

Information och kommunikation vid miljö- och byggförvaltningen i Eskilstuna kommun

Staffan Udd
Forskningsrapport, Informationsdesign

Handledare: Rune Pettersson
Institutionen för Innovation, Design och Produktutveckling
Mälardalens högskola, Eskilstuna, 2004-12-07

Förord

Denna studie visar att handläggare på miljö- och byggförvaltningen och brukare av myndighetens tjänster kommunicerar via en ständig växelverkan. Rapporten visar att brukaren är medskapare till den information som produceras i kommunikationsprocessen.

Härmed riktas ett tack till alla medverkande brukare och handläggare vilkas identiteter hålls konfidentiellt. Tack till handledare professor i informationsdesign Rune Pettersson och forskningsassistent Lisa Gustafsson. Ett tack, för visat tålamod med en utdragen forskningsprocess, riktas till uppdragsgivare miljöchef Ingela Hiltula och informationsansvarig Ulf Lindstrand på miljö- och byggförvaltningen i Eskilstuna.

Innehållsförteckning

Inledning 1

Bakgrund 1

Syfte 1

Metod 1

Forskningsfrågor 1

Datainsamling 2

Enkäten 2

Analys 3

Verifikation 3

Information och kommunikation 4

Typfall och diskussion 5

Typfall 1 6

Typfall 1 – diskussion 6

Typfall 2 7

Typfall 2 – diskussion 7

Typfall 3 8

Typfall 3 – diskussion 8

Typfall 4 8

Typfall 4 – diskussion 9

Typfall 5 9

Typfall 5 – diskussion 10

Typfall 6 10

Typfall 6 – diskussion 10

Resultat av enkät 11

Kommentar enkät 11

Diskussion 12

Utveckling i offentligt informationsarbete 12

Informationens inre, yttre och närmiljö 13

Utveckling av informationsarbetet 15

Stöd till utformning av återvändande information 15

Termer och begrepp 15

Lokala medier 15

Varumärke och brand code 15

Grafisk profil 16

Översyn av informationsmaterial 16

Källförteckning 18

Inledning

Bakgrund

Denna studie inleddes januari 2004 då miljöchef Ingela Hiltula och informationsansvarig Ulf Lindstrand på Eskilstuna kommuns miljö- och byggförvaltning kontaktade mig på Mälardalens högskola. Frågan gällde om det fanns en möjlighet för oss på Institutionen för Innovation, Design och Produktutveckling – inom ämnet informationsdesign studera hur förvaltningens kommunikation med, och information till deras brukare fungerade. Resultatet av studien utvecklades i perioder under året och knöts samman i denna rapport i december 2004.

Syfte

Syftet med denna fallstudie är att beskriva hur brukaren av miljö- och byggförvaltningens tjänster uppfattar den information som uppstår i förvaltningens verksamhet vid handläggning av ärenden. Rapporten är skriven på uppdrag av och för tjänstemän som arbetar med information och offentlig informationsverksamhet som producerats med allmänna medel.

Metod

Arbetet med denna undersökning har skett genom intervjuer, en enkät och litteraturstudier. Ett teoretiskt perspektiv som analyserar informationsmaterialet i olika kontexter har använts. Genom att ställa frågor om informationens yttre kontext söktes svar på om mottagaren uppfattat vilket juridiskt och politiskt ursprung informationen skapats med. Den yttre kontexten kan också benämnas social kontext (Pettersson 2002). Frågor om informationens närmiljö handlade om vilka medier som använts, hur de använts och med vilket resultat. Slutligen ställdes frågor om informationsmaterialets inre kontext, hur brukaren uppfattar såväl budskap som informationstexternas utformning. Dessa tre huvudområden resulterade i en bild av hur brukare och handläggare uppfattar informations- och kommunikationssituationen i förvaltningsarbetet.

Forskningsfrågor

Jag uppfattade att den fråga miljöchef Ingela Hiltula och informationsansvarig Ulf Lindstrand på miljö- och byggförvaltningen sökte svar på, handlade mer om kommunikation än information. Vad är det då för skillnad mellan information och kommunikation? Information kan definieras som budskapets förpackning. Kommunikation är allt det som sker när budskapet överlämnas. Larsåke Larsson (2001)

definierar begreppen på följande sätt: kommunikation är processen för människors kontakt med varandra, information är innehållet i processen. Under arbetet med rapporten utvecklades kunskaper inom både informations- och kommunikationsområdet.

