariet och protokoll från flera kommunala styrelser och nämnder.

⁹ Se bilaga 4.

Övriga yttranden, regeringens beslut

När denna rapport avslutas i juni 1992 har regeringen inte fattat sitt beslut med anledning av överklagandet från Varberg. Ärendet bereds inom Justitiedepartementet, som begärt in yttranden från Justitiekanslern, Statskontoret och Svenska Kommunförbundet¹⁰. Beslut från regeringen väntas under hösten 92. Den intresserade kan därefter rekvirera ytterligare yttranden¹¹ samt regeringens beslut från kommunkansliet i Varberg, tel 0340 - 880 00.



¹⁰ Statskontorets, kommunförbundets och JK:s yttranden återfinns i bilagorna 5, 6 och 7.

¹¹ — från DI och Varbergs kommun —

2 Fem samtal

Kvalitet och effektivitet

De två personer som i Varberg varit mest inblandade i de legala turerna kring Info Plus är kommunjuristen och tillika kanslichefen Anders Ramhult (AR) och ADB-samordnaren Torben Svane (TS). I följande avsnitt sammanfattas ett samtal mellan dem och rapportförfattaren (MM).

MM: Ni har nu fått och även hunnit överklaga Datainspektionens beslut om Info Plus. Som det för närvarande ser ut är det framför allt på en punkt som ert synsätt kommer i direkt konflikt med Datainspektionens. Det är frågan om hur integritetskänsliga vissa personuppgifter kan bli, ifall ni för samman dem i Info Plus.

AR: Vi vet naturligtvis inte exakt hur man resonerar på Datainspektionen. Men min uppfattning är att man intar en ytterligt restriktiv hållning för att värna om integriteten — och att det beslut vi fått är ett uttryck för den hållningen. Visserligen måste man hålla med Datainspektionen om att sammanförandet av handlingar och möjligheten till fritextsökning gör att man på ett enklare och mindre tidskrävande sätt än hittills kan få en samlad bild av kommunens verksamhet — och därmed också av sådana kontakter som medborgarna har med kommunen och som inte skyddas av sekretess. Men vad vi önskar föra fram är att de diaries och protokoll, det här är frågan om, inte förs i någon integritetskänslig verksamhet. Det är uppgifter som enligt lag redan är tillgängliga för alla.

TS: När uppgifter samlas i en dator kan det i många sammanhang finnas anledning att bedöma dem på ett annat sätt än om de står på papper. Speciellt om de skall göras lätta att ta fram och tillgängliga för många. Frågan är ändå om det är rimligt att uppgifter, som är av den naturen att de får finnas med i kommunens offentliga diaries och protokoll, klassas som allmänna och offentliga när de lämnas ut på papper — men som integritetskänsliga när de studeras på en dator.

Vi har vår bedömning, Datainspektionen sin

MM: Ingen låter påskina att de uppgifter som förekommer i Info Plus skulle vara integritetskänsliga var för sig. Vad Datainspektionen vill sätta stopp för är att man, med personnamn eller annan identitetsuppgift som sökord, kan göra sammanställningar av flera olika personuppgifter.

TS: Man förutsätter då att icke integritetskänsliga uppgifter har ett sådant *innehåll* att de, genom att ställas samman, kan komma att hota någons personliga integritet. Jag tillåter mig att betvivla detta. Vi försökte undersöka saken bland annat genom att gå igenom varenda

ärendemening i diariet för ett helt år. Vi kontrollerade vartenda namn. Minns jag rätt förekom det, utöver namn på politiker och handläggare, bara ett tjugotal personnamn. De som namngavs var till exempel ordförande i ideella föreningar, som ansökte om bidrag. Jag hittade inte en uppgift som det, enligt min mening, fanns orsak att hänga upp sig på från integritetssynpunkt. Men vi har vår bedömning. Datainspektionen sin. Man måste också ha i minnet att Datainspektionen har till uppgift att värna om den personliga integriteten.

I stort sett samma restriktioner

MM: Tror ni att Datainspektionen skulle gjort en annan bedömning ifall er ansökan om tillstånd enbart avsett ett utbyte av information mellan de kommunala myndigheterna?

TS: Det är mycket svårt att uttala sig om. Möjligen hade integritetsfrågan vägt lättare. Vi kan ju alltid fastställa förhållningsregler som gäller för alla kommunala tjänstemän och som går ut på att de inte får använda Info Plus på sådant sätt att det kan kränka någons integritet. Vad som spetsat till det hela har kanske varit att vi vill göra Info Plus tillgängligt även utanför murarna, även för allmänheten.

AR: Genom att Datainspektionen tar ställning till en verksamhet i taget, i det här fallet den centrala administrationen, kan konstateras att kommunen i det här sammanhanget inte kan betraktas som en helhet. De myndigheter som finns inom en svensk kommun är var för sig självständiga. Var och en har sina myndighetsuppgifter. Inom och mellan dem kan råda olika typer av sekretess. Datainspektionen gör ingen större skillnad på att å ena sidan utväxla ifrågavarande uppgifter mellan kommunala myndigheter, å andra sidan lämna ut uppgifter till lokalradion, utan lägger i stort sett samma restriktioner i bägge fallen. DI anser uppenbarligen att risk för integritetskänsliga bearbetningar föreligger även inom kommunen.

Jag undrar vad vanliga människor skulle tycka

MM: Den dispens ni trots allt har fått. Ger den inte förbättrade möjligheter att låta den offentliga informationen cirkulera mera fritt mellan förvaltningarna och ute i samhället — föreskrifterna till trots?

TS: Jo, om vi förändrar Info Plus i den riktning som Datainspektionen önskar. Men målet med Info Plus-projektet var att höja effektivitet och kvalitet utan åtföljande kostnadsökningar — inte att göra saker och ting krångligare. Att länka in material på Info Plus var tidigare frågan om en knapptryckning. Ändrar vi enligt Datainspektionens föreskrifter, kommer Info Plus att i stället förorsaka merarbete. Samtidigt skulle informationsvärdet minska eftersom förutsättningarna att snabbt leta fram en paragraf eller en annan uppgift kraftigt försämras. Frågan är också vem som skulle ha nytta av diariet och protokoll, där personnamn och andra uppgifter antingen skulle plockas bort eller bearbetas på sådant sätt att de inte längre kunde användas som sökord. Jag undrar dessutom vad vanliga människor här i Varberg skulle tycka

ifall man frågade dem — och de fick inblick i vad det är för sorts material som får och inte får finnas med i Info Plus och vilka besparingar av skattemedel vi kan göra.

Vem vet var gränsen dras?

MM: Men ifall det nu bara rör sig om att koda eller lyfta bort ett tjugotal personnamn ur diariet och kanske inte särskilt många fler ur protokollen?

TS: Namnen på handläggarna måste också bort, tillsammans med en stor mängd andra uppgifter som lätt kan härledas till en person, men som samtidigt är *precis* den sortens uppgifter som gör fritextsökning till en arbetsbesparande metod. Stadsägor. Fastighetsbeteckningar. Vem vet var gränsen dras? Naturligtvis skulle vi också kunna börja skriva protokollen på något helt nytt sätt. Men allt det material som redan finns? Tidigare års diaries. Hundratals protokoll. Att sitta och ändra i dem är inte genomförbart. Nej, fattar man i regeringen ett beslut som ligger helt i linje med Datainspektionens uppfattning, har vi nog ingen större chans att förverkliga Info Plus.

AR: Vi är överens om att det inte är meningsfullt att använda ett system som skulle innebära en fördyring av administrationen.

Justitiedepartementets kompetensområde

MM: I ert överklagande av Datainspektionens beslut lägger ni vikt vid datalagsutredningens förslag om att datalagen bör ändras, så att det blir mera tydligt att bestämmelserna om yttrandefrihet skall tillämpas framför datalagstiftningen vid en konflikt mellan dessa bägge lagar.

AR: Ja. Till sist kan det komma att röra sig om en avvägning mellan å ena sidan offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen, å andra sidan skyddet av den personliga integriteten enligt datalagen.

TS: Men glöm inte att det i praktiken också finns *en tredje sida*. Jag syftar på de mycket höga effektiviseringskrav som numera ställs på kommunerna, inte minst från statligt håll. För att kunna infria dem måste man rationalisera. Ett framkomligt sätt att göra det på, är att se till att informationen organiseras så att den snabbt kan kommas åt. Nu talar jag inte i första hand om den information som lämnas ut till massmedierna eller allmänheten, utan om hanteringen av information inom kommunen. Man får inte förbise att denna hantering redan omgärdas av en stor mängd bestämmelser, som bland annat återfinns i sekretesslagen och datalagen. Jag anser att de är tillräckliga och ifrågasätter om man behöver producera flera föreskrifter. Jag menar också att vi behöver en allsidig bedömning av och avvägning mellan *samtliga* de lagar, som kommer in i den här bilden. Något som faller inom Justitiedepartementets kompetensområde, snarare än Datainspektionens.

Det kommer åter att ta längre tid

MM: Vi har i det här resonemanget nuddat vid den nytta de anställda kan ha av Info Plus. Men hur blir det med politikerna — de kom-

munala förtroendemännen — ifall Datainspektionens ställningstagande slås fast?

TS: Det blir sig ganska likt. Flertalet politiker har ju alltid fått och får fortfarande sin beslutsinformation från handläggarna. Några av dem hann säkert lägga märke till att en hel del material kan tas fram snabbare med hjälp av Info Plus. Ifall vi nu har avbrutit det hela mera permanent, kommer det återigen att ta längre tid för dem att få fram underlag, till exempel från andra nämnder. Naturligtvis kommer det också att dröja innan de kan ta emot något i stil med Info Plus på sina kanslier eller hemma.

Ett lite längre perspektiv

AR: Ser man det här problemet i ett lite längre perspektiv, så är det fullt möjligt att hela den offentlighetsprincip som vi förfäktar kommer att utsättas för större prövningar än denna. Jag är långt ifrån säker på att denna typ av lagstiftning kan hävda sig inom EG-området, framför allt inte i de latinska länderna, vars rättstraditioner skiljer sig från våra.

Integritet och legalitet

Sverige uppmärksammade tidigt att registrering av personuppgifter kan utgöra ett allvarligt hot mot den personliga integriteten. Redan för ett tjugotal år sedan stiftades av denna orsak datalagen och samtidigt tillkom Datainspektionen, den statliga myndighet som kontrollerar efterlevnaden av datalagen. I följande avsnitt sammanfattas ett samtal mellan Ulf G Berg (UB) — byråchef och ställföreträdande generaldirektör vid Datainspektionen — och rapportförfattaren (MM).

MM: Att vi i Sverige ligger långt framme vad gäller respekt för den personliga integriteten har inte bara att göra med att vi var tidiga att förutse den utveckling inom informationsteknologin, som skulle äga rum. Vi har också hållit oss långt framme med att dataregistrera allt mellan himmel och jord.

UB: Det är riktigt. Dels anammade vi relativt snabbt tekniken, dels hade vi vårt personnummersystem, som lämpade sig väl för ADB-baserade register — men som också innebär att varje individ med lätthet kan identifieras i vilket system som helst. Dessa bägge omständigheter har lett till att vi fått en omfattande personregistrering inom såväl den privata som den offentliga sektorn. För att klara av de integritetsproblem som blivit följden kom *datalagen* till. Själva syftet med lagen är att sätta upp staket — ange begränsningar — när det gäller rätten att registrera, bearbeta och sprida uppgifter om människor. Det är alltså viktigt för integritetsskyddet, att de som utvecklar ADB-system eller använder ADB inom kommunerna känner till de begränsningar som gäller och respekterar dem.

En mycket komplicerad situation

MM: Utöver datalagen har kommunerna en uppsjö av bestämmelser att hålla ordning på, när de försöker utveckla sina verksamheter med hjälp av modern informationsteknologi. På samma gång som de måste respektera människors integritet har de lagstadgad skyldighet att på begäran lämna ut protokoll och andra offentliga handlingar. Enligt *förvaltningslagen* har de också krav på sig att själva informera om sin verksamhet.

UB: Datarätten är ett komplicerat rättsområde. Det beror bland annat på att integritetsskyddet byggts upp genom ett samspel mellan många olika rättsregler. Kommunmedlemmarnas integritet värnas inte bara av datalagen, utan också av *sekretesslagen* med dess intresseavvägning mellan samhällets behov av uppgifter och den enskildes rätt till skydd för känsliga uppgifter. Till detta kommer bestämmelserna i *tryckfrihetsförordningen*, som i princip föreskriver att var och en har rätt att ta del av vilken uppgift som helst hos en myndighet

under förutsättning att den inte är sekretesskyddad¹. Även *arkivlagstiftningen* kommer in i bilden. Dess syfte är att se till att personuppgifter i viss utsträckning sparas för framtiden, framför allt för forskningsändamål. Av stor betydelse är dessutom de verksamhetsregler som gäller för en myndighet, det vill säga bestämmelser som anger vilket slag av verksamhet myndigheten ska bedriva och hur det skall gå till. Sådana regler finns bland annat i *kommunallagen*. Alla dessa regler måste beaktas i kommunens ADB-system. I annat fall finns det risk för att de viktiga samhällsintressen, som ligger bakom reglerna, inte kan tillgodoses.

Det förutsätts att reglerna är kända

MM: Det förutsätts att alla dessa bestämmelser är kända av dem som utvecklar ADB-systemen och att systemen byggs i enlighet med regelverken. Men förhåller det sig på det viset?

UB: Så är det i varje fall tänkt. Vad som utgör ett stort problem är när kommuner — och för den delen även statliga myndigheter — sätter igång och utvecklar informationssystem utan att över huvud taget bekymra sig om de rättsliga kraven. Detta sker antingen för att man inte känner till bestämmelserna eller inte förstår hur de skall tolkas och omsättas i systemen. Vad som då händer, är att man bygger informationssystem som medför att bestämmelserna i sekretesslagen eller tryckfrihetsförordningen sätts ur spel, att arkivuppgifter inte sparas — eller att kommunmedlemmarnas integritet utsätts för allvarliga risker. Det vill säga: det skydd för viktiga samhällsintressen av olika slag, som riskdagen har ansett bör finnas, fungerar inte.

Den nya kommunallagen

UB: Ett annat problemområde har med den nya kommunallagen att göra. Den ger kommunerna stor frihet att organisera sina verksamheter. Det tycker de flesta är bra. Det kan medföra effektivitetsvinster och ökad service. Vad man i lagstiftningssammanhang tycks ha förbi-sett, är att en mycket stor del av den personregistrering, som före-kommer inom den kommunala sektorn, är reglerad genom tillstånd av Datainspektionen. Regleringen bygger på de verksamheter som olika kommunala organ bedrev enligt tidigare lagstiftning. När kommunerna nu organiserar om sin verksamhet måste *hela tillstånds-regleringen ses över och göras om*. Detta orsakar just nu en hel del bekymmer och merarbete för både kommunerna och Datainspektionen².

¹ Enligt den så kallade *offentlighetsprincipen* — som är inskriven i tryckfrihetsförordningen — har allmänheten rätt att ta del av de uppgifter som finns i en myndighets personregister, under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda. Detta kan ske vid besök hos myndigheten eller via utskrift. Myndigheten får emellertid inte lämna ut dessa uppgifter *via terminal* utan särskilt tillstånd.

² Broschyren "Information till kommuner och landsting med anledning av den nya kommunallagen mm" kan rekvideras från Datainspektionen, tel 08-657 61 00.

Ett exempel

UB: Ett annat exempel på de komplikationer som uppstår, när kommunerna organiserar om, är att det kan komma att råda olika sekretessregler för uppgifter inom en nybildad nämnd. Förtroendevalda och tjänstemän kan komma att sitta inne med kunskaper om en persons förhållanden, kunskaper som de tillägnat sig genom sitt arbete inom ett visst område, men som de i princip inte får utnyttja vid handläggningen av ett ärende, som hör till ett annat verksamhetsområde.

MM: Om en kommun inrättat en särskild barn- och ungdomsnämnd får förskolepersonalen inte röja vad de inom ramen för sin egen "sociala verksamhet" kan ha fått veta om en elevs personliga förhållanden för sina arbetskamrater — ifall dessa arbetskamrater "hör till skolan". Så har det fungerat också tidigare. Men naturligtvis kan det bli till en stötesten. Inte minst med tanke på att omorganisationerna ofta syftar till att riva murar mellan olika verksamheter, eliminera onödigt dubbelarbete och främja samarbete. Meningen är ju bland annat att kommuninvånarna ska slippa springa från dörr till dörr, därför att olika tjänstemän svarar för olika, men ofta närliggande, frågor.

Flera tusen tillstånd måste omprövas

UB: Ja, så är det tänkt. Men det stämmer inte alla gånger med sekretesslagen. Det här problemen är en effekt av att man inte utredde vilka konsekvenser en friare kommunal organisation kunde medföra för sekretesskyddet. En annan effekt är att Datainspektionens reglering av personregister, som ju bland annat bygger på sekretesslagen och den tidigare nämndorganisationen, till stora delar måste göras om. Sammanlagt rör det sig om flera tusen tillstånd som måste omprövas. Nya nämnder får nämligen inte överta gamla nämnders personregister, utan måste söka nya tillstånd.

Kommuner utan egen juridisk kompetens

MM: Det finns kommuner som inte har möjlighet att hålla sig med egen juridisk kompetens. Vem skall då sitta inne med de kunskaper som krävs? ADB-folket? Administratörerna? Politikerna?

UB: Datalagen från 1973 är utformad som en ramlag och innehåller alltså relativt allmänna bestämmelser. Den har varit föremål för kontinuerliga förändringar och är inte särskilt lätt att tillämpa. Att tekniker och administratörer skall ha sådana kunskaper, att de kan klara ut hur de här komplicerade reglerna skall vägas in och beaktas i olika ADB-system är nog för mycket begärt. När man utvecklar informationssystem måste man därför se till att man knyter till sig den juridiska kunskap som behövs. Datainspektionen har tagit fram en broschyr om behovet av rättsliga analyser av ADB-system³. I broschyren påpekas bland

³ Broschyren "ADB-utveckling — en fråga för förvaltningsjurister?" kan rekvideras från Datainspektionen, tel 08-657 61 00.

annat att det i första hand åligger den myndighet, som använder sig av ADB, att se till att systemen uppfyller de rättsliga kraven.

Ökade kostnader, uteblivna rationaliseringsvinster

MM: Hör det rentav till vanligheten att ADB-system felanvänds eller utvecklas utifrån bristfälliga kunskaper?

UB: Ja. Vi ser ofta i vår tillståndsprövning att det system, som man vill inrätta, inte stämmer överens med de rättsregler som gäller för verksamheten. Alltså ger vi inget tillstånd — eller så meddelar vi sådana föreskrifter att systemet blir korrekt från rättslig synpunkt. Vad som är viktigt att komma ihåg i dessa sammanhang är, att om de rättsliga aspekterna inte uppmärksammas förrän ett ADB-system redan är klart att använda, så medför detta nästan undantagslöst ökade kostnader och förseningar. De rationaliseringsvinster som man räknat med riskerar i värsta fall att utebli helt och hållet.

Det straffrättsliga ansvaret

MM: Vem kan ställas till ansvar — åtalas och dömas — om en kommun använder sig av olagliga ADB-system?

UB: Inom den kommunala sektorn är det i första hand de förtroendevalda, som svarar för att verksamheterna bedrivs på ett lagenligt sätt. Detta gäller även personregister som förs i de kommunala verksamheterna. Det innebär att det är nämndens ordförande och dess ledamöter som är straffrättsligt ansvariga för överträdelser mot datalagen och Datainspektionens föreskrifter.

De förtroendevaldas vidare ansvar

UB: Ansvaret för att reglerna följs kan dock delegeras till tjänstemän, som har erforderlig kompetens. Men även i de fall delegation har skett till en tjänsteman, är det angeläget att de förtroendevalda följer utvecklingen av kommunens personregister och gör en politisk bedömning av konsekvenserna för kommunmedlemmarnas integritetsskydd. I några kommuner har man till exempel inrättat särskilda organ, som skall bevaka integritetsfrågorna.

Fallet Varberg

UB: I många kommuner finns — liksom i Varberg — ett stort intresse av att underlätta möjligheten att ta del av uppgifter i kommunens personregister. Om en beslutsfattare snabbt och enkelt kan få tillgång till information av betydelse för de beslut som måste fattas, påverkar detta självklart beslutens kvalitet. Omvänt; den information som inte är lättillgänglig bortser man ofta från, bland annat på grund av att tempot i samhället är så uppdrivet. Jag har det intrycket att det är först nu som den här insikten börjar bli *mera allmänt spridd* i samhället — först nu som allt flera verkligen inser att genom åtkomst till information kan man föra fram bättre ideer, höja sin produktivitet och kvaliteten på den.

Personuppgifter, identitetsuppgifter, integritetskänsliga uppgifter

MM: Innan vi går närmare in på sådant som rör "fallet Varberg" vill jag gärna ställa ett par definitionsfrågor. Av de föreskrifter ni utfärdat för Info Plus framgår att "namn eller andra identitetsuppgifter avseende fysiska personer" inte får användas som sökbegrepp eller lämnas ut till massmedierna. Det finns inom kommunerna åtskilliga uppgifter, till exempel fastighetsbeteckningar, nummer på stadsägor med mera, utifrån vilka det är mycket lätt att identifiera en viss person. Räknas även dessa som identitetsuppgifter? Och vilka uppgifter är egentligen — enligt datalagens mening — *integritetskänsliga*?

UB: Uppgift om numret på en stadsäga är i allmänhet en *personuppgift*⁴ enligt datalagens mening, eftersom man genom en sådan uppgift kan få reda på vem som är ägare till stadsägan. Med *identitetsuppgift* menas — i beslutet till Varberg — i första hand namn och personnummer. Det är användningen och spridningen av sådana uppgifter, som Datainspektionen har begränsat i beslutet. Beträffande *integritetskänsliga uppgifter* pekar datalagen ut sådant, som alla kan vara överens om måste betraktas som ömtålig personlig information. Det är till exempel uppgifter inom hälso- och sjukvård, om tvångsinspärningen enligt socialtjänstlagen eller utlänningslagen, om sexualliv, politisk uppfattning, värderingar etcetera. Men *integritetsrisker* finns även när det gäller betydligt mindre känsliga uppgifter. Som framgår av Datainspektionens beslut beträffande Varberg, är det angeläget att motverka all onödigt spridning av personuppgifter, även om dessa kan betraktas som harmlösa från integritetssynpunkt.

Integritetskänsliga sammanställningar

MM: Personuppgifter — oavsett vad de kan ha för innehåll — betraktas alltså som ett hot mot integriteten, om de kan ställas samman med hjälp av ADB?

UB: Enligt Varbergs kommuns ansökan skulle alla uppgifter i kommunens diariéer och protokollsdata-baser vara tillgängliga hos vilken kommunal myndighet som helst och även för lokalradion. Var och en som fick tillgång till det här systemet skulle själv kunna söka information utifrån en persons namn eller personnummer. Systemet letar snabbt igenom alla handlingarna och får upp ett antal träffar. Användaren får veta att personen vid ett eller flera tillfällen har haft att göra med en eller flera kommunala nämnder — och får därmed en samlad bild av vederbörandes kontakter med kommunen. Många kommunmedlemmar skulle nog anse att detta är ett integritetsintrång och skulle kanske undvika att anlita kommunens tjänster.

⁴ *Personuppgift*: "Upplýsing som avser enskild person. Med personuppgift avses alltså inte bara namn, personnummer eller annan identitetsuppgift utan alla uppgifter som rör enskilda personer och deras förhållanden (som skattebetalare, anställda, kunder, bilägare, telefonabonnenter osv)". Citaten hämtade ur informationsbroschyr från DI.

Den principiella frågan

UB: I vissa fall kan man kanske hävda att den sorts information det här kan vara frågan om är oförarglig. Men många gånger ger uppgifterna sammantagna en bild, som kan ge kunskaper om andra människor och väcka funderingar. Även avsaknad av viss information kan vara känslig, till exempel om det visar sig att grannen inte har sökt byggnadslov för sin tillbyggnad. Den principiella frågan skulle kunna formuleras så här: Anser kommunens medlemmar att de skall behöva finna sig i att vem som helst på ett mycket enkelt sätt kan ställa samman information om deras kontakter med kommunen? Jag tror att många kommunmedlemmar i Varberg skulle svara nej.

Framflyttade positioner

UB: Hade det här ärendet behandlats för ett antal år sedan hade Datainspektionens inställning varit den, att man över huvud taget inte kan gå med på att lämna ut uppgifter från myndigheters diarium via terminal. Genom beslutet har positionerna flyttats fram en bit, utan att integritetsriskerna ökar. Av flera skäl är det angeläget att information om kommunala verksamheter blir lättillgänglig. Det kan effektivisera verksamheterna och även medverka till ett ökat intresse för kommunala frågor, det vill säga en fördjupning av demokratin. Ser man lite mera specifikt till massmediernas användning — i det här fallet Radio Hallands — så är det naturligtvis viktigt att även de kommer åt den kommunala sakinformationen. Jag tror emellertid inte att kommunmedlemmarna utan vidare skulle acceptera att Radio Halland hade tillgång till all den personinformation som finns i kommunens diarium och protokollsdata-baser. Den information som kan få lämnas ut utan risk för integritetsintrång bör i princip endast gälla *verksamheten som sådan*. I ett sådant system som det här är frågan om är det absolut nödvändigt att begränsa spridningen av personuppgifter.

Datainspektionens bedömning

UB: I Datainspektionens beslut har därför gjorts den bedömningen, att det *för det första* är nödvändigt att begränsa den information som skall få lämnas ut till sådant som rör den typ av kommunala verksamheter, som kan betraktas som i stort sett neutrala från integritetssynpunkt. *För det andra* måste möjligheterna att använda personuppgifter som sökbegrepp begränsas och *för det tredje* måste förhindras att personuppgifter över huvud taget lämnas ut till Radio Halland.

Integritetsintresset går före effektivitetsintresset

UB: Genom begränsningar av det här slaget anser Datainspektionen att det informationsbehov som föreligger kan tillgodoses — om än i lägre grad än vad man önskat sig i Varberg — utan att det finns någon risk för intrång i den personliga integriteten. Det är viktigt att komma ihåg att *bakom datalagen* ligger tanken att integritetsintresset går före

effektivitetsintresset. Människor måste ha rätt till en fredad sfär. Detta har numera också slagits fast i grundlagen.

Olika bedömning för olika nämnder

MM: Hur kom det sig att ni enbart gav tillstånd till terminalutlämnande av kommunstyrelsens protokoll och diarium, och inte behandlade de andra nämndernas användning av Info Plus på samma gång?

UB: Datainspektionen ansåg att risken för att det förekommer några känsliga uppgifter i kommunsstyrelsens handlingar är liten — att de alltså är i stort sett neutrala från integritetssynpunkt. Beträffande övriga nämnder, till exempel när det gäller socialtjänsten, kan man inte utan vidare göra samma bedömning. Varbergs kommunstyrelses ansökan kan ses som ett pilotfall, och Datainspektionens beslut har ju också överklagats av kommunstyrelsen. Och — för att ta ett annat exempel — även i miljö- och hälsoskyddsförvaltningarnas diarium och protokoll kan det förekomma klart integritetskänsliga uppgifter, till exempel om misstänkt vanvård av djur. Denna typ av uppgifter är brottsuppgifter i datalagens mening och det krävs därför synnerliga skäl för att Datainspektionen skall få meddela tillstånd. Datainspektionen har meddelat sådana tillstånd, men inte till terminalutlämnande.

Informationsutbyte mellan myndigheter och inom den egna myndigheten

MM: Om man från Varbergs sida ansökt om att få utbyta information enbart *mellan* de olika kommunala verksamheterna — och inte lämna ut något till Radio Halland — hade det påverkat bedömningen?

UB: Frågorna om utlämnande via terminal till övriga kommunala myndigheter respektive utlämnandet till Radio Halland har behandlats var för sig i beslutet. De har inget samband och har inte påverkat varandra.

MM: Men *inom* den egna myndigheten? Gäller begränsningarna också där? Eller får man använda identitetsuppgift som sökord inom den egna förvaltningens revir.

UB: Begränsningarna gäller bara terminalutlämnande till andra myndigheter.

Politikeranvändning

MM: Hur blir det för politikerna? Kan en kommunpolitiker, som skett i Varberg, via telefonen hemma eller i sin partilokal använda sådana register som förs inom den verksamhet han eller hon är satt att styra?

UB: Det är en typ av fråga som ännu inte prövats. Principiellt får den information som samlas hos en myndighet användas för just den myndighetens verksamhet. En politiker bör alltså få ha tillgång till sådan information som rör "den egna" myndigheten, oavsett var detta sker och under förutsättning att de regler som finns respekteras. Är det däremot partiet som vill ha tillgång via egen terminal eller använda

en politikers terminal, krävs tillstånd av Datainspektionen. Detta gäller för övrigt även för utlämnande till andra organisationer, till exempel personalorganisationer.

Kommande lagstiftning

MM: Kommunstyrelsen i Varberg hänvisar i sitt överklagande av ert beslut till den sittande datalagsutredningen. När räknar du med att en ny lagstiftning kan komma att träda i kraft?

UB: Datalagsutredningens förslag är ännu så länge bara ett förslag. Det kan genomföras tidigast 1 januari 1995. Utredningen är bland annat inne på att avskaffa tillståndskravet, införa anmälningsskyldighet för känsliga register och ge Datainspektionen rätt att meddela generella föreskrifter för övriga typer av register, något som förutsätter en grundlagsändring. Vad beträffar överklagandet från Varberg hänvisar man bland annat till att datalagsutredningen föreslagit att massmedier i vissa fall skulle undantas från datalagens tillämpningsområde. Men det är ett förslag som handlar om hur tidningar hanterar sina register — inte om kommuners rätt att lämna ut sina.

Integritetsskydd och offentlighet inom EG

UB: Datainspektionen har i sina remissyttranden över datalagsutredningens delbetänkanden anfört, att man knappast kan ta ställning till en kommande datalagsstiftning, förrän vi vet vad som kommer att hända inom EG. Där pågår för närvarande arbetet med att ta fram normer för integritetsskydd. Dessa normer måste få genomslag i olika länders lagstiftning för att möjliggöra ett framtida informationsutbyte över gränserna. Även om Sverige inte går med i EG blir vi tvugna att ha en likartad skyddsnivå för att kunna utbyta information med EG-staterna.

