

**Intensivare dialog mellan
medborgare och samhälle**

En utredningsrapport av
Tomas Ohlin
och
Tomas Persson

6 feb 1993



CIVILDEPARTEMENTET

Servicesamverkan vid medborgarkontor



Ds 1993:67

Innehållsförteckning

Abstract	3
1 Sammanfattning	4
2 Inledning	6
3 Bakgrund och uppläggning	10
4 Information och service	12
5 Innehållsanalys	16
6 Systemformer för förmedling av information och tjänster	21
7 Information avsedd för vem och vilka?	27
8 Olika tekniska förmedlingsformat	28
9 Teknik för olika ärendetyper	32
10 Internationella erfarenheter	34
11 Informationsteknologiska tillämpningar och system	36
12 Kostnader för informations- och tjänsteförmedling	38
13 Projektförslag	39
14 Tekniskt/ekonomiska slutsatser	42
15 Exempel på referenser	44

Abstract

An analysis is carried out concerning ordinary citizens need for public information and governmental service. Especially it is discussed under what conditions "citizen offices" can function as nodes in networks to disseminate public information and support public choice and influence in a democratic environment.

It is discussed the different tasks of informing the citizen on one side and taking public service decisions for the citizen on the other.

It is also considered what information and communication means that can be relevant to support these tasks at such citizen offices, as well as in online computerized networks. Furthermore, it is being presented a number of practical proposals for information technology support at such sites and in connected networks.

Intensivare dialog mellan medborgare och samhälle

1 Sammanfattning

Enligt uppdrag från Civildepartementets arbetsgrupp för medborgarkontor har ålagts författarna till denna rapport att genomföra en analys av informationsteknologiska stödformer som kan vara relevanta i anknytning till medborgarkontor. Närmare preciserat ska utföras:

- 1 En jämförelse mellan olika praktiska organisationsmodeller för vidgade kontakter mellan samhälle och medborgare
- 2 En teknisk innehållsanalys sett i ett systemtekniskt informationsförmedlingsperspektiv
- 3 En jämförelse av kostnader för att i full skala förverkliga olika organisationsmodeller
- 4 En redovisning av hur en praktisk databasorienterad försöksverksamhet kan organiseras

I vår analys enligt dessa uppgifter presenterar vi nedan, under ovanstående punkter:

- 1 En diskussion av olika organisatoriska systemlösningar för medborgarkontakt, där tillhandahållande av information och tjänster vid medborgarkontor kompletteras av tillgänglighet för frågesvarstjänster:
 - via offentliga terminaler, utplacerade t ex på postkontor eller bibliotek
 - via talsvar och faksimil

- via persondatorer eller skärmtelefoner i medborgarnas bostäder.
- 2 En diskussion av olika tjänster och tjänsters karaktäristika betraktade ur ett systemförmedlingsperspektiv snarare än ur snävt tekniska perspektiv, där de krav som olika tjänsteinnehåll kan ställa på olika former av data- och teleteknik belyses.
 - 3 Det nämns storleksordningar på kostnader för olika typer av tekniskt stöd som kan vara relevanta i de olika informations- och tjänstemiljöer som presenteras.
 - 4 En diskussion av ett antal praktiska försöksmodeller för vidgad kontakt mellan medborgare och samhälle. Här finns förslag om: - att SamhällsGuiden som ett ramverk för information på riksplenet byggs ut dels i online form och dels i CD-ROM form, kompletterat av motsvarande tjänster på lokalplanet - att fax-back tjänster utvecklas för svar på samhällsfrågor, med användning av audiotex för frågeställandet.

En sådan tjänst kan t ex anknytas till Riksdagens databasverksamhet

- att ett system baserat på en elektronisk plattform med anknutna skärmtelefoner utnyttjas för olika samhällsbehov (handikapptillämpningar, kyrkliga tillämpningar, vårdtillämpningar, utbildningstillämpningar)
- att användning av informationskiosker placerade på publika platser, som t ex bibliotek eller postkontor, prövas bl a för tolkinformation till invandrare, samt för medborgare som är oerfarna av formaliserad samhälls- och myndighetsinformation

- att uppbyggnad av ett multimedianät för samverkande handläggargatorer prövas i anknytning till medborgarkontor eller liknande institutioner, där direktkontakt med centrala databaser kan tas under hänsynstagande till sekretess och integritet.

2 Inledning

Det primära syftet för den arbetsgrupp som civilminister Inger Davidsson tillkallade i juni 1992, med uppgift att "följa utvecklingsarbetet med medborgarkontor och liknande insatser", är att kunna förbättra medborgarnas kontakter med den offentliga förvaltningen.

"Länken" mellan medborgare och den offentliga förvaltningen ska stärkas och förbättras. Det innebär:

- att samhällsinformation ska spridas på ett effektivt och meningsfullt sätt från myndigheter till medborgarna
- att det ska skapas väl fungerande återkopplingsmöjligheter från medborgarna till myndigheterna, dvs möjlighet till att påverka ska finnas.
- att serviceåtgärder och handlägningsärenden ska på ett enkelt, smidigt och rationellt sätt kunna utföras av myndigheterna för medborgarna.

De två första att-satserna kan anses vara av central betydelse för demokratins förverkligande. Den tredje att-satsen är viktig för att alla medborgare ska kunna få ta del av och utnyttja alla offentliga tjänster som de har behov av.

Inrättandet av medborgarkontor kan vara ett sätt att förbättra länken mellan medborgaren och den offentliga förvaltningen. Ett medel, som kan utnyttjas på medborgarkontor och i andra sammanhang, där det gäller att nå det nyss omtalade målet - förbättrad kontakt mellan medborgare och offentlig förvaltning - är informationsteknologi.

Ett operativt delprojekt för arbetsgruppen är därför att stimulera försök med användning av informationsteknologi för detta syfte.

I arbetet med detta har bl a ingått att göra en inledande analys av förutsättningarna för att använda olika former av databaser i samband med förmedling av samhällsinformation.

Vi vill betona att teknikanvändning, enligt vårt synsätt, inte är ett mål i sig. Tekniken ska fungera som ett medel för att uppnå önskvärda mål. Vi har därför lagt upp vårt arbete efter den principen. Det gäller att först ta reda på vilka behov av information och tjänster som finns och kan finnas, och därefter analysera vad som ska göras för att uppfylla dem.

I denna analys har en rad intervjuer gjorts samt två enkätundersökningar genomförts. Förutom detta åberopas en intervjuundersökning från våren 1992, som tidigare ej publicerats. Vi baserar således våra resonemang på:

- Studier av referenslitteratur
- Intervjuer
- Studieresor (England, Frankrike, USA)
- Enkät till 7 medborgar- och/eller servicekontor
- Enkät till 34 myndigheter rörande åtgärder angående typer av samhällsinformation
- Intervjuundersökning rörande medborgares behov av samhällsinformation

Vårt arbete har pågått sedan 15 okt 1992. Den begränsade tillgängliga tiden har medfört att vi funnit det nödvändigt att koncentrera analysen till sådana förhållanden som kunnat överblickas på kort tid.

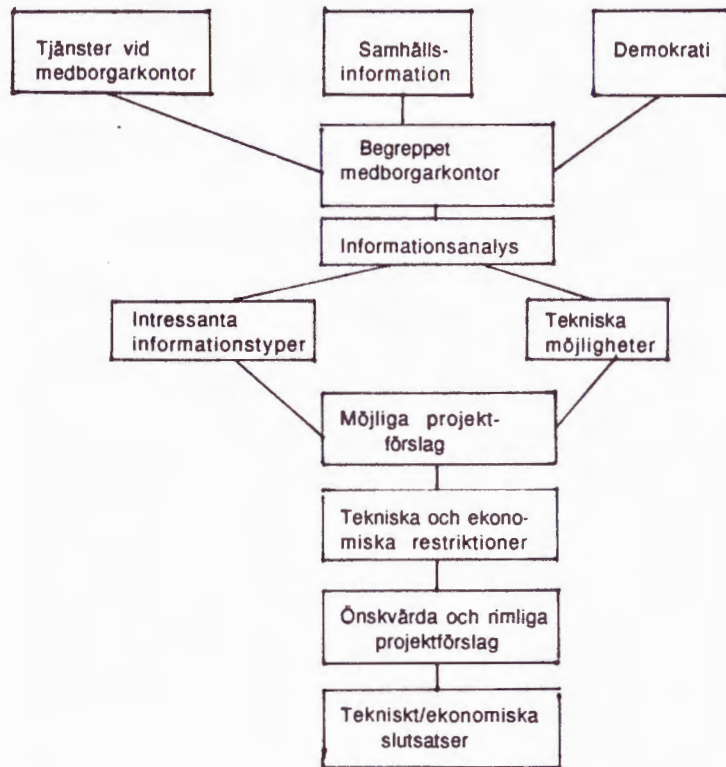


Fig 1: Delprojektets arbetsuppläggning

I analysen av verksamhet och informationsteknologiska hjälpmedel i anknytning till medborgarkontor har vi kommit fram till att det är möjligt att se en skillnad mellan uppgifterna att förmedla information till medborgarna och att handlägga ärenden och fatta beslut åt dem. Det ena rör väsentligen att ("passivt") tillhandahålla upplysningar som redan existerar. Det andra rör att ("aktivt") bearbeta uppgifter och tillämpa aktuella regler. I båda fallen bygger aktiviteterna på en dialog mellan

medborgare och system (mänskligt eller delvis automatiserat). Olika former av stöd för dialoger är därför väsentliga i merparten av nedanstående resonemang.