John W. Creswell (1997, s. 105) menar att forskningsfrågor i en fallstudie ska utformas så att frågorna bildar en teoretisk ram. Ramen ska sedan styra utformningen av de mer detaljerade frågorna. Enligt Creswell (1997, s. 99) ska forskningsfrågor formuleras öppet så att de inte låser fast arbetet i en särskild riktning. Det finns ändå frågor som måste vara detaljerade för att rapporten ska bli begriplig för läsaren. Läsaren bör få svar på följande:

- Vad rapporten handlar om.
- Vilka personer som är inblandade.
- Vilket bemötande informationsverksamheten har fått bland brukarna.
- Vilken vetenskaplig teori som kan förklara varför informationen uppfattades på det sätt som brukarna gav uttryck för.
- Vilka reaktioner och teoretiska förklaringar som var unika för detta fall.

Till detta kommer frågor som sammanfattar arbetet.

- På vilket sätt kan informationsverksamheten beskrivas?
- Vilket tema och kategoriseringar av arbetsmaterialet ger undersökningen upphov till?
- Hur tolkar jag dessa kategoriseringar med hjälp av aktuell vetenskaplig teori – i det här fallet informationsdesign?

Datainsamling

I en fallstudie gäller det att samla in en mängd olika sorters material. Creswell (1997, s. 123) menar att detta material kan vara skrivna dokument, deltagande observation, direkt observation, intervjuer, artefakter men också andra typer av material. I den här studien är intervjuer med handläggare och brukare samt referenser från litteratur den viktigaste datakällan. En del intressanta kompletteringar av data som styrker intervjuerna utgörs av informationsmaterial, foldrar och checklistor, material som erhöles vid intervjuerna.

Enkäten

Enkäten i denna rapport utformades med vägledning av litteratur om enkätanvändning. Enkäten används här i en *kvalitativ* studie, det är inte i första hand procentsatser på olika frågor som söks i studien, enligt en *kvantitativ* analys. Med termen *kvalitativ* åsyftas en kvalitet eller egenskap hos det studerade. (Bengtsson 1998, s.17). Enkätsvaren är framför allt tänkt att tolkas tillsammans med intervju svaren. Det finns tyvärr inga färdiga mallar för hur en enkät ska utformas, men det finns rekommendationer (Bengtsson 1998, s. 11). Rekommendationer om enkätmetodik har hämtats från (Trost 2001), (Thomsson 2002), (Bengtsson 1998) samt (Eilertsson 1996). Ambitionen och arbetet med utformning av enkät och enkätmetodik har anpassats till studiens omfattning, ett tiotal personer

Analys

Enligt Paulsson (1997, s. 55) bör den avslutande delen av en rapport knyta ihop hela arbetet. Detta sker genom reflektion över de frågor, svar och empiri som skapats under arbetet. Det finns också en poäng i att hålla analysen på en generell nivå eftersom den då kan hjälpa till att förklara övergripande situationer eller förhållanden, i det här fallet insatser för samhällsinformation. Det empiriska materialet bör också behandlas och kategoriseras på ett omsorgsfullt sätt för att olika mönster och möjligheter till teoretiska förklaringar ska synliggöras.

Verifikation

Den som samlar in data måste kontinuerligt fråga sig om det arbete som utförs är rätt sak att göra. Creswell (1997, s. 194) rekommenderar att författaren verifierar sitt arbete medan det pågår och inte som helt ogörligt efter att rapporten är klar. Resultatet av denna rapport har verifierats genom kontakter med förvaltningen under arbetet. De finns tre grundläggande krav på ett vetenskapligt arbete som också denna rapport uppfyller:

- Arbetet ska vara kontrollerbart
- Det ska gå att upprepa det vetenskapliga arbetet
- Arbetet ska vara individoberoende

Enligt Thurén (1991, s. 22) måste författaren också tänka på reliabilitet och validitet, med andra ord trovärdighet och tillförlitlighet. För en uppsats om miljö- och byggförvaltningens informationsverksamhet innebär reliabilitet och trovärdighet att ett relevant urval av personer har intervjuats. Validitet och tillförlitlighet betyder att det som verkligen ska undersökas har undersökts, i det här fallet att verkligen informationsarbete hos miljö- och byggförvaltningen har studerats och inte samhällsinformation i största allmänhet.

De brukare som intervjuades i rapporten valdes ut därför att de tillsammans representerade frågor inom både miljö- och byggärenden. Urvalet skedde med vägledning av miljöchef Ingela Hiltula. Alla handläggare på förvaltningen tillfrågades om medverkan i intervju. De intervjuade handläggarna hade alla arbetat med något av ärendena som är med i denna rapport.