MM: Kanske är de problem vi hittills diskuterat inte ens särskilt relevanta inom några år. Den offentlighetsprincip som vi har här i Sverige — som å ena sidan innebär att myndigheters agerande är föremål för insyn från i stort sett vem som helst, å andra sidan gjort behovet av integritetsskydd extra stort — den sortens öppenhet saknar efter vad jag förstått sin motsvarighet i de flesta EG-länder?

UB: Det är riktigt. Vad som kommer att hända med den svenska offentlighetsprincipen — framför allt när det gäller personuppgifter — om Sverige går med i EG är en öppen fråga.

Att klä kommunernas önskemål i juridisk dräkt

Svenska Kommunförbundet är de svenska kommunernas gemensamma organisation och företrädar i många sammanhang deras intressen — till exempel i förhållande till statsmakterna. I följande avsnitt sammanfattas ett samtal mellan Erna Zelmin-Åberg (EZÅ) — förbundsjurist med specialisering på ADB-relaterade kommunrättsliga frågor — och rapportförfattaren (MM).

EZÅ: Inledningsvis vill jag passa på att säga några ord om kommunförbundets roll i största allmänhet. Vi är inte någon myndighet och har inte — som en och annan kanske tror — som uppgift att hålla ordning på kommunerna och säga ifrån om de gör rätt eller fel. Vi är kommunernas intresseorganisation. Vi ägs av dem och leds av en politisk styrelse, som utses vart tredje år. Begränsar vi perspektivet till förbundets juridiska verksamhet, så fungerar vi som kommunernas advokatbyrå. Vi är deras ombud. De är våra klienter.

Kommunernas juridiska kompetens

EZÅ: Ser man sedan till den juridiska kompetens, som finns ute i de enskilda kommunerna, kan man konstatera att det finns kommuner, som saknar egen juridisk kompetens. Där kommer förbundets jurister naturligtvis ofta in i bilden. Men dessa kommuner kan också anlita lokala advokatbyråer, speciellt vid civilrättsliga tvister. I många av de kommuner, som saknar egen kommunjurist, har dessutom kommundirektören eller kanslichefen, det vill säga någon av de ledande tjänstemännen, juridisk bakgrund. Slutligen har ett stort antal svenska kommuner anställda jurister. Vissa kommuner, liksom en del stora förvaltningar, har hela juridiska avdelningar.

Kommunjurister och förbundsjurister

EZÅ: Sitter man som jurist i en svensk kommun, är det emellertid ett oerhört brett kunskapsfält man har att spanna över. Det är näst intill omöjligt att ha djupa specialistkunskaper inom alla områden. Kommunjuristerna blir därför många gånger något av "allmänpraktiker" och anlitar oss förbundsjurister som bollplank, specialister och konsulter. Eftersom det ännu så länge inte finns särskilt många jurister som specialiserat sig inom det ADB-rättsliga fältet på den kommunala sidan, så får vi på förbundet, och även vårt dotterbolag Kommundata, för närvarande ta emot kolossalt mycket förfrågningar inom just det området.

Större datamognad

MM: Tror du att det beror på att informationsteknologins förtjänster blivit *mera allmänt* accepterade först under de senaste åren?

EZÅ: Man måste alltid räkna med en viss, ibland befogad, skepsis gentemot ny teknik. Men visst kan vi notera att såväl gemene man, som de ansvariga inom kommunerna är på väg mot större datamognad. Det är också en ekonomisk fråga och en generationsfråga. Den tveksamhet som kan ha funnits i kommunerna har minskat i takt med att man fått allt större krav på sig att effektivisera. Då är olika IT-system⁵ ett av flera instrument. Men kom ihåg att besparingsmotiven bara är en sida av saken. Många kommuner funderar också på att använda sig av den nya tekniken för att underlätta och förbättra sin service till allmänheten.

Inte lätt för kommunerna

EZÅ: Som ADB-jurist tvingas man då konstatera att det inte är möjligt för kommunerna att använda datatekniken fullt ut. Det finns ett brett spektrum av regleringar och andra omständigheter som ställer hinder i vägen. Ta till exempel kommunernas komplexa roll. De fungerar både som myndigheter, serviceorgan och arbetsgivare. Inom myndigheter råder en helt annan offentlighet än inom de flesta andra områden i samhället. Helt andra lagar styr deras ärendehantering. Till detta kommer verksamhetsanknutna sekretessregler, datalagen och Datainspektionens allmänna råd — som i och för sig inte är bindande, men som *kan* bli det i samband med tillståndsgivning.

Kommunala medborgarkontor

EZÅ: Vissa av de här regleringarna väcker onekligen en hel del funderingar — till exempel på olika typer av försökslagstiftning, som å ena sidan skulle göra det möjligt för olika myndigheter att titta i varandras register, å andra sidan göra det möjligt att samla olika sorters samhällsinformation på ett sådant sätt att den blir lätt att komma åt för allmänheten.

MM: Talar du om de planer på kommunala medborgarkontor, som länge varit på tapeten⁶? Håller de på att förverkligas?

EZÅ: Ja. Sådana idéer dyker just nu upp i många kommuner. I några fall har de börjat genomföras, i andra fall har planerna avancerat mycket långt. Som ADB-jurist konsulteras jag i just de sammanhangen. Själva tanken på medborgarkontor bygger ju på de möjligheter som skapats av den moderna informationstekniken. Meningen är att medborgarna skall kunna vända sig till ett enda ställe, så snart de har behov av samhällsinformation⁷.

⁵ IT; informationsteknologi.

⁶ En del av dessa idéer dokumenterades i TELDOK Rapport 38, juni 1988: "Informationshandtering för samhällsservice — slå 80 000 till offentliga sektorn".

⁷ Svenska Kommunförbundets skrift "Medborgarkontor, en väg till medborgarnära förvaltning" är en rättsanalys från 1992, författad av EZÅ. Kan beställas från Kommentus Förlag AB, tel 08-749 47 00.

Alla typer av samhällsinformation

MM: Även i Varberg vill man göra samhällsinformationen mer tillgänglig för allmänheten. Men där rör det sig, efter vad jag kan förstå, om en betydligt mera blygsam satsning. Info Plus bygger på den teknologi, den information, de lokaler och den personal som redan finns inom kommunen.

EZÅ: Medborgarkontoren förutsätter i sitt inledningsskede vissa investeringar. Men utgångspunkten är att servicen i det längre perspektivet inte skall kosta mer än tidigare. Det rör sig ju om en avlastning för förvaltningar och andra verksamheter. I det långa loppet skall det löna sig både för myndigheterna och för allmänheten. I glesbygdskommuner kan medborgarkontoren för övrigt komma att fylla väldigt viktiga regionalpolitiska funktioner och betyda extra mycket för tillgången till olika former av samhällsservice. På medborgarkontoren tänker man dessutom — till skillnad från i Varberg — göra all möjlig sorts samhällsinformation tillgänglig. För många människor är det ganska egalt, ifall en myndighet är kommunal, landstingskommunal eller statlig. Många känner inte ens till vem som är huvudman för den ena eller andra verksamheten.

Inga separata databaser

MM: Hur löser man problemet med att få tillstånd att sammanföra och lämna ut information från så många olika myndigheter?

EZÅ: Man har inte för avsikt att upprätta någon separat databas, dit informationen läggs. I så motto skiljer sig alltså medborgarkontoren från Info Plus där man, efter vad jag förstått, samlar offentligt material från olika kommunala förvaltningar i en gemensam databas. Medborgarkontoren skall i stället stå i *direktförbindelse* med olika myndigheter. De fungerar därmed som en slags växel med ett antal anställda, som har behörighet att gå in och titta i olika databaser och register.

Bara en handfull personer

MM: Innebär det att medborgarna inte själva kan ta fram informationen via terminal, utan måste betjänas av anställda?

EZÅ: Meningen är att bara en handfull personer skall kunna gå in och läsa kors och tvärs mellan de olika registren. Från integritetssynpunkt är det viktigt att man inte gör den kretsen för vid. Sedan finner sig givetvis frågan om vilka *behörighetsspärrar* man ändå måste lägga in. Det är bland annat denna typ av problem vi får ta upp till diskussion med Datainspektionen.

Framtidstanken

EZÅ: Framtidstanken är dock att också kommunmedlemmarna själva skall kunna söka information vid så kallade presentations-terminaler — på biblioteken eller någon annan lämplig plats i den egna kommunen. På vissa håll — till exempel i Malmö — pågår försöket med Teleguide, som innebär att allmänheten, föreningar och

företag kan inhämta olika typer av information via egna terminaler i hemmet, i föreningslokalen eller på företaget.

Spärrade sökbegrepp

MM: När det gäller Info Plus har man på Datainspektionen varit ytterst noga med att exempelvis personnamn inte skall kunna användas som sökbegrepp. Man föreskriver i detta avseende samma restriktioner när informationen används internt — det vill säga av anställda inom olika kommunala verksamheter — som om den lämnas ut externt. Restriktionerna gäller även register som bedöms som skadliga från integritetssynpunkt, till exempel fullmäktigeprotokoll. Kärnpunkten i det här resonemanget är varken svår att förstå eller att ansluta sig till. Man menar att medborgarna inte skall behöva finna sig i att uppgifter om dem — hur oförargliga de än kan tyckas vara — kan ställas samman. Å andra sidan förlorar den här typen av arbetsredskap oerhört mycket av sitt värde, så snart sökmöjligheterna försämras.

EZÅ: Det där är å ena sidan ett datatekniskt problem. Hur skall man rent praktiskt bära sig åt för att avidentifiera dokumenten, utan att det resulterar i texter med märkliga luckor, texter som till och med kan bli obegripliga. Rör det sig om offentliga handlingar kan användaren naturligtvis reparera skadan genom att begära fram originalhandlingarna i pappersform. Dem får man ju utan vidare — med namn och allt.

Visst går det bra att kränka integriteten manuellt

EZÅ: Man kan å andra sidan reflektera över detta faktum. Att man inom kommunerna, med undantag av socialtjänsten, kan lägga upp precis vilka sökregister man vill — alfabetiska, utifrån gatunamn, utifrån personnamn och så vidare — bara det sker manuellt. I sådana fall kan man också göra den typ av sammanställningar, som inte tillåts enligt Datainspektionen. Sker det manuellt finns det ingenting som hindrar. Men skillnaden är inte så förfärligt stor. I ena fallet skriver du in ett ord på skärmen för att ta reda på hur du skall gå vidare för att finna det du letar efter. I det andra fallet börjar du ditt sökande utifrån registerkort eller liknande. Så visst går det bra att kränka integriteten även manuellt. Men det kräver lite mera arbete och tar sin tid.

MM: Kanske är det bäst att sätta en tjänsteman vid varje dator. Någon som vet precis vad man kan och inte kan, vad man får och inte får.

EZÅ: Framför allt är det nödvändigt att se till, att ingen ADB-hantering blir olaglig enligt de krav som ställs idag. Personalutbildningen är därför viktig.

Vad är vitsen?

MM: Menar du att alla de ADB-register, som just nu används i de svenska kommunerna, är lagliga enligt de krav som ställs idag?

EZÅ: Huruvida kommunerna har olagliga register — och om de i så fall har det i större utsträckning än andra — är omöjligt att svara på.

Det har aldrig gjorts någon utredning om den saken. Det kan dessutom vara rätt besvärligt för de ansvariga att säkert bedöma huruvida ett register är olagligt eller inte. Inte minst i dessa dagar, när det pågår så stora förändringar inom många kommuner. Man organiserar om, slår ihop vissa nämnder och delar andra. Man har register, som man sökt licens för, och därmed fått en allmän behörighet att föra. Därutöver har man ofta register som det krävs speciella tillstånd för. Vad händer med dessa när organisationerna förändras? Sådana frågor kommer vi på förbundet säkert att konfronteras en hel del med. Och kanske finns det ett mörkertal. Kanske finns det informationssystem som kommer att kräva så mycket extra bearbetning — då det visar sig att man inte har rätt att använda en lång rad sökord och begrepp — att man i användarkommunen måste ställa frågan: Vad är vitsen, jämfört med att ha det hela det manuellt?

Den kommunala självstyrelsen

EZÅ: I detta sammanhang vill jag passa på att påminna om det kommunala självstyret — som är fastlagt i grundlagen. Kommunerna skall i stora drag själva bestämma inom sitt geografiska område. De skall själva kunna fatta de beslut som berör människor som bor och vistas där. En fråga som man inom kommunerna ofta bör ha i bakhuvudet är denna: Hur ställer sig egentligen detta eller detta påbudet i förhållande till den kommunala självstyrelsen? Som förbund och intresseorganisation har vi som en av våra absolut viktigaste uppgifter att bevaka alla frågor som kan röra eller hota självstyret. Tittar man då på datatekniken. Vilka omständigheter skall få styra utvecklingen? Vilka regler skall styra och påverka själva tekniken? Vilka befogenheter skall staten ha att styra och ställa i kommunerna?

Ett handlingsutrymme man bör ta tillvara

MM: Men de lagar och förordningar som finns måste väl ändå respekteras. Också av kommunerna.

EZÅ: Självklart. Men vad är datalagen? Precis som i många andra fall rör det sig om en ramlagstiftning. Där finns målsättningar. Där finns vissa fastlagda ramar. Men inga mera detaljerade föreskrifter. När det gäller hur man lite mera konkret skall göra med burken och med papperen — det vill säga den vardagliga tillämpningen av lagen — finns det alltså ett visst handlingsutrymme. Det är ett utrymme som man inom kommunerna bör vara noga med att ta tillvara.

MM: Menar du att det skulle kunna vara lite av en smaksak hur man definierar vad som exempelvis är "intrång i den personliga integriteten".

EZÅ: Det står i varje fall öppet för flera tolkningar än en.

Så komplicerat är det

MM: Personligen är jag förstas inte trakterad av tanken på att vem som helst skulle kunna få fram upplysningar om mig på någon sorts

lättilgänglig, lättmanövrerad informationsterminal. Samtidigt skulle jag näppeligen ge mig ut och demonstrera om man i min kommun införde sådana rutiner, ifall det begränsade sig till uppgifter, som under alla förhållanden klassas som allmänna och offentliga. Slutligen har jag inte kunnat undgå att imponeras av de många fördelar som kan uppnås med ett system, som det i Varberg — både för politiker och tjänstemän. För att inte tala om allt det springande och ringande som med enkla medel kan sparas in.

EZÅ: Så komplicerat är det.

MM: Så ambivalent är jag.

Att klä kommunernas önskemål i juridisk dräkt

EZÅ: Det är du säkert inte ensam om. Vad jag vill komma fram till är att om kommunerna, för att rationalisera sin verksamhet och öka servicen, önskar pröva olika vägar och ADB-hjälpmedel — till exempel medborgarkontor, presentationsterminaler, system av typen Info Plus eller andra varianter, som kanske uppstår till följd av nya organisationsstrukturer. Då är det en viktig uppgift för oss på kommunförbundet att uppmärksamma detta. Att framföra kommunernas åsikter till statsmakterna. Att komma med konkreta förslag — genom att till exempel klä kommunernas åsikter och önskemål i juridisk dräkt och arbeta ut förslag till olika typer av försökslagstiftning.

MM: Det låter som en rolig uppgift.

EZÅ: Visst är det det. Att arbeta med medborgarkontoren är till exempel mycket spännande. Det har så många rättsliga aspekter. Det väcker funderingar om sådant, som aldrig belysts tidigare. Det känns också positivt att den typ av frågor, som har att göra med förbättrad service till allmänheten, betonas i årets budgetproposition.

Borde lagstiftarna ligga lågt?

MM: Samtidigt handlar det inte bara om avvägningar mellan olika inhemska intressen. Medan datalagsutredningen arbetat med förslag till ny lagstiftning, har vi ansökt om att komma med i EG. Även inom EG håller man på med liknande lagstiftningsfrågor. Ser man då till rättsliga förhållanden och traditioner inom övriga Europa, så framstår det — efter vad jag förstått — som ganska osannolikt att vi i Sverige kommer att kunna bevara den speciella typ av öppenhet, som brukar sammanfattas under begreppet "offentlighetsprincipen". Medför inte detta att våra lagstiftare borde ligga lågt? Dels för att vi måste bli klara över om, och i så fall när, vi kommer med i EG. Dels för att vi behöver veta mera om hur lagstiftningen inom EG skall se ut?

Offentlighetsprincipen och EG

EZÅ: Det är riktigt att man inom EG inte har någon motsvarigheter till den offentlighetsprincip, som finns i de nordiska länderna. På sin höjd garanteras medborgarna rätt att ta del av de uppgifter myndigheten har om dem själva. Andra uppgifter kommer man inte åt. Det är

därför många som oroar sig för att ett inträde i EG skulle medföra att vi går in i en sorts slutenhet, någon sorts dunkel — just genom att vi måste göra avkall på vår offentlighetsprincip. Men det finns också andra ståndpunkter. Tyska forskare har till exempel studerat det här med offentlighet inom olika EG-länder och inom de nordiska länderna. De lägger stor vikt vid den EG-princip, som innebär att harmonisering av de olika ländernas lagstiftning *inte* betyder att man måste ta "den lägsta ribban" som utgångspunkt.

Nordisk offentlighetsprincip som måttstock

EZÅ: När jag var på en konferens i Danmark omkring dessa frågor, menade dessa tyska forskare att man välkomnar de nordiska ländernas inträde, just för att det därigenom kan bli aktuellt med en större öppenhet inom gemenskapen. Det *kan* alltså bli på det viset, att man väljer att ta den mest öppna lagstiftningen som utgångspunkt. Att den offentlighetsprincip som vi har här blir måttstock inom EG. Men än så länge *vet* vi ingenting om detta.

Datalagsarbetet fortgår hela tiden

EZÅ: Men det finns också andra sätt att närma sig det här med offentlighetsprincipens vara eller inte vara. Man bör till exempel lägga på minnet, att hela den nationella lagstiftningen inte blir ogiltig bara för att ett land går in i EG. Det är alltså tänkbart att vi inom våra egna gränser kan välja att bevara den grad av öppenhet som vi är rädda om.

MM: Men framtiden är ändå rätt diffus. Är det i ett sådant läge meningsfullt att stifta en ny nationell datalag? Eller borde vi avvakta utvecklingen och under tiden nöja oss med det lappverk som nu finns?

EZÅ: Datalagsarbetet fortgår hela tiden och kan inte vila i väntan på att EG-frågorna blir lösta. Vi vet inte hur många år det dröjer. Nu har vi dessutom EES-avtalet att ta hänsyn till. Så det hela utspelar sig inte i något lufttomt rum. Utredarna har sina direktiv, men följer också hela tiden utvecklingen i vår omvärld — som faktiskt består av mer än EG.

Är det en integritetslagstiftning vi behöver?

EZÅ: Bland annat vet jag att det förs resonemang kring frågan om vi skall ha en särskild datalag. Kanske är det i stället en integritetslagstiftning vi behöver? En lagstiftning som reglerar både manuell hantering av personuppgifter och hantering med hjälp av ADB? I det övriga Europa finns ingen datalag, som helt liknar vår. Där kan man i stället finna olika typer av integritetslagstiftning, det vill säga lagar som inte bara reglerar användningen av ny teknik, utan även hanteringen av personuppgifter som registreras på andra sätt.

MM: Nu förstår jag äntligen varför jag blev en smula häpen, när det gick upp för mig att det enda syftet med datalagen är att skydda den personliga integriteten! Jag trodde att den täckte mera. Syftet framstod samtidigt som så stort och lagen som rätt liten. Det är ju bara inom ett enda, dessutom snabbt föränderligt, *teknikområde* den kan tillämpas.

Det kommer att dröja

EZÅ: Det är bland annat sådant den parlamentariska datalagsutredningen — som skall komma med sitt slutbetänkande i höst — har att fundera över. Och även sedan utredningen sagt sitt kommer det att dröja innan en ny lagstiftning kan tas i bruk. Låt oss säga att det läggs ett förslag till hösten. Detta förslag skall sedan på remissrunda till många myndigheter och organ. En del av de förändringar, som väntas ingå i förslaget, kommer sannolikt att vara av den karaktären, att det krävs ändringar i grundlagen. Detta i sin tur innebär att beslut måste fattas av två på varandra följande riksdagar. Först därefter kan en ny lag träda i kraft.

Ord på vägen

EZÅ: Innan jag måste avbryta vårt samtal vill jag skicka med dig ytterligare några ord på vägen. I sitt yttrande med anledning av datalagsutredningens förslag har vår styrelse betonat, att det är ett *självklart* kommunalt intresse att värna om sina medlemmar. Kommunerna har givetvis ett primärt intresse av att se till, att de människor som bor och vistats inom dess gränser har ett fullgott skydd för den personliga integriteten. Men detta utesluter inte att man inom kommunerna gärna ser en datalagstiftning som öppnar möjligheter att rationalisera och sänka kostnaderna och *samtidigt* gör det möjligt att förbättra servicen till allmänheten.

Den gamla lagen är ett rätt så trubbigt instrument

Utöver uppgiften att handha lagstiftningsärenden som berör grundlagarna, en stor del av den lagstiftning som gäller de enskilda medborgarnas förhållande till staten och andra offentliga organ samt lagstiftning om enskildas inbördes förhållanden, fungerar Justitiedepartementet bland annat som överinstans i samband med överklaganden till regeringen av vissa ärenden. Till de myndigheter som sorterar under Justitiedepartementet hör bland annat Datainspektionen. I följande avsnitt sammanfattas ett samtal mellan Erik Göransson (EG) — rättssakkunning och ansvarig handläggare för datalagsfrågor i Justitiedepartementet, därtill expert i datalagsutredningen — och rapportförfattaren (MM).

MM: Jag är mycket medveten om att det är ni på Justitiedepartementet som för närvarande bereder "fallet Varberg" för regeringens räkning och att du därför inte kommer att uttala dig om någonting som mera direkt har med Info Plus att göra. För att bilden av beslutsgången, när det gäller rättsfrågor som berör ADB-utvecklingen i största allmänhet... för att den bilden skall bli någorlunda komplett vill jag ändå ställa några frågor. Hur vanligt är det till exempel med den här typen av ärenden, det vill säga överklaganden av beslut från Datainspektionen?

EG: Det är inte särskilt vanligt. Jag skulle tro att det rör sig om ett tiotal fall per år.

MM: Hör det till undantagen att regeringens beslut avviker från Datainspektionens?

EG: Lagstiftning och lagtolkning handlar ju mycket ofta om avvägningar mellan var för sig angelägna intressen — och då med utgångspunkt från det samhällsskick man befinner sig i. Visst ändras en del överklagade beslut från DI. Men knappast flertalet. Vad gäller ADB är det, med tanke på teknikens möjligheter, alldeles nödvändigt att göra avvägningar mellan effektivitet och integritet. Man måste med andra ord förvissa sig om att ADB-hanteringen inte innebär ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Dock kan man inte med bestämdhet säga att integritetsintresset alltid måste ta över. Ibland kan man hamna på en punkt, där integritetshänsyn inte får omöjliggöra en normalt effektiv ADB-användning. Men det finns utan tveivel en gräns. Bortom den väger integriteten tyngre än effektiviteten.

Registerlagar och registerförordningar

EG: Inte minst gäller detta här i Sverige, eftersom vi har vår offentlighetsprincip, som ju tillämpas även när uppgifterna finns på dataregister, och det finns sammanställningsmöjligheter som kan vara integritetskänsliga. Detta har bland annat lett till att vi, utöver bestämmelserna i datalagen, även har ett antal registerlagar och registerförord-

ningar⁸. Som ett litet exempel kan jag nämna den registerförordning som styr diarieföringssystemet vid våra allmänna domstolar — tingsrätter och liknande. Där anges vilka uppgifter som får registreras i deras ADB-baserade diaries. Lagstiftaren har alltså gått igenom vilka uppgifter som kan behövas i just det sammanhanget — och det är för övrigt ganska många. Därpå har man har begränsat sökvägarna. Myndigheten får — till exempel — inte söka på yrken, titlar och brottsrubriceringar, så att de får fram sammanställningar till exempel över vilka läkare som dömts för fortkörning.

Samma begränsningar för myndighet och allmänhet

MM: I det fallet har man alltså lagstiftat om begränsningar av den sortens sökbegrepp, medan vem som helst kan söka i domstolarnas ADB-diarier utifrån namn och personnummer?

EG: Ja, i princip. Man har gjort den bedömningen att tingsrätten för egen räkning inte behöver kunna söka vare sig på brottsrubriceringar eller yrke/titel. Genom att — i en särskild förordning — föreskriva begränsningar av den här typen hindrar man i det här fallet både myndigheten och allmänheten från att göra vissa sammanställningar. Sedan är det myndigheten själv som väljer på vilket sätt man låter allmänheten få tillgång till sina offentliga uppgifter. Det kan alltså ske via en presentationsterminal. Men det kan lika gärna ske på annat sätt, till exempel genom att man tar fram de begärda uppgifterna på papper. Inom just det här området finns det givetvis även en hel del personregister, till exempel hos polisen, som ingen utomstående kan komma åt, eftersom de är sekretessbelagda.

Integritetskänsliga register underställs parlamentets prövning

MM: Sammanfattningsvis innehåller alltså registerlagar och registerförordningar bindande bestämmelser vad gäller användningen av ADB inom avgränsade verksamhetsområden. Förekommer det många sådana regleringar?

EG: För närvarande finns det omkring åtta registerlagar och kanske det dubbla antalet förordningar, till exempel den jag nyss nämnde. Och det arbetas på att ta fram flera. Både regering och riksdag har uttalat sig för detta, eftersom man gärna ser att avgöranden om integritetskänsliga register underställs parlamentets prövning.

MM: Kommer den här typen av specialregleringar att så småningom infogas i den nya datalag som håller på att utarbetas?

⁸ *Lagar* kan inte stiftas, ändras eller sättas ur spel på annat sätt än genom beslut i riksdagen. *Förordningar* — som även kan kallas *regeringsförfattningar* — är en typ av rättsregler, som får beslutas av regeringen. Ett undantag är tryckfrihetsförordningen, som är en grundlag. Förordningar är lika bindande som lagar, men har inte samma konstitutionella valör. Detta innebär att det är lagen som gäller, vid konflikt mellan en förordning och en lag.

Den nya datalagen

EG: Det är svårt att förutse hur man rent lagtekniskt kommer att lösa just den frågan. Däremot kan man konstatera att den gamla lagen är nästan tjugo år och skapad för sin tids stordatormiljö. Idag står det betydligt mera sofistikerade persondatorer på vart och vartannat skrivbord. Var och en rymmer ofta lika mycket information som de tidigare — relativt fåtaliga — stordatorerna. Det innebär att den gamla lagen, med sin inriktning på tillståndsgivning, kommit att bli ett rätt så trubbigt instrument. Av detta skäl tillsattes 1989 datalagsutredningen för att se över nuvarande lagstiftning. En särskild utredare har, tillsammans med experter, hittills tagit fram tre delbetänkanden. Helt i enlighet med planerna fortsätter nu utredningsarbetet under parlamentarisk medverkan av ledamöter från samtliga riksdagspartier. Det är naturligtvis omöjligt att förutskicka hur det slutliga lagförslaget kommer att se ut, men i de betänkanden som ligger till grund för det fortsatta utredningsarbetet kan man ändå spåra en hel del intressanta drag. Man har till exempel *inte* tänkt sig att utvidga lagen till att gälla även manuella register, något som lagts fram i ett förslag till direktiv inom EG.

Samtycke och aviseringsplikt i förslaget till EG-direktiv

EG: Inom EG presenterade man hösten 1990 ett förslag till direktiv för skydd för personuppgifter⁹. I dessa direktiv anger man en mycket hög nivå på integritetsskyddet — en högre skyddsnivå än vad den svenska datalagen har. Dels är det tänkt att skyddet skall omfatta även manuella register. Dels bygger förslaget till EG-direktiv till stora delar på, att de som för registren skall inhämta samtycke från dem man ämnar registrera. Dessutom föreskrivs en omfattande aviseringsplikt gentemot såväl dataskyddsmyndigheten som den enskilde i samband med bearbetningar av och utlämnande från registren. Vissa tycker att det här är ett ganska byråkratiskt förslag, men om man jämför direktiven med den tyska lagstiftningen inom detta område — som i hög grad bygger på informerat samtycke och aviseringsplikt — så uppfyller den i princip de krav som återfinns i direktivet.

En konsekvens av vår offentlighetsprincip

MM: Ifall vi inte går in i EG — riskerar vi då att få ett sämre integritetsskydd än vad man kan tänka sig att lagstifta om inom gemenskapen?

EG: En av förklaringarna till varför förslaget till EG-direktiv uppvisar en högre skyddsnivå än vår nuvarande lagstiftning, är denna;

⁹ Ett andra förslag till EG-direktiv väntas under sommaren 1992. EG:s ministerråd kan förväntas anta detta tidigast hösten 93. Därpå följer en tvåårig implementeringsperiod inom EG-länderna. Dessa skall genom egen lagstiftning uppfylla den skyddsnivå beträffande personuppgifter, som föreskrivs i direktiven, eller — om de så önskar — tillämpa en högre skyddsnivå.

man kan säga att vi i Sverige inte *äger* våra personuppgifter på samma sätt som medborgarna i många andra länder. Det är en konsekvens av vår offentlighetsprincip. Den innebär ju att vem som helst anonymt kan gå in och titta i myndigheters register och läsa vissa uppgifter om mig, till exempel om min taxerade inkomst. För en sydeuropé skulle något sådant vara otänkbart. Å andra sidan är offentlighetsprincipen något som vi haft i över tvåhundra år, och som ingår i vår rättstradition. Det är dessutom många i vår omvärld som är imponerade av hur den fungerar. Den ger ju, inte minst för massmedierna, enastående möjligheter att kunna kontrollera våra myndigheter och informera om deras agerande. Samtidigt fungerar den som en press på myndigheterna att arbeta effektivt och sköta sig även på andra sätt.

Förstärkt integritetsskydd

EG: För att återkomma till din fråga om skyddet av personuppgifter i den kommande svenska lagstiftningen, så framgår det av direktiven till datalagsutredningen, att hänsyn skall tas inte bara till EG utan också till andra internationella bindningar. Redan flera år innan utredningen startade hade vi i Sverige till exempel tillträtt en konvention från Europarådet om skydd för personuppgifter vid ADB-registrering. Konventionen innehåller mera allmänna regler, som vi anser att vi uppfyller. Men de har inte samma skyddshöjd som reglerna i EG-direktiven.

MM: Vad innebär det i praktiken?