Ansvarsmässigt och organisatoriskt är arbetsinnehållet ofta olika för dessa två uppgifter. Skillnaden mellan de två uppgifterna är emellertid inte skarp. Man kan dessutom se den första uppgiften som en "logisk precedent" till den senare. För att kunna fatta beslut krävs tillgång till aktuell basinformation.

Efter att ingående ha studerat de för vårt uppdrag föreliggande bakgrundsdokumenterna, särskilt de aktuella riksdagsmotionerna, har vi i vårt arbete funnit anledning att inledningsvis mest koncentrera oss på den förra av dessa uppgifter, att som svar på frågor från medborgarna söka upp och förmedla tillgänglig samhällsinformation. Detta kan ske på olika sätt. Vi ger förslag till hur sådant tillhandahållande av svar på samhällsfrågor kan organiseras.

Vi antyder också typer av kostnader som berörs i sammanhanget. En övergripande fråga är här om det kan anses uppenbart att intensifierad samhällsupplysning totalt sett innebär ökad kostnad för samhället. Det kan vara besparande, med hänsyn till alternativa kostnader för samhället, att nå samma mål i relationerna till medborgarna genom användning av andra former för information. Effektivare upplysningar inför deklaration skulle t ex kunna minska den totala handläggningstiden hos berörd myndighet. Rådgivning i samhällsfrågor, tillgänglig i närmiljö eller i bostäderna kan spara energi och kostnader för transporter, genom att medborgarna inte lika ofta behöver förflytta sig till olika centrala lokaler.

Det finns i detta sammanhang anledning uppmärksamma den diskussion om krav på ökad offentlig öppenhet som förs fram inom EG. Diskussionen om hävdandet av den svenska offentlighetsprincipen aktualiserar behovet av att pröva även nya sätt för allmänhetens kontakt med statliga och kommunala data. Statsrådet Reidunn Laurén anger på basis av interpellationssvar i Riksdagen av 1993-01-13 i DN samma dag:

"Det pågår nu inom EG en utveckling mot större öppenhet. Krav har rests från många håll om en större insyn i EG-kommissionens arbete och ministerrådets förhandlingar. Kommissionen har därför fått i uppdrag att under 1993 lägga fram förslag till hur allmänhetens tillgång till information skall förbättras. Vid mötet i Edinburgh har inriktningen mot större öppenhet åter bekräftats, och där väcktes bl a frågan om att öppna ministerrådets möten till exempel vad gäller rådets inledande diskussioner om såväl lagförslag som övriga mer betydande förslag".

Vidgad demokratisk insyn och tillgång till information ligger sålunda helt i linje inte bara med svenska önskemål, utan också med utvecklingen på det europeiska planet. Vi återkommer till frågor som rör EG-information.

3 Bakgrund och upplägning

Enligt avtalet samt PM av 1992-10-23 omfattar vårt uppdrag att "analysera förutsättningarna för att använda databaser i samband med medborgarkontor" följande arbetsmoment:

1. Att jämföra olika praktiska organisationsmodeller för vidgade kontakter mellan samhälle och medborgare.
2. Att göra en teknisk innehållsanalys sett i ett systemtekniskt informationsförmedlingsperspektiv.
3. Att göra en jämförande analys av kostnader för att i fullskala förverkliga olika organisationsmodeller.
4. Att redovisa hur en praktisk databasorienterad försöksverksamhet kan organiseras.

Vi vill inledningsvis framhålla att vi ser begreppet "databas" som en generell företeelse. En databas kan ha utseendet av innehållet i ett stort skivminne i en datacentral, åtkomlig från stora mängder terminaler, men den kan också helt enkelt bestå av innehållet i en CD-skiva, som är kopplad till en lokal persondator. (CD-skivan kan uppfattas som en "kopia" av en databas, dvs sökningar och sök teknik fungerar på samma sätt här som i den ursprungliga databasen.)

Vi diskuterar även informationsteknologiska lösningar i vid bemärkelse för medborgarkontor.

Enligt vår uppfattning är en diskussion om innehåll i olika önskvärda informationstjänster primärt, därför att de mänskliga och tekniska informationssystemen är avsedda enbart att vara hjälpmedel för att underlätta för medborgarna att vara välinformerade i samhällsfrågor. Huvudinriktningen är alltså att samhällsmedborgaren ska vara välinformerad. Då blir det lättare för medborgaren att uttrycka sina önskemål om bl a servicebehov och även få dem utförda.

Ett medborgarkontor eller ett system av offentliga terminaler för informationsförmedling kan därför anses vara framgångsrikt, om det kan tillhandahålla ett sådant innehåll av information och servicetjänster som medborgarna efterfrågar. En utgångspunkt i arbetet är därför att kartlägga vilka tjänster som efterfrågas. I svar på enkäter belyses detta.

Vi anser vidare att det är önskvärt att ge medborgarna möjlighet till att i ökad utsträckning ta aktiv del i offentlig verksamhet. En levande demokrati bygger på att medborgarna är väl medvetna om samhällssystemen och deras funktion, och att medborgarna både önskar och har praktisk möjlighet att utnyttja och påverka dem.

Informationsteknologi kan utgöra en fundamental stödfunktion i det sammanhanget, då den kan underlätta förmedling av information och service på en rad samhällsområden. Det kan ske på flera sätt. Medborgarkontoren och deras informationstjänster är viktiga som hjälpmedel, som demokratiska fönster för medborgaren ut mot den yttre världen, återkopplingsmöjligheterna ej heller att förglömma. De tekniska

informationssystemen kan underlätta för detta, och därmed göra det totala systemet mer effektivt.

4 Information och service

Med olika hjälpmedel kan såväl information som olika former av service förmedlas till samhällsmedborgarna. I många fall behövs aktuell information för att kunna definiera och ge den önskvärda graden av service. Vissa serviceformer består i sin tur av enbart aktuell information. Gränsen mellan de två begreppen är alltså inte tydlig.

Service kan bestå av förmedling av ren upplysning, "passiv" eller obearbetad information som är aktuell och som i redan tillgängligt skick besvarar en aktuell fråga.

Service kan dessutom innebära att information bearbetas för att kunna besvara en aktuell fråga. Det är då fråga om att utföra en aktivitet, ett arbete som är avpassat just för den aktuella situationen. Detta arbete kan bestå i dels att välja ut vissa typer av information ur ett stort material, och dels att sammanställa dessa med annan information. Det kan också vara fråga om att utföra rena kalkyler på basis av olika data, t ex att beräkna ett bostadsbidrag, på basis av en dialog där medborgaren ger vissa data och där en kalkyl görs på dessa enligt ett givet kalkylprogram.

Ett medborgarkontor kan ses som en resurs där medborgaren kan få svar på frågor inom kommunala och statliga intresseområden.

Medborgarkontorets arbetsuppgift - att besvara frågor eller att handlägga ärenden - kan utföras antingen vid en given lokal i närsamhället, eller distribueras ut till offentliga terminaler eller hemterminaler. De många enkla samhällsfrågorna av typen:

- vem har ansvaret för bostadsbidrag
- hur kan jag få reda på vilka kommunala beslut som fattats rörande min närmiljö det senaste halvåret
- kan jag få ett personbevis utskrivet omedelbart

kan ofta besvaras via offentliga terminaler eller hemterminaler eller modemförsedda persondatorer i bostäderna. Svårare handläggningsfrågor av typen:

- kan jag få byggnadlov
- vilka skatteavdrag är jag berättigad till

kräver en så kvalificerad analys att de motiverar att medborgaren uppsöker sitt medborgarkontor för att få svar.

Denna gränsdragning är dock svår att göra exakt. Med tillräckligt kvalificerade datatekniska hjälpmedel, t ex specialutvecklade dialogprogram, kan även tämligen svåra frågor besvaras direkt via terminal. Man kan tänka sig att en fråga om byggnadslov kan besvaras i ett intelligent dialogprogram där den sökande successivt anmodas att mata in de uppgifter som behövs för att enligt gällande principer ta ställning till den aktuella frågan. Det är emellertid inte alltid enkelt att definiera det ansvar som bör gälla i detta avseende.

Detta resonemang innebär att även besvarande av svåra frågor skulle kunna utföras vid egen terminal t ex i bostaden, då skulle besök vid medborgarkontor ej behövas. Många människor kan dock antas vilja ha personlig kontakt i svårare kommunala eller statliga frågesituationer.

Rättsligt behövs överblick över vilka beslut som kan och får fattas. I många fall kan det vara komplicerat att distribuera sådant beslutsfattande.