Information och kommunikation

I den bästa av världar förstår alla varandra. Tjänstemän på olika myndigheter förmedlar sina budskap till förstående och aktiva medborgare söker information i enlighet med idéerna för 24-timmarsmyndigheten. Nu vet vi att det inte fungerar så och att det alltid förekommer störningar så kallat brus i alla kommunikationsinsatser. Inom ämnet informationsdesign strävar vi efter att förbättra mottagarens förståelse av budskapet. Informationsdesign kan i korthet beskrivas enligt följande:

Ämnet informationsdesign omfattar ett helhetsperspektiv på studier av teknik och processer för utformning och användning av informationsmaterial. Informationsdesign tar utgångspunkt i informationsflödet från sändare till mottagare och analyserar varje del av kommunikationsprocessen. God informationsdesign gör livet enklare för de människor som behöver information. Genom att tillämpa grundreglerna inom informationsdesign ser sändarna alltid till att all dokumentation är aktuell, begriplig, korrekt och relevant för avsedda målgrupper. God informationsdesign ger god ekonomi och god trovärdighet åt sändarna. (Pettersson 1998).

Under arbetet blev det tydligt att båda begreppen *samhällsinformation* och *samhällskommunikation* används för att beskriva den kommunikationsprocess som sker mellan exempelvis brukare och handläggare på miljö- och byggförvaltningen. En definition på samhällsinformation präglad av ämnet informationsdesign lyder:

Social information, i.e., the result of all information measures whose aim is to make it easier for citizens to know what their rights, privileges, and obligations are, is studied in social science subjects. Good social information should be readily accessible, tailored to local requirements, readily grasped, adapted to individual needs, and capable of creating a state of preparedness in the receiver. Social information must be closely integrated with the activities of the respective authorities, professionally planned and designed, and disseminated through efficient media. (Pettersson 2002, s. 5).

När det gäller definitionen av *samhällskommunikation* så hänvisar Larsåke Larsson (2001, s. 32) till Bertil Flodin (1993, s. 12) där han beskriver samhällskommunikation: ”verksamhet som syftar till att identifiera, etablera, bibehålla eller avveckla samt utveckla kommunikation mellan samhällsorgan och deras omgivning”.

Typfall och diskussion

I följande avsnitt redovisas resultatet av intervjuer med brukare och handläggare. Materialet bygger på intervjuer med brukare i sex olika ärenden. Det empiriska grundmaterialet till diskussionen har hämtats från intervjuer med fem handläggare, alla hade anknytning till de aktuella ärendena.

Arbetet för tjänstemännen på miljö- och byggförvaltningen innebär en omfattande hantering av information till och från olika kategorier av brukare i kommunen. Informationshanteringen är sedan länge datoriserad och utformad enligt en standardiserad mall. En omfattande dokumentation på beslut och resultat av utredningar förvaltningen presenterar visar vilken information som kommit in och sänts ut från förvaltningen.

Här följer ett exempel på sådan informationslogistik. Tabellen visar en ärendehantering av ett miljöärende i Eskilstuna. Fallet, den så kallade ärendemeningen handlar om sanering av en lokal.

Dok-typ	Benämning	Inkom	Utsänt	Bevakning	Svar	Dok
Utgående	Brev till folk tandvården		2004-01-26			doc
Inkommande	va-ritn	2004-01-14				
Inkommande	VA-ritn	2004-01-13				
Inkommande	Delgivningskvitto	2003-12-15				
Utgående	Brev		2003-12-10			doc
Beslut	Timdebitering		2003-12-10			doc
Inkommande	Rapport från avveckl av klinik	2003-11-14				doc
Inkommande	Delgivningskvitto	2003-10-08				
Utgående	Medgivande av kortare anmälningstid		2003-10-01			
Beslut	Delegationsbeslut		2003-10-01			doc
Inkommande	Telefonsamtal från Sweden Recycling	2003-09-29				doc
Utgående	Brev, begäran om komplettering		2003-09-12			doc
Inkommande	Mall från Ist, avser ej att yttra sig	2003-09-09				doc
Utgående	Överlämnande av anmälan till länsstyrelse		2003-09-02			doc
Inkommande	Anmälan	2003-08-28				

Tabellen visar korrespondensen i ett ärende.

I följande textavsnitt beskrivs och diskuteras detta och ytterligare fem ärenden. En kort beskrivning av ärendena och intervjuer med brukarna binds samman med empiri från intervjuerna med handläggarna på förvaltningen.

Typfall 1

Anmälan om efterbehandling av tandläkarmottagning.

Ärendet började med att brukaren upptäckte att en fastighet var till salu. Ärendet gällde en tidigare tandläkarmottagning som nu kommer att användas för andra ändamål. Brukaren driver ett lantbruk samt en fastighetsförvaltning. Bakgrunden till kontakten med miljö- och byggförvaltningen var att rörledningarna i den gamla tandläkarmottagningen innehöll höga halter av kvicksilver, och att en sanering av detta var nödvändigt.