EG: Tittar man lite närmare på utredningens delbetänkanden, så finner man att utredningen i sina överväganden noga beaktar EG-direktiven. Den nya datalagen kan därför förmodas bygga på, att det i större utsträckning än idag skall krävas samtycke från den enskilde för registrering.

MM: Alltså ett förstärkt integritetsskydd?

EG: Det kan förväntas. För även om vi *inte* skulle gå in i EG blir vi säkert tvungna att anpassa oss efter den skyddsnivå, som råder där. Det kommer nämligen, med stor sannolikhet, att bli på det viset att personuppgifter inte kommer att tillåtas att överföras från ett EG-land till ett icke medlemsland med mindre än att det mottagande landet tillämpar en skyddsnivå, som är tillfredsställande, sett ur EG-perspektiv.

Samtycke i samband med diarieföring?

MM: Skulle resultatet då kunna bli att kommunerna — ifall de nu använder sig av ADB för sin diarieföring — måste begära samtycke från var och en som skriftligen tar kontakt med ett kommunalt organ?

EG: Den situationen regleras i grunden av tryckfrihetsförordningens principer om offentlighet och sekretesslagens om diarieföringsskyldighet. Därför har jag svårt att tänka mig att det från datarättslig synpunkt kan komma att krävas någon form av samtycke i just detta avseende. Sedan är det en annan fråga på vilket sätt man får lämna ut

uppgifterna. I det här sammanhanget kan det också vara värt att konstatera, att ett diarium inte behöver innehålla mer än fyra uppgifter per ärende, nämligen diarienummer, ankomstdatum, ingivare och ärenderubricering.

MM: Just *den* typen av frågor — vad ett ADB-diarium får innehålla och på vilket sätt uppgifterna får lämnas ut — skulle alltså kunna regleras mera precist genom den moderniserade lagen?

EG: Lagen kommer troligen att ta upp olika verksamhetsområden eller branscher på ett annorlunda sätt än hittills. Enligt datalagsutredningens första delbetänkande är det tänkt att den framtida lagen skall vara det övergripande regelverket. Sedan skall Datainspektionen ges möjlighet att utfärda detaljnormer för olika branscher och sektorer.

Ändringar i licens- och tillståndssystemet

EG: Till att börja med — det vill säga på sjuttioalet — krävdes det tillstånd från Datainspektionen för i princip alla typer av personregister. Detta förfarande ersattes 1982 med en *anmälningsplikt*. Som det nu är har alltså var och en som vill inrätta och föra ett personregister¹⁰ — med undantag av sådana register som inrättas av en enskild och är avsedda uteslutande för personligt bruk — skyldighet att anmäla detta till Datainspektionen. Den som anmäler ett eller flera sådana register erhåller *licens* från DI och får betala licensavgift¹¹ — en avgift för varje registeransvarig, oavsett antalet anmälda register. Dessa licensavgifter används sedan för att finansiera Datainspektionens verksamhet. I det här avseendet har datalagsutredningen inte föreslagit några större förändringar.

MM: Du talar alltså om register, som inte bedöms som integritetskänsliga. Men beträffande de register, som innehåller mera känslig information kan man alltså vänta sig ändringar i lagen?

EG: När det gäller personregister, där den registeransvarige inte har någon anknytning till de registrerade, och sådana register som innehåller känslig information¹², så krävs det enligt gällande lagstiftning *särskilt tillstånd* från Datainspektionen. Utredningen föreslår nu att man, genom att reglera användningen av personuppgifter i den nya lagen, skall kunna införa ett *anmälningsförfarande* även vad gäller denna typ av register. Det skulle i praktiken innebära, att det nuvarande tillståndssystemet slopas helt och hållet. Datainspektionen ges i stället möjlighet att *detaljnormera* användningen av personregister inom olika branscher och sektorer. För att DI skall få befogenhet att utforma denna typ av bindande bestämmelser torde krävas en ändring av regeeringsformen, det vill säga en grundlagsändring.

¹⁰ — t ex vanliga kund/faktura/löneregister, som innehåller personuppgift, exempelvis namn på anställda eller på kontaktpersoner hos kund/leverantörsföretag —

¹¹ I juni 1992 uppgår licensavgiften till 435 kr per år.

¹² — t ex uppgifter om någons sjukdom, hälsa, politiska åskådning eller värderande uppgifter, som information om en persons betalningsförmåga —

Skärpt tillsyn ett av huvuddragen i en reformerad datalag

MM: Kommer kontrollen av att datalagen efterföljs att skärpas, som en konsekvens av detta?

EG: Tillsammans taget skulle dessa förändringar komma att leda till att man på Datainspektionen får möjlighet att ge sig ut på fältet och *bedriva tillsyn* i större utsträckning än vad som sker idag, då en mycket stor del av DI:s nuvarande verksamhet består i att pröva och bevilja tillstånd. Skärpt tillsyn är alltså ett av huvuddragen i en reformerad datalag.

MM: När det gäller den offentliga sektorn är det här med anmälan till DI och ansökan om tillstånd kanske inget större problem. Men tror du att alla företag ute i landet är riktigt medvetna om, att en del av deras databurna information klassas som personregister och därmed enligt lag skall anmälas till Datainspektionen?

EG: Datainspektionen har för närvarande utfärdat uppemot 40 000 licenser. Enligt olika uppskattningar räknar man med att det kan finnas 200 000—500 000 anmälningspliktiga personregister här i landet. Man kan alltså förutsätta att det finns ett stort antal registeransvariga, som inte anmält sig till DI. Det är en öppen fråga ifall det bland dessa register även förekommer sådana som innehåller mera känslig information — och alltså inte enbart är anmälningspliktiga, utan dessutom kräver särskilt tillstånd. Men det är naturligtvis mycket som talar för, att det i första hand är de personregister som förs inom myndigheterna, som innehåller de mest integritetskänsliga uppgifterna.

Inte som en blix från klar himmel

MM: 1989, när datalagsutredningen tillsattes, fanns inga förslag till EG-direktiv, inget EES-avtal och än mindre hade Sverige lämnat in en ansökan om medlemskap i EG. Hur har allt detta påverkat utredningsarbetet?

EG: Inte så mycket, som man kanske kunde tro. Jag har redan nämnt att det har ingått i datalagsutredningens direktiv, att hänsyn skall tas inte bara till EG utan också till andra internationella förhållanden. De förändringar du beskriver har inte kommit som en blix från klar himmel och därför inte heller kullkastat förutsättningarna för utredningens arbete. Trots att det finns så många olika lösningar på de datarättsliga problemen i olika länder, är det ett faktum att stora datamängder flyter fram och tillbaka över gränserna. Inte minst av denna orsak är det internationella samarbetet inom datajuridiken både nödvändigt och intensivt.

Ett visst men inte otillbörligt intrång

Riksdagens Konstitutionsutskott (KU) bereder ärenden om grundlagarna och annan lagstiftning i konstitutionella ämnen. Datalagstiftningen hör till utskottets beredningsområde. Till uppgifterna hör också att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I följande avsnitt sammanfattas ett samtal mellan juristen Ingvar Åkesson (IÅ) — föredragande i Konstitutionsutskottet — och rapportförfattaren (MM).

MM: Det är regeringen som är sista instans i samband med överklaganden av beslut från Datainspektionen. Hur kan då riksdagens konstitutionsutskott komma in i bilden?

IÅ: Riksdagen är enligt grundlagen förbjuden att fatta beslut i så kallade förvaltningsärenden. Det är regeringen som avgör den typen av frågor, och riksdagen kan inte gå in och ändra ett sådant regeringsbeslut. Detta hindrar inte att konstitutionsutskottet kan komma in i bilden. Regeringen styr visserligen riket, men riksdagen är folkets främsta företrädare — och politikerna i KU är riksdagens granskningsorgan visavi regeringen.

Konstitutionsutskottets roll

MM: KU kan alltså granska regeringens handläggning av ett ärende, till exempel inom ADB-området?

IÅ: Javisst. Sådan granskning förekommer då och då, och kan påbörjas av olika skäl. Den traditionella KU-granskningen utlöses av att en eller flera riksdagsledamöter lagt fram så kallade granskningsanmälningar. Men ett avgörande i regeringen kan också utlösa en annan typ av riksdagsärenden. Ledamöterna kan nämligen lägga fram motioner med anledning av ett regeringsbeslut, som de av en eller annan orsak anser vara felaktigt. Konstitutionsutskottet kan dessutom komma med egna förslag, så kallade utskottsinitiativ, med anledning av ett regeringsbeslut. Allt detta kan i sin tur resultera i lagändringar eller ny lag, till exempel en ny registerförfattning¹³. I samtliga dessa fall är det KU-kansliet¹⁴, som bereder och föredrar ärendena inför utskottet, som redovisar utskottets syn på regeringens lagförslag samt redovisar de lagförslag och andra riksdagsbeslut, som utskottet står bakom.

¹³ Ordet *författning* används som samlingsbegrepp för många olika typer av rättsbestämmelser, såväl konstitutionella bestämmelser (som anger hur ett land skall styras), som lagar, förordningar, stadgar, påbud mm. *Registerförfattningar* är speciella lagar eller förordningar som reglerar användningen av personuppgifter på ADB-medium inom visst — som regel integritetskänsligt — område, t ex folkbokföring, skatteuppbörd, lagsökning mm. Dessa författningar utgår i regel från de grundidéer, som återfinns i datalagen. Inom riksdagen bereds förslag till en registerlag av det riksdagsutskott, som svarar för det ämnesområde — till exempel folkbokföring, skatteuppbörd etc — som den nya registerlagen är avsedd att reglera.

¹⁴ — Konstitutionsutskottets tjänstemannaorgan —

Även mild kritik får ofta konsekvenser

MM: KU kan alltså granska och kritisera ett regeringsbeslut. Men inte gå in och ändra på redan fattade beslut?

IÅ: Nej. Men det finns å andra sidan inga begränsningar i utskottets initiativrätt. Även om KU inte kan upphäva redan fattade beslut, kan politikerna i utskottet reagera genom att exempelvis föreslå riksdagen att förtydliga befintlig lag, som en följd av vad som kommit fram i samband med en granskning. Vidare är regeringen som regel mycket lyhörd för alla former av kritik från KU. Även mycket mild kritik — påpekanden eller sådana granskningar som inte ens föranleder något uttalande från vår sida — fäster ju uppmärksamhet på en viss problematik och kan därmed få konsekvenser för regeringens fortsatta agerande inom det område där granskning skett.

Vissa intresseavvägningar svarar de folkvalda för

IÅ: Inom ADB-området har utvecklingen gått så snabbt att lagstiftningen hela tiden riskerar att bli akterseglad. Bland annat därför krävs ständiga intresseavvägningar. Det kan — som i det fall du redovisat — röra sig om myndigheters behov av att å ena sidan effektivisera, å andra sidan göra information om den egna verksamheten mera tillgänglig för allmänheten. Detta skall vägas mot den enskilda medborgarnas rätt till personlig integritet. Ett överklagande till regeringen medför att ansvaret för dessa avvägningar flyttas från Datainspektionens tjänstemän till politiker. Och även om det alltså är regeringen som fattar beslutet i det enskilda fallet, så kan i slutändan även riksdagen uttrycka sin åsikt om det beslut som fattats. Slutligen är det alltid de folkvalda i riksdagen som svarar för intresseavvägningen, ifall användningen av ett ADB-register blir föremål för registerlagstiftning.

Konturerna av ett helt liv

MM: Anser du att det inom riksdagen finns ett genuint intresse för den här typen av frågor?

IÅ: Det vill jag nog påstå. Riksdagen har bland annat uttalat att det är angeläget att nya registerförfattningar kommer till. Det rör sig ju om ett område, där tekniken nu har gått så långt att det knappast finns några begränsningar, när det gäller möjligheterna att göra olika typer av sammanställningar. Det är *tekniskt möjligt* att samla obegripligt stora informationsmängder om medborgarna i ett och samma personregister. På en kort stund skulle man ur en sådan databas kunna utvinna och ställa samman mängder av uppgifter om enskilda personer — något som det inte skulle ha stått i mänsklig makt att göra, ifall informationen enbart funnits på papper. Med tiden skulle man kunna få fram konturerna av ett helt liv! Uppgifterna kan naturligtvis vara mer eller mindre integritetskänsliga. Men redan det förhållandet att *möjligheterna* att ställa samman dem finns, får anses utgöra ett obehag för individen.

Ett visst men inte otillbörligt intrång

IÅ: Detta att underlätta arbetet, att göra livet lättare för beslutsfattare och anställda i företag och myndigheter, måste man som lagstiftare hela tiden ställa i relation till integritetsintresset hos dem som berörs. Samtidigt måste lagstiftaren tillåta att vissa uppgifter om medborgarna är tillgängliga i ett samhälle. Ett visst men inte otillbörligt intrång i integriteten måste alltså accepteras. Avsikten är att lagarna skall garantera detta. Ett sätt är då att se till att alla de personuppgifter som samlas, till exempel inom en myndighet, inte används för något annat ändamål än vad de ursprungligen avsågs att användas till. Vill man låta andra — allmänheten, företag, massmedia, andra myndigheter — få tillgång till dessa uppgifter, måste man räkna med att Datainspektionen rycker ut och meddelar sådana föreskrifter att integritetsskyddet fungerar. Man kan till exempel — genom föreskrifter från DI eller via registerlagar — förbjuda användningen av vissa sökbegrepp, bland annat personnamn och personnummer. ADB-systemen måste då konstrueras eller anpassas så att de kan tillgodose ett sådant krav. Man kan till exempel se till att det inte är tekniskt möjligt för någon, utanför den registeransvariga myndigheten, att fritextsöka på personnamn.

Inte lätt för kommunerna

MM: Detta med att man inte utan vidare kan använda varandras register inom de kommunala verksamheterna skapar akuta problem i de kommuner som, med stöd i den nya kommunallagen, nu är i färd att organisera om. Bland annat kommer ju en hel del kommunala verksamheter att flyta in i varandra, genom tillskapandet av nya kommunala nämnder.

IÅ: Ja, det är verkligen inte lätt för kommunerna. Trots att Datainspektionen gör ett bra arbete med sina allmänna råd, sitt informationsmaterial och sina föreskrifter, så uppstår det ständigt nya frågor, ständigt nya och komplicerade samspel.

En verklighet som ser helt annorlunda ut

MM: Betyder det att vi som individer löper rätt så stora risker för integritetsintrång? Eller anser du att vi har ett bra integritetsskydd, som det nu är?

IÅ: I början av sjuttioalet, när datalagen skrevs, var tekniken inte på långa vägar så raffinerad som den nu är. Men man kan nog ändå säga att vi här i landet har ett mycket klart medvetande om de risker för integritetsintrång, som alstras av datatekniken — och ganska så höga ambitioner när det gäller att förhindra denna typ av intrång. Det är inte många länder som har en liknande lagstiftning, men inte heller många länder som använder ADB-tekniken lika flitigt som vi gör. När det gäller stat och kommun kan man nog utgå från att de ansvariga anstränger sig att följa Datainspektionens regler och föreskrifter. Men det finns också en annan verklighet, som nog ingen myndighet kan överblicka. En verklighet, där man kanske inte ens känner till att de

ordbehandlingsdokument man samlar, och som innehåller uppgifter om enskilda personer, i lagens mening klassas som personregister. Och det är onekligen ett bekymmer.

Öppenhet förutsätter sekretess

MM: Paradoxalt nog är väl behovet av sekretessregler och integritetsskydd extra stort här i landet just på grund av den öppenhet, som anses råda här — genom vår tryckfrihetlagstiftning och den så kallade offentlighetsprincipen?

IA: Ja. Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen hänger ju väldigt intimt ihop, eftersom man i tryckfrihetsförordningen dels anger i vilka fall myndigheters handlingar får hemlighållas, dels föreskriver att detta skall regleras i särskild lag — det vill säga sekretesslagen. Datalagen i sin tur reglerar hanteringen av information när den samlas på ett specifikt medium, och är på så sätt mycket nära förbunden med såväl tryckfrihetsförordningen som sekretesslagen.

En oerhört svårtillgänglig materia

MM: Kanske blir alla de här problemen med integritetsskydd bra mycket lättare att lösa om vi kommer med i EG? Där håller man ju också på med lagstiftningsfrågor inom dataområdet — och där finns ju inte riktigt samma rätt till insyn i myndigheters agerande, som vi har.

IA: De nya EG-direktiven inom ADB-området bygger onekligen på andra förutsättningar beträffande offentlighet än våra. Men för det första vet vi ännu inte hur frågan om vårt inträde till EG kommer att lösas. För det andra är det — om vi blir medlemmar i EG — fullt möjligt att vi i Sverige kan komma att ha vissa särlösningar.

MM: Men vårt eget datalagsarbete fortskrider i oförminskad takt?

IA: Ja. Jag tror emellertid knappast det läggs fram något slutligt datalagsförslag i detta hus, innan vi har svar på den typen av frågor, som vi nyss berört. Ambitionen har varit att en mera tidsenlig datalag skulle komma att träda i kraft i januari 1995, men det är nog ganska tveksamt om den planen håller. Det rör sig om en oerhört svårtillgänglig materia — redan utan den problematik som EES-avtalet och relationerna till EG medför.

En kommentar

av Lars Malmborg

Informationsteknikens påverkan på kommunala gråzoner

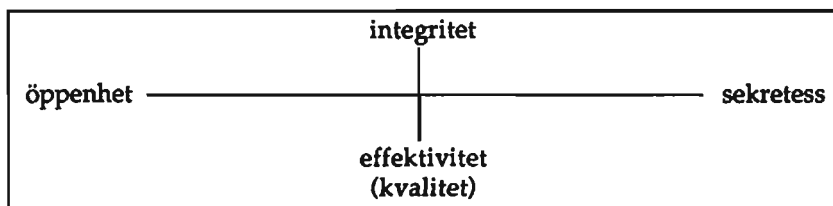
Maja-Brita Mossbergs intervjuserie med politiker och tjänstemän i Varberg kring deras datasökningsystem Info Plus ger många intressanta frågeställningar. Inte minst känns de svar och kommentarer som hon fått fram relevanta för många andra kommuner. Info Plus är en intressant lösning genom sin enkelhet, men är samtidigt typisk för många kommuners försök att hitta nya lösningar (med små resurser) på både ett effektivitetsproblem och ett informationsproblem.

Vad det delvis handlar om är det gamla problemet att när man inför ny teknik, i detta fallet informationsteknik, för att göra en organisation effektivare får man samtidigt en rad andra följeffekter som man inte tänkt på innan. Det kan gälla förhållandet mellan yrkesgrupper inom organisationen, förhållandet mellan ledning och linje och i kommunsektorn också förhållandet mellan beslutsfattare och tjänstemän.

Det som är besvärligt för studier av det här slaget är att det man vill studera ofta inträffat samtidigt som andra större förändringar. T ex har decentralisering av uppgifter skett (och sker) i en mycket bred omfattning inom den offentliga sektorn. Ansvar för genomförandet flyttas från stat till kommun men också inom kommunerna sker en utflyttning av ansvaret till de enheter som står närmast människorna. Detta måste man ha i minnet när man diskuterar förändringar för politiker och tjänstemän och behovet av tekniken i sig. Informationstekniken har visat sig vara en nödvändig del i denna förändringsprocess.

Konsten att vara öppen och effektiv

Rent teoretiskt kan man dela in detta frågekomplex i ett par motsatspar.



Delar av detta tar Maja-Brita Mossberg upp i den andra delen av sin rapport som består av en rad intervjuer kring ett faktiskt ärende. Ärendet gäller Datainspektionens behandling av Varbergs Info Plus-ärende och begränsningar av dess tillämpning på grund av datalagen.

Jag ska kommentera båda hennes avsnitt genom att dels gå igenom erfarenheter av ett utvecklingsarbete i Kalmar med anknytning till

dessa frågor, dels använda min erfarenhet från den kommunala sektorn allmänt.

Problemet är, som flera av de intervjuade påpekat, vårt dubbla krav i Sverige på effektivitet och öppenhet i den offentliga sektorn. Var för sig är dessa frågor inte omöjliga men sammantagna orsakar de problem då lösningen utgörs av informationstekniken.

Informationsteknik har i och för sig använts länge för att göra administrationen effektivare. Från början behandlades huvudsakligen ekonomi- och lönerutiner, senare tillkom beräkningsjobb av olika slag. Det senaste handlar om olika typer av administrativa rutiner bland annat sådana som brukar inordnas i begreppet kontorsinformationssystem (KI). Dessa åtgärder har sannolikt gjort kommunerna effektivare och kunnat genomföras utan större problem i inledningsfasen. Svårigheterna har uppstått när vinsterna inom varje enskilt område har minskat och den fortsatta lösningen handlar om att integrera olika områden.

Kommunen sysslar med en mängd olika vardagsfrågor

Till att börja med vill jag visa på en skiss av en kommun för att ge ett grepp om den mångfald aktiviteter som hanteras. Det finns skäl att lägga på minnet att detta inte är något typiskt svenskt utan så ser det i stort sett ut i hela Europa. Förhållandet mellan statligt, regionalt och kommunalt ansvar varierar dock. Det unika med Sverige (Norden) är att så många av dessa funktioner beslutas just lokalt. EG:s omhuldade närhetsprincip (subsidiaritetsprincip) pekar kanske mot att detta blir vanligt även i det nya Europa. Det ska dock påpekas att i södra Europa är flertalet kommuner mycket små, som de var i Sverige före kommun-reformerna.

Följande skiss visar alltså inte hur organisationen ser ut i en viss kommun utan på de ansvarsområden som kommunerna har. Verksamheter kan drivas i privat eller egen regi, nämndstrukturen ser olika ut från kommun till kommun och den ändras över tiden. Förändringen nyligen av kommunallagen har skett för att kommunerna ska kunna ändra sin organisation efter de lokala behoven. Kommuner är olika i storlek, från Stockholms 680 000 till Bjurholms 3 000, och behovet växlar också kraftigt från den expanderande förortskommunen utanför storstaden med många barn till den lilla landsbygdskommunen med många äldre.

Datalagen och många andra centrala direktiv har tillkommit i en tid då alla kommuner förväntades se likadana ut och inte ändras annat än efter centrala direktiv. Det var enklare så för staten. 90-talet kommer att erbjuda en komplex framtid där kommunerna inte ser ut på ett sätt utan på många.

Detta leder också till att centrala organ, som kommunförbundet, måste arbeta på ett helt annat sätt än tidigare liksom de konsultföretag som haft färdiga mallar för alla kommuner.

Skiss över kommunal verksamhet

Kommunledning

Myndighetsnämnder

Bygglöv och
planfrågor
Miljöfrågor
Räddningstjänst
Socialtjänst

Intern service

Lokaler
Personalhälsovård
Inköpsfunktion
Televäxel
Vaktmästeri

Kommunalteknik och infrastruktur

Vatten och avlopp
Renhållning
Vägar och parker
El
Fjärrvärme
Bostäder
Hamn
Industrifastigheter
Industrimark

Kommunal service

Barnomsorg
Grundskola
Gymnasieskola
Komvux
Äldreomsorg
Handikappomsorg
Sjukhem
Kultur
Fritid
Sjukvård i vissa kommuner

Som framgår av skissen ger de olika områdena helt olika förutsättningar när man diskuterar öppenhet och integritet. Socialtjänsten är mest sekretesskyddad medan bokning av tider på idrottshallen är rätt harmlös.

Decentralisering som en möjlighet med datateknik

I Kalmar kommun, liksom i andra kommuner, har de framtida kraven på förändring av verksamheten mötts med en fortlöpande decentralisering av beslutsfunktioner. År 1976 togs ett beslut om att flytta ut många av de beslutsbefogenheter som då fanns på kommunfullmäktige till nämnderna. Det innebar bland annat att mycket av den detaljkontroll som fullmäktige kunnat utföra försvann och nämnderna fick ansvar att hantera sin ekonomi. Denna process var genomförd kring 1982 och då tog kommunen beslut om att nämnderna i sin tur skulle föra ut ansvar direkt till fältet; en skola, ett daghem eller en äldreomsorgsgrupp.

Det var i denna process som vi märkte, (mitten av 80-talet) att datatekniken inte hängde med.

Tekniken var alldeles för krånglig att föra ut till det enskilda arbetsstället och faktiskt också för dyr. En kommun har, som påpekas i rapporten om Varberg, ett stort antal små arbetsställen spridda över en

stor yta. Efter många försök föddes tanken på ett projekt med Televerket inom Demotelprogrammet. Detta projekt hade tre steg där det första innebar en sammankoppling av kommunens alla arbetsplatser via telefonväxeln. På detta sätt skapades ett system som gjorde det enkelt för skolexpeditionen, daghemsföreståndaren etc att komma i kontakt med Kommundatas personal- och ekonomisystemen i Lund och Älvsjö som vi utnyttjade.

Nästa steg har varit att införa ett (kontorsinformationssystem) KI-system där det viktigaste i inledningen har varit elektronisk post men där också diariesystem och andra liknande system ingått i diskussionen. Som framgått av Varbergs bemödanden är detta inte så enkelt. Det tredje steget som diskuteras för närvarande är etappen "öppen kommun". Tanken är att öppna delar av den kommunala informationen för företag och allmänhet. Det har i första hand tänkts vara sådan information som man som användare har direkt användning av. Det kan vara vad som händer med mitt bygglov, vad har jag för plats i en kö, vad finns det för lediga bostäder i kommunen och sådana saker som bokning av tider.

Däremot har allmän kommuninformation inte varit på tal eller för den delen ärendehantering. Det senare har för övrigt behandlats i ett annat Demotel-projekt kallat MISO (Medborgarinformation). I MISO-projektet finns en vidare tanke nämligen att man på ett och samma ställe ska kunna behandla merparten av de frågor och ärenden som berör den enskilde i förhållandet till den offentliga sektorn.

Därmed kan man skissa på fyra nivåer av öppenhet mellan kommunen och dess invånare:

- Passiv information, typ anslagstavla, där man kan på en skärm få fram allmän information om kommunen.
- Öppen kommun, aktiv information om ärende eller köer.
- Medborgarkontor, kommuninformation och ärendehantering.
- MISO, medborgarkontor för hela offentliga sektorn.

Dessa skilda nivåer ger upphov till olika frågor kring teknisk komplexitet men framför allt när det gäller integritet. För ska det vara någon större vinst med de två senare kontoren måste man kunna tänka sig att samma person kan hantera olika register. I det första fallet olika register inom kommunen och i det andra fallet register för hela eller delar av den offentliga sektorn.

Politikerrollen en omöjlig uppgift?

Jag får ibland en känsla av överklighet när olika skribenter försöker beskriva vad en enskild politiker ska mäta med. Jag tycker ofta den enskilde forskaren, myndigheten eller debattören överskattar vad som är mänskligt möjligt. En mer nyanserad syn tror jag behövs i den fortsatta debatten, det må gälla kunnandet om gatuteknik såväl som integritetsfrågor.

Inom ekonomisk teori och informationshantering har vi accepterat att informationsbilden alltid måste vara ofullständig. Beslut tas alltid under osäkerhet. Det känns därför främmande att man kan tro att alla politiker ska vara till fullo "pålästa" eller ha goda aktuella lagkunskaper och god lagtolkningsförmåga eller att man som ny politiker ska klara frågor som rör industrilokalisering eller försäljning av fastigheter.

Det man glömmer då är dels att kommunerna fungerar mycket genom partiernas inre dialog, dvs större ärenden har beretts i flera omgångar där många har fått komma till tals, dels att det finns en betydande kontinuitet inom partierna, dvs både erfarna och nya. De enda gånger som jag upplevt att det blivit problem är när något parti gått framåt kraftigt som centern på 70-talet, folkpartiet, moderaterna och miljöpartiet på 80-talet och nu senast KDS och Ny Demokrati. Då kan man komma i den situationen att det blir för många nya i förhållande till de erfarna.

En annan fråga som ofta tas upp är att det var bättre förr när kommunerna var små och greppbara. Alla kommuner var inte små ens förr, det fanns många medelstora och stora städer. Landskommunernas politiker hade heller inte mycket att säga till om i viktiga framtidsfrågor. Det var mest praktiska dagsärenden. Även i mindre kommuner spelade kommunalkamrern och inte minst konsulterna en viktig roll. Det är klart att det var lättare att vara politiker då. Hade vi fortsatt med samma system hade det reella inflytandet för viktiga framtidsfrågor säkerligen legat på regional nivå och dessa regionpolitiker hade haft motsvarande uppgift som dagens kommunpolitiker. Det reella problemet med politikerrollen hade varit detsamma men legat en nivå högre.

Målstyrning mot sakfrågor

Det har en längre tid funnits önskemål om att klargöra politiker- och tjänstemannarollerna. Denna debatt är viktig och de försök som görs ger erfarenhet och kunskap i den fortsatta utvecklingen. Det senaste är beställare-utförare-konceptet där politiker förväntas vara beställare. Problemet är att jag tror inte det går att hitta en entydig lösning på denna fråga därför att tjänstemanna- och politikerrollerna går om lott. Det är svårt att få fram klara skiljelinjer när samspelet rör sig i en gråzon, vilket jag dessutom tror är nödvändigt. I en sektor som ändras så snabbt som den kommunala kommer man aldrig att kunna dra upp entydiga och bestående gränser. Det går helt enkelt inte att formulera dessa tydligt nog. Tjänstemännen behövs i målsättningsarbetet och politikerna kommer aldrig att kunna släppa vardagen.

G Bergenheim i Varberg säger tex att "som politiker kan vi inte begränsa oss till att vara målsättningsprofeter och överlåta allt annat till tjänstemän. Det fungerar inte på det sättet.."

Å andra sidan kan det ibland gå för långt åt andra hållet som när kommunalrådet T Isaksson säger om ett ärende att det får inte "fastna

på plankontoret. Då är det viktigt att jag som politiker får veta det snabbt", underförstått att han då ska klara ut det. Självfallet ska kommunalrådet få de uppgifter han behöver men det är tveksamt om han själv ska jaga på ute i organisationen. Detta leder in på vad en politiker ska ha sin dator till och balansgången mellan ledande politiker och tjänstemän.

Massmedia har stort ansvar i denna fråga. Läsaren förväntas vara (är) mer intresserad av en sakfråga än ett program. Journalisten tycker säkert att det är lättare att arbeta med det enskilda ärendet än att se och redovisa hela sammanhang. Det borde dock vara viktigt att man bemödar sig om att få fram helheten.

Det påverkar politikerns sätt att arbeta för även om denne förväntas tänka i programtermer så måste han/hon kunna svara människor på gatan och journalister i enskilda ärenden. Dessutom förväntas det att han/hon ska kunna ge svar direkt.