Datasystem inom medborgarkontor kan fungera dels som stöd för handläggarna inom kontoret så att de ska kunna besvara besökarnas frågor, och dels som direktkanaler ut till medborgarnas hemterminaler eller nätanknutna persondatorer. Det finns naturligtvis ingen motsättning mellan dessa två funktioner, tvärtom kompletterar de varandra.

Direktanslutna hemterminaler eller persondatorer kan ses som en utvidgning av medborgarkontorets räckvidd. Med sådana kan många enkla och väldefinierade frågor besvaras, medan de mer komplicerade och mångfacetterade frågorna kräver personliga analyser och dialogresonemang, som ofta behöver äga rum vid ett bemannat medborgarkontor.

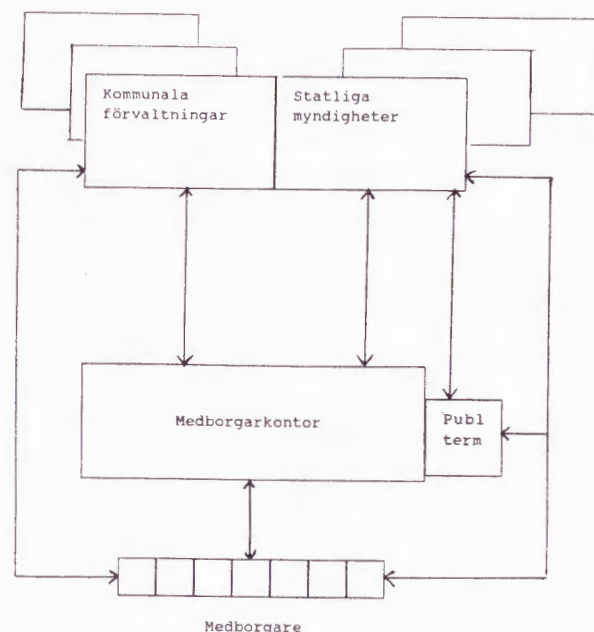


Fig 2. Kontakter mellan medborgare och samhälle direkt resp via medborgarkontor

En avsikt med informationsverksamhet vid medborgarkontor är att ge samhällsmedborgaren möjlighet att kunna vara välinformerad såväl om rättigheter som om skyldigheter i hennes relationer till samhällsinstitutionerna. Särskilt viktigt i detta sammanhang är, i förhållande till nuläget, att betona vikten av att sprida kunskaper om medborgarnas rättigheter.

En intressant form av informationsförmedling i anknytning till medborgarkontor utgörs av till offentliga datasystem anknutna nätverk av persondatorer eller hemterminaler. De flesta offentliga datasystem omfattar för närvarande någon form av meddelandetjänst, där kommentarer kan ges och frågor kan ställas i form av elektroniska brev. Sådant kommenterande kan ges i form av nätverk där inte bara

expertkunskap kan göras tillgänglig, utan där dessutom erfarenheter kan utbytas mellan medborgarna själva.

Har man vid ett par tillfällen kunnat emotta råd och anvisningar i en viss fråga, känner man sig måhända ofta motiverad att därefter förmedla denna erfarenhet till andra, göra sin erfarenhet tillgänglig. Erfarenhet från detta finns bl a via det nordamerikanska SeniorNet. Sådan kommunikation kan komma att organiseras småningom i vårt land i samband med den EG-information som kommer att ges.

Vi kan i detta sammanhang tala om demokratiska nätverk som inte bara kan expandera de förbestämda fråge-svar-systemens räckvidd, utan dessutom kan fungera som utvidgade yttrandefrihetsredskap i samhället. Envar medborgare ges tillfälle förmedla sina erfarenheter i samhällsfrågor, till gagn för sin nästa.

Exempel på sådana nätverk finns på många håll internationellt, i olika omfattning. I USA finns som tidigare nämnts SeniorNet, som knyter samman äldre människor, där finns Heartland Free Net och Cleveland Free Net, som flexibelt knyter samman bl a konsumentgrupper.

Sammantaget kan man då konstatera att ett medborgarkontor i vid mening sålunda kan ses som en gemensamhet, från vilken medborgaren kan få hjälp i olika samhällsfrågor. För att det ska bli tillgängligt bör information om ett antal myndigheters verksamhet kunna samordnas, så att frågor inom olika myndigheters ansvarsområden ska kunna besvaras rationellt. Man kan eftersträva möjlighet att "sammankoppla" vissa funktioner inom olika myndigheters tjänsteutövande. Vad som bör kunna samordnas är åtminstone möjlighet att besvara vissa enkla typer av frågor och utföra vissa arbetsuppgifter inom myndigheternas ansvarsområden. Man kan se det så att delar av myndigheternas informationsansvar bör kunna organiseras distribuerat på ett samordningsbart sätt. Upplýsningar bör kunna lämnas i standardiserade format, inom vissa tidsrymder, med önskvärd exakthet osv.

I detta sammanhang kan vissa erfarenheter nämnas från besöket vid medborgarkontoret i Fränsta. Det finns ett tydligt önskemål från generalisterna vid frontdisken att kunna utnyttja

centraldatoruppkopplingar. Detta är idag ej möjligt p.g.a. skilda huvudmannskap. Enkla frågor av typ "hur många dagar kvar på föräldraledigheten?" eller "hur många dagar har jag varit hemma för vård av sjukt barn?" kan ej besvaras p g a att svaren finns i olika centraldatorsystem.

Rent tekniskt är det möjligt att ge olika behörigheter så att en tjänsteman från en förvaltning inte kan nå så djupt i den "andra" databasen, t ex via olika identitetskort. Rättsliga problem kan emellertid aktualiseras.

5 Innehållsanalys

Vilka informationstjänster och vilken service ska förmedlas från medborgarkontor? På vilka sätt ska information om detta kunna förmedlas till medborgarna?

Den första frågan bygger på en analys av vilken information som det från samhällets synvinkel sett kan anses rimligt att medborgarna besitter, eller åtminstone har möjlighet att enkelt ta till sig, utgående från de olika medborgarnas varierande sociala, kunskapsmässiga m m förutsättningar.

Det kan hävdas att det hittills från samhällets sida endast otydligt har definierats vilken information "som kan anses fundamental för medborgarna". Innehållet i Svea Rikes Lag, som alla medborgare anses känna till för att kunna fungera som rättsmänniskor, är i sin helhet känt av mycket få personer. Olika rättsliga komplement finns därför, bl a från Riksdagen halvårsvis i rapportform utgivna sammanställningar över nya lagar och förordningar. Det finns aktualitetsproblem för sådana skrifter, lagar och förordningar skapas förvisso inte enbart halvårsvis, nya förordningar påverkar de gamla osv. Aktualitetsproblematiken kan då undanröjas genom användandet av on-line databaser.

Medborgarna kan anses ha demokratisk rätt att ställa krav på samhället i vissa fundamentala avseenden, att viss grundläggande information tillhandahålls på rimligt sätt.

Det är enligt vår mening motiverat med en arbetsinsats från samhällets sida för att så tydligt som möjligt definiera denna för medborgarna demokratiskt grundläggande kunskapstillgång inom vad som allmänt kan anses som fundamentala samhällsområden. Vilka behov finns i detta sammanhang?

Samtidigt måste kostnader för denna kunskapstillgång naturligtvis övervägas. Det finns förvisso gränser för vad samhället har råd med, även i demokratisk mening.

Det är svårt att stringent genomföra en sådan behovsanalys. För att få tillgång till synen på detta från akademisk expertis har kontakt tagits med prof Olof Ruin vid Stockhoms Universitet.

Olof Ruin hänvisar till (sammanfattat av förf.) att det knappast kan anses finnas någon allmänt vedertagen vetenskapligt baserad uppfattning om medborgarnas behov av samhällsinformation. Han pekar på att man normativt sett kan utgå från levnadsundersökningar och statistiska indikatorer för att söka precisera behov. På basis av demografiska studier kan vissa slutsatser dras om vad medborgarna rimligen kan anses behöva känna till.

Icke-normativt kan opinionsundersökningar genomföras för att fråga medborgarna direkt om behov. Här spelar naturligtvis värderingar en roll för utfallet, värderingar som ändrar sig från tid till annan.

Sammanfattat finns det, enligt Olof Ruin, dock knappast någon från akademisk utgångspunkt allmänt vedertagen uppfattning om medborgarnas informationsbehov i ett övergripande samhällsperspektiv.

Man kan då, pragmatiskt, konstatera att den normativa utgångspunkten kan spegla dagens myndighetsorganisation. Vi har myndigheter och myndighetsorganisationer inom sådana områden som är relevanta för samhället och dess medborgare. En sådan utgångspunkt speglar en representativ syn på medborgarnas informationsbehov. Medborgarnas behov har lett till att samhället skapat och organiserat myndigheter på ett

förhoppningsvis effektivt sätt. Myndigheterna är skapade bl a för att tillgodose medborgarnas i representativt sammanhang antagna informationsbehov, och för att utföra uppdrag rörande medborgarna.