Ägare av den tidigare tandläkarmottagningen var Eskilstuna kommunfastigheter AB, alltså ytterligare en kontakt på kommunen, detta var också den första institution brukaren kontaktade i ärendet. Fastigheten såldes genom AMF-mäklare av Sörmlands landsting eftersom fastigheten använts inom vårdsektorn tidigare. Kontakterna med AMF-mäklaren resulterade i att brukaren kontaktade kommunens miljö- och byggförvaltning för saneringsfrågorna. Folktandvården anlidade i sin tur Sweden Recycling AB för en utredning om saneringsbehovet i fastigheten. Efter denna utredning anlidade brukaren MF bygg i Eskilstuna för att utföra de ändringar som Sweden Recycling rekommenderade.

De flesta kontakter skedde per telefon och i skrivna dokument. Brukaren tyckte att all information var tydlig och lätt att förstå. Brukaren hade inte haft möte eller träffat någon handläggare på kommunen för ärendet. Genom sin verksamhet har brukaren under åren kommit i kontakt med myndigheter i flera olika ärenden, i regel har det fungerat bra och informationen har upplevts tydlig.

Typfall 1 - diskussion

Det är tydligt att ärendet krävde många kontakter med flera myndigheter och entreprenörer inom området. Telefon och brevkontakter verkar ha varit viktiga, Internet användes inte. Fallet visar också att andra kommunala institutioner kan bli intressenter i ärenden på miljö- och byggförvaltningen. *Handläggare 1* berättade att problem kan uppstå om förvaltningen får i uppgift att granska en annan verksamhet i kommunen. *Handläggare 1* nämnde en sådan fråga där det fanns många olika viljor inom kommunen, inte minst politiska. *Handläggare 1* menade att det är viktigt att göra rollen som myndighetsutövare tydlig, vilket i regel fungerar bra i en kommun med Eskilstunas storlek.

Typfall 2

Bygglov för ändrad användning av enbostadshus – ansökan om godkännande av livsmedelslokal.

Brukarna i detta fall ett par, besökte miljö- och byggförvaltningen för att ta reda på vilka regler som gällde för att bygga ett kylrum för livsmedel i källaren för sitt bostadshus. En månad efter besöket fick brukarna en blankett från miljö- och byggförvaltningen. Brukarna var mycket bekymrade över att de fick vänta på beslutet i nästan fem månader. Paret som stod för ansökan ringde flera gånger till miljö- och byggförvaltningen utan att få reda på hur långt ärendet nått. Paret saknade också någon sorts information om aktuella regler för den aktuella frågan. Någon sorts punktlista om hur man går till väga borde finnas, menade brukaren. Det fanns information att tillgå på Internet om hantering av kylda matvaror. Ärendet gällde både miljö- och byggfrågor, vilket möjligen var orsaken till att ärendet drog ut på tiden.

Typfall 2 - diskussion

Ärendet med handelsbolaget som ville bygga om källaren i den privata bostaden för att förvara livsmedel var ett relativt otypiskt ärende enligt *handläggare 4*. Tiden för ärendehantering uppskattades till ungefär två månader av handläggaren. Brukaren får i regel ett första svar efter två veckor. Ungefär nittio procent av de ärenden som kommer in gäller tillbyggnad av bostäder enligt *handläggare 4*. Det nämnda ärendet hade att göra med livsmedelstransporter och förvaring av dessa. Det är viktigt att se hela situationen omkring ett ärende, menade *handläggare 1*. Livsmedelshygien, en ny EU-förordning kommer i januari 2006 och där ingår ett så kallat spårkrav – med anledning av bland annat händelserna vid galna ko sjukan.

Det första mötet med brukarna skedde på förvaltningen. I detta fall sökte brukarna kontakt med byggförvaltningen, de fick blanketter och foldrar – vidare kontakt per telefon. *Handläggare 1* uttryckte att graden av flera brukares fackmässighet generellt har försämrats under de senaste åren. Detta beror på att många nu byter bransch. Ett vanligt exempel är någon som bestämmer sig för att öppna en pizzeria, men i grunden har en helt annan utbildning än inom livsmedelshantering. Detta gör informationssituationen mer komplicerad, det är redan idag svårt att förklara begreppet egentillsyn. *Handläggare 1* menar att vi bör ställa samma professionella krav på livsmedelshantering som vi gör på andra områden, exempelvis byggentreprenörer.