En viktig fråga är då hur mycket information kommunalrådet själv ska kunna hantera dvs hur mycket expert ska en politiker vara och hur mycket tid ska denne sitta vid en dator jämfört med den direkta kontakten med medborgarna/väljarna.

Specialintresserade politiker som G Bergenheim tycker att lagstiftning är ett av de mest intressanta områdena för datorstöd med lagboken uppdaterad. H Persson däremot tackar nej till ekonomi på data: "Nej. Det där är jag inte betjänt av. Jag är ingen revisor. Att kunna ta del av det ekonomiska utfallet på data räcker inte, Det skulle bli för grovt. Jag vill ha nyanserade förklaringar." Däremot vill han ha möjlighet att följa enskilda ärenden så "att man snabbt fick koll på var de ligger i processen".

M Lorentzon har en mer optimistisk syn på datorns möjligheter och hon vill ha "Alla sorters statistik som visar vad saker och ting kostar ställt i relation till kvalitet är värdefullt". Hon vill också ha lagstiftningskunskap för att kunna ställa frågor men är tveksam till att få detta på data, "tungt att tränga in i".

Jag tycker att politikernas svar speglar en sund skepsis mot att få för mycket information. Det måste alltid vara det politiska samtalet och därmed dialogen med medborgarna som ska vara det viktiga. Lorentzons synpunkt på detta med kvalitet har också en annan sida. Vill man ha kvalitet måste man ha bra underlag. Men ett bra underlag, som folk- och bostadsräkningen betraktas av vissa som kränkande.

Datorn kan säkert vara ett bra hjälpmedel för att följa olika ärenden. Det gäller även datorns del i partiarbetet där elektronisk post för att föra samtal mellan politiker i enskilda frågor och med partiexpeditionen borde vara intressant. Det är däremot mer tveksamt att lämna ut förenklad information enbart via datorn. Jag vet av egen erfarenhet vilken diskussion det blir i kommunstyrelsen på ärendet budgetuppföljning varje gång ekonomichefen inte är närvarande därför att data-listan ger fler frågetecken än svar. Samtidigt är frågetecken en viktig del i den politiska processen.

Arbetsfördelning mellan tjänstemän och detta med att skriva maskin

När det gäller tjänstemannasidan får man också nya gråzoner. Vi har t ex fått en mycket speciell fråga kring detta med att skriva maskin. Det kan för många verka helt okontroversiellt eftersom maskinskrivning är något som alla borde kunna. Hantera en dator handlar mycket om, än så länge, att kunna hantera ett tangentbord.

Skriva maskin har emellertid i kommunal administration varit något av en vattendelare mellan handläggare och kanslipersonal. Det framträder mycket tydligt i flera av intervjuerna från Varberg. Det kan gälla att komma ifrån själva skrivandet och syssla med mera intressanta uppgifter, det kan vara rädslan över att fastna vid protokollet eller att ens uppgift degraderas därför att man skriver maskin.

Men det kan också gälla när ens expertkunskap (yrkesstolthet) föråldras på grund av ny teknik. I min egen organisation märkte jag att handläggare som såg datorn som ett användbart redskap inte hade några trösklar, medan de som såg den som en "degradering" hade det. Detta gällde även assistenter som lämnat skrivmaskinen och fått nya uppgifter. För många kanslist har det säkert också känts oroande när handläggare har börjat skriva själva och den egna arbetsvolymen minskat.

En liknande fråga har kommit fram när det gäller decentralisering. Även här står expertkunskap mot enkelhet. När frågor behandlas centralt, t ex löneregistrering, så sköts det av en kanslist som kan alla krångliga koder och datarutiner. Kanslisten är expert. Men om man flyttar ut löner och ekonomisystem så måste dessa förenklas. Det kan aldrig vara meningen att daghemsföreståndaren ska kunna krångliga koder eller behöva lära sig hur man byter från lönesystem till ekonomisystem på datorn. Det måste vara enkelt, annars utnyttjas det inte.

Informationsteknik, IT, en del av förändringsprocessen

Jag har konstaterat ovan att informationstekniken har varit ett hjälpmedel i förändringen av beslutsprocessen men också att den har påverkat många tidigare upparbetade relationer i systemet. Det som möjligen kan sägas är att det har varit för mycket fråga om att bara föra ut tekniken och för lite om att tänka i termer av vad de nya användarna ska ha den till och vilken teknisk nivå de rimligtvis kan behöva.

Det har många gånger varit alltför komplicerade system. Fältpersonalen är känslig för krångel — de ska ju egentligen göra annat än sitta vid datorn. Kravet är att ju längre ut i organisationen ju enklare måste det vara. Annars används det inte. (Detta gäller för övrigt också om man ska få chefer att använda datorn.)

Det man kan säga om de drivande personer i kommunerna som tagit fram dessa system och sett till att få ut dem, är att de varit mycket duktiga samtidigt som de varit lite väl teknikfrälsta. Man måste ha klart för sig att det bygger mycket på förtroende. Torben Svanes insats i

Varberg hade inte varit möjlig utan en stark politisk uppbackning. Jag är däremot inte så säker på att politikerna helt varit införstådda med konsekvenserna.

Ekonomiskt tror jag det är mycket svårt att i efterhand säga hur lönsamma datainvesteringarna har varit. Klart är att de sammanställningar som man ibland får se från olika konsulter eller ADB-samordnare är klart överoptimistiska. Det är svårt att snabbt hämta hem vinsterna eftersom de ofta utgörs av delar av tjänster och det kan vara svårt att hitta de rätta kombinationerna. Det finns de som med viss rätt hävdar att kanslistpersonalen skulle behövt öka kraftigt om inte tekniken kommit. Vinsten är då bara en tänkt vinst och syns inte i boksluten.

Datainspektionens roll har bl a varit att få till ett uppvaknande kring den nya tekniken. Jag tycker dock att denna roll varit väl passiv och myndighetsinriktad.

Det har utan tvekan funnits en aningslöshet vad gäller integritetsaspekten ute i kommunerna och som fortfarande inte är uppklarad på många håll men här behöver kommunerna mer stöd.

Integritet — vad är känsligt egentligen?

När det gäller integritet kontra öppenhet har kommunerna de senaste åren trängts mellan Finansdepartementet, övriga departement, Datainspektionen och massmedia. Finansdepartementet säger att kommunerna ska dra ner på utgifterna. Övriga departement tycker att kommunerna ska göra mer än tidigare. Datainspektionen säger nej till lösningar på administrativa rutiner som kan förbättra effektiviteten. Ingen tar ansvaret för helheten i statens agerande. Detta ska också ställas mot massmedias intresse av att komma åt intern information inte minst i besparingstider.

Datainspektionen säger i sitt svar att integriteten går före effektiviteten. Om detta ska vara rimligt måste man definiera integriteten närmare. Eftersom det enskilda ärendet är offentligt så måste det rimligtvis kunna nås via dator eller på papper. Det är vid samkörning av register som det blir svårt. Samkörning fanns också med i diskussionen inför Folk- och bostadsräkningen 1990 men sågs som ett nära nog tabubelagt begrepp.

I Folk- och bostadsräkningen samlas en rad uppgifter in om den enskilde och samkörs för att åstadkomma statistiska tabeller. Det avgörande här är om det ursprungliga materialet kan skyddas för otillbörlig åtkomst. Kommunerna är i detta fall inte intresserade av den enskilde utan av summan av enskilda. För att åstadkomma statistiken måste det dock någonstans finnas tillgång till den enskildes uppgifter så att dessa kan summeras. Trots att uppgifter om den enskilde är skyddade så blev det en långvarig diskussion i expertgruppen och kommissionen om detta.

En enskilda individuppgift som inte är sekretessbelagd är rimligtvis inte integritetskänslig utan blir det först när den ingår i en samlad individuppgift.

Man kan naturligtvis fråga sig hur känsligt det är med en samkörning av kommunala nämndsprotokoll. I Kalmar kommun har vi aldrig infört kommunaldelsnämnder men i vårt försök med s k "Politiska områdesgrupper" var vi noga med att behålla socialtjänsten centralt. Sekretessbelagda uppgifter bör hållas inom en nämnd. Däremot har jag svårt att inse att om man slår ihop grundskola och förskola under en nämnd att detta skulle erbjuda svårigheter. Alla barn passerar från förskola till lågstadium och i en framtida, integrerad skolövergång kommer det de första åren att bli svårt att avgöra om ett barn ska räknas till förskolan eller skolan. Det skulle då kännas mycket egendomligt om Datainspektionen skulle kunna påverka det pedagogiska innehållet i en sådan reform genom att förbjuda samkörning av register.

Kombinera öppenhet och integritet på ett bra sätt

Det som verkar vara intressant för politiker och tjänstemän att få tillgång till via datorn är:

- var ett ärende befinner sig
- när ett ärende ska behandlas
- hur budget och budgetutfall ser ut.

Med en sådan utgångspunkt borde det vara intressant att se hur man kan lösa detta utan stora svårigheter. Ett sätt är att diskutera sakfrågan samkörning. Samkörning av register borde inte vara kontroversiellt i sig om man kan lösa visa övergripande frågor. Ett sätt kan vara att tidsbegränsa sökningen t ex i två år. Sannolikheten att personuppgifter på så kort tid ger en kränkning av integriteten måste anses vara liten. En annan variant är att tillåta ärenden att ligga kvar i registren utom de som har personuppgift, som då rensas bort efter två år. En tredje variant är att hindra fritextsökning på personuppgift, dvs genom någon form av teknik blockera åtkomst av akter via personnamnet. Skulle någon enstaka miss ske, gör detta inte heller så mycket eftersom det man då kommer åt är en enskild handling. Det skulle ändå kunna sägas vara i överensstämmelse med offentlighetsprincipen.

Sedan kan man fråga sig hur beroende ett kommunalt söksystem är av personuppgifter. Jag tror inte att det är avgörande.

Samtidigt tycker jag ibland att Datainspektionen gör det väl lätt för sig. Samkörning kan inte vara farlig — alltid. Alla kommuner kan inte ha juristkunskap så att den matchar Datainspektionen. A Ramhult pekar på att den höga förändringstakten i samhället medför att lagarna ofta förändras. Det behövs specialiserad juridisk kompetens för att hänga med. E Zelmin-Åberg pekar också på att det är näst intill omöjligt att ha djupa juristkunskaper inom alla områden. Det finns dessutom få jurister som specialiserat sig på just ADB-området. Det borde leda till att det mellan Datainspektionen och kommunförbundet finns en fortlöpande dialog och mindre av gammaldags myndighetsageran-

de. Om kommunerna gör fel borde det ge upphov till ett samtal om hur det ska kunna rättas till och inte pekpinnar uppifrån. Det är onekligen svåra frågor.

Min slutsats är att när kommunerna inför nya tekniska system i framtiden måste dessa sättas in i sitt organisatoriska sammanhang. Det gäller framför allt att anknyta till människors situation. Användarens behov ska ges stor tyngd.

Det kommer även fortsättningsvis att komma fram ny teknik som påverkar de gråzoner som jag skrivit om ovan. För att få ut nyttan av investeringarna måste vi lära oss att den enda framkomliga vägen är en dialog med de berörda.

Balansen mellan politiker och tjänstemän, mellan experter och praktiker, mellan integritet och kvalitet måste ständigt diskuteras.

APPENDIX

APPENDIX A

Politikerrollen

I den statliga förtroendemannautredningen från 1989 analyseras den moderna politikerrollen med särskild fokusering på de kommunalt förtroendevaldas förhållanden och arbetsvillkor¹. I detta avsnitt utvecklas och sammanfattas en del av de resonemang, som framförs i utredningen och som i denna bakgrundsteckning framstår som relevanta.

Rollen som allmänhetens valda ombud

I sin egenskap av medborgarvalda förtroendemän, har kommunpolitikerna som *främsta uppgift* att skaffa sig en god bild av kommuninvårnarnas krav och behov och därpå, i en rad beslutande församlingar, bevaka medborgarnas rättigheter och intressen. De skall även kunna stå till svars inför medborgarna och bland annat kunna förklara olika beslut som tagits utifrån en helhetssyn. Särskilt gäller detta sådana beslut som i ett snävare perspektiv kan framstå som felaktiga för vissa väljargrupper eller särintressen.

*"När besluten väl är fattade är ledamöterna ansvariga för varje beslut de inte har reserverat sig mot. Det finns ingen möjlighet att skylla på att man inte förstod, eller blev rädd eller ett ögonblick var ouppmärksam. Alla förväntas vara pålästa, kunniga, uppmärksamma och perfekta. Vilket de inte alltid är."*²

En roll i rollen

Redan i denna huvudroll kan konstateras att olika politiker intar olikartade positioner. Inom den demokratiska forskningen och normdebatten brukar man dela in de förtroendevalda i tre olika rolltyper:

1) *Förtroendemannen*; Den valde ser som sin huvudsakliga uppgift att — inom ramen för den ideologi det egna partiet företräder och de utfästelser som givits i samband med allmänna val — fatta beslut efter sin egen övertygelse.

2) *Väljardelegaten*; Den valde är mera lyhörd för medborgarnas krav och önskemål och ser sig i första hand som ett ombud för allmänheten och de egna väljarna — fortfarande inom ramen för den ideologi det egna partiet företräder och de utfästelser som givits i samband med allmänna val.

¹ Förtroendevald på 90-talet, Utmaningar och möjligheter, SOU 1989:108, Allmänna Förlaget.

² Louise Ricklander, Bakom Politikerrollen, Wahlström & Widstrand, 1990.

3) *Partiföreträdaren*; Den valdes politiska agerande styrs i huvudsak av de gemensamma ståndpunkter som löpande utformas inom det egna partiet, jämte den ideologi det egna partiet företräder och de utfästelser som givits i samband med allmänna val.

Inom den kommunaldemokratiska forskningen har man funnit att antalet politiker med denna senare rolluppfattning visade en klar ökning från slutet av sextiotalet till början av åttiotalet. Att denna utveckling bland annat beror på de stegrade krav på kunskaper som följer av de politiska frågornas växande antal, svårighetsgrad och komplexitet förefaller naturligt. Samma faktorer har också gjort det nödvändigt att mera tydligt än tidigare skilja politiker/ledarrollen från tjänstemanna/expertrollen.

Ledarrollen

Den politiska styrningen fungerar sammanfattningsvis på följande sätt: I de politiska partierna omvandlas medborgarnas krav, behov och önskemål till politiska program. Utifrån dessa program skaffar partierna stöd från väljarna vid de allmänna valen. De försöker därefter genomföra sin politik i praktisk handling. De förtroendevalda har till sin hjälp en verkställande tjänstemannaorganisation³, som tolkar de av politikerna uppsatta målen och omvandlar dem i handling, till exempel i form av kommunal service; barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård, stadsplanering, lokaltrafik, kommunal renhållning med mera.

Då och nu

Före de stora kommunindelningsreformerna⁴ ställde de små enheter som kommunerna oftast utgjorde och den begränsade verksamhet de bedrev inga avancerade krav på styrning och ledning. De förtroendevalda i de många småkommunerna hade praktiskt taget hela den kommunala verksamheten i sin hand. Inte heller i städer och köpingar var frågan om hur den politiska styrningen skulle gå till något större problem. Politikerna svarade för såväl beredningen av ärendena som för besluten, och i många fall även för verkställandet av besluten. De bestämde inte bara vad som skulle göras, utan även hur det hela skulle gå till.

Minskningen av antalet förtroendevalda⁵ i kombination med sextio- och sjuttitalens kraftiga expansion av de kommunala verksamheterna ledde emellertid till en dramatisk omfördelning av uppgifterna. Ge-

³ — inom kommunerna ofta en förvaltning —

⁴ Under perioden 1952—1974 minskade antalet svenska kommuner från knappt 2.500 (landskommuner, köpingar och städer) till under 300. Vid ingången av nittiotalet fanns det 284 primärkommuner och 23 landstingskommuner. Landstingen svarar för verksamheter av sådan storleksordning eller art, att de kräver samarbete mellan flera kommuner, samt för verksamheter som inte behöver finnas inom varje kommun.

⁵ — en följd av att kommunerna blev nästan tio gånger färre —

nom att de gamla "förtroendemannaförvaltningarna" mera tydligt delades upp i beslutande och verkställande organ, det vill säga lekman-nastyrelser/nämnder och professionella förvaltningar flyttades ansvar från de förtroendevalda till de verkställande organisationerna (kommunala förvaltningar, stiftelser och bolag). Politikernas roll blev beslutsfattarnas, medan tjänstemän och andra professionella kom att svara både för beredningen av ärendena och verkställandet av de fattade besluten.

Den politiska styrningens innehåll

Samtidigt har det skett en förskjutning i den politiska styrningens innehåll. Den tidigare detaljstyrningen har, med stöd i modernare lagstiftning, successivt övergivits till förmån för *en mera övergripande styrning med mål och ramar*⁶ — något som bland annat reser krav på aktuella lagkunskaper och god lagtolkningsförmåga hos de politiska partierna och deras företrädare.

Även denna utveckling är en naturlig konsekvens av de kommunala verksamheternas växande omfattning och komplexitet. Men den är också en följd av den pågående utvecklingen mot minskad centralisering och för ökat kommunalt självstyre, av den kraftigt ökande kompetensen bland anställda inom den kommunala sektorn samt av åttio- och nittiotalsens allt högljuddare krav på effektiviseringar av och nedskärningar inom den svällande offentliga sektorn.

Rollkonflikter

"Både politikerna och tjänstemännen upplever problem i den nya situation som övergången till målstyrning innebär. Ett problem för politikernas del är att de inte anser det möjligt att enbart intressera sig för de övergripande frågorna; om inte annat så kräver väljarna besked i detaljfrågor. Tjänstemännen anser att politikerna 'lägger sig i detaljer', som det är förvaltningens uppgift att ta hand om. Sammanfattningsvis är rollfördelningen oklar i de nya styrsystemen, och relationen politiker-tjänstemän är komplicerad."⁷

*"Människors lust att låta sig ledas av överordnade med mindre sakkunskap än de själva är mycket liten. [...] Att enskilda politiker hoppar över gränserna och försöker agera tjänstemän är lika vanligt som att tjänstemän har egna politiska värderingar som avspeglar sig i utredningar och förslag."*⁸

⁶ — dvs med mål- och raminriktade lagar, som innehåller övergripande målsättningar och ett mindre antal bindande bestämmelser. Kommunpolitikerna omsätter lagarna på det lokala planet, genom att tolka målsättningarna och bryta ner dem till kommunrelaterade mål och delmål samt fastslå lokala ramar, t ex i form av ekonomiska och andra begränsningar —

⁷ Förtroendevald på 90-talet.

⁸ Louise Ricklander, Bakom Politikerrollen, Wahlström & Widstrand, 1990.

*"Det finns naturligtvis ingen självklar gräns mellan politiker- och tjänstemannauppgifter i den kommunala verksamheten. Och jag tror inte heller att det är särskilt meningsfullt att försöka sig på någon gränsdragning. Vad som däremot är angeläget är [...] att vi inser att vi som politiker och tjänstemän faktiskt har olika roller i den kommunala verksamheten."*⁹

Övriga roller

De förtroendevalda politikerna måste kunna uppträda i och förena många flera roller än den som "ledare" och den som "allmänhetens valda ombud". Genom sin styrning av de kommunala verksamheterna påverkar de arbetsvillkoren och har därigenom en sorts arbetsgivarlikt ansvar för stora grupper kommunalanställda. De spelar också ofta en viktig roll inom det egna partiet. De måste kunna tackla trycket från olika opinions- och intressegrupper. Dessutom bör de klara av att stå till svars i massmedierna, vars närgångna, ofta kritiska, granskningar inte sällan är hårt vinklade och ibland också okunniga. Deras situation underlättas ibland, men kompliceras i andra lägen, av att de måste genomdriva andras politiska beslut; ett stort antal kommunala frågor är i praktiken redan avgjorda på den statliga nivån och uttryckta i olika lagar och förordningar.

*"Det är tjänstemännen som känner till och tolkar de beslut som oftast politiker på central nivå fattat. Det kan vara känsligt för en kommunalpolitiker att inte känna till alla dessa beslut som finns i lagar och förordningar. Den som vill ifrågasätta tjänstemannens tolkning måste vara mycket kunnig."*¹⁰

Politikerrollen påverkas slutligen också av vilka specifika uppgifter var och en anförtros inom en beslutande församling, av på vilken nivå en politiker arbetar samt av ifall en och samma person samtidigt innehar uppdrag på olika politiska nivåer¹¹. Om en politiker tillhör en majoritet eller ett parti i oppositionsställning är också av betydelse, liksom vederbörandes privatliv och yrkestillhörighet samt frågan om ifall han eller hon är engagerad som "fritidspolitiker" eller som arvoderad heltids/deltidspolitiker.

⁹ Ur ett anförande av förbundsordförande Lars Eric Ericsson, Svenska Kommunförbundet, 1990, Ds 1990:82, Allmänna Förlaget.

¹⁰ Louise Ricklander, Bakom Politikerrollen, Wahlström & Widstrand, 1990.

¹¹ Ordförande eller suppleant? Kommunfullmäktige eller facknämnd? Att t ex ha uppdrag såväl i kommunfullmäktige som i en politisk nämnd kan innebära samordningsfördelar och tillväxt av det personliga kunskapsinnehavet, men innebär samtidigt risker för dubbla lojaliteter, mångsyssleri och maktkoncentration.

Fritidspolitiker

Den stora majoriteten av de kommunalt förtroendevalda är så kallade fritidspolitiker¹². Vid sidan av arbete och privatliv ägnar de en ofta mycket stor del av sin disponibla tid åt partiarbete, förtroendeuppdrag i olika församlingar och nämnder, inläsning, inläring och andra förberedelser, kontakt med väljarna med mera. Den statliga förtroendemannautredningen betonar de många problem som är förknippade med fritidspolitikernas verksamhet och arbetsvillkor och framhåller vikten av att utveckla "en bra roll för alla de fritidspolitiker som finns i landet [...] en politikerroll som är personligt, ekonomiskt och tidsmässigt möjlig, en roll som lockar till politiskt arbete på alla nivåer och som attraherar inte minst ungdomar."¹³

*"Det faktum att yrkesliv-familjeliv-förtroendeuppdrag är så svåra att kombinera på ett tillfredsställande sätt föranledde en av konferensdeltagarna att föreslå en sackförening för politiker. Även om förslaget kanske inte var helt allvarligt menat, så speglar det förhållandet att ingen yrkesgrupp skulle acceptera de villkor som idag gäller för de kommunalt förtroendevalda."*¹⁴

Heltidspolitiker och deltidspolitiker

Sedan femtiotalet har vissa kommunpolitiker i ledande ställning kunnat tjänstgöra som kommunalråd eller borgarråd på heltid eller deltid. Det rör sig mestadels om politiker som företräder majoriteten i en kommun (eller ett landsting) och innehar posten som ordförande i kommunstyrelsen eller något annat viktigt förtroendeuppdrag. Ifall deras parti, i samband med allmänna val, förlorar sin majoritet måste de inte sällan lämna över sitt uppdrag till företrädare för något annat parti och återgå till sin civila gärning. I åtskilliga kommuner har man emellertid dessutom inrättat arvoderade förtroendemannaposter även för den politiska minoriteten.

*"Dagens decentraliserade organisationer i kommuner och landsting behöver starka ledningar med några få heltidsengagerade politiker."*¹⁵

*"Det finns allt för många exempel på så kallade starka kommun- och landstingspolitiker som tar på sig ett slags ställföreträdande ansvar för sitt partis alla förtroendevalda."*¹⁶

¹² I denna rapport används, i brist på bättre, ordet *fritidspolitiker* för denna kategori förtroendemän. Deras antal uppgick i början av nittiotalet till närmare 60.000.

¹³ Kommunpolitiker är mestadels medelålders män i offentlig tjänst, med politik som enda eller huvudsakligt fritidsintresse. Grupperna ungdomar, kvinnor, invandrare och privatanställda är underrepresenterade.

¹⁴ Förtroendevald på 90-talet.

¹⁵ Förtroendevald på 90-talet.

¹⁶ Förtroendevald på 90-talet.

Rekrytering av kommunpolitiker

En enkät som utfördes av Statistiska Centralbyrån 1988/89 visar att ungefär var sjätte medborgare uppger sig vara villig att tacka ja till politiska uppdrag i den egna kommunen. Ungefär fem medborgare av sex var alltså tveksamma eller uppgav att de skulle tacka nej. Vad som i denna rapport kan vara av intresse är frågan om hur många av dem som tackade nej, som intog denna attityd av oro för att deras kunskaper inte skulle komma att räcka till. Av de närmare tusen personer som tillfrågades om skälen till att de inte ville åta sig något uppdrag uppgav 40% att de inte var tillräckligt kunniga¹⁷.

"I debatten under de senaste åren har det talats mycket om behovet av en ny politikerroll. Jag är inte alldeles förtjust i ordvalet. Det är inte en ny roll vi behöver. Politikerrollen har ett slags evighetens prägel i den meningen att den politiska uppgiften alltid är kristallklar; att vara medborgarnas ombud i den offentliga verksamheten och att där se till att servicen produceras med god hushållning av resurser, att den är av hög kvalitet och att den fördelas rättvist, dvs efter behov. Det är just detta lekmaninslag som ger den offentliga sektorn dess unika prägel, och det är något som vi skall vara rädda om. [...] Vad som behöver utvecklas är framför allt att de förtroendevalda verkligen går in för att vara medborgarnas företrädare i den kommunala verksamheten. Det kräver att man frigör sig från den roll som blivit alltför vanlig, nämligen rollen som förvaltningens allierade."¹⁸

Politikerorganisationen

Politikerorganisationen kan skifta från kommun till kommun. Genom en ny kommunallag¹⁹ kommer sannolikt skillnaderna mellan kommunerna att så småningom öka. I det följande beskrivs förhållandena i Varberg. I denna kommun bor cirka 50 000 människor. Uppemot 400 av dem innehar politiska förtroendeuppdrag. Knappt 5 000 personer (heltid och deltid) är anställda inom de kommunala verksamheterna²⁰. Med andra ord är nästan tio procent av alla varbergare anställda inom kommunen och mindre än en procent deltar, genom ett eller flera förtroendeuppdrag, i hela kommunens eller någon av de kommunala verksamheternas ledning. Organisationen ser i grova drag ut så här från och med januari 1992:

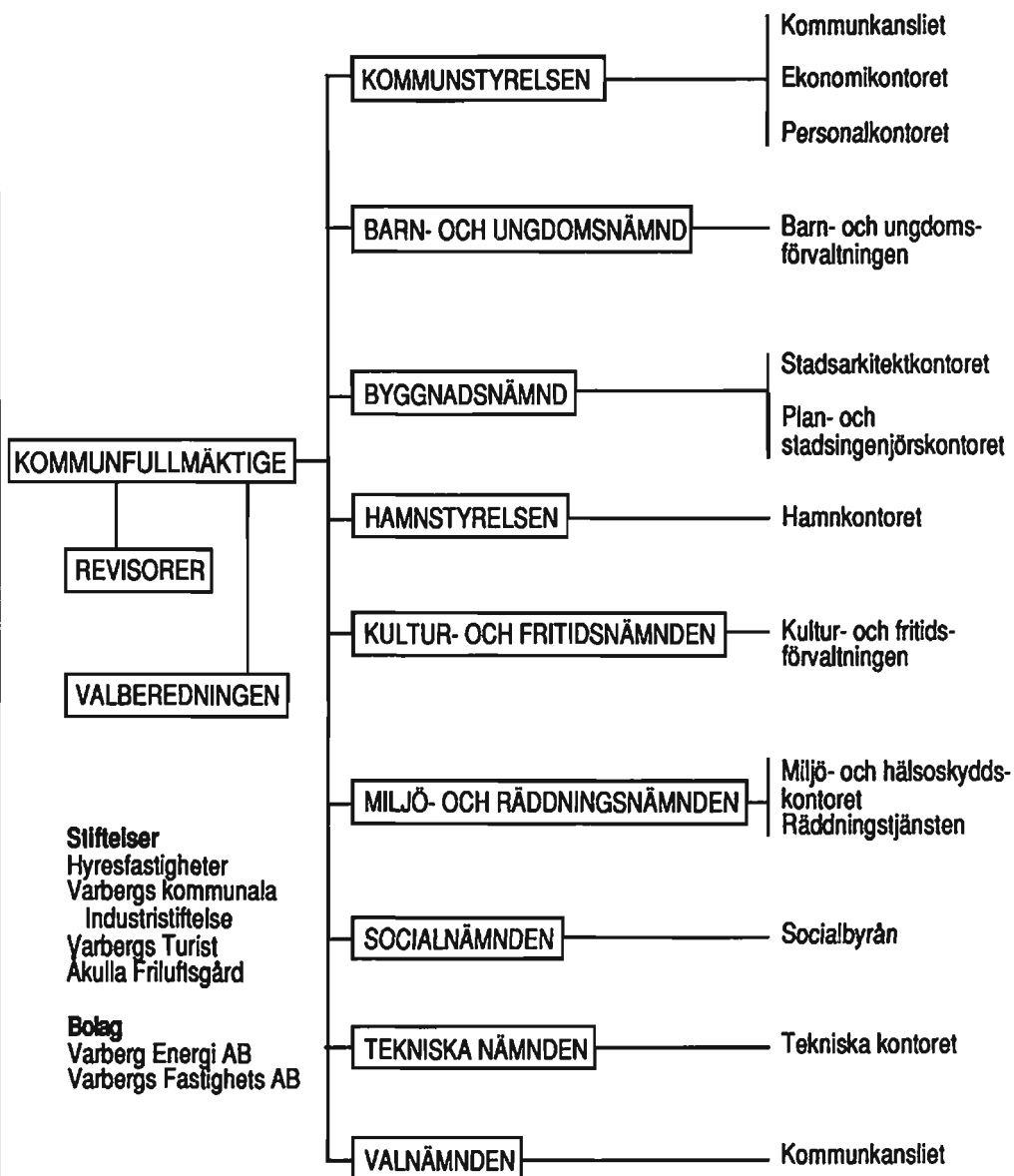
¹⁷ Vid en liknande undersökning som gjordes 1979, uppgav 49% bristande kunskaper som skäl till att inte ställa upp.

¹⁸ Ur ett anförande av civilminister Bengt K Å Johansson, 1990, Ds 1990:82, Allmänna Förlaget.