En praktisk utgångspunkt för behovsdiskussionen kan i detta läge vara att utgå från innehållet i den publikation, "Samhällsguiden", som finns utgiven i bokform. Den kan anses utgöra en grov "första approximation" till den önskade kunskapen. Bokens innehåll bygger på redovisningar från olika existerande myndigheters ansvarsområden. Något tillspetsat kan det därmed sägas spegla gårdagens information, så fort det lämnat trycket.

För att aktualisera situationen kan man överväga att, från den icke-normativa utgångspunkten, genomföra en större aktuell behovsinventering (i jämförelse med den ovan nämnda SIPU-enkäten). Detta kan gå till så att medborgarna explicit tillfrågas om sina behov av samhällsinformation. Det är en uppgift av viss komplexitet. Frågor måste då ställas om företeelser, som många medborgare antagligen inte från början är välinformerade om. Det är emellertid möjligt att överväga att genomföra ett sådant utvidgat projekt. Dess resultat skulle kunna vara av vikt för den fortsatta utvecklingen för verksamheter vid olika former av medborgarkontor.

Här kan jämföras med en i Malmö Kommun under 1992 genomförd enkätundersökningen rörande behov av kommunal service och information. Här kunde konstateras bl a följande önskemål:

- | | |
|---|------|
| * Ha tillgång till evenemangskalender över Malmö Stad | 81 % |
| * Få reda på öppethållandetider för olika kommunala inrättningar | 74 % |
| * Ha tillgång till sjukvårdsinformation och information om egenvård | 73 % |
| * Kunna få information om miljöfrågor | 70 % |

- | | |
|--|------|
| * Kunna få information om kollektivtrafiken | 66 % |
| * Kunna få information om kommunala beslut | 64 % |
| * Ha tillgång till bostadsinformation och lämna in ansökan | 56 % |

Eftersom sådana behovsinventeringar egentligen blir inaktuella inom kort efter det de avslutats, emedan samhället fortlöpande förändras, skulle man behöva utföra sådana inventeringar kontinuerligt, ständigt. Detta låter sig naturligtvis av resursskäl inte göras. Medborgarnas verkliga informationsbehov är därför på sätt och vis ständigt okända.

Ett sätt att göra vad som sig dock göra låter i detta läge är att utveckla och för envar tillhandahålla intelligenta frågeprogram, som så gott möjligt försöker besvara även sådana frågor som inte explicit har kunnat förutses. Det kan anses meningsfullt att utveckla sådana.

Ett annat sätt är att förlita sig på att medborgarna själva i ökad utsträckning löser sina informationsproblem, genom att de utnyttjar kommuniserande nätverk för att förmedla kunskap och erfarenheter till varandra.

En approximativ, men praktisk lösning finns tillgänglig via den skrift som samlar ett antal svar på vad vi med rimlig precision kan anta vara meningsfulla medborgarfrågor, nämligen den tidigare omnämnda Samhällsguiden.

Samhällsguiden är ett mycket viktigt dokument. Genom att boken har formen av ett papperstryckt dokument är den dock mindre väl lämpad för att tillhandahålla starkt föränderlig information.

För att nå ökad effekt behöver innehållet i denna skrift göras aktuellare, samt spridas effektivare och i större skala än för närvarande. Detta kan t ex göras genom att det existerande innehållet i skriften görs tillgängligt via datanät och på CD-ROM.

Det behöver också finnas enkla möjligheter till fördjupande kompletteringar som komplement till Samhällsguiden. Det bör också finnas möjlighet för medborgarna att kommentera och dokumentera

kommentarer till det de tar del av. Vi föreslår projektverksamhet för att på detta sätt utvidga räckvidden för Samhällsguiden.

Det kan för den kommande analysen och diskussionen av olika tekniska systemförslag vara meningsfullt att definiera ett antal ärendetyper, sådana som med rimlig precision kan antas vara typiska vid medborgarkontor. För att kunna göra detta är det rimligt att utgå från material som sammanställts från svar på den enkät som utsänts till dagens medborgarkontor. Beträffande denna enkät med kommentarer, se bilaga.

Exempel på typiska ärenden är:

Typ 1: *Enkla upplysningar*

- Vilka bestämmelser gäller för parkering i min närhet?
- Hur ser stadsplanen ut i min ort?
- Vilka vårdcentraler har specialistkompetens i min närhet?
- Har någon prövat denna form av service?

Typ 2: *Sammansatta upplysningar*

- Vilka skatteavdrag kan jag göra för mitt boende och resande till jobbet?
- Finns någon person i min trakt som kan ge råd om x?
- Vad är skolpeng?
- Vilka förutsättningar gäller vid val av skola för mina barn?
- Har barn boende inom ett visst rektorsområde företräde framför andra?

Typ 3: *Bestut vid medborgarkontor*

- Kan jag få bygglov för att bygga ut min sommarstuga, etc ?

Typ 4: *Demokratiska kontakter*

- Kan jag få "träffa" min kommunala förtroendeperson (t ex via videokonferens eller bildtelefon, eller via textkonferens)?

Ur det inkomna enkätaterialet kan vi se att alla fyra av dessa ärendetyper är representerade, med skiftande fördelning mellan de tillfrågade medborgarkontoren och servicestugorna.

De olika ärendetyperna ställer olika krav på organisation för besvarandet. Frekvenserna är viktiga mätare för den balans mellan olika former av stöd som kan motiveras.

Ärendetyp 1 och 2 kan med fördel hanteras på folk- och skolbibliotek, likaväl som från offentliga terminaler och personatorer i bostäder och på arbetsplatser.

Detta ger möjlighet till vidare spridning av dessa ärendetyper hantering än om de enbart kunde behandlas vid fullt utbyggda medborgarkontor.

Samtliga ärendetyper kan hanteras från medborgarkontor som har fullvärdig teknisk utrustning och extern kommunikation.

Man kan alltså se en funktionell storleksordning mellan olika former av medborgarkontor. Den mest kompletta formen representeras av kommuner som kan erbjuda fullvärdig medborgarservice. Härfter kan servicestugor nämnas, av den typ som återfinns i Botkyrka. Bibliotek med rådgivning i bl a konsumentfrågor återfinns i många kommuner. Offentliga rådgivningsterminaler finns bl a i Luleå, och personatorer eller hemterminaler finns f n i många tusen bostäder i landet.

6 Systemformer för förmedling av information och tjänster

Sett i ett systemtekniskt informationsförmedlingsperspektiv ska i detta sammanhang analyseras vilka systematiska villkor och förutsättningar

som gäller för bred förmedling av "fundamental samhällsinformation och fundamentala tjänster". Den systemtekniska synen på frågan innebär att man i denna diskussion inte binder sig vid gårdagens eller dagens praktiska lagrings- eller förmedlingsformer för data och dokument, t ex av tryckeriteknisk eller datateknisk art, utan förutsättningslöst analyserar hur antagna informationsbehov kan tillgodoses på olika sätt.

Här finns anledning närmare studera den myndighetsenkät rörande olika typer av samhällsinformation som genomförts. Om denna kan i korthet följande framhållas:

En enkätförfrågan utsändes till 34 myndigheter. 27 svar har erhållits. Nedan har myndigheternas svar klassificerats efter "informationsform", dvs klassat efter vilka fysiska informationskepnader som erfordras för att sprida informationen på avsett sätt till medborgarna. Detta har i detta fall gjorts utan hänsyn till tekniska eller ekonomiska begränsningar, som t ex tänkbara olika typer av kommunikations- eller annan tekniktillgänglighet vid medborgarkontor resp offentliga terminaler eller PC/hemterminaler i bostäder.

Indelningen är sorterad mellan behov av formerna text, bild och ljud. Behov av textform är i sin tur indelad i statisk resp dynamisk text. Här avses med statisk text sådan dialog i textformat som är förhållandevis tidsokänslig, t ex efterfrågan av en kommunalskattesats.

Med dynamisk text avses sådan dialog i textformat som på grund av att den är exceptionellt tidskritisk, som t ex efterfrågan om åtgärd vid viss svampförgiftning, nödvändigtvis måste tillhandahållas omedelbart och i för den aktuella situationen speciell form. Vanligtvis innebär då detta att den aktuella dynamiska informationen måste kunna utökas omedelbart (åtkomlig i online form).

På motsvarande sätt är en indelning gjord mellan behov av stillbild kontra rörlig bild. Man kan tänka sig att en trafikantupplysning behöver kunna presenteras med hjälp av en karta (stillbild), medan ett exempel från Kalifornien pekar på att en ovanlig vägavstängning p g a trafikolycka eller dylikt må kunna behöva presenteras m hj a rörlig bild.

Angivelse av lämplighet för presentation med hjälp av ljud syftar på dialog i audiotex, med användning av ljudbudskap av typ manuellt eller artificiellt talsvar, förutom ren telefoni. Sådan audiotex kan vara av intresse särskilt i tillämpningar där svar på frågor kan förutsägas, där många frågor liknar varandra.

Det måste betonas att denna indelning är oprecis, och genomförd approximativt, för detta analysändamål. Många typer av samhällsinformation som bas för olika ställningstaganden kan göra bruk av olika presentationsformer. Det nedanstående kan dock tjäna som grund för uppskattning av olika kvantiteter av typer av kommunikationsbehov.