Typfall 3

Bygganmälan för tillbyggnad av fritidshus samt installation av VA-anordning.

Ärendet gällde en tillbyggnad. Den första kontakten skedde genom besök på miljö- och byggförvaltningen. Brukaren erhöll information på papper i receptionen. Brukaren blev då upplyst om att frågan gällde både en miljöfråga och en byggfråga. Brukaren försökte använda förvaltningens webbsida men där fungerade inte de interaktiva blanketterna. Brukaren sade sig inte vara van att administrera dokument och fylla i blanketter, men utförde den planerade ombyggnaden på egen hand. Brukaren tyckte att det var svårt att tolka texter. Telefonkontakt togs för att komplettera information till miljö- och byggförvaltningen. En miljöhandläggare gjorde ett uppskattat besök på platsen.

Typfall 3 diskussion

Webbsidan fungerar sedan länge efter en tids inkörningsperiod. I detta fall var det tydligt att brukaren upplevde det som besvärligt att producera rätt sorts information tillbaka till förvaltningen. *Handläggare 3* berättar att de ofta får förklara *vad* och *vem* men inte *hur* något ska utföras. De juridiska lagar och förordningar de måste följa hämtas från Boverkets byggregler (BBR). Ett konkret informationsstöd är den så kallade kontrollplanen. Det är en checklista på frågor som brukarna svarar på. Information kompletteras, stryks och läggs till i kontrollplanen.

Vid samrådsmöten på miljö- och byggförvaltningen deltar byggherren, kvalitetsansvarig, brukare och handläggare. *Handläggare 3* ser sin roll som bollplank för frågor och idéer – att svara och definiera *vad* – men sällan *hur*. En fråga leder ofta till ett annat område. Handläggaren berättar om ett par som kom in till förvaltningen och frågade om värmekaminer, men efter några frågor egentligen visade sig vara ute efter att sänka sina elkostnader, vilket handläggaren påpekade att de inte kunde göra med den värmekamin de tänkte installera.

Handläggaren upplever att brukaren sällan läser hela texten i de handlingar som dokumenterar besluten, brukaren läser endast om de fått ja eller nej på sitt ärende. I de bifogade texterna behandlas hur deras verksamhet påverkar omgivande samhälle.

Typfall 4

Anmälan om lokal för undervisning.

Verksamheten är en förskola för barn i åldrarna 1- 5 år, den enda finskspråkiga förskolan i Eskilstuna. Det fanns ett behov av att utöka verksamheten, det fanns en kö med barn som behövde få plats på förskolan. Första kontakten togs med fastighetsbolaget – då

lokalen blev ledig. Den andra kontakten togs per telefon till miljö- och byggförvaltningen. Förskolans ledning visste sedan tidigare att kommunen behöver kontaktas vid liknande ärenden. Efter telefonkontakt besökte en miljöinspektör förskolan. Besöket ansågs som en viktig informationskontakt där i stort sett alla frågor besvarades. Ventilation, ljus, golv och trafikmiljö kontrollerades. Efter besöket kom ett brev till förskolan där det stod att allt var i sin ordning. Ansökan till miljö- och byggförvaltningen lämnades per brev. Brukaren saknade ingen information, brevet från förvaltningen var enkelt att läsa, brukarens tvåspråkighet var inget hinder. Alla beslut kom i tid.

Typfall 4 diskussion

Handläggare 5 berättade att en fråga som är generellt oklar är hur brukarna vet eller saknar kunskaper om *hur, varför* och *när* de bör kontakta förvaltningen. *Handläggare 5* menar att det inte finns någon skillnad mellan privata och kommunala institutioner vad det gäller kunskapen om när de bör kontakta förvaltningen. Inspektioner i offentliga lokaler sker med tre års mellanrum. Nya byggnader har så kallad anmälningsplikt, vilket betyder att alla förändringar i byggnaden ska anmälas till förvaltningen. Detta sker ofta genom att ritningar från fastighetsförvaltaren sänds in till förvaltningen. *Handläggare 5* förklarade att kommunen inte har ansvar för informationen om hur en fastighet ska skötas, detta ansvar ligger på fastighetsägaren. *Handläggare 5* påpekade att en viktig informationsfråga är att en del verksamheter sätts igång utan att det anmäls till miljö- och byggförvaltningen. Ett solarium eller en frisör som inte anmäler sin verksamhet får betala femtusen kronor i avgift. Handläggaren upplever att förvaltningen ofta förväxlas med Eskilstuna Energi och Miljö AB, och att det känns som det finns en begränsad kunskap i kommunen om den verksamhet förvaltningen står för.