¹⁹ — i kraft fr o m 1992 —

²⁰ Flertalet anställda arbetar inom hemtjänst, barnomsorg och skola.

Varbergs kommuns organisation



KOMMUNLEDNING:

Varbergs kommunfullmäktige består av 61 ledamöter samt ersättare, utsedda vid allmänna val. Alla övergripande och för kommunen viktiga beslut måste avgöras i fullmäktige. Även de kommunala verksamheter, som leds av egna politiska styrelser och nämnder är i princip underordnade kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige sammanträder ett tiotal gånger/år. Dess sekreteriat återfinns på kommunkansliet.

Kommunstyrelsen leder, förbereder och samordnar det politiska arbetet i kommunfullmäktige, men kan också fatta vissa typer av beslut. Ledamöterna, 13 förtroendevalda samt ersättare, sammanträder ca 12 gånger/år. Kommunstyrelsens tjänstemannaorgan är kommunkansliet, ekonomikontoret och personalkontoret.

Kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträder i stort sett varje vecka och förbereder de ärenden som kan avgöras av kommunstyrelsen, liksom de ärenden som skall gå vidare till fullmäktige. I arbetsutskottet, som avspeglar de politiska styrkeförhållandena i kommunen, ingår de båda kommunalråden samt tre andra representanter för kommunstyrelsen.

Kommunalrådsberedningen är ett mera informellt forum, där de heltidsarbetande kommunalråden och kommunkansliets högre tjänstemän vid sina arbetsmöten varje vecka bl a diskuterar vilka ärenden som skall föras vidare till arbetsutskottet och vid vilken tidpunkt detta lämpligen bör ske.

FACKNÄMNDER:

Barn- och ungdomsnämnd. Denna nämnd svarar för förskole- och fritidsgårdsverksamheter, grund- och gymnasieskolor samt kommunal vuxenutbildning. I nämnden sitter 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Förvaltningen för barn, ungdom och skola.

Byggnadsnämnd. 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Stadsarkitektkontoret, Plan- och stadsingenjörskontoret.

Hamnstyrelse. 5 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Hamnkontoret.

Kultur- och fritidsnämnd. 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Kultur- och fritidsförvaltningen.

Miljö- och räddningsnämnd. 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Miljöskyddskontoret och Räddningstjänsten.

Socialnämnd — svarar för individ- och familjeomsorg, omsorger om äldre och handikappade, invandrarfrågor och konsumentfrågor. 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: socialförvaltningen.

Teknisk nämnd — svarar för kommunens fastigheter, gator och parker, trafikplanering mm. 11 ledamöter samt ersättare. Tjänstemannaorgan: Tekniska förvaltningen.

KOMMENTAR:

Valda förtroendemän återfinns även i en rad andra sammanhang — till exempel i kommunens valnämnd, Centrala Arbetsmiljökommittén och styrelserna för kommunala stiftelser och bolag, t ex stiftelsen Hyresfastigheter och Varberg Energi AB. Valda förtroendemän representerar dessutom kommunen i taxeringsnämnderna, Hallands Läns- trafik AB och en rad andra icke kommunala organ.

Ny kommunallag

Den nya, mera målinriktade och mindre detaljreglerande, kommunallag, som nyligen har trätt i kraft ger kommunerna större frihet än tidigare att forma sin organisation utifrån lokala förutsättningar, behov och tankegångar. Liksom i många andra kommuner utnyttjade politikererna i Varberg denna möjlighet genom att vid årsskiftet 91/92 genomföra vissa förändringar av sin lednings/politikerorganisation.

Färre styrelser och nämnder

Antalet kommunala styrelser och nämnder minskade genom att en ny nämnd bildades, med ansvar för barn- och ungdomsverksamheter samt för kommunens samlade utbildningsverksamhet. Socialnämnden befriades därmed från förskole- och fritidsgårdsverksamheter, men övertog i gengäld ansvaret för omsorger om förståndshandikappade (från landstinget) samt för invandrar- och konsumentfrågor, varvid invandrarnämnd, konsumentnämnd och sociala distriktsnämnder avskaffades. Den tidigare räddningsnämnden slogs ihop med miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kultur- och fritidsnämnderna slogs ihop till en enda nämnd. Dessutom fördes arbetet i kommunstyrelsens personal- och organisationsutskott över till kommunstyrelsens arbetsutskott. Diskussioner om fortsatta organisationsförändringar pågår.

Integrerade ansvarsområden

I praktiken innebär den typ av omorganisation, som pågår i Varberg — och ett stort antal andra svenska kommuner — att en och samma politiska nämnd svarar för styrningen av allt flera verksamhetsgrenar. Rollen som politiker i dessa "integrerade nämnder" blir därmed mindre specialiserad. Samtidigt innebär förändringarna att politikererna i de integrerade nämnderna behöver ha goda kunskaper²¹ om flera sorters kommunala verksamheter och förmåga att fatta sådana beslut som leder till att dessa verksamheter — på ett bättre sätt än tidigare — bringas att samverka.

Kommunpolitikernas arbetsvillkor²²

De hel- eller deltidsarvoderade politikererna i Varberg innehar från ett enda och ända upp till närmare ett tjugotal kommunala förtroendeuppdrag per person²³. Många av dem spelar dessutom viktiga roller i andra församlingar och samarbetsorgan. Även fritidspolitikererna innehar ofta flera kommunala uppdrag per person.

²¹ — både om allmänhetens behov, uppfattningar och önskemål, om de anställdas behov, uppfattningar och önskemål, om själva verksamheterna och de lagar de regleras av samt om verksamheterna i ett kommunalt resurs- och helhetsperspektiv —

²² Siffrorna i detta avsnitt var aktuella omkring årsskiftet 1991/92.

²³ Presidierna — dvs ordförande och vice ordförande — i de olika facknämnderna brukar till exempel sitta med också i kommunfullmäktige.

Arvoden och arbetstid

I Varberg finns två heltidsarvoderade kommunalråd; kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande. Deras ersättning belöper sig för närvarande till omkring 22—23 000 kr per månad samt tillägg för vissa sammanträden. I övrigt gäller villkor enligt det kommunala kollektivavtalet. Det kommunalråd, som intervjuas i denna rapport, uppskattar sin effektiva veckoarbetstid till mellan 60 och 70 timmar. Han har då inte tagit med i beräkningen att han under sin fritid sällan kan visa sig på sta'n utan att råka i samtal med väljare eller att telefonen hemma mestadels går varm. Han säger: — Egentligen är man bara ledig när man sover. Ifall man inte drömmer om det då.

Ordföranden och vice ordföranden i ett flertal styrelser och nämnder är deltidisarvoderade. Det rör sig om ett tiotal personer, vars fasta arvode varierar mellan omkring 6 500 och 11 000 kronor per månad. Timersättning utgår dessutom för deltagande i konferenser och förrättningar utanför kommunen och liknande uppgifter. Den deltidisarvoderade nämndordförande, som intervjuas längre fram, uppskattar sin sammanlagda effektiva veckoarbetstid till uppemot 35, möjligen 40, timmar, när det är som körigast, och 20—30 timmar under lugnare perioder. Till detta kommer informella väljarkontakter och liknande, som präglar hela vardagslivet, men är omöjliga att kvantifiera.

Numera erhåller också ett stort antal fritidspolitiker med uppdrag som ledamöter eller suppleanter/ersättare i de kommunala nämnderna ett i förväg fastställt grundarvode. För det stora flertalet rör det sig om 200—1 000 kronor per månad. Till detta kommer timersättning för sammanträden och förrättningar samt deltagande i sådana kurser och konferenser, som har med det politiska uppdraget att göra. Timersättningen uppgår antingen till cirka 115 kronor, eller till ett belopp som motsvarar det löneavdrag, som förtroendemannen får vidkännas på grund av förlorad arbetstid²⁴. Inläsning av möteshandlingar, sammanträden i partigrupperna i samband med de politiska mötena, kontakter med väljarna och liknande arvoderas ej. Den fritidspolitiker, som intervjuas i denna rapport, uppskattar den tid han, vid sidan av heltidsarbete, lägger ner på det politiska arbetet till åtminstone 15 timmar per vecka. Till detta kommer olika typer av väljarkontakter, personliga besök på förskolor och andra kommunala inrättningar, liksom en hel del annat politiskt arbete, som är svårt att kvantifiera.

Antal möten

De beslutande församlingarna samlas till ordinarie möten 9—16 gånger per år. Olika arbetsutskott och beredningar har däremellan åtskilliga möten. Inför sammanträdena i fullmäktige och nämnder har partigrupperna dessutom förberedande möten och eftermöten. I vissa nämnder förekommer slutligen något som närmast kan liknas vid politisk jour. Socialnämndens ordförande (eller av denne utsedd ersät-

²⁴ Politiker har rätt till tjänstledighet för politiskt arbete.

tare) måste till exempel vara beredd att när som helst under dygnet fatta interimistiskt beslut²⁵ om omedelbart omhändertagande av barn som far illa. Även ordföranden i miljö- och räddningsnämnden samt kommunstyrelsens ordförande (eller av dessa utsedda ersättare) måste vara möjliga att nå och beredda att fatta beslut i samband med akuta och oförutsedda händelser.

Arbetsuppgifter

Förtroendemännens uppdrag är, som redan framgått, oerhört mångskiftande och låter sig knappast beskrivas i ett sammandrag som detta. För de hel- och deltidsengagerade politiker, som arbetar i gränsområdet mellan politik och förvaltning, hör styrningen av de kommunala verksamheterna sannolikt till de tyngsta arbetsuppgifterna. Men även den fritidspolitiker som bara innehar en enda förtroendepost ställs inför många krav:

- att sätta sig in i lagar, förordningar och andra regelverk i den omfattning som behövs för att kunna fullgöra det politiska uppdraget och fatta väl underbyggda beslut²⁶,
- att på ett mera övergripande plan sätta sig in i det aktuella ansvarsområdets budget, program och planer, olika utredningar (kommunala och andra) och annat underlag, olika prioriteringar, förändringskrav med mera,
- att sätta sig in i driften av den verksamhet, som det politiska uppdraget gäller, i den omfattning som behövs för att kunna fullgöra det politiska uppdraget och fatta väl underbyggda beslut,
- att sätta sig in i den kommunala beslutsproceduren, dvs frågeställandets, förslagsställandets och beslutsfattandets formaliteter,
- att inför varje beslutande möte och på jämförelsevis kort tid (vanligen 5—10 dagar) ta del av digra buntar med komprimerade och inte alltid lättbegripliga möteshandlingar samt att, när så behövs, hämta in ytterligare beslutsunderlag,
- att ta ställning till de ärenden som skall behandlas och de beslutsförslag som väckts samt utforma egna förslag och kunna förklara och försvara dem inom partiet, i den beslutande församlingen och inför väljarna,
- att fatta beslut,

²⁵ I avvaktan på beslut i domstol.

²⁶ Observera att förtroendemännen genom den nya kommunallagen har tilldelats ett större personligt ansvar än vad som var fallet i tidigare lagstiftning. En konsekvens av detta är bl a att en politiker numera kan tvingas lämna sin post under pågående mandatperiod.

- att följa upp de beslut som fattats och utvärdera resultaten,
- att svara för den förda politiken inför de egna väljarna, det egna partiet och ibland också massmediernas representanter,
- att hålla sig à jour med vad som händer inom det egna ansvarsområdet inom och utanför den egna kommunen.

APPENDIX B

Info Plus: tillvägagångssätt

Det är ingen överdrift att påstå att i stort sett vem som helst på en jämförelsevis kort stund kan lära sig att söka och få fram en stor mängd information med hjälp av Info Plus — och att det hela mestadels går snabbt. Behöriga användare startar datorn med hjälp av en personlig kod och får till att börja med reda på ifall de fått någon elektronisk post¹. De möts därpå av en egen meny/innehållsförteckning, det vill säga en personlig arbetskatalog. Bland de alternativ² som erbjuds i denna meny finns bland annat Info Plus. Följande avsnitt beskriver kortfattat sättet att komma åt information via Info Plus:

SÖKNING VIA MENYER: När användaren markerar orden Info Plus (med hjälp av en piltangent) visas en *Info Plus-menü* med ett antal huvudrubriker i mittfältet på dataskärmen — se figur 1! En sådan rubrik kan till exempel heta "*Söka i protokoll/diarium*". Om användaren då önskar få fram ett protokoll från ett visst fullmäktige- eller nämndemöte aktiveras nämnda huvudrubrik (med hjälp av piltangent), varefter olika underrubriker kommer fram. Om alternativet "*sammanträdesprotokoll*" aktiveras kommer de olika nämndernas namn att visas. Namnet på den *nämnd*, vars protokoll användaren önskar granska markeras, varvid datum för denna nämnds möten kommer fram på skärmen (figur 2). Önskat *datum* markeras. Användaren trycker slutligen på en åtkomsttangent (Enter) och det önskade *protokollet* visas på dataskärmen (figur 3).

FRITEXTSÖKNING: Den som letar efter information om ett visst ärende, men inte vet exakt när det har behandlats eller i vilken nämnd, kan istället välja att *fritextsöka*, dvs att söka efter ett eller flera ord, en bokstavs- eller sifferkombination, som har med ärendet att göra. På skärmen visas då, i tur och ordning, samtliga texter i vilka de sökta orden/tecknen förekommer.

Info Plus: innehåll

När denna rapport började skrivas fanns bland annat följande material tillgängligt eller snart tillgängligt via Info Plus:

- ¹ Alla som ingår i det gemensamma datanätet kan ta emot och sända "elektronisk post": Datorn används för att ta emot eller skicka iväg meddelanden till en eller flera personer. Meddelandena kan endast läsas av den eller dem, som de är adresserade till och raderas som regel av mottagaren när de fyllt sitt syfte.
- ² — till exempel möjligheter att använda datorn som ordbehandlare/skrivmaskin, för att upprätta och hämta information ur diariet och andra register, för olika sorters beräkningar, för elektronisk brevväxling mm —

Välkommen till  i Varbergs kommun •Låt flera få veta mera•	Medborgarinformation	
	Politisk information	
	Förvaltningsinformation	Sammanträdesprotokoll
	Söka i protokoll/diarium	Utskrifter ur protokoll
	Åter till egen meny	Fritextsökning
	Avsluta Info Plus	Sökningar i diariet

Figur 1; På denna bild är huvudrubriken "Söka i protokoll/diarium" markerad/aktiverad. I högerfältet visas då ett antal underrubriker som användaren — med hjälp av knapptryckningar på tangentbordet — kan välja mellan.

	Byggnadsnämnden	1989-04-18
	Fritidsnämnden	1989-05-23
Sammanträdesprotokoll	Kommunfullmäktige	1989-06-20
Utskrifter ur protokoll	Kommunstyrelsen au	1989-09-19
Fritextsökning	Kommunstyrelsen bu	1989-10-18
Sökningar i diariet	Kommunstyrelsen pu	1989-11-15

Figur 2; Om alternativet "Sammanträdesprotokoll" markeras/aktiveras visas underrubriker med de olika beslutsorganens namn i mittfältet. På bilden har ordet kommunfullmäktige aktiverats. Samtliga sammanträdesdagar för kommunfullmäktige visas då.

VARBERGS KOMMUN		SAMMANTRÄDESPROTOKOLL	
Kommunfullmäktige		Sammanträdesdatum 1989-04-18	Sid 131
Plats och tid	Sammanträdesrum C1, kl 18.30-22.35		
Beslutande	Enligt bilagd närvarolista		
Show: KF890418/WP:OFF		Rulla	Hjälp Bryt
Slut	Gå till	sök Framåt	sök Bakåt
Använd ↑, ↓, ←, →, Express ⇐ eller ⇒, eller □.			

Figur 3; När användaren aktiverat önskat datum och tryckt ner åtkomsttangenten (ENTER) visas det sökta protokollet på dataskärmen. Genom att trycka ner piltangenten kan läsaren rulla skärmbilden och därigenom läsa framåt eller bakåt i texten.

- De olika förvaltningarnas diarier, med redovisning av ingående post och annat material som skall finnas tillgängligt enligt lag och är allmän och offentlig handling
- Justerade protokoll, vad gäller kommunfullmäktige och kommunstyrelsen från och med 1988/89 och beträffande flertalet övriga styrelser och nämnder från och med 1990³. Flera facknämnder hade dessutom matat in äldre protokoll i efterhand
- Politikerregister — "Vem svarar för vad?" — adresser, telefonnummer med mera
- Ämnesorienterat sökregister; "Vart skall jag vända mig?"
- Kommunal telefonkatalog
- Kommunala reglementen
- Kommunala bestämmelser (till exempel regler kring bygglov med mera)
- Översiktsplan 90 (valda delar)
- Kommunal kontoförteckning
- Attestantregister
- Kommunens traktamentbestämmelser
- Konsumentprisindex
- Kommunala taxor (till exempel inom barnomsorg, avgifter för vatten och avlopp, bygglovstaxa med mera)
- Sammanfattningar ur budgeten
- Aktuella meddelanden; Ekonomikontoret informerar, Personallnytt, Lediga platser etc
- Kommunala evenemang (inom fritids- kultur- turistverksamheter)
- Öppettider på bibliotek, fritidsgårdar, idrottshallar, olika kommunala mottagningar mm
- Läsårsplanering
- Skolmåltsmatsedlar
- Matsedlar, servicehus
- Användarinstruktioner (hur man söker i diariet, hur man skriver ut en protokollsparagraf mm)
- Utskriftskommandon
- Kommandon för fritextsökning

Flera sorters meddelanden (till exempel information mellan de olika kommunala verksamheterna eller cirkulär från kommunförbundet), olika typer av arbetsinstruktioner, förteckning över uppgifter som delegerats och en hel del annat planerades att så småningom läggas in i Info Plus. För att innehållet i ett sådant läge inte skall bli alltför ohanterligt skulle det sannolikt bli aktuellt att dela upp materialet i ett *in-*

³ Info Plus innehåller även protokoll som inte *måste* vara offentliga enligt lag — t ex protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott. *Alla* protokoll är dock inte tillgängliga via Info Plus. Ett exempel på detta är sådana protokoll från socialnämndens möten, som innehåller integritetskänsliga individuppgifter. Dessa är inte offentlig handling, utan sekretessbelagda.

ternt *Info Plus*, avsett för politiker, kommunledning och anställda, samt ett *externt Info Plus*, som skulle göras tillgängligt för allmänheten och massmedierna. En sådan utveckling erbjuder inga tekniska eller ekonomiska problem.

Info Plus: läget

Under hösten 1991 kunde läget, vad gäller användning av *Info Plus*, beskrivas på följande sätt.

- Ett trettiootal personer vars uppgifter gjorde dem lämpliga som "ansvariga *Info Plus*-utgivare" hade identifierats. De svarade för, eller kommer att svara för, fortlöpande inlänkning av information till *Info Plus*.
- Samtliga anställda som arbetar med dator hade tillgång till *Info Plus*.
- Introduktionen av *Info Plus* betydde ganska lite för den datorvana kontors/kanslipersonalen, som väl behärskar tidigare befintlig teknik.
- Ett flertal tjänstemän (främst chefssekreterare och nämndsekreterare) började använda sig av dator först sedan *Info Plus* introducerades.
- Några politiker hade börjat använda sig av *Info Plus*.
- Flertalet politiker beställde dock fortfarande fram information från tjänstemännen; sekreterare och andra handläggare.
- Den tid dessa anställda lade ned på att få fram vissa typer av information hade förkortats tack vare *Info Plus*. Deras möjligheter att ta fram kompletterande information (till exempel om ett ärendens väg genom en lång beslutsprocess) hade också förbättrats.
- Handläggarna använde *Info Plus* i sammanhang, som var direkt förknippade med den politiska processen, framför allt i samband med beredningen av ärenden och för att snabbt kunna besvara frågor från allmänheten — till exempel om hur långt ett ärende har avancerat i kommunstyrelse och/eller nämnder. Datorn användes även som ordbehandlare/skrivmaskin. Handläggarna behövde därigenom inte längre utnyttja kanslipersonalen för enklare utskrifter. De hade också i ökad omfattning börjat använda den elektroniska brevlådan.
- Intresset för att ytterligare material skall matas in i *Info Plus* var stort bland användarna.
- Intresset från andra kommuner var stort och flera av dem stod på tröskeln till att introducera liknande verktyg, men avvaktade kommunens överklagande till Datainspektionen.
- ADB-samordnaren i Varberg hade under cirka ett och ett halvt års tid haft kontakter med Datainspektionen med anledning av *Info Plus*. Kommunstyrelsen erhöll under senhösten 91 tillstånd från Datainspektionen att under en försöksperiod (till och med 30/6 1993) lämna ut uppgifter via dataterminal ur kommunkansliets

diarium, samt ur kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens protokoll till andra kommunala myndigheter i den egna kommunen samt till Radio Halland. Liknande tillstånd för övriga styrelser och nämnder avvaktades. Tillstånden var emellertid förknippade med sådana villkor, att delar av Info Plus-materialet inte kunde länkas över till användarnas menyer i oförändrat skick, utan låg kvar i kommunens centrala dator i avvaktan på resultatet av ett överklagande.

- Även kommunens framtidsplaner — att göra Info Plus tillgängligt för allmänheten — fick av ovan nämnda skäl läggas på is.

Info Plus: problem och hinder

TEKNISKA: Eftersom Info Plus planerats med utgångspunkt från kapaciteten hos befintliga maskinutrustning och programvara har de tekniska problemen varit obetydliga. Tack vare informationsstrategin från 1984 var utrustning och programvara vald på sådant sätt, att man kunde dra nytta av samverkande informationshantering och inte fick några problem med att lägga över information från ett medium till ett annat och göra den läsbar mellan olika system. Önskemål om att i framtiden kunna presentera viss Info Plus-information i grafisk form⁴ förekommer dock. Nuvarande datamiljö och utrustning är emellertid inte särskilt lämpliga för denna typ av utveckling.

EKONOMISKA: Eftersom det i förutsättningarna för Info Plus även ingick att det hela skulle genomföras utan åtföljande kostnadsökning, har själva uppbyggnaden inte medfört några ekonomiska överraskningar. Användandet av datahjälpmedel i största allmänhet, och därmed även Info Plus, påverkas emellertid av den rådande ekonomiska situationen. Framför allt gäller detta nya användare⁵, vars möjligheter att börja arbeta med Info Plus mera styrs av den enskilda arbetsplatsens ekonomiska möjligheter att investera i maskinutrustning, än av de anställdas egna önskemål.

FORMELLA: De hinder som hittills visat sig vålla flest problem är av formell natur. Genom Info Plus visade det sig att kommunens önskan att tillhandahålla offentliga handlingar via ADB-medium kom i konflikt med datalagen och Datainspektionens ansträngningar att motverka icke nödvändig spridning av personuppgifter. Frågan om ifall allmänna och offentliga handlingar⁶ kan förmedlas i oförändrat skick via dataterminaler, som betjänar flera kommunala verksamheter och görs åtkomliga även för massmedierna och allmänheten, belyses i del två av denna rapport.

ORGANISATORISKA: De organisatoriska problemen har varit jämförelsevis små och bottnar i det faktum att i Info Plus snabbt skulle bli

⁴ — i form av kurvor, staplar, cirkelsegment o likn —

⁵ — främst av typen högre tjänstemän och politiker —

⁶ — dvs den typ av handlingar som kommunen har lagstadgad skyldighet att på begäran lämna ut i skriftlig form till var och en som efterfrågar dem —

inaktuellt och värdelöst utan kontinuerliga insatser av ett antal "ansvariga Info Plus-utgivare". Den viktigaste uppgiften har därför bestått i att utse lämpliga samarbetspartners på strategiska poster inom verksamheterna och få dem engagerade i projektet.

PERSONELLA: Att skaffa sig information via dator, och att även på andra sätt börja använda sig av modern informationsteknologi, har inneburit en hel del förändringar för de politiker och handläggare som intervjuas i denna rapport. Det motstånd de känt eller känner och de problem de upplevt är av skiftande karaktär och avspeglas i rapportens elva första intervjuer.

Info Plus: Tekniska fakta

Nedanstående text utgörs av valda utdrag/sammandrag ur "Info Plus. Låt flera veta mera. Teknisk beskrivning." Häftet, som daterar sig till december 1989, omfattar ett trettiofem sidor och innehåller bland annat en detaljerad beskrivning för den som, utifrån befintlig utrustning, önskar bygga upp ett eget Info Plus.

Ur förordet:

Att skriva en teknisk specifikation för ett projekt som Info Plus har varit ganska svårt, eftersom de tilltänkta läsarna/användarna troligen befinner sig på tekniskt sett mycket olika nivåer. [...] Det stora arbetet har inte legat i att konstruera själva systemet utan i att kartlägga var informationen finns, hur den skall samlas in och vilka som skall vara ansvariga för att det hela hålls aktuellt. Det är av största vikt att man har såväl kommunledningens som "ansvariga utgivares" stöd för projektet. [...] Från teknisk synpunkt har ansatsen varit den att redan befintliga programvaror skulle utnyttjas för att uppnå de eftertraktade effekterna.

Datapoint ARCNET, VISTA-GUIDE

Den grundläggande ADB-lösningen bygger på ett Datapoint ARCNET. Systemet har även kallats Sigma-konceptet i KommunDats produktlinjer. I ett ARC lokalnät finns en eller flera filprocessorer och kommunikationsnoder som delar med sig av sina resurser till "workstations" (terminaler, persondatorer). Resurserna delas i form av centrala skivminnen, backup/bandstationer, kommunikations- och utskriftsmöjligheter, primärminne för applikationer mm. Till systemet för kontorsinformation finns kopplat ett menysystem, VISTA-GUIDE (även kallat ARCNET Meny, Sigma Meny).

Information från minidatorsystemet

Den information som främst hanteras i Info Plus är av administrativ karaktär, t ex ordbehandlingsdokument, diariet, kalkyler, register och extrakt från ekonomi-, personal- och förvaltningsspecifika delsystem. I inledningsskedet kommer i första hand information från minidator-

systemet att läggas ut till användarna. På sikt skall även extrakt från andra system samt olika PC-produkter kunna länkas över för åtkomst via Info Plus.

Grundläggande applikationer

Som grundläggande applikationer valdes under uppbyggnadsfasen utprodukter från ordbehandling och register, samt rutiner för fritextsökning och diariehantering.

Fyra kataloger

Så gott som all ordbehandling sker mot centrala skivminnen via ett ordbehandlingsprogram i minidatorsystemet. Varje användare har sin egen arbetskatalog. För varje förvaltning finns en gemensam katalog. Härutöver finns en katalog som är gemensam för hela kommunen samt en katalog med offentliga handlingar, främst justerade nämndsprotokoll. Frisökning kan ske i samtliga kataloger med undantag av de personliga arbetskatalogerna samt de förvaltningskataloger som har sekretesskydd.

Mängden material som går att utnyttja

Effekterna av ett system som Info Plus har att göra med mängden material som går att utnyttja. I Varberg har man, på grund av tidiga strategiska beslut, kunnat dra nytta av samverkande informationshantering. För andra kommuner kan det bli nödvändigt att först få över informationen på samma medium och läsbar mellan olika system. Genom Sigma/ARCNET-konceptet underlättas detta avsevärt.

Dokument, kalkyler, register

Alla dokument sparas i sitt vanliga ordbehandlingsformat. För dokument som inte skall kunna ändras kan man förfara på flera olika sätt. Kalkyler måste göras om till textformat, eftersom binärkod inte kan läsas direkt. Register kan läsas direkt, men läggs med fördel som ordbehandlingsdokument för att eliminera sidbrytningar och annat som kan störa läsningen.

Standardiserade dokumentnamn

För att möjliggöra/underlätta fritextsökning bör dokumentnamn "standardiseras". Av instruktioner som är länkade till menyn framgår hur hur olika dokument benämns i Info Plus. Exempel: KF891119 (Kommunfullmäktige, 19 nov 89), TNAU 891119 (Tekniska nämndens arbetsutskott, 19 nov 89).

Två metoder för fritextsökning

Info Plus erbjuder två metoder för fritextsökning. I ena fallet söker användaren inom ett speciellt dokument, i andra fallet söker användaren inom flera eller alla dokument som innehåller det/de sökta ordet/orden.

Utskrift av enstaka paragrafer

I Varberg har även själva protokollen standardiserats (med ny sida för varje paragraf), vilket medfört att utskrift kan göras av enstaka protokollsparagrafer — en speciallösning som innebär ett smärre avsteg från principen att endast använda befintliga produkter. Utskrifter av hela dokument eller valda paragrafer ur protokoll kan ske på samtliga skrivare som är allmänt tillgängliga via kommunens ARCNET. Enbart "skärm-kopior" kan göras på lokala personatorskrivare.

*Häftet "Info Plus. Låt flera veta mera. Teknisk beskrivning" kan rekvi-
reras från Torben Svane, Datatjänsten, Varbergs kommun, 432 80 Var-
berg.*

BILAGOR



Varbergs kommun

1(2)

Tjänsteställe
Ekonomikontoret/ADB

Datum
1991-01-25

Beteckning
infoplus

Handläggare
Torben Svane

Direktör
0340-881 97

Datainspektionen
Byråchef Ulf Berg
Box 8114
104 20 Stockholm

ANSÖKAN OM TILLSTÅND ENLIGT DATALAGEN FÖR PERSON-REGISTER

Under återopande av tidigare korrespondens beträffande försöksverksamhet med medborgarinformation, bl a skrivelse 1990-05-14, anhåller kommunen om datainspektionens tillstånd enligt följande:

1. Terminalåtkomst mellan följande styrelser och nämnders diarium.

Byggnadsnämnden
Fritidsnämnden
Kommunstyrelsen
Kulturnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Räddningsnämnden
Skolstyrelsen
Socialnämnden (ej distriktsnämnder)
Tekniska nämnden
Trafiknämnden

Terminalåtkomst kan ske från alla till Varbergs lokalnät knutna arbetsplatser med LÄSBEHÖRIGHET (kan ej ändra uppgifterna) och UTSKRIFTSBEHÖRIGHET (kan skriva ut det som finns på bildskärmen).

2. Terminalåtkomst till under 1. uppräknade styrelser och nämnders samt kommunfullmäktiges protokoll (justerade och integritetsgranskade), dock endast under den förutsättningen att det betraktas som personregister. LÄS/UTSKRIFTSBEHÖRIGHET enligt specifikation 1.
3. Terminalåtkomst för Radio Hallands redaktion i Varberg genom anslutning enligt 1 och 2 ovan. Terminalåtkomst sker med fast uppkoppling i försöksverksamheten.