I detta sammanhang har inga bedömningar gjorts av överföringsbehov rörande datakvantiteter och/eller kommunikationshastigheter.

	Text		Bild		Ljud
	stat.	dyn.	still.	rörlig	Audiotex
<u>Allmänna Reklamationsnämnden</u>					
Lagar och förordningar	x	-	-	-	x
Praxis	x	-	-	-	x
<u>Arbetskyddsstyrelsen</u>					
Arbetsmiljö	x	-	x	-	x
Förordningar	x	-	-	-	x
<u>Arbetsmarknadsverket</u>					
Lediga jobb	x	x	-	-	x
Yrkesval, utbildning	x	-	x	x	x
<u>Boverket</u>					
Plan- och bygglagen	x	-	x	-	x
Naturresurslagen	x	-	-	-	x
Bostadsfinansiering	x	-	-	-	x
EG-information	x	x	-	-	x
Typgodkännandebeslut	x	x	-	-	-
<u>Centrala studiestödsnämnden</u>					
Studiestödsinform.	x	-	-	-	x

	Text		Bild		Ljud Audiotex
	stat.	dyn.	still.	rörlig	
<u>Datainspektionen</u>					
Datalagen	x	-	-	-	x
Övriga lagar, förordn.	x	-	-	-	x
<u>Försvarets Civilförvaltning</u>					
Värnplikt	x	-	-	-	-
Militära bestämmelser	x	-	-	-	-
<u>Generaltullstyrelsen</u>					
Tullförfattningar	x	-	-	-	-
Utbildning	x	-	x	-	-
<u>Handikappinstitutet</u>					
Förordningar	x	-	-	-	x
Hjälpmedel	x	-	x	-	x
Utbildning	x	-	x	x	x
<u>Jämställdhetsombudsmannen</u>					
Lag, förordningar	x	-	-	-	x
Erfarenhetsrapporter	x	-	-	-	-
<u>Kommunförbundet</u>					
Kommunal information	x	x	x	-	x
Förordningar	x	-	-	-	x
<u>Konkurrentverket</u>					
Konkurrenslagen	x	-	-	-	x
Prejudikat	x	-	-	-	-
<u>Konsumentverket</u>					
Konsumentupplysning	x	-	-	-	x
Lagar och förordningar	x	x	-	-	x
<u>Landstingsförbundet</u>					
Hälsa- och sjukvård	x	x	x	-	x
Statistik	x	-	x	-	-
<u>Läkemedelsverket</u>					
PatientFASS	x	-	-	-	-
Förgiftning	x	x	x	-	x
Egenvård	x	x	x	-	x
Uppslagsverk, medicin	x	x	x	-	-
Din egen hälsa	x	x	x	-	x
<u>Naturvårdsverket</u>					
Allemansrätt	x	-	-	-	x
Miljö	x	x	-	-	x
<u>Riksförsäkringsverket</u>					
Pensioner	x	x	-	-	-
Bidrag	x	x	-	-	-
Sjukförsäkring	x	-	-	-	-

	Text		Bild		Ljud Audiotex
	stat.	dyn.	still.	rörlig	
<u>Rikspolisstyrelsen</u>					
Lagar, förordningar	x	-	-	-	-
<u>Riksskatteverket</u>					
Deklarationsupplysn.	x	x	-	-	x
Skatteupplysning	x	x	-	-	x
Folkbokföring	x	-	-	-	x
Allmänna val	x	x	-	-	x
<u>SCB</u>					
Officiell statistik	x	x	x	-	x
Publikationer	x	x	-	-	-
<u>SIDA</u>					
Biståndsinformation	x	-	x	-	x
<u>Sjösäkerhetsrådet</u>					
Förordningar	x	-	-	-	x
Utbildning	x	-	x	x	x
<u>SMHI</u>					
Väder	x	x	x	x	x
Miljö	x	x	x	-	x
<u>Spri</u>					
Bibliotekstjänster	x	-	-	-	x
Medicinska utredn.	x	x	x	-	-
Patientinformation	x	x	x	-	x
<u>Svenska kyrkan</u>					
Bibeln	x	-	-	-	x
Kyrklig information	x	x	-	-	x
Kyrkliga tolktjänster	x	x	-	x	x
<u>Trafiksäkerhetsverket</u>					
Trafikregler	x	x	x	x	x
Trafikrisker	x	x	x	-	-
<u>Verket för högskoleservice</u>					
Utbildningsutbud	x	x	-	-	x
EG-utbyte	x	x	-	-	x

Principiellt kan, utgående från ovanstående diskussion om informations- och tjänstebehov, sägas att följande systemformer bör finnas tillgängliga som en tänkbar modell i anknötning till medborgarkontor:

- Bemannade mottagningslokaler dit medborgarna kan vända sig i informations- och servicefrågor. Dessa lokaler bör vara försedda med lämpliga former av databasstöd och direktanknytningar för att ge möjlighet besvara aktuella frågor och fatta erforderliga beslut.
- Direkttillgång till olika myndighetsdatabaser. Hänsyn måste här tas till rättsliga förutsättningar, vad gäller behörighet och sekretess. - Tillgång till Samhällsguiden i CD-form, samt i online-form. Möjlighet att ställa utvidgade frågor i anknötning till Samhällsguiden, via datanät.
- För enstaka tillämpningar är det relevant med möjlighet till bildpresentation via grafiska terminaler och t ex färgfax. Behovet av rörlig bild är enligt denna översikt ringa för samhällsinformation.
- System av offentliga terminaler på publika platser, där svar på samhällsfrågor kan ges. Dessa terminaler kan ha varierande systemutformning, somliga direktanknutna (online), somliga fristående (offline).
- Ett antal "demokratiska nätverk", där medborgare via datanät kan få och ge information och dela erfarenheter inom olika samhällsområden.

Vi ger senare exempel på teknisk utformning för ett antal system enligt denna principiella sammanställning.

7 Information avsedd för vem och vilka?

Förutsättningarna för olika medborgargrupper att ta till sig grundläggande samhällsinformation är naturligtvis olika. En önskan från samhället är emellertid att alla medborgare ska kunna vara rimligt medvetna i fundamentala samhällsfrågor. Alla medborgare har emellertid inte lika förutsättningar för detta.

Från samhällets sida kan det därför anses särskilt viktigt att vissa grupper medborgare kan nås av åtminstone ett minimum av de aktuella informationstjänsterna. Ett antal sådana grupper kan identifieras. Här kan nämnas:

- handikappade
- invandrare
- pensionärer

-människor som är mer vana att umgås med bildmedier än med text Mellan 10 och 20 % av alla medborgare i Sverige har någon form av funktionshinder, dvs rörande sinnen eller övrig fysik (P Lorentzon, Handikappinstitutet: "Välja nya vägar"). Detta innebär mer än en miljon människor. Ett flertal av dessa är äldre, en del av befolkningen som är i relativt ökande.

För många handikappade är möjligheterna att ta del av "normala" samhällsdokument begränsade. Även om antalet handikappade är mindre än antalet äldre personer med funktionshinder, är åtgärder för de handikappade inte mindre motiverade. 200 000 personer i vårt land har svåra synbesvär, över 200 000 använder hörapparat. För 300 000 personer behövs hjälpmedel eller hjälp från annan person för förflyttning, över 40 000 elever i grundskolan har läs- och skrivsvårigheter.

Särskilda åtgärder på samhällsinformationsområdet för dessa grupper är välmotiverade. I detta sammanhang kan särskilt nämnas Statens Handikappråds demokratikampanj, pågående sedan 1989, och som bl a har ordnat en konferens rörande temat "Datorsamhället - öppet för alla? En demokratifråga".

Situationen på handikappområdet är förvisso inte speciell för Sverige enbart. På europeisk bas pågår projekt rörande informationsteknologi för handikappade inom COST 219, RACE (bl a R1088, R1054) och TIDE. Inom dessa projekt finns uppmärksamhet på frågorna rörande samhällsinformation. (ref. "Välja nya vägar", av Peter Lorentzon, Handikappinstitutet).

Att många invandrare har svårt att ta del av existerande former för myndighetsinformation på svenska är uppenbart. Det finns i Sverige 1,4 miljoner svenskar som är födda utanför vårt lands gränser. Betydande anpassningsåtgärder kan behövas för att överbygga språksvårigheter vid dessa människors kontakt med samhällsinstitutioner.

Vi hävdar att det är motiverat med särskilda åtgärder för att nå de här nämnda grupperna, och andra informationseftersatta grupper, med grundläggande samhällsinformation. Detta presenteras i våra projektförslag.

Det bör nämnas att detta inte nödvändigtvis avses leda till ökat resursbehov för samhället. Medel som idag används för mindre effektiv informationsförmedling (t ex broschyrer som distribueras i stort antal och som läses endast i begränsad utsträckning) kan omfördelas för att användas för här avsedda syften.

8 Olika tekniska förmedlingsformat

Den erforderliga informationsanalysen är enligt resonemanget ovan inte bara semantisk, dvs belyser vad som ska förmedlas till samhällsmedborgarna, utan är förvisso även syntaktisk dvs diskuterar på vilka sätt detta ska förmedlas.