Handläggare 5 grundar sina bedömningar på miljöbalken och dess regler för inomhusmiljö och de förordningar som finns där. Ett antal foldrar om olika specifika regler ger ett stöd för arbetet, men foldrarna delas inte ut till brukarna. *Handläggare 5* berättar att det inte går att bekräfta om brukarna läser hänvisningar till lagtexter som finns med i besiktningsprotokollen. Handläggaren berättar att särskilt förskolor är glada när förvaltningen kommer på besök. De ser betydelsen av att förskolebarnen har en god miljö.

Typfall 5

Ansökan om ridskoleverksamhet och upplåtande av 3-6 hästar.

Ärendet gällde en nystartad verksamhet för uthyrning av ridhästar. Ärendet snappades upp av handläggare på kommunen. En miljöinspektör kom ut och brukaren kunde ställa frågor. Brukaren tyckte det var enkelt att fylla i blanketterna, men det uppstod en tolkningsfråga om antal hästar i verksamhet vilket korrigerades senare. Brukare och

handläggare ritade och förstod så hur frågan skulle tolkas. Mötet på plats upplevdes positivt av brukaren.

Typfall 5 diskussion

Handläggare 2 kom i kontakt med brukaren i samband med aktuell ordinarie inspektion – vilken utförs vart tredje år hos djurhållare och växtodlare. Handläggaren hade också sett en annons om att ny verksamhet med hästar var på gång. *Handläggare 2* menade att de i regel har en vägledande roll och att den gamla inspektörsrollen har försvunnit.

Typfall 6

Anmälan om djurhållning med 100-200 kor.

Ärendet gällde en byggnad för att hålla över 100 mjölkkor. Brukaren visste att miljö- och byggförvaltningen skulle kontaktas. Men också att Länsstyrelsen har i uppdrag att ge riktlinjer. Brukaren ringde förvaltningen och fick en blankett och ett informationsbrev. Kommunikationen gick i stort sett bra men brukaren var tvungen att komplettera uppgifter. En punktlista sändes ut från kommunen. Brukaren använder inte förvaltningens webbsida, men har personliga kontakter där. Brukaren menade att det är svårt att skriva det som ”är självklart” och formulera detta för en handläggare på förvaltningen eller Länsstyrelsen.

Typfall 6 diskussion

Handläggare 2 berättade att det kan vara är ett stort steg för brukare att kontakta förvaltningen. En förändring kan betyda stora ekonomiska värden, men i regel inte. Det är ofta enklare att beskriva saker i en diskussion än i text. Brukaren kan vara försiktig med att ställa frågor om saker som betyder stora förändringar. Vid inspektion leder djurfrågorna till andra miljö- och byggfrågor. Detta sammanfattas i en inspektionssrapport. Handläggaren brukar markera de olika avdelningarna i rapporten genom att använda rubriker i texten. Citat från lagtexter läggs inte in i löpande text. En avgränsning görs så att informationen bara rör brukarens ärende och frågor.

Handläggare 4 berättar att brukaren aldrig får mer information än de behöver, vad det gäller de juridiska ramarna och olika förordningar – byggregler är det mer relevant att motivera ett nej-svar, ett ja-svar motiveras aldrig. Regler förändras och en kontinuerlig översikt av informationsmaterialet behövs. En strategi för kombinationen av olika sorters informationsmaterial tillämpas på förvaltningen. Informationen ska fungera för en mycket bred målgrupp med olika förutsättningar att ta till sig information. Handläggarens roll är att tolka regler göra bedömningar och förmedla detta till brukarna. En sådan information är mycket svår att standardisera.

Resultat av enkät

Följande enkät lämnades till brukarna efter intervjun. Punkterna markerar ett svar i enkäten. De första frågorna handlar om hur brukarna uppfattat informationens yttre kontext. Frågorna tre och fyra om informationens närkontext. Frågorna fem och sex handlar om informationens inre kontext.

	Instämmer inte						instämmer			
Ni har fått en förklaring på varför ärendet behöver handläggas	•		•		•		•		•	
Ni har fått reda på var ärendet har sitt politiska och juridiska ursprung.	•	•	•		•			•		
Lämpligt medium (brev, telefon, epost, möten) har använts.								•	•	•
Kontakterna med kommunens handläggare har varit tillräckligt många.									•	•
Det var enkelt att förstå informationstexter och – bilder från miljö- och byggförvaltningen.				•		•		•	•	
Det gick att finna rätt information på rätt plats i dokument och andra medier			•				•	•	•	

Kommentar enkät

Svaren på enkätfrågorna visar att brukarna inte fått förklaring till ärendets yttre kontext. Det går inte tolka detta svar enligt att brukarna efterfrågar denna information, vilket är en annan fråga. De intervjuade handläggarna redovisade att de endast delvis hinner informera om den yttre kontexten omkring ett ärende, detta sker ofta vid motivering av beslutet med hänvisningar till aktuella lagtexter. Svaren pekar på att alla verkar nöjda med frekvensen av möten och att informationen kommunicerats i väl anpassade medier. Informationsverksamhetens närkontext – möten, medieformer, fungerar utmärkt. Resultatet av de två sista frågorna markerar att förbättringar kan göras i informationens inre kontext, vägledning till var informationen finns och hur den ska tolkas.