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	BANKGIRO
Varbergs kommun 432 80 VARBERG	Engelbrektsg. 15	0340-880 00	0340-787 41	1 02 47-5	262-4716



Varbergs kommun

1991-01-25

2(2)

I en vidareutveckling skall systemet kunna nås
med terminal från uppringande linje som mot-
rings från kommunen efter behörighetskontroll.

För Varbergs kommun

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Anders Ramhult'.

Anders Ramhult
Kanslichef

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Torben Svane'.

Torben Svane
ADB-samordnare

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Torben Svane'.



Varbergs kommun

1(2)

Tjänsteställe
Kommunkansliet
Handläggare Direktör
Anders Ramhult/lis 0340-881 10

Datum
1991-06-06

Beteckning
datainspekti

Datainspektionen
Box 8114
104 20 STOCKHOLM

BEGÄRD KOMPLETTERING AV ÄRENDE NR 371/91 ANG TILLSTÅND ENLIGT DATALAGEN FÖR PERSONREGISTER

Ni har begärt komplettering av ärendet och kommunen vill med anledning därav redovisa följande.

1. Specifikation av fältinnehåll i diarierna.

Kommunen redovisar detta i form av "Skärmkopior" samt beskrivning av huvudpostregistret och åtgärdsregistret i diariet, bilagorna 1-4.

2. Specifikation av protokoll från de i ärendet aktuella nämnderna/styrelserna och kommunfullmäktige.

Kommunen redovisar detta i form av två olika protokoll från vardera nämnden, bilagorna 5-15.

3. Förtydligande av ändamålet med ansökan/användandet.

Förutom intresset att inom kommunen genom datorstödd informationssökning mellan förvaltningarna underlätta och snabba upp ärendehanteringen, föreligger kravet från allmänheten och massmedia att med hjälp av den nya tekniken på ett snabbare och smidigare sätt kunna ta del av offentlig myndighetsinformation. Kommunen vill i det sammanhanget hänvisa till 15 kap 9 § sekretesslagen.

Avslutningsvis vill kommunen framföra att det under tiden för ärendets handläggning har fattats beslut om förändringar av den kommunala organisationen i Varberg med tillämpning från den 1 januari 1992. Med hänsyn härtill kompletteras ansökan även med avseende på de förhållanden rörande styrelser och nämnders diariier och protokoll som kommer att gälla efter den 1 januari 1992. Förändringarna är följande:

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	BANKGIRO
Varbergs kommun 432 80 VARBERG	Engelbrekts g. 15	0340-880 00	0340-787 41	1 02 47-5	262-4716



Varbergs kommun

1991-06-06

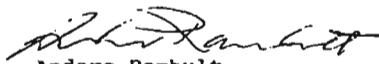
2(2)

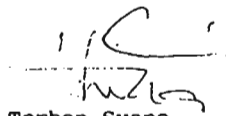
1. En ny nämnd inrättas för att ansvara för skol- och utbildningsverksamheten samt barnomsorgs- och fritidsgårdsverksamheten (BUS-nämnden).

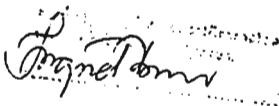
Skolstyrelsen upphör därmed den 1 januari 1992.

2. De sociala distriktsnämnderna upphör och socialnämnden tillförs därutöver invandranämndens och konsumentnämndens ansvarsområden.
3. Fritidsnämnden och kulturnämnden slås samman till en nämnd. (FriKul-nämnden)
4. Räddningsnämnden förs in under miljö- och hälsoskyddsnämnden och upphör som egen nämnd.

För Varbergs kommun


Anders Ramhult
Kanslichef


Torben Svane
ADB-samordnare


Jörgen Olsson

DATAINSPEKTIONEN
Ulrika Morin
Tel. 08-657 61 31

BESLUT
1991-11-07

Dnr 4934-91

Registeransvarig myndighet
Kommunstyrelsen i Varbergs
kommun

Ombud
Torben Svane
Kommunkansliet
Varbergs kommun
432 80 VARBERG

Ansökan om tillstånd till dels personregistren "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas", dels terminalutlämnande från registren

BESLUT

Datainspektionen meddelar enligt datalagen (1973:289) tillstånd för kommunstyrelsen att från och med den 1 januari 1992 inrätta och föra personregistren.

Föreskrifter

Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Ändamålet med registren skall vara att tillgodose kommunstyrelsens behov av information om dels myndighetens, dels kommunfullmäktiges justerade sammanträdesprotokoll.
2. Registren får endast innehålla det slag av personuppgifter som framgår av ansökan. Personuppgifter för

Postadress	Besöksadress	Telefon	Exp.tid
Box 8114	Fleminggatan 14	08-657 61 00	09.00-11.30
104 20 Stockholm	Plan 8	Telefax	12.30-15.00
		08-652 86 52	

vilka gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) får dock inte registreras. Uppgifter som avses i 4 § och 6 § andra stycket datalagen får inte heller registreras med undantag av uppgift om de förtroendevaldas politiska uppfattning (partitillhörighet). Inte heller uppgift om personnummer får registreras.

3. Kommunstyrelsen får till och med den 30 juni 1993 lämna ut uppgifter ur registren via terminal till andra kommunala myndigheter i kommunen.

a) Ändamålet med utlämnandet skall vara att tillhandahålla sådana uppgifter om kommunstyrelsens resp. kommunfullmäktiges verksamhet som övriga kommunala myndigheter behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

b) Kommunstyrelsen skall tillse att de myndigheter som har terminalåtkomst inte som sökbegrepp kan använda namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun.

4. Kommunstyrelsen får till och med den 30 juni 1993 lämna ut personuppgifter i registren via terminal till Sveriges lokalradio AB, Radio Halland.

a) Ändamålet med utlämnandet skall vara att för Radio Hallands nyhetsbevakande verksamhet underlätta åtkomsten av uppgifter om den kommunala verksamheten och beslutsprocessen i Varbergs kommun.

b) Namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun får inte lämnas ut.

5. Kommunstyrelsen skall erinra dem som ges terminalåtkomst till protokollsdataserna om att personuppgifter som inhämtas via terminal får registreras i personregister hos denne endast med tillstånd av datainspektionen eller de registrerades samtycke

6. Kommunstyrelsen skall på lämpligt sätt informera dem som kan komma att registreras om förekomsten av registren, dess ändamål och huvudsakliga innehåll, rätten att erhålla utdrag ur registren enligt 10 § datalagen samt i förekommande fall vilka som har terminal-åtkomst till registren.

7. När personuppgifter i registren på grund av sitt innehåll normalt skulle föranleda en sådan åtgärd som avses i 8 eller 9 § datalagen, skall en notering göras i registren på ett sådant sätt att texten inte kan återanvändas utan att förhållandet uppmärksammas.

Datainspektionen erinrar om att en eventuell ansökan om förlängning av tillståndstiden för terminalutlämnande skall göras i god tid före tillståndstidens utgång. En sådan ansökan skall innehålla en redogörelse för erfarenheterna av utlämnandet.

Avgift

Handläggningsavgiften enligt förordningen (1982:481, senast ändrad 1991:603) om avgifter för datainspektionens verksamhet fastställs till 4 320 kronor, vilken faktureras ombudet.

UTDRAG UR ANSÖKAN

Se bilaga 2.

SKÄL FÖR BESLUTET

Tillståndsfrågan

Registren kan komma att innehålla uppgift om politisk

uppfattning genom angivande av de förtroendevaldas partitillhörighet. För att tillstånd skall kunna meddelas måste särskilda skäl föreligga enligt 4 § tredje stycket datalagen (1973:289, omtryckt 1982:446).

Med hänsyn till att de förtroendevaldas politiska uppfattning (partitillhörighet) i detta fall är en offentlig uppgift, som dessutom får anses vara allmänt känd, anser DI att kravet på särskilda skäl för tillstånd är uppfyllt. Härvid har också beaktats registrens ändamål, den registeransvariges verksamhet och vikten av att kommunala myndigheter får ta i anspråk ny teknik för att rationalisera sin verksamhet.

Enligt datainspektionens mening är en kommunstyrelse på grund av sina verksamhetsuppgifter även registeransvarig för personregister som hänför sig till kommunfullmäktiges verksamhet. Tillstånd skall därför meddelas för kommunstyrelsen att inrätta och föra registren.

Behovet av föreskrifter

Innehåll

Sökanden har uppgett att registren inte kommer att innehålla några sekretesskyddade uppgifter eller uppgifter som enligt datalagen bedöms vara känsliga från integritetssynpunkt.

Enligt datainspektionens mening skulle det innebära betydande risker från integritetsskyddssynpunkt om sådana personuppgifter registrerades. På grund härav bör en föreskrift meddelas att registren inte får innehålla sådana personuppgifter som avses i 4 § och 6 § andra stycket datalagen med undantag av uppgift om förtroendevaldas partitillhörighet och inte heller personuppgifter som är sekretesskyddade enligt sekretesslagen.

Från och med den 1 januari 1992 träder en ny bestämmelse i datalagen i kraft (7 § andra stycket, SFS 1991:187) som innebär att personnummer endast får registreras när det krävs med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller annat godtagbart skäl. Enligt inspektionens bedömning föreligger inte sådana skäl för registrering av personnummer i protokollsdataserna.

Terminalutlämnande och sökbegränsningar

Sökanden har även ansökt om tillstånd att få lämna ut uppgifter via terminal dels till övriga kommunala myndigheter i kommunen, dels till Radio Halland.

Som skäl för att på detta sätt lämna ut uppgifter till övriga kommunala myndigheter har sökanden anfört bl.a. att dessa har behov av att snabbt och enkelt få tillgång till information om kommunstyrelsens beslut för att kunna underlätta och snabba upp sin egen ärendehantering.

Enligt praxis vid tillämpningen av datalagen medges i allmänhet terminalutlämnande från en myndighets personregister till en annan myndighet under förutsättning att denna har behov av uppgifterna för att kunna fullgöra sina verksamhetsuppgifter och att utlämnandet inte medför risk för otillbörligt integritetsintrång.

Varje myndighet skall enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen är en myndighet också skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter som den förfogar över i den mån det inte föreligger hinder på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

På bl.a. den kommunala sektorn pågår en förändringsprocess som syftar till att effektivisera den kommunala verksamheten och öka servicen till kommunmedlemmarna. En väsentlig förutsättning för denna utveckling är att de kommunala myndigheterna får möjlighet till en snabbare åtkomst till de uppgifter om varandras verksamhet som de behöver för att kunna fullgöra sin egen verksamhet.

Med hänsyn till det anförda får ifrågavarande myndigheter anses ha behov av uppgifter ur kommunstyrelsens protokollsdata-baser.

När det gäller att bedöma om risker för otillbörligt integritetsintrång kan uppstå vid terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters personregister måste flera faktorer beaktas. Till en början måste hänsyn tas till att många myndigheter bedriver en verksamhet som i sig är känslig från integritetssynpunkt. Vidare måste beaktas att det inte kan uteslutas att bearbetning av i och för sig harmlösa uppgifter i vissa fall skulle kunna leda till integritetskänsliga sammanställningar. Från integritetsskyddssynpunkt är det också angeläget att motverka en onödig spridning av personuppgifter även om de kan anses som okänsliga från integritetssynpunkt. Därvid får bestämmelserna 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) betydelse eftersom de innebär att en myndighets personregister blir allmän handling även hos de myndigheter som har terminalåtkomst till registren.

Protokollsdata-baserna kommer att i stor utsträckning innehålla information som inte är personuppgifter i datalagens mening. Något hinder enligt datalagen mot att lämna ut sådana uppgifter via terminal föreligger inte. Enligt sökanden kommer registren endast i begränsad omfattning att innehålla uppgifter om enskilda, tjänstemän och förtroendevalda.

Av ansökningsen framgår att protokollsdatabaserna inte kommer att föras i en verksamhet som är känslig från integritetssynpunkt. Vidare utesluter den meddelade innehållsföreskriften registrering av känsliga uppgifter. Risken för integritetskänsliga bearbetningar av uppgifter om enskilda och tjänstemän kan uteslutas om en föreskrift meddelas som förhindrar att terminalanvändaren kan utnyttja namn eller andra identitetsuppgifter som sökbegrepp för att sammanställa information. Ett terminalutlämnande innebär alltid en ökad spridning av uppgifter men torde i detta fall med hänsyn till ändamålet med utlämnandet inte kunna anses vara onödig.

På grund av det anförda anser datainspektionen att tillstånd till terminalutlämnande av nu ifrågakörande personuppgifter till övriga kommunala myndigheter kan ges utan risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet under förutsättning att namn eller andra identitetsuppgifter avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte kan användas som sökbegrepp vid sammanställning av information. Med hänsyn till de förtroendevaldas ställning av offentliga personer bör de rimligen få finna sig i att uppgifter om dem i deras verksamhet som förtroendevalda sprids och granskas.

När det gäller utlämnande av personuppgifter via terminal till Radio Halland har sökanden anförts att det föreligger krav från allmänheten och massmedia att med hjälp av den nya tekniken på ett snabbare och smidigare sätt kunna ta del av offentlig myndighetsinformation.

Frågan om terminalutlämnande till massmedia av uppgifter ur myndigheters personregister har såvitt avser diariet prövats av datainspektionen vid några tillfällen.

I beslut den 20 februari 1984 (dnr 277-84) medgav datainspektionen att journalisthögskolan i Göteborg fick ha

terminalåtkomst till justitieombudsmannens (JO) diarium. Den 18 december samma år (dnr 1496-84) avslog datainspektionens styrelse en ansökan från Sveriges Radio AB om terminalåtkomst till konsumentverkets diarium. I yttrande till JO den 25 april 1985 (dnr 706-85) och den 25 juli samma år (dnr 1590-85) över en framställning från tidningen Arbetet om terminalåtkomst till JOs diarium avstyrkte datainspektionen bifall till framställningen. I samband därmed upphävde datainspektionen tillståndet för journalisthögskolan i Göteborg. I beslut den 28 augusti 1986 avslog JO tidningen Arbetets framställning (JOs dnr C 6-1985).

Som skäl för sitt avslagsbeslut avseende Sveriges Radio ABs ansökan angav datainspektionens styrelse att uppgifter i myndigheters diarier kan vara av högst skiftande kvalitet och känslighet. Att dessa uppgifter skulle få göras tillgängliga på annat sätt, på annat ställe och för ett helt annat ändamål än det för vilka de hade registrerats, kunde medföra risk för otillbörligt integritetsintrång. Vidare anförde inspektionen att den enskilde inte hade anledning att finna sig i att myndigheters diarier systematiskt genom terminalanslutningar gjordes tillgängliga hos andra enskilda genom förfaranden som går utöver såväl myndighetsuppgiften som vad som innefattar uppfyllandet av myndighetens skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen, dvs. att på begäran på stället tillhandahålla allmän handling. Vidare erinrade datainspektionens styrelse om att data- och offentlighetskommittén (DOK) avsåg att pröva frågor om offentlighetsprincipens tillämpning rörande myndigheternas datorlagrade uppgifter. Detta ansågs tala mot att utvidga offentligheten utöver vad som följer av 2 kap. TF.

JO ansåg i sitt avslagsbeslut avseende tidningen Arbetets framställning att det var svårt att göra gällande att det föreligger någon saklig skillnad mellan att

sitta vid JOs presentationsterminal i Stockholm och ta del av diariet och att göra det på Arbetets redaktion i Malmö. Att dagens teknik gör det lättare för allmänheten och massmedia att utöva sin grundlagsgaranterade rätt att få del av allmänna handlingar borde enligt JO snarare välkomnas än motarbetas. Enligt JO borde uttrycket "rätt att på stället" ta del av allmän handling ges en annan innebörd när det gäller datorbaserad information än när det gäller pappersbaserad sådan och att det inte borde kunna åberopas som enda skäl att avslå en begäran av det slag Arbetet hade gjort. Men enligt JO skulle de registrerade inte behöva finna sig i att ADB-tekniken används för att "manipulera" systemet genom att använda uppgifterna för andra ändamål än dem som registreringstillståndet avsåg. Som exempel anförde JO att en extern terminalanvändare genom olika sökalternativ skulle kunna bearbeta och ställa samman uppgifterna i registret i andra syften än dem för vilka JO registrerade uppgifterna och att risken för otillbörligt intrång i en registrerads personliga integritet därför inte kunde uteslutas. Avslutningsvis anförde JO att så länge det inte kunde uteslutas att en extern terminalanslutning kan användas på ett "tillståndsvidrigt" sätt, var hans principiella bedömning att det enligt datalagen och det tillstånd som meddelats med stöd av den inte var möjligt att bifalla en sådan framställning som Arbetet hade gjort.

Enligt datainspektionens praxis har därefter inte medgetts att massmedia får ha terminalåtkomst till en myndighets diarium.

Även när det gäller terminalutlämnande till massmedia anser datainspektionen att hänsyn måste tas till dels behovet av sådant utlämnande och dels om ett utlämnande kan ske utan risk för otillbörligt integritetsintrång.

Riksdagen har betonat vikten av att myndigheter fullgör sin serviceskyldighet mot allmänheten genom att i 4 § förvaltningslagen (1986:223) ålägga varje myndighet att lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Ett av syftena med det reformarbete som pågår på den kommunala sektorn är att öka servicen till kommunmedlemmarna genom att underlätta tillgängligheten till information om den kommunala verksamhet.

Enligt datainspektionens mening är det ett starkt samhällsligt intresse att allmänheten har möjlighet att utöva sin grundlagsskyddade rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. I takt med att allt fler myndigheter skaffar sig datoriserade informationssystem måste det också anses vara ett starkt samhällsligt intresse att även ADB-lagrad information som utgör allmänna handlingar och som inte är sekretesskyddad enligt särskilda bestämmelser kan göras tillgänglig i den omfattning och på det sätt som gällande regler tillåter.

Massmedia får anses ha behov av terminalåtkomst till uppgifter ur myndigheters personregister. Genom sådan åtkomst underlättas nämligen massmediernas och därigenom kommuninvånarnas tillgång till upplysningar om verksamheten inom kommunen.

Som framgår av vad som har anförts ovan föreligger det inte något hinder mot att en myndighet via terminal lämnar ut sådana icke sekretesskyddade uppgifter ur sina informationssystem som inte utgör personuppgifter enligt datalagen även om uppgifterna förekommer i personregister. En avgörande förutsättning för att även personuppgifter skall få lämnas ut via terminal är dock att det kan ske utan att det uppkommer risk för otillbörligt integritetsintrång.

På samma sätt som när det gäller terminalutlämnande till myndigheter måste i fråga om utlämnande till massmedia flera faktorer beaktas vid bedömningen av om risker för otillbörligt integritetsintrång kan uppstå. Hänsyn måste således tas till att många myndigheter bedriver en verksamhet som i sig är känslig från integritetssynpunkt. Vidare måste beaktas att det inte kan uteslutas att bearbetning av i och för sig harmlösa uppgifter i vissa fall skulle kunna leda till integritetskänsliga sammanställningar. Från integritetsskyddssynpunkt är det också angeläget att motverka en onödigt spridning även av personuppgifter som måste betraktas som okänsliga från integritetssynpunkt.

Sammantaget innebär detta att terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters personregister till massmedia i syfte att underlätta åtkomsten av uppgifter om myndighetens verksamhet endast kan medges under starkt begränsade förutsättningar. Enligt datainspektionens mening bör som en första förutsättning gälla att myndighetens verksamhet är av sådant slag att den inte kan anses vara känslig från integritetssynpunkt. Vidare bör i princip varken namn eller andra identitetsuppgifter avseende fysiska personer få lämnas ut på detta sätt. Massmedias behov av sådana uppgifter bör tillgodoses på vanligt sätt inom ramen för TFs offentlighetsprincip.

En prövning i enlighet med de angivna principerna av kommunstyrelsens ansökan om tillstånd till terminalutlämnande från protokollsdatabaserna till Radio Halland leder enligt datainspektionens uppfattning till att namn eller andra identitetsuppgifter avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte bör få lämnas ut. Med hänsyn till de förtroendevaldas ställning av offentliga personer bör de rimligen få finna sig i att uppgifter om dem i deras verksamhet som förtroendevalda sprids och granskas.

Sammanfattningsvis anser datainspektionen att under de nu angivna förutsättningarna kommer ett terminalutlämnande inte att medföra risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Tillstånd skall därför meddelas till utlämnande från protokollsdatabaserna till övriga kommunala myndigheter samt till Radio Halland. Erfarenheterna av terminalutlämnandet bör dock utvärderas innan ett permanent tillstånd kan ges. Med hänsyn härtill bör tillståndstiden för utlämnandet tidsbegränsas.

Information

Enligt datainspektionens uppfattning är information till de registrerade allmänt sett av stor betydelse för integritetsskyddet. Tillståndet bör därför förenas med en informationsföreskrift. Informationen kan ske på sätt som kommunstyrelsen finner lämpligt, t.ex. i personaltidningar och i kommunens allmänna information till kommunmedlemmarna. Informationen skall ha det innehåll som framgår av beslutet.

Rättelse och andra åtgärder i fråga om oriktiga och missvisande uppgifter

Enligt 8 och 9 §§ datalagen skall den registeransvarige under vissa förutsättningar rätta, ändra, utesluta eller komplettera personuppgifter i ett personregister. Eftersom ändamålet med protokollsdatabaserna är att informera om innehållet i justerade protokoll kan av uppenbara skäl ändringar av registerinnehållet inte göras utan att syftet med registret förfelas.

Emellertid är det nödvändigt att något arrangemang vidtas som förebygger oavsiktlig användning av sådana uppgifter. Uppgifter som enligt nämnda bestämmelser i datalagen normalt sett skulle föranleda rättelse, ändring, uteslutning eller komplettering bör därför markeras på sådant sätt att förhållandet uppmärksammas.

ADB-SÄKERHET

Datainspektionen har givit ut allmänna råd om ADB-säkerhet. Råden har tillställts alla registeransvariga. Av råden framgår att den registeransvarige alltid bör göra en bedömning av till vilken integritetsklass ett personregister bör hänföras och vidta de säkerhetsåtgärder som svarar mot denna integritetsklass.

Vid bedömningen av ett registers känslighet bör utgångspunkten vara de registrerade uppgifternas art. En sådan bedömning leder i detta ärende enligt datainspektionens mening till att registret hänförs till integritetsklass 3. Säkerhetsåtgärderna för registret och terminalutlämnandet bör följaktligen svara mot de krav som i råden betecknas som grundnivå.

AVGIFTSFRÅGAN

Prövningen av denna ansökan har betydelse för handläggningen av liknande ansökningar från andra myndigheter i Varbergs kommun. Med hänsyn härtill bör avgiften för handläggningen av denna ansökan nedsättas.

ÖVERKLAGANDE AV BESLUTET

Se bilaga 1.

Detta beslut har fattats av datainspektionens styrelse. Därvid deltog generaldirektören Stina Wahlström, ordförande, ledamöterna Elving Andersson, Björn Burell, Allan Ekström, Kerstin Gustafsson, Kurt-Ove Johansson, Olle Nilsson, Kristina Orth-Gomér och Nils Rydén.

I den slutliga beredningen deltog vidare byråchefen Ulf G. Berg, verksjuristen Sten Wahlqvist och avdelningsdirektören Ulrika Morin, föredragande.


Stina Wahlström


Ulrika Morin

Kopia till

justitiekanslern
riksarkivet (för kännedom)
Sveriges lokalradio AB, Radio Halland

DATAINSPEKTIONEN
Ulrika Morin
Tel. 08-657 61 31

BESLUT
1991-11-07

Dnr 379-91

Registeransvarig myndighet
Kommunstyrelsen i Varbergs
kommun

Ombud
Torben Svane
Kommunkansliet
Varbergs kommun
432 80 VARBERG

Ansökan om tillstånd till terminalutlämnande från personregistret "Kommunstyrelsens diarium"

BESLUT

Datainspektionen meddelar enligt datalagen (1973:289) tillstånd för kommunstyrelsen att till och med den 30 juni 1993 via terminal lämna ut uppgifter ur personregistret till andra kommunala myndigheter i kommunen och Sveriges lokalradio AB, Radio Halland.

Föreskrifter

Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Ändamålet med utlämnandet skall vara dels att tillhandahålla sådana uppgifter om kommunstyrelsens resp. kommunfullmäktiges verksamhet som övriga kommunala myndigheter behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter, dels att för Radio Hallands nyhetsbevakande verksamhet underlätta åtkomsten av uppgifter om den

Postadress	Besöksadress	Telefon	Exp.tid
Box 8114	Fleminggatan 14	08-657 61 00	09.00-11.30
104 20 Stockholm	Plan 8	Telefax 08-652 86 52	12.30-15.00

kommunala verksamheten och beslutsprocessen i Varbergs kommun.

2. Kommunstyrelsen skall tillse att de myndigheter som har terminalåtkomst inte som sökbegrepp kan använda namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun.

3. Namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun får inte lämnas ut till Radio Halland.

4. Kommunstyrelsen skall erinra dem som ges terminalåtkomst till diariet om att personuppgifter som inhämtas via terminal får registreras i personregister hos denne endast med tillstånd av datainspektionen eller de registrerades samtycke.

5. Kommunstyrelsen skall på lämpligt sätt informera dem som kan komma att registreras om förekomsten av registret, dess ändamål och huvudsakliga innehåll, rätten att erhålla utdrag ur registret enligt 10 § datalagen samt i förekommande fall vilka som har terminalåtkomst till registret.

Datainspektionen erinrar om att en eventuell ansökan om förlängning av tillståndstiden för terminalutlämnande skall göras i god tid före tillståndstidens utgång. En sådan ansökan skall innehålla en redogörelse för erfarenheterna av utlämnandet.

Avgift

Handläggningsavgiften enligt förordningen (1982:481, senast ändrad 1991:603) om avgifter för datainspektionens verksamhet fastställs till 4 320 kronor, vilken faktureras ombudet.

UTDRAG UR ANSÖKAN

Se bilaga 2.

SKÄL FÖR BESLUTET

Ansökan avser terminalutlämnande ur det diarium som kommunstyrelsen för med hjälp av ADB. Enligt sökanden innehåller personregistret inte några sådana uppgifter som medför tillståndsplikt enligt datalagen. Registret innehåller inte heller några uppgifter som är sekretesskyddade enligt sekretesslagen (1980:100). Uppgifter skall lämnas ut till dels övriga kommunala myndigheter i kommunen, dels Radio Halland.

Som skäl för att på detta sätt lämna ut uppgifter till övriga kommunala myndigheter har sökanden anfört bl.a. att dessa har behov av att snabbt och enkelt få tillgång till information om kommunstyrelsens ärenden för att kunna underlätta och snabba upp sin egen ärendehantering.

Enligt praxis vid tillämpningen av datalagen medges i allmänhet terminalutlämnande från en myndighets personregister till en annan myndighet under förutsättning att denna har behov av uppgifterna för att kunna fullgöra sina verksamhetsuppgifter och att utlämnandet inte medför risk för otillbörligt integritetsintrång.

Varje myndighet skall enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen är en myndighet också skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter som den förfogar över i den mån det inte föreligger hinder på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

På bl.a. den kommunala sektorn pågår en förändringsprocess som syftar till att effektivisera den kommunala verksamheten och öka servicen till kommunmedlemmarna. En väsentlig förutsättning för denna utveckling är att de kommunala myndigheterna får möjlighet till en snabbare åtkomst till de uppgifter om varandras verksamhet som de behöver för att kunna fullgöra sin egen verksamhet.

Med hänsyn till det anförda får ifrågavarande myndigheter anses ha behov av uppgifter ur kommunstyrelsens diarium.

När det gäller att bedöma om risker för otillbörligt integritetsintrång kan uppstå vid terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters personregister måste flera faktorer beaktas. Till en början måste tas hänsyn till att många myndigheter bedriver en verksamhet som i sig är känslig från integritetssynpunkt. Vidare måste beaktas att det inte kan uteslutas att bearbetning av i och för sig harmlösa uppgifter i vissa fall skulle kunna leda till integritetskänsliga sammanställningar. Från integritetsskyddssynpunkt är det också angeläget att motverka en onödig spridning av personuppgifter även om de kan anses som okänsliga från integritetssynpunkt. Därvid får bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) betydelse eftersom de innebär att en myndighets personregister blir allmän handling även hos de myndigheter som har terminalåtkomst till registren.

Diariet kommer att innehålla information som inte är personuppgifter i datalagens mening. Något hinder enligt datalagen mot att lämna ut sådana uppgifter via terminal föreligger inte.

Av ansöknings framgår att diariet inte förs i en integritetskänslig verksamhet. Vidare får ett tillståndsfritt diarium inte innehålla sådana uppgifter som avses i 4 § eller 6 § andra stycket datalagen. Enligt 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen får uppgift om ingivare/mottagare av en allmän handling eller uppgift om vad handlingen rör inte registreras i ett diarium om uppgiften är sekretesskyddad. Vidare kan risken för integritetskänsliga bearbetningar av uppgifter om enskilda och tjänstemän uteslutas om en föreskrift meddelas som förhindrar att terminalanvändaren kan utnyttja namn eller andra identitetsuppgifter som sökbegrepp för att sammanställa information. Ett terminalutlämnande innebär alltid en ökad spridning av uppgifter men torde i detta fall med hänsyn till ändamålet med utlämnandet inte kunna anses vara onödig.

På grund av det anförda anser datainspektionen att tillstånd till terminalutlämnande av nu ifrågakörande personuppgifter till övriga kommunala myndigheter kan ges utan risk för oönskat intrång i de registrerades personliga integritet under förutsättning att namn eller andra identitetsuppgifter avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte kan användas som sökbegrepp vid sammanställning av information. Med hänsyn till de förtroendevaldas ställning av offentliga personer bör de rimligen få finna sig i att uppgifter om dem i deras verksamhet som förtroendevalda sprids och granskas.

När det gäller utlämnande av personuppgifter via terminal till Radio Halland har sökanden anförat att det föreligger krav från allmänheten och massmedia att med hjälp av den nya tekniken på ett snabbare och smidigare sätt kunna ta del av offentlig myndighetsinformation.

Frågan om terminalutlämnande till massmedia av personuppgifter ur myndigheters diarium har prövats av datainspektionen vid några tillfällen.