En fundamental fråga är t ex balansen mellan vad som kan anses viktigt att sprida från samhällets sida, och vilka frågebesvarande tjänster som bör förverkligas. Är det kanske rent av så att det främst är "svar på frågor" som samhället ska förmedla? Vad krävs i så fall för att

medborgarna ska kunna ställa och få svar på dessa frågor på meningsfulla sätt?

Den syntaktiska analysen, som också omfattar tekniska förutsättningar, måste ta hänsyn till grundläggande villkor rörande informationsmängder, nätsystem, presentationsförutsättningar m m. Här omfattas:

- Vilka lagringsmedier är lämpliga för vilka typer av information ?
- Vilka speciella utrustningar, t ex för bildhantering, är önskvärda ?
- Vilka datanät finns tillgängliga ?
- Vilka presentationsutrustningar finns ?
- Vilka programvaror finns för sökning och analys ?

Denna diskussion bör förvisso även ta hänsyn till ännu icke på marknaden tillgänglig, men näraliggande teknisk utveckling. Så t ex anses från vissa håll att sk intelligenta telefoner (smart phones) kommer att finnas tillgängliga på marknaden från och med 1993/94 till någorlunda rimliga kostnader (drygt 2 000 kr). Redan finns CD-ROM och CD-I, som kan ge snabb åtkomst till stora mängder information. Kabel och satellit finns för överföring av stora datamängder. Andra tekniska format finns förvisso. Vilka nya möjligheter ger detta?

Vilka förutsättningar ställs ur tekniska perspektiv på den grundläggande informationsförmedlingen och på beslutsfattandet? Denna diskussion ska naturligtvis föras med kostnadshänsyn ständigt närvarande. Vilken teknisk rationalisering kan tänkas? Vilka personalbesparingar blir möjliga med bevarad effektivitet?

Målsättningen bör, som ovan nämnts, vara att till sänkta totalkostnader nå en förbättrad totaleffektivitet i information och service. De former för informationsförmedling som väljs bör beakta detta övergripande mål.

Allmänt kan sägas att många, sannolikt de flesta, frågor knappast kan ställas fullödig direkt, dvs är entydiga. En successiv precisering i dialog med system och/eller mänsklig handläggare är normal. Tillgång till dialoghjälpmedel är därför viktig. Vissa former av sådana kan baseras på dialoger via persondatorsystem.

Bland flera kriterier för prioritering i informationsanalysen finns kännetecknen för olika typer av frågor:

- att frågorna idag kan besvaras endast på ett komplicerat sätt.
- att frågorna för närvarande är ofta ställda. (Detta tyder på att det är svårt att på annat sätt få den aktuella informationen eller förstå den).
- att frågorna berör många människor
- att frågorna berör vissa grupper människor, som t ex handikappade
- att frågorna kräver korta svar, då svarsutrymmet är begränsat
- att frågorna kräver snabba svar, t ex i krislägen
- att frågorna kräver speciellt omfattande och volyminösa svar. Här kan referens till bakomliggande tryckta dokument vara nödvändiga.
- att frågorna kräver viss presentationsform, t ex muntligt, i stillbild, eller i rörlig bild.

Förteckningen kan utvidgas.

Man kan närma sig en sådan diskussion av frågetyper även genom att analysera målsättningar för t ex kommunal informationsförmedling. I Uppsala Kommun har fastställts en intressant målformulering rörande kommunens samlade informationsinsatser. De är:

- att kommuninnevånarna har grundläggande kunskaper om sina rättigheter, förmåner och skyldigheter
- att kommuninnevånarna har kunskap om vilka vägar som finns att påverka kommunala frågor
- att kommuninnevånarna aktivt engagerar sig i den kommunala verksamheten
- att anställda och förtroendevalda har de kunskaper och insikter som krävs för att de i sin tur ska kunna ge kommuninnevånarna korrekt information
- att anställda och förtroendevalda har engagemang och motivation så att de kan föra en dialog med kommuninnevånarna och vara lyhörda för krav och önskemål
- att kommuninnevånarna och anställda uppfattar Uppsala Kommun som positiv och trovärdig och anser att kommunen kännetecknas av service, samarbete och saklighet.

Detta vidareutvecklas i följande underrubriker:

Informationen syftar till

att sprida kännedom om hur kommunen fungerar, agerar och planerar samt vilken service kommunen erbjuder
att underlätta samspelet och dialogen mellan kommunen och dess innevånare i frågor som rör den kommunala verksamheten
att medverka till att fördjupa den kommunala demokratin

Informationens innehåll

Kommunen ska utifrån ett behovs- och målgruppsinriktat synsätt och inom ramen för tillgängliga resurser aktivt och fortlöpande informera kommuninnevånarna om

- kommunens mål, planer, verksamhet och beslut
- kommuninnevånarnas rättigheter, förmåner och skyldigheter
- kommuninnevånarnas vägar till inflytande

Hur informationen ska ges

Informationen till kommuninnevånarna ska vara

- kommunikativ dvs innebära utbyte av åsikter, erfarenheter och kunskaper
- lätt tillgänglig
- lokalt anpassad
- anpassad efter kommuninnevånarnas olika behov, intressen och situation
- överskådlig och språkligt begriplig.

Vi anser att en nedbrytning och successiv precisering av mål och medel av denna typ är synnerligen värdefull som grund inför kommande specifika informationsåtgärder, t ex användandet av databaser. Olika informationsteknologiska medel kan här avgränsas och anpassas för resp ovan angivna mål. Vi ger exempel härpå i våra projektförslag nedan.

Informationsdelegationen (Civildp Ds 1988:56) har i detta sammanhang formulerat följande kriterier rörande goda samhällstjänster:

- * De ska vara lättillgängliga
- * De ska vara lokalt avpassade
- * De ska vara överskådliga
- * De ska vara avpassade för medborgarens situation
- * De ska vara begripliga
- * De ska skapa handlingsberedskap hos mottagaren

Det tilläggs att medborgaren i så hög grad som möjligt inte bara ska vara en passiv brukare av information, utan ska ges möjlighet att påverka utformningen av olika offentliga tjänster. Detta innebär att interaktivitet är viktigt!

9 Teknik för olika ärendetyper

Vilka olika tekniska krav kan då ställas för olika ärendetyper? Här erfordras en diskussion av möjligheterna att klassificera olika offentliga tjänster efter systematiska kännetecken.

En sådan diskussion kan utgå från en beskrivning av medborgarens olika funktioner i samhället.

I sin relation till vissa offentliga tjänster är medborgaren närmast emottagare, en kund. Det kan röra kommunala tjänster som utnyttjande av el, gas, vatten, men även av lokal kultur, idrott etc. Det kan också röra tjänster som konsumentupplysning, rådgivning i skattefrågor m m.

För andra är hon deltagare. Här kommer det demokratiska engagemanget in. Samhället önskar här information från medborgaren.

Detta kan röra participation i folkbokföring, lokala val, folkomröstningar m m. Det kan också röra sådan publik debatt där särskild aktivitet från medborgarna är önskvärd. Det är här fråga om att medverka till en levande demokrati.

För vissa frågor kan målsättningen vara att skapa bättre och mer kostnadseffektiv service, för andra är det i vid mening fråga om att fördjupa det demokratiska deltagandet.

Förvisso bör medborgaren ha möjlighet påverka den systemmässiga utformningen av samtliga dessa tjänster.

Det kan vara önskvärt att allt fler tjänster från att vara "slutna" successivt öppnas för mer aktivt deltagande från samhällsmedborgarnas sida. Med Alvin Tofflers ord: så att medborgaren skulle kunna röra sig i riktning från att vara "konsument" till att mer och mer bli "prosument".

Tekniska och nätverksmässiga krav för tjänsterna utformning och åtkomst kan skilja sig åt. Föränderlig information kräver medier som kan klara snabb förmedling osv.

Vissa kännetecken finns för sådana tjänster som främst lämpar sig för åtkomst med hjälp av administrativ rådgivare, t ex i form av generalisthandläggare, och andra finns för sådana tjänster som på ett effektivt sätt kan åtkommas direkt via publika terminaler eller nätanslutna persondatorer i hemmen.

Det kan antas att i flera fall förberedande information om mer krävande tjänster kan förmedlas direkt via terminal, medan det kompletta utförandet av tjänsten kan kräva hjälp av handläggare.

Man kan tillämpa Informationsdelegationens ovan nämnda kriterier på detta resonemang. Vissa tjänster kan på ett lättillgängligt, överskådligt och begripligt sätt förmedlas direkt till medborgarna via persondator eller hemterminal. Det rör i första hand textbaserade tjänster (jfr ovanstående klassificering enligt myndighet). Andra tjänster, som också inkluderar textbaserade tjänster, kräver att mänsklig expertis i form av tjänsteexpert eller generalisthandläggare, finns med som förmedlare och förklarare.