Diskussion

Människor behöver kommunicera för att skapa mening i tillvaron (Larsson 2001, s. 12). De grundläggande behoven kan vara överlevnad, förståelse, samarbete, sociala behov, uttrycka sin identitet, organisation, planera och fatta beslut, utöva makt, erhålla materiell och ekonomisk vinning. Mitt i denna ström av behov står ibland informationsarbetare med den svåra uppgiften att medla mellan gemensamma och individuella kommunikationsbehov i samhället.

Enligt Larsson (2001, s. 11) finns det två olika funktionstyper för information, transmissions-kommunikation och rituell kommunikation. Den första handlar om övertalning och attitydpåverkan medan den andra om exempelvis berättande och drama som kontaktförm. Larsson (2001, s. 12) hänvisar också till en uppdelning av funktionstyperna till expressiv funktion, informationsfunktion, social funktion och en kontrollfunktion. Informationsverksamheten på miljö- och byggförvaltningen använder flera av dessa funktionstyper för information, men i huvudsak en transmissions-kommunikation med informationsfunktion, social funktion och kontrollfunktion.

Förvaltningen kommer i kontakt med brukare från alla sociala nivåer av samhället. De mest komplicerade informationssituationerna kan röra anmälningar och oanmälda inspektioner hos missbrukare som inte sköter sina husdjur (oanmälda inspektioner görs i regel av två personer). Äldre dementa personer är också en målgrupp i vissa ärenden. *Handläggare 2* berättade om möten med olika karaktär, exempelvis brukare som inte kan läsa eller skriva och ärenden med jurister i kommersiell verksamhet.

Utveckling i offentligt informationsarbete

Larsåke Larsson beskriver en perspektivförskjutning i arbetet med offentlig information de senaste åren (Larsson 2001, s. 17), denna förändring har resulterat i:

- Ökad grad av mottagar/användarinitiativ istället för sändarperspektiv.
- Mer relationsaktiviteter istället för direkta påverkansaktiviteter.
- Fler individuella och gruppinriktade metoder istället för massmetoder.
- Smala differentierade budskap istället för bredspektrumsbudskap.
- Eskalerad elektronisk kommunikation och datorkommunikation.

Dessa punkter överensstämmer med erfarenheterna från intervjuer med handläggare och brukare på förvaltningen. Larsåke Larsson nämner något mycket intressant då han berättar om den kritiska PR-forskningen som fokuserar på samhällsansvar, etik och dialog: ”Det genomgående problemet är att näringslivet kommer att få problem om det inte förbättrar sin moral i vid bemärkelse.” (Larsson 2001, s. 36). Larsson pekar på

forskarduon Kruckenberg & Starck som hävdar att företagens fjärmande från samhället bidragit till ”the loss of community”. Det finns alltid ett behov att balansera och åter bygga upp samhällsgemenskapen. Detta uppdrag förvaltas av organisationer och offentliga myndigheter. En pusselbit av detta förtroendeskapande uppdrag bärs också av miljö- och byggförvaltningen i Eskilstuna kommun.

Informationens inre, yttre och närkontext

Intervjuerna ger upphov till ett antal generella slutsatser om informationens olika kontexter. Detta redovisas i följande stycke genom antagande och en motivation till antagandet.

Informationens yttre kontext, varierar efter:

- Hur vana brukarna är att kontakta myndigheter.
- Brukarnas motivation och kunskap att söka och läsa regler.

I den tillfrågade gruppen brukare fanns en obetydlig skillnad i hur vana de var att kontakta myndigheter. Flera är ansvariga för organisationer eller driver sina egna verksamheter och har därför en stor vana med myndighetskontakter. Intervjuerna och enkäten gav tillsammans indikationer på att den yttre kontexten omkring informationen inte hade uppfattats av brukarna. Med den yttre kontexten åsyftas i det här fallet den juridik som omger ärendet. Detta påverkar säkert också brukarnas förståelse och motivation för delta i handläggningen av ärendet. Något oväntat kom det fram i intervjuerna att flera brukare menade att de försökte målgruppsanpassa informationen för de handläggare som skulle ta del av den. En brukare sade att ”för mig är vissa saker självklara, men tjänstemännen måste ju också förstå”. I detta syns inte ett mistroende, mer en fråga om handläggarnas fackkunskaper och om den egna förmågan att förklara saker på rätt nivå. Detta nödvändiga krav på att brukarna ska beskriva något, producera information, ansågs av alla intervjuade som det mest besvärliga momentet i kontakterna med miljö- och byggförvaltningen.