I beslut den 20 februari 1984 (dnr 277-84) medgav datainspektionen att journalisthögskolan i Göteborg fick ha terminalåtkomst till justitieombudsmannens (JO) diarium. Den 18 december samma år (dnr 1496-84) avslog datainspektionens styrelse en ansökan från Sveriges Radio AB om terminalåtkomst till konsumentverkets diarium. I yttrande till JO den 25 april 1985 (dnr 706-85) och den 25 juli samma år (dnr 1590-85) över en framställning från tidningen Arbetet om terminalåtkomst till JOs diarium avstyrkte datainspektionen bifall till framställningen. I samband därmed upphävde datainspektionen tillståndet för journalisthögskolan i Göteborg. I beslut den 28 augusti 1986 avslog JO tidningen Arbetets framställning (JOs dnr C 6-1985).

Som skäl för sitt avslagsbeslut avseende Sveriges Radio ABs ansökan angav datainspektionens styrelse att uppgifter i myndigheters diaries kan vara av högst skiftande kvalitet och känslighet. Att dessa uppgifter skulle få göras tillgängliga på annat sätt, på annat ställe och för ett helt annat ändamål än det för vilka de hade registrerats, kunde medföra risk för otillbörligt integritetsintrång. Vidare anförde inspektionen att den enskilde inte hade anledning att finna sig i att myndigheters diaries systematiskt genom terminalanslutningar gjordes tillgängliga hos andra enskilda genom förfaranden som går utöver såväl myndighetsuppgiften som vad som innefattar uppfyllandet av myndighetens skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen, dvs. att på begäran på stället tillhandahålla allmän handling. Vidare erinrade datainspektionens styrelse om att data- och offentlighetskommittén (DOK) avsåg att pröva frågor om offentlighetsprincipens tillämpning rörande myndigheternas datorlagrade uppgifter. Detta ansågs tala mot att utvidga offentligheten utöver vad som följer av 2 kap. TF.

JO ansåg i sitt avslagsbeslut avseende tidningen Arbetets framställning att det var svårt att göra gällande att det föreligger någon saklig skillnad mellan att sitta vid JOs presentationsterminal i Stockholm och ta del av diariet och att göra det på Arbetets redaktion i Malmö. Att dagens teknik gör det lättare för allmänheten och massmedia att utöva sin grundlagsgaranterade rätt att få del av allmänna handlingar borde enligt JO snarare välkomnas än motarbetas. Enligt JO borde uttrycket "rätt att på stället" ta del av allmän handling ges en annan innebörd när det gäller datorbaserad information än när det gäller pappersbaserad sådan och att det inte borde kunna åberopas som enda skäl att avslå en begäran av det slag Arbetet hade gjort. Men enligt JO skulle de registrerade inte behöva finna sig i att ADB-tekniken används för att "manipulera" systemet genom att använda uppgifterna för andra ändamål än dem som registreringstillståndet avsåg. Som exempel anförde JO att en extern terminalanvändare genom olika sökalternativ skulle kunna bearbeta och ställa samman uppgifterna i registret i andra syften än dem för vilka JO registrerade uppgifterna och att risken för otillbörligt intrång i en registrerads personliga integritet därför inte kunde uteslutas. Avslutningsvis anförde JO att så länge det inte kunde uteslutas att en extern terminalanslutning kan användas på ett "tillståndsviðrigt" sätt, var hans principiella bedömning att det enligt datalagen och det tillstånd som meddelats med stöd av den inte var möjligt att bifalla en sådan framställning som Arbetet hade gjort.

Enligt datainspektionens praxis har därefter inte medgetts att massmedia får ha terminalåtkomst till en myndighets diarium.

Även när det gäller terminalutlämnande till massmedia anser datainspektionen att hänsyn måste tas till dels behovet av sådant utlämnande och dels om ett utlämnande kan ske utan risk för otillbörligt integritetsintrång.

Riksdagen har betonat vikten av att myndigheter fullgör sin serviceskyldighet mot allmänheten genom att i 4 § förvaltningslagen (1986:223) ålägga varje myndighet att lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Ett av syftena med det reformarbete som pågår på den kommunala sektorn är att öka servicen till kommunmedlemmarna genom att underlätta tillgängligheten till information om den kommunala verksamheten.

Enligt datainspektionens mening är det ett starkt samhälleligt intresse att allmänheten har möjlighet att utöva sin grundlagsskyddade rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Vid utövande av denna rätt intar myndigheternas diaries en särställning genom att de innehåller uppgifter om vilka allmänna handlingar som finns hos en myndighet. I takt med att allt fler myndigheter skaffar sig datoriserade diariesföringssystem måste det därför anses vara ett starkt samhälleligt intresse att även ADB-lagrad information i myndigheternas diaries kan göras tillgänglig i den omfattning och på det sätt som gällande regler tillåter.

Massmedia får anses ha behov av terminalåtkomst till uppgifter ur myndigheters personregister. Genom sådan åtkomst underlättas nämligen massmediernas och därigenom kommuninvånarnas tillgång till upplysningar om verksamheten inom kommunen.

På samma sätt som när det gäller terminalutlämnande till myndigheter måste i fråga om utlämnande till massmedia flera faktorer beaktas vid bedömningen av om risker för otillbörligt integritetsintrång kan uppstå. Hänsyn måste således tas till att många myndigheter bedriver en verksamhet som i sig är känslig från integritetssynpunkt. Vidare måste beaktas att det inte kan uteslutas att bearbetning av i och för sig harmlösa uppgifter i

vissa fall skulle kunna leda till integritetskänsliga sammanställningar. Från integritetsskyddssynpunkt är det också angeläget att motverka en onödig spridning även av personuppgifter som måste betraktas som okänsliga från integritetssynpunkt.

Sammantaget innebär detta att terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters diarium till massmedia i syfte att underlätta åtkomsten av uppgifter om myndighetens verksamhet endast kan medges under starkt begränsade förutsättningar. Enligt datainspektionens mening bör som en första förutsättning gälla att myndighetens verksamhet är av sådant slag att den inte kan anses vara känslig från integritetssynpunkt. Vidare bör i princip varken namn eller andra identitetsuppgifter avseende fysiska personer få lämnas ut på detta sätt. Massmedias behov av sådana uppgifter bör tillgodoses på vanligt sätt inom ramen för TFs offentlighetsprincip.

En prövning i enlighet med de angivna principerna av kommunstyrelsens ansökan om tillstånd till terminalutlämnande ur kommunstyrelsens diarium till Radio Halland leder enligt datainspektionens uppfattning till att namn eller andra identitetsuppgifter avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte bör få lämnas ut. Med hänsyn till de förtroendevaldas ställning av offentliga personer bör de rimligen få finna sig i att uppgifter om dem i deras verksamhet som förtroendevalda sprids och granskas.

Sammanfattningsvis anser datainspektionen att under de nu angivna förutsättningarna kommer ett terminalutlämnande inte medföra risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Tillstånd skall därför meddelas till utlämnande från diariet till övriga kommunala myndigheter samt till Radio Halland. Erfarenheterna av terminalutlämnandet bör dock utvärderas innan ett permanent tillstånd kan ges. Med hänsyn härtill bör tillståndstiden för utlämnandet tidsbegränsas.

Information

Enligt datainspektionens uppfattning är information till de registrerade allmänt sett av stor betydelse för integritetsskyddet. Tillståndet bör därför förenas med en informationsföreskrift. Informationen kan ske på sätt som kommunstyrelsen finner lämpligt, t.ex. i personaltidningar och i kommunens allmänna information till kommunmedlemmarna. Informationen skall ha det innehåll som framgår av beslutet.

ADB-SÄKERHET

Datainspektionen har givit ut allmänna råd om ADB-säkerhet. Råden har tillställts alla registeransvariga. Av råden framgår att den registeransvarige alltid bör göra en bedömning av till vilken integritetsklass ett personregister bör hänföras och vidta de säkerhetsåtgärder som svarar mot denna integritetsklass.

Vid bedömningen av ett registers känslighet bör utgångspunkten vara de registrerade uppgifternas art. En sådan bedömning leder i detta ärende enligt datainspektionens mening till att registret hänförs till integritetsklass 3. Säkerhetsåtgärderna för registret och terminalutlämnandet bör följaktligen svara mot de krav som i råden betecknas som grundnivå.

AVGIFTSFRÅGAN

Prövningen av denna ansökan har betydelse för handläggningen av liknande ansökningar från andra myndigheter i Varbergs kommun. Med hänsyn härtill bör avgiften för handläggningen av denna ansökan nedsättas.

ÖVERKLAGANDE AV BESLUTET

Se bilaga 1.

Detta beslut har fattats av datainspektionens styrelse. Därvid deltog generaldirektören Stina Wahlström, ordförande, ledamöterna Elving Andersson, Björn Burell, Allan Ekström, Kerstin Gustafsson, Kurt-Ove Johansson, Olle Nilsson, Kristina Orth-Gomér och Nils Rydén. I den slutliga beredningen deltog vidare byråchefen Ulf G. Berg, verksjuristen Sten Wahlqvist och avdelningsdirektören Ulrika Morin, föredragande.


Stina Wahlström


Ulrika Morin

Kopia till

justitiekanslern
riksarkivet (för kännedom).
Sveriges lokalradio AB, Radio Halland

Ab 2



Varbergs kommun

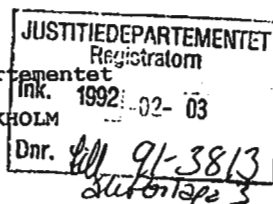
i(3)

Tjänsteställe
Kommunkansliet
Handläggare Direktör
Anders Ramhult/an 0340-881 10

Datum
1992-01-30

Beteckning
datainspekt

Justitiedepartementet
Ink. 1992-02-03
103 33 STOCKHOLM



ÖVERKLAGANDE AV DATAINSPEKTIONENS BESLUT 1991-11-07
ANGÅENDE TILLSTÅND TILL DELS PERSONREGISTREN "KOM-
MUNSTYRELSENS PROTOKOLLSDATABAS" OCH "KOMMUNFULL-
MÄKTIGES PROTOKOLLSDATABAS", DELS TERMINALUTLÄMNANDE
FRÅN REGISTREN (DNR 91/3813)

Kommunstyrelsen vill till utveckling av sin talan
anföra följande.

Kommunstyrelsen yrkar upphävande av datainspektio-
nens beslut vad gäller föreskrifterna i punkterna
3b, 4b och 6 enligt vad som anges nedan.

Punkten 3 b

Datainspektionen har föreskrivit att kommunsty-
relsen skall tillse att de myndigheter som har
terminalåtkomst inte som sökbegrepp kan använda
namn eller annan identitetsuppgift avseende andra
personer än förtroendevalda i Varbergs kommun.
Datainspektionen vill därigenom utesluta risk för
integritetskänsliga bearbetningar av uppgifter om
enskilda och tjänstemän.

Kommunstyrelsen anser däremot att ett utlämnande av
ifrågavarande uppgifter till andra kommunala myn-
digheter inte medför angivna risker. Riskbedöm-
ningen bör i princip leda till samma resultat be-
träffande andra kommunala myndigheters hantering av
uppgifter ur kommunstyrelsens och fullmäktiges
protokolldatabas som beträffande kommunstyrelsens
egen hantering av nämnda databaser. Det kan för
övrigt konstateras att databaserna inte förs i
någon integritetskänslig verksamhet. Kommunstyrel-
sen anser således att det liksom för de egna
databaserna saknas risk för integritetskänsliga be-
arbetningar inom myndigheten föreligger det heller
inte sådan risk hos andra kommunala myndigheter vid
ifrågavarande terminalanslutning.

Ur praktisk synpunkt skulle det vara förödande att
inte kunna använda namn som sökbegrepp. Det finns
nämligen inget datasystem som kan skilja på olika
innehåll av samma ord. Datasystemen klarar inte av

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	BANKGIRO
Varberga kommun 432 80 VARBERG	Engelbrektsg. 15	0340-880 00	0340-764 52	1 02 47-5	262-4716



att skilja på en sökning efter exempelvis ortnamnet Lindberg och personnamnet Lindberg. Följden skulle bli att protokollen fick skrivas utan några namn eller identitetsuppgifter avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun. Sådana protokoll skulle således vara ofullständiga och sakna väsentliga uppgifter.

Skälet för att terminalansluta de kommunala myndigheterna är att göra administrationen effektivare och handläggningen snabbare. Förevarande föreskrift gör det omöjligt att uppnå denna målsättning.

Punkten 4 b

Datainspektionen har föreskrivit att namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte får lämnas ut till Radio Halland. Datainspektionens ståndpunkt är att terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters protokoll databaser till massmedia i syfte att underlätta åtkomsten av uppgifter om myndighetens verksamhet endast kan medges under starkt begränsade förutsättningar. I princip bör enligt datainspektionen dock varken namn eller andra identitetsuppgifter avseende fysiska personer få lämnas ut genom terminalanslutning.

Datainspektionens ståndpunkt i förevarande fall är ytterst restriktiv vad gäller massmedias möjligheter att ta del av offentliga uppgifter med hjälp av dagens teknik. Den grundlagsfästa rätten att ta del av offentliga uppgifter bör tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt. Kommunstyrelsen vill i sammanhanget hänvisa till datalagsutredningen SOU 1991:62 som beträffande massmediaområdet bl a konstaterar att datalagen bör förtydligas för att ange att de grundlagsskyddade bestämmelserna inom yttrandefrihetsområdena skall tillämpas framför datalagstiftningen vid en konflikt dem emellan (SOU 1991:62 sidan 7).

I övrigt hänvisas i tillämpliga delar till vad som framförts ovan under punkten 3 b.

Punkten 6

Datainspektionen har föreskrivit att kommunstyrelsen skall på lämpligt sätt informera "dem som kan komma att registreras"....

Informationsskyldigheten har i datainspektionens formulering blivit utsträckt till en alltför vid och konkret oidentifierbar krets. Föreskriften är i praktiken omöjlig att följa eftersom informationen kan avse vem som helst som framdeles kan komma att registreras.

Kommunstyrelsen anser att det i den här delen borde vara tillräckligt att den som registrerats har möjlighet att hos kommunstyrelsen ta del av aktuell förteckning enligt 7 a § datalagen, beskrivning enligt 15 kap 11 § sekretesslagen samt möjlighet att erhålla utdrag enligt 10 § datalagen.

Avslutningsvis vill kommunstyrelsen framhålla att om de överklagade föreskrifterna skulle bli gällande skulle detta medföra att projektet blir mycket svårt att genomföra. I stället för att möjliggöra bättre tillgång till information, ge kortare handläggningstider och ökad service skulle kommunen få ökad administration med därav följande kostnader. Därigenom skulle kommunen hindras från att fullfölja intentionerna att bidra till en effektivare offentlig sektor.

FÖR KOMMUNSTYRELSEN

Anders Ramhult
Kanslichef

Torben Syane
ADB:samordnare



Varbergs kommun

1(3)

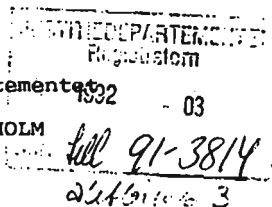
Ab 2

Tjänsteställe
KommunkanslietDatum
1992-01-30Beteckning
Överkl_rögerHandläggare
Anders Ramhult/an 0340-881 10

Direktör

Justitiedepartementet 1992

103 33 STOCKHOLM



**ÖVERKLAGANDE AV DATAINSPEKTIONENS BESLUT 1991-11-07
ANGÅENDE TILLSTÅND TILL TERMINALUTLÄMNANDE FRÅN
PERSONREGISTRET "KOMMUNSTYRELSENS DIARIUM" (DNR
91/3814)**

Kommunstyrelsen vill till utveckling av sin talan
anföra följande.

Kommunstyrelsen yrkar upphävande av datainspektio-
nens beslut vad gäller föreskrifterna i punkterna
2, 3 och 5 enligt vad som anges nedan.

Punkten 2

Datainspektionen har föreskrivit att kommunstyrel-
sen skall tillse att de myndigheter som har ter-
minalåtkomst inte som sökbegrepp kan använda namn
eller annan identitetsuppgift avseende andra per-
soner än förtroendevalda i Varbergs kommun. Data-
inspektionen vill därigenom utesluta risk för inte-
gritets känsliga bearbetningar av uppgifter om en-
skilda och tjänstemän.

Kommunstyrelsen anser däremot att ett utlämnande av
ifrågavarande uppgifter till andra kommunala myn-
digheter inte medför angivna risker. Riskbedöm-
ningen bör i princip leda till samma resultat be-
träffande andra kommunala myndigheters hantering av
uppgifter ur kommunstyrelsens diarium som beträf-
fande kommunstyrelsens egen hantering av diariet.
Det kan för övrigt konstateras att diariet inte
förs i någon integritets känslig verksamhet. Kommun-
styrelsen anser således att det liksom för det egna
diariet saknas risk för integritets känsliga bear-
betningar inom myndigheten föreligger det heller
inte sådan risk hos andra kommunala myndigheter vid
ifrågavarande terminalanslutning.

Ur praktisk synpunkt är det dessutom omöjligt att
inte ha namn som sökbegrepp samtidigt som diariet
skall med hänsyn till stadgandet i 15 kap 2 § 1
stycket 3 punkten sekretesslagen ofrånkomligen
innehålla namn med undantag för sekretessfall.

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	TELEFAX	POSTGIRO	BANKGIRO
Varbergs kommun 432 80 VARBERG	Engelbrektsg. 15	0340-880 00	0340-764 52	1 02 47-5	262-4716



Det finns nämligen inget datasystem som kan skilja på olika innebörd av samma ord. Data-systemen klarar inte av att skilja på en sökning efter exempelvis ortnamnet Lindberg och personnamnet Lindberg.

Uppgift om handläggande tjänstemans namn i diariet skulle i och för sig kunna skalas bort, men då skulle nyttan för de terminalanslutna myndigheterna begränsas betydligt. Skälet för att terminalansluta de kommunala myndigheterna är att göra administrationen effektivare och handläggningen snabbare. Förevarande föreskrift gör det omöjligt att uppnå denna målsättning.

Punkten 3

Datainspektionen har föreskrivit att namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda i Varbergs kommun inte får lämnas ut till Radio Halland. Datainspektionens ståndpunkt är att terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters diaries till massmedia i syfte att underlätta åtkomsten av uppgifter om myndighetens verksamhet endast kan medges under starkt begränsade förutsättningar. I princip bör enligt datainspektionen dock varken namn eller andra identitetsuppgifter avseende fysiska personer få lämnas ut genom terminalanslutning.

Datainspektionens ståndpunkt i förevarande fall är ytterst restriktiv vad gäller massmedias möjligheter att ta del av offentliga uppgifter med hjälp av dagens teknik. Den grundlagsfästa rätten att ta del av offentliga uppgifter bör tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt. Kommunstyrelsen vill i sammanhanget hänvisa till datalagsutredningen SOU 1991:62 som beträffande massmediaområdet bl a konstaterar att datalagen bör förtydligas för att ange att de grundlagsskyddade bestämmelserna inom yttrandefrihetsområdena skall tillämpas framför datalagstiftningen vid en konflikt emellan (SOU 1991:62 sidan 7).

I övrigt hänvisas i tillämpliga delar till vad som framförts ovan under punkten 2.

Punkten 5

Datainspektionen har föreskrivit att kommunstyrelsen skall på lämpligt sätt informera "dem som kan komma att registreras"....

Informationsskyldigheten har i datainspektionens formulering blivit utsträckt till en alltför vid och konkret oidentifierbar krets. Föreskriften är i praktiken omöjlig att följa eftersom informationen kan avse vem som helst som framdeles kan komma att registreras.

Kommunstyrelsen anser att det i den här delen borde vara tillräckligt att den som registrerats har möjlighet att hos kommunstyrelsen ta del av aktuell förteckning enligt 7 a § datalagen, beskrivning enligt 15 kap 11 § sekretesslagen samt möjlighet att erhålla utdrag enligt 10 § datalagen.

Avslutningsvis vill kommunstyrelsen framhålla att om de överklagade föreskrifterna skulle bli gällande skulle detta medföra att projektet blir mycket svårt att genomföra. I stället för att möjliggöra bättre tillgång till information, ge kortare handläggningstider och ökad service skulle kommunen få ökad administration med därav följande kostnader. Därigenom skulle kommunen hindras från att fullfölja intentionerna att bidra till en effektivare offentlig sektor.

FÖR KOMMUNSTYRELSEN

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Anders Ramhult".

Anders Ramhult
Kanslichef

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Torben Svane".

Torben Svane
ADB-samordnare

Tjänsteanteckning

1991-12-05

2/11/91 2

Dnr 91-3813

91-3814

Telefonsamtal med Anders Rönkhult, Värbergs kommun.

Anders Rönkhult uppger att kommunens ADB-berednare

Torben Svane är bortrest i USA till den 14 januari 1992. Därför
har kommunen begärt avstånd till den 1 februari 1992 med
att utveckla planen.

Sin vän

Oluf Åke Jönberg

Tjänsteanteckning 1992-02-05

Tal med Ulfika Marin, Datainspektionen. DI vill gärna
gåra sig över vad klaganden anfört i besvärsskrifterna.

Sin vän

Oluf Åke Jönberg

DATAINSPEKTIONEN

Datum
1991-12-03

Dnr 5332-91

L6

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

1991 - 04

Rak-ut 91-3814

26.12.1991

Överklagande av föreskrifter i datainspektionens beslut den 7 november 1991, Dis dnr 379-91, angående tillstånd till terminalutlämnande från kommunstyrelsens i Varberg kommun diarium

Kommunstyrelsen i Varbergs kommun har överklagat vissa föreskrifter i beslutet och begärt anstånd till den 1 februari 1992 med utvecklan av sin talan.

Datainspektionen överlämnar ärendet till regeringen för prövning.

På datainspektionens vägnar



Ulrika Morin

JUSTITIEDEPARTEMENTET
BESLUT 1991-12-06
Varbergs kommun begärda
begärt anstånd.
Christina Lindberg
huvudjurist

Bilagor

Datainspektionens handlingar i ärendet, dnr 379-91, såvitt avser kommunstyrelsens ansökan samt dnr 5332-91.

Postadress
Box 8114
104 20 Stockholm

Besöksadress
Fleminggatan 14
Plan 8

Telefon
08-657 61 00
Telefax
08-652 86 52

Exp.tid
09.00-11.30
12.30-15.00

DATAINSPEKTIONEN

YTTRANDE

Dnr 3543-92

1992-03-30

Ert dnr

91-3813

Regeringen

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande i anledning av kommunstyrelsens i Varberg kommun överklagande av vissa föreskrifter i datainspektionens beslut den 7 november 1991, dnr 4934-91, angående tillstånd för kommunstyrelsen till dels personregistren "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas" dels terminalutlämnande från registren

Datainspektionen (DI) har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet. Med anledning därav får DI anföra följande.

Föreskrift 3 b i det överklagade beslutet

Den föreskrivna sökbegränsningen har utförligt motiverats i det överklagade beslutet. DI vill därutöver anföra följande.

Genom det överklagade beslutet har DI sökt underlätta för såväl allmänheten som kommunala myndigheter att få del av ADB-lagrad information som rör kommunens verksamhet. Syftet har varit att så långt som möjligt medge

Postadress
Box 8114
104 20 Stockholm

Besöksadress
Fleminggatan 14
Plan 8

Telefon
08-657 61 00
Telefax
08-652 86 52

Exp.tid
09.00-11.30
12.30-15.00

terminalåtkomst till uppgifter som rör den kommunala verksamheten som sådan utan att den enskilde kommunmedlemmens rätt till skydd för sin personliga integritet träds för när. Vid bedömningen av vilka begränsningar som är nödvändiga för att upprätthålla detta skydd måste hänsyn tas till att kommunen, såvitt framgår av handlingarna i ärendet, avser att inrätta och föra protokollsdata-baser även hos andra kommunala myndigheter. Möjlighet kommer således att finnas att från en terminal hos en myndighet ha åtkomst till protokollsdata-baser hos flera andra kommunala myndigheter.

Enligt Dis mening skall en kommunmedlem t.ex. inte behöva finna sig i att uppgifter om hans identitet enkelt kan användas för att sammanställa information om hans kontakter med olika kommunala myndigheter. Även om varje uppgift i sig inte kan anses vara känslig från integritetssynpunkt, kan en sammanställning över den enskildes samtliga kontakter med de kommunala myndigheterna uppfattas som ett otillbörligt integritetsintrång. Vid bedömning av risken för otillbörligt integritetsintrång måste också beaktas att protokollsdata-baserna består av löpande text i form av dokument vilket naturligtvis kan innebära vissa integritetsrisker även i verksamheter som i sig inte kan anses känsliga från integritetssynpunkt.

Enligt Dis mening skall inte heller en tjänsteman behöva finna sig i att uppgifter om hans identitet kan användas som sökbegrepp vid terminalåtkomst till hans arbetsgivares personregister för att sammanställa information om honom.

Enligt Dis uppfattning är det tekniskt möjligt att genom en särskild markering av t.ex. identitetsuppgifter i en databas åstadkomma en maskinell rutin som förhindrar att sådana uppgifter görs tillgängliga vid terminalåtkomst eller kan användas som sökbegrepp vid bear-

betning av databasen. Om kommunstyrelsen inte har för avsikt att utveckla en sådan funktion bör ifrågavarande föreskrifter kunna uppfyllas genom att protokollsdata-basen kopieras till en särskild databas ur vilken uppgiften tas bort.

Med hänsyn till klagandens uppgift i ansökningsärendet hos DI att protokollsdata-basen endast i begränsad omfattning kommer att innehålla uppgifter om enskilda och tjänstemän, torde detta inte medföra något nämnvärt merarbete.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker DI bifall till överklagandet i denna del.

Föreskrift 4 b i det överklagade beslutet

DI avstyrker av ovan anförda skäl även bifall till överklagandet i denna del. Enligt Dis mening är det nödvändigt från integritetsskyddssynpunkt att vara än mer restriktiv med utlämnande att identitetsuppgifter via terminal till massmedia ur myndigheters personregister. Med anledning av vad klaganden har anfört i överklagandeskriften vill DI bara peka på att datalagsutredningens förslag (SOU 1991:62 s. 7), om det genomförs, torde komma att sakna betydelse för frågan om terminalutlämnande av personuppgifter ur myndigheters personregister.

Föreskrift 6 i det överklagade beslutet

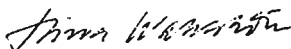
Kommunerna för ett stort antal personregister över sina medlemmar. Enligt Dis uppfattning är det angeläget från integritetsskyddssynpunkt att kommunmedlemmar känner till vilka register som förs, bl.a. för att de skall kunna utöva sin rätt att få utdrag ur registren och få

till stånd rättelse av oriktiga eller missvisande uppgifter. På grund därav meddelar DI regelmässigt i sina tillståndsbeslut en föreskrift om skyldighet för den registeransvariga myndigheten att informera om personregistret på lämpligt sätt (jämför Dis föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i kommunal verksamhet, DIFS 1990:2).

Den överklagade föreskriften innebär inte skyldighet för kommunstyrelsen att underrätta envar av de registrerade utan kan fullgöras inom ramen för kommunens allmänna information till kommunmedlemmarna, t.ex. i form av informationsbroschyrer och liknande avseende den kommunala verksamheten.

DI avstyrker bifall till överklagandet även i denna del.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör i närvaro av byråchefen Ulf G. Berg, avdelningsdirektören Ulrika Morin, föredragande, samt ADB-direktören Anders Kylesten.



Stina Wahlström



Ulrika Morin

Kopia för kännedom till

Kommunstyrelsen, Varbergs kommun

DATAINSPEKTIONEN

YTTRANDE
1992-03-30Dnr 3542-91
Ert dnr
91-3814Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

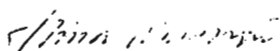
Yttrande i anledning av kommunstyrelsens i Varberg kommun överklagande av vissa föreskrifter i datainspektionens beslut den 7 november 1991, dnr 379-91, angående tillstånd för kommunstyrelsen till terminalutlämnande från personregistret "Kommunstyrelsens diarium"

Datainspektionen (DI) har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet. DI avstyrker bifall till överklagandet och får för sin del hänvisa till vad inspektionen har anfört i sitt yttrande till regeringen denna dag i anledning av kommunstyrelsens överklagande av DI:s beslut den 7 november 1991, dnr 4934-91, avseende personregistren "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas (Ert dnr 91-3813).

För övrigt vill DI tillägga att beträffande ett diarium - som innehåller strukturerad information - föreligger normalt inte några svårigheter att tekniskt begränsa åtkomst- och sökmöjligheter.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Exp.tid
Box 8114	Fleminggatan 14	08-657 61 00	09.00-11.30
104 20 Stockholm	Plan 8	Telefax	12.30-15.00
		08-652 86 52	

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör i närvaro av byråchefen Ulf G. Berg, avdelningsdirektören Ulrika Morin, föredragande, samt ADB-direktören Anders Kylesten.


Stina Wahlström


Ulrika Morin

Kopia för kännedom till

Kommunstyrelsen, Varbergs kommun



STATSKONTORET
Utredningsavdelning 1

REMISSVAR

1

Datum
1992-06-11
Ert datum
1992-05-20

Vår beteckning
Dnr 314/92-4
Er beteckning
Dnr 91-3813

Justitiedepartementet
Göran Schäder
103 33 STOCKHOLM

Överklagande från Varbergs kommun av Datainspektionens
beslut ang tillstånd för protokoll databaser och
terminalutlämning från registren.

1 Avgränsning av yttrandet

Statskontoret har beretts tillfälle att yttra sig i
rubricerade ärende. Vi gör dock ingen helhetsbedömning av
ärendet utan begränsar oss till de frågor som ställs i
remissakten.

2 Allmänna utgångspunkter

Syftet med informationssystemet är att skapa en bättre
tillgänglighet för kommunens tjänstemän till olika
beslutsprotokoll och därmed effektivisera verksamheten.
Frågan är om den personliga integriteten därigenom hotas
så att antingen en avidentifiering av materialet måste
göras eller sökmöjligheterna på namn begränsas.

I förarbetena till datalagen är begreppet personregister
inte fullständigt definierat. Praxis har dock på senare
tid lett till att det nu får anses vedertaget att löpande
text - som görs sökbar via ADB - utgör ett personregister
om enskilda personer kan identifieras ur innehållet.

Denna vidsträckta tolkning ger dock konsekvenser som är
svårhanterliga. Ett dataregister bestående av
definierade och strukturerade uppgifter kan man reglera
avseende tillgång, form och innehåll på ett annat sätt än
vad man kan göra med löpande text. Det är t ex inte
möjligt att säkert förutsäga vad som kan komma att
skrivas i ett framtida protokoll. Det är i flera
avseenden svårt att tillämpa datalagen på fritextdokument.