Ett kriterium bland flera rör om avancerad teknik för en viss tjänst krävs för att förmedlingen till medborgaren ska bli effektiv. Kanske krävs direktanknytna databaser med möjlighet till färgpresentation, kanske krävs ljud och rörlig bild, kanske krävs bildtelefon eller videokonferens? I så fall kan de enkla hemterminalerna dömas ut av kostnadsskäl. Avancerad terminalteknik blir för dyr för gemene man.

Å andra sidan finns ett antal tjänster som helt bygger på kommunikation i ren text, vilket vi sett ovan. Ett flertal av dem kan förmedlas via hemterminal, vilket även inbegriper skärmtelefoner.

Om det i ett samhällsperspektiv är fråga om att till låg kostnad förmedla en tillräckligt komplett samhällsinformation så blir ett kriterium bland flera att just överväga vilken teknik som verkligen krävs för vilka tjänster. Vi ger förslag till sådana slutsatser i våra projektförslag nedan.

Det är värt att upprepa att samverkan mellan de olika formerna kan vara viktig i många fall. En kort beskrivning och förmedling av en samhällstjänst via hemterminal leder sannolikt i många fall till efterfrågan på kompletterande information. Sådan kan kräva besök vid ett medborgarkontor. Persondatorn eller skärmtelefonen som ett "förgemak" till medborgarkontoret kan bli en kombination som kan visa sig användbar för ett betydande antal tjänster.

10 Internationella erfarenheter

Situationen i andra länder kan tjäna som förebild för ett antal strävanden i Sverige. Några länder kan anses vara särskilt intressanta i detta sammanhang. Bland dem finns Frankrike, som besökts för ändamålet.

Mme de la Presle, ordförande i den franska parlamentariska kommittén CIAP, nämner följande:

För många medborgare är det svårt, ja stundom ogörligt, att hålla sig informerad om gällande lagar och förordningar. CIAP arbetar för att råda bot på detta genom aktiviteter på tre nivåer:

1. Man publicerar VOS DROITS ("Dina rättigheter"), en allmän förteckning över samhällsansvar och tjänster, liknande den svenska Samhällsguiden. Den publiceras via Minitel. Ingen djupare behovsanalys anges ha gjorts rörande vilken samhällsinformation som kan anses speciellt viktig och där medborgarnas behov kan anses

särskilt tydliga. VOS DROITS speglar intressen och ansvar för existerande myndigheter

2. Djupare och generellare supplement, som kan fås på beställning
3. Personaliserad, figursydd upplysning, där nu hjälpmedel som använder artificiell intelligens (bl a naturligt språk) prövas.

Man tar betalt för alla dessa tjänster, i ökande grad från 1 till 3 ovan. Miniteltjänsten VOS DROITS körs f n med en genomsnittlig användningstid omkring 5 min per tillfälle. I kiosken 3615 finns olika samhällstjänster under sökordet IR.

Man har ingen översättning av VOS DROITS till andra språk, t ex för invandrare, men anser att detta kan övervägas i framtiden. De vanligaste frågorna finns också besvarade via audiotex.

Det finns i Frankrike vissa interaktiva videotexttjänster, bl a för skatteberäkningar. Brevlådor används förhållandevis flitigt för kontakter med olika politiska representanter. Proov med direktdemokrati har inte gjorts, man är medveten om risker med detta.

Det är ett problem med privat tillgång till de offentliga databaserna, ska man ta betalt eller ej? Frågan är i Frankrike ännu inte löst.

I England, liksom i många andra länder, finns medborgarkontor av enkelt slag - Consumer offices eller Citizen Advice Bureaux - dit man kan gå för att få råd i frågor rörande konsumtion, eller få svar i andra lokala samhällsfrågor. Dessa benämns ofta servicecentra. På många håll finns också mer dedikerade lokaler, som t ex Women Centers eller Centers for the Elderly.

I Manchester, England, finns det datorstödda systemet Manchester Host, som ger svar på många samhälleliga frågor, särskilt rörande lokal administrativ närmiljö.

Motsvarande system finns i USA i flera skepnader, t ex i Peoria, Illinois i form av Heartland Free Net, i Cleveland som Cleveland Free

Net. Det är datanätverk där man online kan få svar på frågor inom många samhällsliga intresseområden.

En erfarenhet från många olika samhällstillämpningar i USA är att det knappast är tekniken som begränsar användningen. Tillgängligheten och kostnaderna är fundamentala parametrar. Många kommersiella tillämpningar lanseras för nya tekniska skepnader, i syfte att öka deras attraktionskraft. Anknytning till samhällstillämpningar av demokratisk natur anses ofta främja utvecklingen för eljest mer entydigt kommersiella datanätanknutna tjänster. (Se bilaga).

11 Informationsteknologiska tillämpningar och system

I vår uppgift inom arbetsgruppen för medborgarkontor att "stimulera försök med användning av informationsteknologi (IT) i medborgarkontor" väljer vi - efter vårt inledande resonemang angående bakomliggande behov och förutsättningar - att ge exempel på en rad olika möjliga tekniska tillämpningar samt redovisar pågående och tänkta projekt som också kan ha betydelse för ställningstagande för IT-utveckling på ett medborgarkontor. Detta görs för att ge möjlighet till att på ett flexibelt sätt välja ut de tekniska lösningar som på bästa sätt passar varje enskild kommuns förutsättningar.

För en närmare redogörelse för de olika tillämpningarna hänvisas direkt till författarna av rapporten. För en kompletterande teknisk diskussion hänvisar vi till utredningsrapporten "Medborgarkontor - satsningsområden", av Telia Research, 1993-01-17.

Nedanstående förteckning anger ingen prioriteringsordning.

A. Intelligent telefonväxel

(med flexibel lagring och distribution av meddelanden)

B. Lokal optisk lagring

(CD-ROM, CD-I, MPC etc)

C. Intelligent telefoner/elektroniska plattformar (samverkan mellan kunder och tjänsteproducenter)

D. EG-information

E. Studieinformationssystem

(databas för studiemedelsinformation)

F. Samhällsguiden/RIXLEX

G. Videotex/TeleGuide

(för vidsträckt telenätanknuten dialog)

H. Telenätet som marknad

(TSM, för olika teletjänster)

I. Interaktiv TV

(för kabelburen dialog)

J. Mediekiosk

(nätanknuten inkl bildtelefoni, avpassad för speciella användare)

K. Arbetsstation

(för direkt handläggning av service, inkl bildtelefoni för handläggning av behörighetskänsliga frågor)

L. Videokonferens

(för avståndsoberoende bildmöten)

M. ADB-stöd vid medborgarkontor

(MISO Omnia AB, Kommundata m.m.)

N. Databroadcast

(radtex, för text och bilddistribution)

O. Lokal/närradio och TV

(för lokal envägs kommunikation)

P. Specifika teletjänster

(audiotex, faxback, användning av smart card läsare etc.)

Q. Tjänstesystem enligt Varbergs kommun

("låt flera få veta mera")

12 Synpunkter på kostnader för informations- och tjänsteförmedling

För finansiering av olika typer av tjänster i anknytning till medborgarkontor kan följande grundprincip för finansiering vara rimlig: Ett antal tjänster av grundläggande demokratisk art bör finansieras kommunalt och/eller statligt, medan tilläggstjänster av personligt medborgerlig art bör avgiftsbeläggas.

Det kan knappast anses rimligt att samhället bör påta sig kostnader för en persondator eller hemterminal för envar medborgare. För detta bör medborgaren själv svara. Samhället bör emellertid enligt ovan tillhandahålla grundläggande samhällsinformation på sådana sätt att den är rimligt enkelt åtkomlig från vanliga terminaler.

Idag förekommer tillgängliggörande av kommunal och landstingskommunal information bl a i inledande delar av televerkets telefonkataloger. Kommersiella annonser förekommer också i katalogerna, i sådan mängd att dessa kataloger f n är lönsamma. Man kan kanske överväga att underlätta finansierande av samhälleliga informationsdatabaser genom att på samma sätt som i dagens telefonkataloger sammanföra kommersiell annonsering med spridning av

myndighetsinformation. Särskilt kan här behoven av statlig information uppmärksammas, något som f n saknas i telefonkatalogerna.

I sammanhanget kan nämnas att i framtiden sannolikt flera typer av sådana kataloger kommer att finnas, organiserade av olika operatörer eller specialiserade katalogföretag. Det kan vara tänkbart att anmoda enbart sådant företag som på marknaden erbjuder datoriserade telekatalogtjänster att i sina nummerdatabaser även omfatta viss grundläggande samhällsinformation. Den nybildade Telestyrelsen kan utgöra myndighet som ser till efterlevnad av en sådan princip.