Datainspektionen har föreskrivit att sekretessbelagda
uppgifter ej får göras tillgängliga i systemet. Vad som är
en sekretessbelagd uppgift kan dock inte alltid avgöras i
förväg. Det skall göras en bedömning vid utlämnandet. Det
är uppenbart att någon sekretessprövning ej kommer att ske
när t ex Radio Halland kommer att använda systemet. Det är
alltså en föreskrift som kan vara svår att tillämpa i
praktiken.

Postadress	Besöksadress	Telefon (växel)	Telefax	Postgiro
Box 34107	Primusgatan 18			
100 26 STOCKHOLM	Lilla Essingen	08 - 738 40 00	08 - 13 77 84	18 20 15 - 8



STATSKONTORET

REMISSVAR

2

Datum

Vår beteckning

1992-06-11

Dnr 314/92-4

Ert datum

Er beteckning

3 Systemtillämpningar

Det är mycket vanligt att organisationsgemensam information görs tillgänglig via ett ADB-system. Många organisationer har en ADB-arbetsplats för varje anställd för att ge snabb tillgång till den information som behövs i verksamheten. Det kan vara föreskrifter, arbetscheman, beslutsprotokoll, remissyttranden, praxissskapande ärenden, "anslagstavla", m m som är allmänt tillgängliga. Därutöver kan det förekomma PM, brev och avtal som är tillgängliga för en mindre krets av behöriga användare. Gemensamt för alla dokument är att det ofta förekommer information som kan kopplas till individer. Därigenom kan dessa dokument fylla kravet på att vara ett personregister.

Det är självklart olämpligt att lägga in integritetskänslig information i system vars syfte är att sprida information eller göra den mer lättillgänglig. Sådan information bör bara hållas tillgänglig för de som har yrkesmässigt behov av sådan information och tillgången bör begränsas via behörighetssystem m m. Problemet är hur man avgränsar integritetskänslig information från annan information i fritextdokument.

Enligt uppgift i akten avser Varbergs kommun inte att registrera protokoll (från t ex sociala distriktsnämnder) som alltid anses vara av integritetskänslig natur. Man avser vidare att "integritetsgranska" materialet innan det sprids via datasystemet och känslig information kan då tas bort. Frågan är om detta är tillfyllest.

Datainspektionen föreskriver att problemet löses genom att protokoll alltid avidentifieras eller sökmöjligheterna begränsas. Visserligen uppkommer inga integritetsproblem om man inte har några identifierande uppgifter men man kan få oönskade effekter i övrigt. Om denna föreskrift skulle bli normalförfarande i system som gör textdokument tillgängliga via dataskärmar kommer betydande inskränkningar att skapas när det gäller att använda modern teknik för att effektivisera kontorsarbetet.

När man t ex publicerar domar och liknade för spridning i tryck eller via rättsdatabaser förekommer en skiftande praxis. I vissa fall - när det gäller vissa brottmål - avidentifieras materialet innan det sprids genom att t ex namn anges med en bokstav eller liknade. I andra fall sker ingen avidentifiering av materialet. Det är alltså sammanhanget och syftet som styr om enskildas namn tas med.

Postadress	Besöksadress	Telefon (växel)	Telefax	Postgiro
Box 34107	Primusgatan 18			
100 28 STOCKHOLM	Lilla Essingen	08 - 738 40 00	08 - 13 77 84	18 20 15 - 8



STATSKONTORET

REMISSVAR

3

Datum

Vår beteckning

1992-06-11

Dnr 314/92-4

Ert datum

Er beteckning

4 Frågor som aktualiserats i remissakten.

4.1 Föreligger integritetsrisker?

Varbergs kommun har liksom alla kommuner olika protokoll över beslut m m. Enligt vad vi kan förstå är det samma krets av läsare antingen det är den pappersburna versionen eller den elektroniska versionen. Spridningen ökar alltså inte.

I de exempel på nämndprotokoll som bifogats nämns inte enskilda personer i sammanhang som brukar kallas integritetskänsliga. Det är fastighetsöverlåtelser, affärstransaktioner m m som föranleder att enskildas namn anges.

Det är få enskilda personer som under sin livstid blir omnämnda i kommunala protokoll. Det är rimligen ändå mer ovanligt att en och samma person förekommer i flera olika sammanhang. Datainspektionens huvudinvändning är att information kan sammanställas på ett sätt som skulle skada integriteten. Någon exemplifiering på vad som skulle kunna sammanställas har Datainspektionen ej gjort och vi ifrågasätter om det i detta fall är en påtaglig risk.

4.2 Är det möjligt att avidentifiera registren på ett billigt och effektivt sätt?

Det är inte möjligt att maskinellt avidentifiera ett textmaterial av denna typ. Det kan göras med hjälp av en ordbehandlare eller liknande men det fordras fortfarande manuella insatser. Hur omfattande dessa är beror på materialets typ. De exempel som finns i akten visar att det kan vara ett relativt omfattande arbete - bl a måste man skilja på förtroendevalda och tjänstemän/enskilda.

Eftersom tjänstemän likställs med enskilda måste deras namn och beteckningar som ekonomichefen, kanslichefen m m strykas ur materialet. I vissa sammanhang kanske hela avsnitt måste strykas för att information inte skall kunna kopplas till en individ.

4.3 Skulle registren vid en avidentifiering förlora sin praktiska användbarhet?

Om man avidentifierar ett material, genom att manuellt radera alla identifikationsuppgifter, kommer den elektroniska versionen inte att vara fullständig. Nuvarande rutiner för spridning av pappersburen information måste därmed behållas. Därmed kan inte pappersflödet begränsas och de möjliga rationaliseringseffekterna minskas.

Postadress	Besöksadress	Telefon (växel)	Telefax	Postgiro
Box 34107	Primusgatan 18			
100 26 STOCKHOLM	Lilla Essingen	08 - 738 40 00	08 - 13 77 84	18 20 15 - 8



STATSKONTORET

REMISSVAR

4

Datum

Vår beteckning

1992-06-11

Dnr 314/92-4

Ert datum

Er beteckning

Om materialet avidentifieras så att beteckningar på befattningshavare (ekonomichefen t ex) raderas så kommer den elektroniska versionen av protokollet att bli lätt förvirrande, t ex " X har beslutat att Y skall bereda ärendet".

Ett ärende kan i den kommunala förvaltningen hanteras av många olika instanser. Det är rimligen av stort värde för en handläggare att kunna följa ärendet i ADB-systemet för att se vilka yttranden som gjorts. Därigenom kan ärendet hanteras snabbare och billigare. I dagsläget kan handläggaren bli tvungen att ringa runt och begära fram relevanta protokoll i utskrift.

Ett syfte med systemet är att förbättra medborgarinsynen. Stora krav ställs på systemets användarvänlighet och behörighetssystemets säkerhet om allmänheten direkt skall kunna använda systemet. Vi är tveksamma till om förutsättningarna är uppfyllda i det aktuella fallet.

Om systemet görs tillgängligt för allmänheten kommer dock rimligen informationsvärdet att minska om relevant information är raderad eller om sökmöjligheterna begränsas. Det kan lätt skapa misstro om officiella beslutsdokument är raderade/redigerade.

4.4 Kan sökmöjligheter begränsas?

Det aktuella systemet är utvecklat för att utvidga sökmöjligheterna i en grupp av textdokument - kommunens protokoll. Om man tillåter fritextsökning som omfattar många dokument går det inte enkelt att utesluta sökning på namn eller andra ord som kan knytas till en person. En möjlig teknik är att ord märks med en kod som går att koppla till en viss behörighet. Kodifiering måste ske manuellt. Det är emellertid ingen standardteknik och kan, beroende på den tekniska uppbyggnaden av systemet, vara dyrbar att realisera.

Det finns också många identifierande uppgifter förutom namn. Det kan gälla adress, befattning eller flera uppgifter som tillsammans ger en identifikation. I vissa fall kan det vara ett helt textavsnitt som sammantaget ger en identifiering av en person.

Vill man i systemet begränsa sökmöjligheterna måste troligen fritextsökningen slopas och dokument sökas efter en dokumentidentifikation av något slag.

Postadress	Besöksadress	Telefon (växel)	Telefax	Postgiro
Box 34107	Primusgatan 18			
100 26 STOCKHOLM	Lilla Essingen	08 - 738 40 00	08 - 13 77 84	18 20 15 - 8



STATSKONTORET

REMISSVAR

5

Datum
1992-06-11
Ert datum

Vår beteckning
Dnr 314/92-4
Er beteckning

5 Slutsatser

Vår bedömning är att en manuell avidentifiering är förenad med ett inte oväsentligt merarbete. Risk finns också att informationsinnehållet blir oklart om även indirekt identifierande uppgifter skall redigeras bort.

Att begränsa sökmöjligheterna med ett bibehållande av fritextsökningen tror vi inte är en tekniskt framkomlig väg med de förutsättningar som gäller i detta fall. Möjligen kan man begränsa sökmöjligheterna genom att avstå från fritextsökningen.

Registrens praktiska användbarhet skulle minska om protokoll alltid avidentifierades eller sökmöjligheterna begränsades såsom Datainspektionen föreskriver. Det är dock möjligt att det trots detta skulle finnas rationella skäl för att införa systemet.

Det skulle generellt sett få mycket stora effekter på många ADB-system om namn måste strykas i dokument som är mer allmänt tillgängliga inom en organisation via det gemensamma ADB-systemet.

I detta ärende har rationaliseringschefen Holmborn beslutat. Närvarande vid den slutliga handläggningen var i övrigt organisationsdirektörerna Sundström och Svantesson, den sistnämnde föredragande.

Enligt Statskontorets beslut.

MS

Magnus Svantesson

Postadress	Besöksadress	Telefon (växel)	Telefax	Postgiro
Box 34107	Primusgatan 18			
100 26 STOCKHOLM	Lilla Essingen	08 - 738 40 00	08 - 13 77 84	18 20 15 - 8

 SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen

Förbundsjurist Erna Zelmin-Åberg

1992-06-15

Vårt dnr 1992/1596
Ert dnr 91-3813
91-3814

Justitiedepartementet
Lagstiftningsenhet 6 (L6)
103 33 STOCKHOLM

Överklagande från Varbergs kommun av Datainspektionens beslut
den 7 nov 1991, dnr 379-91 och 4934-91

Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle att avge yttrande i rubricerade ärenden. Förbundet får genom sin juridiska avdelning anföra följande.

1 ADB-tekniken och det kommunala förändringsarbetet

I kommunerna pågår ett stort förändringsarbete. Det ansträngda ekonomiska läget i kommunerna driver på detta. Förddjupad demokrati, förbättrad effektivitet, ökad service till medborgarna, minskat sektorstänkande och minskad specialisering har blivit dagsaktuella frågor på den kommunala dagordningen. Verksamheter integreras, delas eller läggs ut på entreprenad. Vikten av att hitta nya former för att "kundanpassa" myndigheternas verksamheter har senast betonats i årets budgetproposition (prop 1992:100, bil 14 s 10) och i direktiven till lokaldemokratikommittén (Dir 1992:12 s 6).

Informationsteknologin och då särskilt ADB-tekniken har här kommit att få en stor roll när det gäller att stödja, underlätta och påskynda förändringsarbetet. Kommunal verksamhet har alltid bestått av delverksamheter som i olika grad hanterar känsliga uppgifter. Möjligheterna att använda ADB-tekniken är på grund av hinder i lagstiftningen olika för olika verksamheter.

Verksamhetsansvar decentraliseras och allt fler resultatenheter bildas. En decentraliserad organisation ställer stora krav på effektiva och rationella administrativa ADB-stöd som medger både vertikal kommunikation inom en myndighet och en horisontell kommunikation mellan myndigheter inom en kommun. Behovet av kommunikation mellan kommunala och externa organ ökar också liksom behovet av att på ett enkelt och billigt sätt nå ut till allmänheten och förbättra deras möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten. De förtroendevalda har behov av att kunna ta del av kommunala dokument i sitt politiska arbete. Behovet av snabb tillgång till kommunala dokument, bl a kommunala protokoll, ökar också liksom behovet av elektroniska konferens- och meddelandesystem.

De nu nämnda behoven försöker kommunerna möta genom att utnyttja ADB-tekniken. Olika typer av elektroniska kontorsinformationssystem byggs upp. Inom ramen för sådana system finns möjligheter att bygga upp interna databaser och till uppkopplingar mot externa databaser, statliga myndigheter och massmedia. I systemen finns förutom traditionella ordbehandlingsprogram även program för hantering av elektroniska dokument såsom elektronisk post och andra typer av externa kommunikationsmöjligheter. Dessa system har också en viktig stödfunktion i de medborgarkontor som allt fler kommuner bygger upp. ADB-systemen används således inte bara för de myndighetsinterna behoven utan även för att vara ett hjälpmedel i den externa informationen och kommunikationen med t ex kommunmedlemmarna.

För att besparingar skall bli en effekt av införande av ADB-hantering förutsätts att kommunernas möjligheter att använda tekniken inte hindras eller begränsas utöver de regler som styr utlämnande av allmänna handlingar. Lagstiftningen ställer redan i dag upp krav på att myndigheterna i ADB-sammanhang lägger upp handlingar och uppgifter i enlighet med en god offentlighetsstruktur. För att leva upp till detta krav kan det i olika sammanhang krävas mer eller mindre kvalificerade behörighetssystem.

Om Datainspektionens föreskrifter får generell giltighet utanför de nu aktuella ärendena så leder detta i praktiken till att avidentifiering utöver sekretesslagens krav skall göras. Detta skulle vålla generella problem för kommunerna trots att något egentligt integritetsintresse i de nu aktuella fallen enligt förbundet inte finns. Datainspektionen har inte konkretiserat integritetsriskerna med Info Plus. Detta kombinerat med att det inte går att lägga in en funktion som rensar bort enbart egennamn gör att kommunerna tvingas kvar i en manuell hantering.

2 Protokolls databaser - Info Plus

Grunden till att rättsliga problem kan vara förknippade med en användning av ett system som Info Plus är att datalagens definition av personregister i praxis lett till att lagring av protokoll, d v s lagring av löptext, i en databas kommit att bedömas som ett personregister eftersom protokollet innehåller personnamn.

De kommunala protokollen kan se mycket olika ut och variera i omfattning. Protokollen utgör en del av den kommunala beslutsprocessen. Protokollen kan innehålla både offentligt och hemligt material. De hemliga delarna av ett protokoll får inte göras tillgängliga utanför en myndighet på annat sätt än vad sekretesslagstiftningen ger möjligheten till. Varbergs kommun har inte för avsikt att i Info Plus lägga in protokoll som innehåller känsliga uppgifter. Dokumenten skall, innan de läggs in, rensas från sekretessbelagda delar.

Både anställda och förtroendevalda kan vara kommunala beslutsfattare. Dessutom är det inte ovanligt - på vissa håll mycket vanligt - att förtroendevalda även är anställda i kommunen. Många förtroendevalda har uppdrag i flera nämnder samtidigt. De personnamn som kan finnas i ett kommunalt protokoll är namnen på de förtroendevalda, anställda i egenskap av beslutsfattare, den som satt upp protokollet på den kommunala anslagstavlan, personalföreträdare i nämnd, föredragande eller enskilda personer som är parter i ärendena. Det faktum att en

person i en protokollsdatas databas kan förekomma i flera roller gör att Datainspektionens argument för att särbehandla de för-
troendevalda i Info Plus-sammanhang ter sig omotiverat. Vissa
protokoll kan innehålla alla typer av personnamn andra ett
mindre antal. I omfångsrika protokoll kan det vara en grann-
laga uppgift att sortera ut de olika namnen. I många fall kan
det säkert vara möjligt att på basis av andra uppgifter än
just personnamnet som t ex befattning eller mot bakgrund av
angivna omständigheter identifiera personen i fråga. Ju mindre
kommunen är desto större är möjligheterna till identifiering.
Ett dokument som avidentifierats med avseende på personnamn
kan begäras fram i papperskopia och av denna framgår namnen
för såvitt att det inte finns någon grund att sekretessbelägga
namnen. Förbundet ställer sig mot denna bakgrund frågande
inför värdet ur integritetssynpunkt att ta bort alla person-
namn.

Ändamålet med Info Plus är att på ett enkelt sätt kunna åter-
finna dokumenten som sådana och komma åt den offentliga infor-
mation som finns i dem och inte att systematisera och göra
sammansällningar av enskilda personers förekomst i inlagda
protokollen. Förbundet ifrågasätter Datainspektionens påståen-
de att personnamn i nu aktuella dokument alltid är så integri-
tetskänsliga att en avidentifiering måste ske för att dokumen-
ten skall få göras tillgängliga via terminalåtkomst. Det är
tvärtom naturligt att allmänheten får veta vem som fattat ett
beslut, avvikande meningar etc. Detta krävs för att möjliggöra
full insyn i det kommunala beslutsfattandet.

Skall det över huvud taget vara möjligt att bygga upp system
för elektronisk hantering av dokument så är enligt förbundet
det enda rimliga att gällande regler tillämpas på i stort sett
liknande sätt på elektronisk och på manuell hantering. Skyddet
mot att hemliga handlingar eller uppgifter ur dessa lämnas ut
utanför myndigheten inom vilken de förvaras eller är tillgäng-
liga skall sökas inom ramen för lagstiftningens krav på en god
offentlighetsstruktur och genom att behörighetssystemen ut-
vecklas och läggs in i systemen.

Rent datatekniskt lär det vara omöjligt att i ett system bygga in en funktion som raderar alla personnamn. Ett dataprogram inte kan avgöra skillnaden på egennamn och vissa likalydande substantiv m m. En avidentifiering i enlighet med Datainspektionens föreskrifter skulle således behöva göras manuellt. Denna extra procedur behöver inte göras generellt när dokumenten skall lämnas ut på papper. Konsekvensen av föreskrifterna blir att några effektivitetsvinster inte anses förenade med en övergång till elektronisk hantering av dokument. Kommunerna tvingas kvar i en manuell hantering. Servicenivån gentemot allmänheten och massmedia och deras insynsmöjligheter kan således inte förbättras på ett önskevärt sätt.

3 Kommunerna och kontakten med massmedia

Massmedias roll som förmedlare av kommunal information skall inte underskattas. Massmedia besitter de stora resurserna och möjligheterna att för medborgarnas räkning bevaka myndigheternas verksamhet och förmedla information.

Kommunerna har generellt sätt ett mycket gott samarbete med massmedia och låter deras företrädare få del av t ex kallelser och dagordningar inför sammanträden, protokoll m m. Många kommuner lämnar massmedia denna service utan ersättning då man ser ett värde i att information sprids om verksamheten. Denna service tar naturligtvis resurser i anspråk i form av kopiering, utskick m m. Ett syfte med att låta massmedia ha terminalåtkomst till de allmänna och offentliga handlingarna som de vanligen förses med pappersvägen är att uppnå besparingar i hanteringen. Tillgängligheten ökar genom terminalåtkomst då massmedia inte längre blir beroende av de kommunala myndigheternas öppettider. Detta leder till förbättrade möjligheter till insyn i kommunal verksamhet i linje med offentlighetsprincipen.

4 Framtida konsekvenser av Datainspektionens föreskrifter

Framtidsvisionen, som i vissa fall redan är verklighet, är att inte bara massmedia och myndigheter skall kunna kommunicera

med varandra och ta del av varandras allmänna och offentliga material via data utan även att allmänheten via terminaler i hemmet skall kunna kommunicera med myndigheten och ta del av information och sköta viss handläggning. Här finns det idag försöksverksamhet med t ex Teleguide och videotext. Hur skall dessa system kunna användas och utvecklas om Datainspektionens föreskrifter blir praxisgivande? Vilka konsekvenser får föreskrifterna för den framtida användningen av EDI (Electronic Data Interchange)? Ett särskilt problem utgör de handlingar som scannats in och i vilka man inte kan gör redigeringar. Hur skall man se på de arkivdokument som hos både statliga och kommunala myndigheter scannas in för att förvaras på CD-rom-skivor? Måste även dessa handlingar avidentifieras med avseende på personnamn? Tanken är ju att dessa dokument i framtiden skall kunna återsökas genom s k fritextsökning.

Konsekvensen av Datainspektionens föreskrifter är i praktiken ett totalförbud mot att bygga upp databaser som innehåller personnamn och där externa intressenter genom uppkoppling via terminal ges möjlighet att ta del av offentliga handlingar i dess helhet. En anonymisering i enlighet med Datainspektionens föreskrift leder till att luckor uppstår i den läsbara texten. Det kan inte uteslutas att en i och för sig offentlig namnuppgift - t ex namnet på en anställd som fattat ett visst beslut - mot bakgrund av offentlighetsprincipen, kan vara av värde för massmedia och allmänheten. Uppgiften har betydelse för insynen i det kommunala beslutsfattandet. Anonymiserade handlingarna behåller således inte, sitt fulla informationsvärde. Exempelvis skulle det i en framtid inte vara möjligt att i en databas lägga in uppgifter om den kommunala organisationen och där ange de olika förvaltningarna, ansvariga chefspersoner eller andra kontaktpersoner men väl namnet på t ex nämndordförändena och övriga förtroendevalda. Det skulle inte heller vara möjligt att i en bas lägga in en kommunal intern telefonkatalog omfattande de olika förvaltningarna med uppgifter om anställda. Är detta en önskvärd konsekvens?

Förbundet vill i detta sammanhang även peka på att föreskrifterna kan få effekter på tillämpningen av 15 kap 2 § första

stycket sekretesslagen som reglerar vad ett diarium skall innehålla för uppgifter. När en handling registreras så skall bl a uppgift om från vem handling inkommit eller till vem den har expedierats uppges. Dessa uppgifter är som huvudregel obligatoriska i ett diarium.

Diarierna är ofta en integrerad del i kontorsinformations-systemen. Skall det i en framtid inte vara möjligt att via terminalåtkomst låta någon ta del av myndigheternas offentliga diariumer med mindre en sällning bland personnamnen gjorts? I diarierna finns ofta uppgift om vem som är handläggare av ett ärende. Skall denna uppgift också rensas bort? Hur överensstämmer föreskrifterna med 15 kap 9 § sekretesslagen som anger att myndigheterna skall ordna sin ADB-hantering så att man underlättar för allmänheten att själv använda terminaler för att söka sig information?

5 Sammanfattning

De nu aktuella föreskrifterna från Datainspektionen utgör ett stort hinder mot att i offentlighetsprincipens anda bygga ut elektroniska informationssystem på ett sätt som skulle gagna möjligheterna till spridning av kommunal information och till insyn och påverkan från både myndigheter och allmänheten. Syftet med att bygga upp system som t ex Info Plus är att öka tillgängligheten inom de ramar lagstiftningen lägger upp.

När en informationsdatabas läggs upp så måste naturligtvis materialet sällas och anpassas så att hemligt material inte lämnas ut till skada för någon enskild eller för det allmänna. Integritetsskyddet skall värnas inte genom generella förbud att ha kvar just personnamn i systemen utan genom att systemen som sådana byggs upp i enlighet med en god offentlighetsstruktur och med lämpliga behörighetsspärrar. Förbundet anser att Datainspektionens argumentation för personnamn som generell avgränsning av vad som är integritetskänsligt inte ens i de nu aktuella ärendena är övertygande. Andra avgränsningar av vad som innebär risk för integritetskränkningar måste sökas.

KOMMUNFÖRBUNDET

1992-06-15

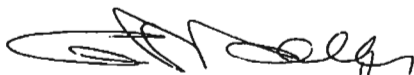
8

Så länge kommunerna lägger in allmänt och offentligt material i en databas till vilken extern terminalåtkomst skall möjliggöras så bör detta inte kringgärdas med fler begränsningar än vad som redan framgår av gällande lagstiftning.

Förbundet ställer sig i övrigt bakom vad företrädarna för Varbergs kommun anfört i sina klagoskrifter.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Juridiska avdelningen



Curt Riberdahl


Erna Zelmin-Aberg

SKRIVELSE

JUSTITIEKANSLERN

Datum

Dnr

1992-05-14

1638-92-60

1639-92-60

Justitiedepartementet

Överklagande från Varbergs kommun av datainspektionens beslut den 7 november 1991, dnr 379-91 och 4934-91;

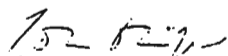
Departementets dnr 91-3813, 91-3814

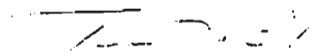
Datainspektionen fattade den 7 november 1991 beslut att bevilja ansökningar från Varbergs kommun att inrätta och föra personregistren "Kommunstyrelsens diarium", "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas". Varbergs kommun har nu bl.a. överklagat de i besluten meddelade föreskrifterna som innebär att namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än förtroendevalda inte får användas som sökbegrepp för de myndigheter som har terminalåtkomst till registren eller lämnas ut till Radio Halland. Jag har anmodats att avge yttrande i ärendet.

Ärendet är svårbedömt bl.a. därför att det rymmer vissa rent datatekniska frågor. Är det möjligt att "avidentifiera" registren på ett billigt och effektivt sätt? Skulle registren därmed - som Varbergs kommun uppger - förlora sin praktiska användbarhet? Det är också svårt att avgöra vilken betydelse det har ur effektivitetssynpunkt och för den eftersträvarade förbättrade medborgarinsynen att personnamn eller andra identitetsuppgifter för andra än förtroendevalda gallras bort ur registren.

Härtill kommer de mera allmänna frågorna om värdet av register av detta slag sett från aspekterna kommunal service, medborgarinflytande etc.

Det skulle mot denna bakgrund vara värdefullt om - innan mitt yttrande avläts - Statskontoret och Svenska kommunförbundet bereddes tillfälle att yttra sig i ärendet. Att Statskontoret borde tillfrågas sammanhänger med kontorets arbete med utvecklingsfrågor om ADB och ärenderegistrering hos statliga myndigheter. Kommunförbundet borde beredas tillfälle att belysa ärendet bl.a. mot bakgrund av arbetet med utvecklingen av den kommunala demokratin.


Johan Hirschfeldt


Tora Holst

JUSTITIEKANSLERN

YTTRANDE

Datum	Orn
1992-09-16	1638-92-60
	1639-92-60

Justitiedepartementet

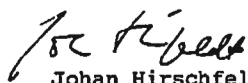
Överklagande från Varbergs kommun av Datainspektionens beslut den 7 november 1991 i dnr 379-91 och 4934-91;

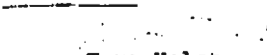
(departementets dnr 91-3813, 91-3814)

Datainspektionen fattade den 7 november 1991 beslut att bevilja ansökningar från Varbergs kommun att inrätta och föra personregistren "Kommunstyrelsens diarium", "Kommunstyrelsens protokollsdatabas" och "Kommunfullmäktiges protokollsdatabas". Varbergs kommun har nu överklagat de i besluten meddelade föreskrifterna som innebär att namn eller annan identitetsuppgift avseende andra personer än för-troendevalda inte får användas som sökbegrepp för de myndigheter som har terminalåtkomst till registren eller lämnas ut till Radio Halland samt föreskriften angående informationskyldighet. Jag har anmodats att avge yttrande i ärendet.

Ärendena rymmer viktiga principiella och tekniska frågor som i viss mån belysts i inhämtade yttranden. Datalagsutredningen kan förväntas behandla dessa frågor i sitt avslutande arbete. Jag har vidare förstått att saken kan komma att behandlas i den av civilministern tillkallade arbetsgruppen om medborgarkontor. I avvaktan på statsmakternas ställningstaganden i dessa generella sammanhang avsluter jag mig till Datainspektionens uppfattning

betr. behovet av föreskrifter och avstyrker bifall
till överklagandet.


Johan Hirschfeldt


Tora Holst



Televerkets styrelse 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 TELDOK Redaktionskommitté. Där ingår:

Bertil Thorngren (ordförande), Televerket,
08-713 30 77
Curt Andersson, Telestyrelsen, 08-707 36 10
Göran Axelsson, finansdepartementet, SAMS,
08-763 42 05
Hans Iwan Bratt, LKD, 08-753 31 80
Birgitta Frejhagen, Folksam, 08-772 66 81
Peter Magnusson, TCO (ST), 08-790 51 53
Agneta Qwerin, Riksskatteverket, 08-764 83 78
Herbert Söderström, 0650-800 59
Bengt-Arne Vedin, Metamatic AB, 08-660 35 85,
790 83 81
Anna Karlstedt, IMIT, 08-736 94 71
P G Holmlöv (sekreterare), Televerket/HHS,
010-213 16 27

Adressen är: TELDOK, c/o Anna Karlstedt, IMIT, Box 6501, 113 83 STOCKHOLM. FAX: 08-32 65 24. Skicka gärna in projektidéer eller ansökningar om medel för att dokumentera användningen av teleanknutna informationssystem!

Nyheter från och om TELDOK sprids också i IMITs tidning *Management of Technology* som TELDOKs 2 300 läsare får automatiskt.

TELDOK utger flera skriftserier. Exempel på nyligen utkomna publikationer är...

TELDOK-Info

- 12 Nya affärsmöjligheter med faksimil överföring. Februari 1992.
- 11 Röst- och talsvarssystem i informations-teknologins tjänst. Januari 1992.

TELDOK Rapport

- 79 Fler fulla frakter med elektronisk asfalt – för transportörer på god väg till EGs inre marknad. December 1992.
- 78 Närbilder. I. Kommunpolitiker i dataåldern. II. Kommunerna och datalagen. December 1992.
- 77 Telematik för italienska småföretag. December 1992.
- 76 Teltjänster. November 1992.
- 75 Lönsam logistik – med sikte på 2000-talet. Fem exempel på hur informationsteknik stödjer och förbättrar logistiklösningar hos transportföretag. September 1992.
- 74 Mobil telekommunikation inom skogsbruket. Juni 1992.
- 73 I en röd liten struga nervid sjön vill jag jobba. April 1992.
- 72 Telematik och handikapp i arbetslivet. Mars 1992.
- 71 CSCW – A Promise Soon to be Realized? Mars 1992. *Endast på engelska!*

Via TELDOK

- 19 Telesystemet i förvandling. April 1992.

TELDOK Referensdokument

- K Utgivning 1981–1991. April 1992.

Enstaka exemplar av publikationerna kan beställas dygnet runt från DirektSvar, 08-23 00 00. Ange helst rapportnummer!

Den som i fortsättningen önskar erhålla skrifter från TELDOK får automatiskt alla TELDOK Rapport och alla TELDOK-Info.

Adressändringar meddelas till Anna Karlstedt (telefon-svarare 08-736 94 71 eller FAX: 08-32 65 24).