13 Projektförslag

1. Vi föreslår att SamhällsGuiden vidareutvecklas i sin online-form, särskilt med hänsyn till förbättrade sökrutiner och anpassning till EES-förhållanden. För detta bör en särskild redaktionsgrupp tillsättas. Till SamhällsGuiden bör kopplas en elektronisk brevlådefunktion, tillgänglig för envar. SamhällsGuiden bör också göras tillgänglig i CD-ROM format, och CD-läsare bör placeras bl a på bibliotek.
2. Vi föreslår att en fax-back tjänst utvecklas för besvarande av samhällsfrågor. Tjänsten är baserad på användning av audiotex (talsvar) tillsammans med faxmilöverföring. Denna tjänst kan ges form av ett paket i "standardiserad" form, som enkelt kan tillhandahållas till kommuner. Tjänstens användning bör registreras, så att analys kan göras av frågor och svar, vilket kan leda till alltmör förbättrad tjänste-kvalitet. Detta projekt bör kunna samordnas inom ramen för Televerkets TSM-arbete.
3. Vi föreslår försök med tillämpning av elektroniska plattformar, där intelligenta telefoner kan användas som terminaler för att nå olika samhällstjänster, samt i konferenssystem för att förverkliga nätverkskommunikation i samhällsfrågor. Tjänsterna bör omfatta

viktiga tillämpningsområden enligt den behovsdiskussion som ovan förts, och de bör vara sökbara såväl med dagens sökmetodik som på basis av vidareutvecklad och intelligentare sökmetodik.

Bland de samhällstillämpningsområden som vi vill framhålla som särskilt väsentliga för denna teknikform, vill vi nämna:

- Att främja de handikappades behov, bl a med hjälpmedelsförteckningar samt anknytning åt det persondatorbaserade konferenssystem som brukas inom det av Handikappinstitutet koordinerade projektet Fruktträdet. Tjänsterna bör presenteras i sådana tekniska former att de inte bara kan vara värdefulla för rörelsehandikappade, utan även för hörselskadade och andra grupper.
- Att förverkliga det inom Spri presenterade förslaget om inrättandet av en nationell databas för patientinformation, samt att göra denna tillgänglig via elektronisk plattform. Därigenom kan referenser till medicinsk litteratur och tidskrifter, inklusive utlåning, göras brett tillgänglig, kombinerat med ytterligare spridning av tjänster för enkel och översiktlig medicinsk upplysning för medborgarna, av den typ som redan prövas i vissa kommuner.
- Att sprida kyrkliga tillämpningar, omfattande texter, handböcker, gudstjänstinformation, kyrkliga beslut och projekt, samt adresser och kyrkliga översättningstjänster m m.
- Att göra tillgängligt aktuellt utbildningsutbud från bl a VHS och olika utbildningsinstitut, i samverkan med olika folkbildningsorganisationer.

4. Vi föreslår en datoriserad blankettbeställningstjänst, baserad på en samlad databasförteckning över myndighetsblanketter (tillstånd, ansökningar, bidrag m m). Verksamheten kan t ex organiseras från ett

lämpligt medborgarkontor, vars tjänster kan erbjudas genom åtkomst på enklast tänkbara sätt med uppringning av blankett databasen.

5. Vi föreslår utveckling av ett antal informationskiosker som kan placeras på publika platser som bibliotek, gallerior, shoppingcentra m m. En informationskiosk av detta slag är uppbyggd kring en nätansluten pekskärm, där medborgaren extremt enkelt kan beställa fram samhällsupplysning i ljud, stillbild och rörlig bild, och också ges sina synpunkter därpå om hon så önskar, i ljud eller text. I kiosken finns bl a bildtelefon, som kan förmedla tolktjänster vid lämpliga tider på dygnet.

Kioskens bildtelefon är också vid vissa tider ansluten till lämpligt medborgarkontor, så att medborgare som är ovana vid formaliserat frågande kan ställa frågor direkt i bildtelefonen, i kontakt med handläggaren vid medborgarkontoret. Denna utveckling kan anknytas till den av Posten bedrivna försöksverksamheten med publika multimediatrminaler som f n prövas (inom Posten 1, 41 i Stockholm, samt vid Arlanda).

6. Vi föreslår uppbyggnad av ett multimedianät av samverkande handläggargrstationer, som gör det möjligt att utföra kvalificerad ärendehandläggning på även avlägsna orter. Stationerna bör i lämplig utsträckning placeras vid medborgarkontor eller liknande institutioner ute i landets kommuner. En handläggargrstation omfattar kvalificerat administrativt datorstöd, och har också bildtelefon/videokonferensmöjlighet. Detta senare gör det möjligt att genomföra även sammanträden med experter på främmande ort. Genom att dessa kan ha behörighet att hantera känsliga offentliga databaser, kan medborgarkontorets handläggare även hantera svårare förvaltningsproblem.

14 Tekniskt/ekonomiska slutsatser

De ovan nämnda projektförslagen bygger på tillgänglighet av olika typer av informationsbehandlingsteknik. Vi har lagt oss vinn om att endast presentera projektförslag som bygger på vad som 1993 kan anses som väsentligen tillgänglig teknik.

För att projekten ska kunna förverkligas med önskvärd grad av framgång, erfordras ett solitt erfarenhetsutbyte med liknande system utomlands. Inom teleområdet finns exempel på många misslyckade tillämpningsprojekt. Det är fundamentalt att erfarenheter från sådana tas till vara, och att internationella kontaktnät underhålls.

Trots att de ovannämnda projekten gör bruk av mycket varierande teknik, kan ett antal övergripande slutsatser dras rörande tekniskt/ekonomiska behov för att projekten ska kunna förverkligas.

Bland dessa finns:

- CD-ROM teknik ska finnas tillgänglig på marknaden till låga kostnader för att bruk i stor skala ska kunna förverkligas. Så är f n inom kort fallet.
- Distributionsmöjligheter för att kunna sprida en online-version av SamhällsGuiden finns (paketförmedlat uppringbart datanät eller en TSM-lösning). För att SamhällsGuiden i online form ska kunna göras tillgänglig i för medborgarna enkelt åtkomliga former, erfordras resurser för uppbyggnad av en redaktion för utveckling och underhåll av sökformer och uppdatering av faktamaterialet.
- Utveckling av transaktionshanterare för TSM (motsv) erfordras. Detta håller enligt uppgift på att förverkligas.

- Intelligent skärmtelofoner finns från och med 1993 på marknaden av flera fabrikat. Priserna väntas successivt sjunka till för medborgarna efter hand rimliga nivåer (under 2 000 kr).
- Utveckling av informationskiosker bör inledas med finansiellt stöd från forskningsråd och industrier. Tekniska delsystem finns, bl a bildtelefoner, CD-I och pekskrmar.
- Arbetsstationer av multimediatyp kan utvecklas med ett måttligt behov av tekniskt kunnande, i samverkan mellan universitet och industri, samt med forskningsstöd. Önskvärt tekniskt kunnande finns i landet.
- Utvärderingskapacitet för analys av projektgenomförandet, med särskild beteendevetenskaplig kompetens, finns i landet.

15 Exempel på referenser

- Christoffersen, M - Bouwman H*: "Relaunching videotex", Kluwer 1992
Christoffersen, M: "Audiotex Services in Europe", CNET, Dec 92
Dopping, Olle: "Teletjänster", Teldok rapport 76, 1992
Härnösands Kommun: "Samhällsservice genom medborgarkontor i Härnösand", 1989-12-21
Jacobsson P-Thomasson L: "TeleGuide och offentliga tjänster", Chalmers examensarbete 1991:1
Mossberg, Maja-Brita: "Närbilder: Kommunpolitiker i dataåldern, Kommunerna och datalagen, Teldok 78, 1992
Näringsdepartementet: "IT 2000", Ds 1991:63, 1992:60 samt 1992:103
Ohlin, T: "Videotex", Riksdataförbundet 1986
Riksdagen: "SamhällsGuiden", 1992
Runngren, Björn: "Röst- och talsvarssystem i informations- teknologins tjänst", Teldok jan 92
Statskontoret: "Informationsdatabaser 4", 1988
Telia Research: "Medborgarkontor- satsningsområden", 1993
Televerket: "TSM- telenätet som marknadsplats", 1992

Bilagor till Tomas Ohlins och Tomas Perssons rapport

Följande bilagor med exempel på olika tekniska förmedlingssystem fanns ursprungligen bifogade till rapporten "Intensivare dialog mellan medborgare och samhälle". Av utrymmesskäl redovisas inte dessa bilagor i detta sammanhang utan intresserade hänvisas direkt till författarna.

- A. Intelligent telefonväxel
 - B. Lokal optisk lagring
 - C. Intelligent telefoner/elektroniska plattformar
 - D. EG-information
 - E. Studieinformationssystem
 - F. SamhällsGuiden/RIXLEX
 - G. Videotex/TeleGuide
 - H. Telenätet som marknad
 - I. Interaktiv TV
 - J. Mediekiosk
 - K. Arbetsstation
 - L. Videokonferens
 - M. ADB-stöd vid medborgarkontor
 - N. Databroadcast
 - O. Lokal/närradio och TV
 - P. Specifika teletjänster
 - Q. Tjänstesystem enligt Varbergs kommun
- Medborgarkontors enkät (Statistik från Botkyrka samt Sölvesborg)
 - Följebrev till enkät
 - Utsändningslista för enkät
 - Tjänsterapport rörande teletjänster i USA ("Teletjänster rörande samhällsinformation i USA", feb 1993), totalt 20 sidor.
 - SIPU: Intervjuundersökning för projektet "Utveckling av myndigheters information", rapport P-92014/92015, 17 sidor.