Informationens närkontext, varierar efter:

- Kvaliteten på mötet med handläggare på plats.
- Att lämplig medieform används i kommunikationen.

Något oväntat visade studien på att brukarna i de undersökta fallen inte sökt information på förvaltningens webb i någon större omfattning. Skälet till detta var att den information de behövde kom fram genom andra kontakter. Några av de intervjuade brukarna var äldre och det kan ha påverkat svaren om den låga frekvensen av internetanvändning. Möten med tjänstemän upplevdes alltid som positivt och klagörande. Möten, telefon, skrivna dokument och webb var de huvudsakliga informationskällorna.

Informationens inre kontext, varierar efter:

- Informationsmaterialets utformning.

De tillfrågade hade olika synpunkter på det informationsmaterial som sänts ut från förvaltningen. I några fall handlade det om blanketter där brukarna missat att fylla i uppgifter, men detta hade i regel kompletterats på ett enkelt sätt genom telefonkontakt med handläggaren. En kommentar handlade om någon av byggförvaltningens informationsfolder som inte innehöll den information som brukaren önskade, kommentaren gav intrycket av det är svårt att tolka generella byggregler så att de passar för ett enskilt ärende. Det är inte rimligt att det ska finnas en informationsfolder för varje enskilt fall som kommer in till förvaltningen, i stil med ”Att tänka på när du bygger ett kylrum i källaren på din privatbostad”. Det framkom också under flera intervjuer med handläggare att det är svårt att ha informationsmaterial i beredskap för alla ärenden som kan tänkas dyka upp. Frågan om informationsberedskap har verksamheten på förvaltningen gemensamt med ansvariga institutioner för information vid kriser eller större katastrofer i samhället. Dessa institutioner kan aldrig förutsäga enskilda händelser. Deras övergripande strategi är att ha en informationsplan som talar om vilka personer som arbetar med vad - arbetsuppgifter och aktuella kontaktlistor, samt veta vem som kan svara på frågor och vem som producerar information. (SOU 1999:68)

Att finna rätt information är alltså ofta detsamma som att finna rätt person. Problemet som uppstår vid fördröjning av ett ärende, när ett ärende går från handläggare till handläggare i alltför många steg är att brukarens uppfattning av myndigheten förändras från att ha varit en positiv konkret kontakt till något okänt. Detta fenomen är detsamma som uppstår i andra segregerade miljöer, misstroendet bygger alltid på att möjligheterna att se individerna bakom myndigheten och ärendet försvunnit, detta gäller förstås på båda sidor om fallet då handläggaren inte har möjlighet att skapa förståelse för brukarens problem eller då brukaren förlorar översikten om ärendets handläggning. Detta är en risk, men ingenting i intervjuerna pekade på att detta sker i verksamheten på förvaltningen.

Resultaten från den här studien utmanar också den klassiska kommunikationsmodellen från Shannon and Weaver med sändare-budskap-medier-brus-mottagare. Vid intervjuerna kom det fram att informationen till stor del skapades hos den ursprungliga mottagaren av budskapet. Här syntes ett behov av stöd för hur denna återvändande information var tänkt att utformas. De intervjuade brukarna tyckte att det var oklart på vilket sätt de förväntades leverera tillbaka information till miljö- och byggförvaltningen. Den vägledning som nu finns och fungerar bygger på att brukarna ringer upp handläggaren och frågar om det särskilda ärendet.

Utveckling av informationsarbetet

Stöd till utformning av återvändande information

Vid intervjuerna identifierades ett allmänt behov hos brukarna att få stöd när de fyller i blanketter och annan information som sänds tillbaka till förvaltningen. Detta stöd fungerar för närvarande i regel per telefon och kontakt mellan brukare och handläggare på förvaltningen. En utveckling av detta stöd kan ske med en översyn av informationsmaterial som orsakar frågor. En inledning på detta arbete är att dokumentera handläggarnas gemensamma erfarenheter av frågan. På grund av denna studies avgränsning är det svårt att bedöma om utformningen av förvaltningens foldrar och blanketter kan förbättras så att brukaren får ett bättre informationsstöd när de återsänder information till förvaltningen. Frågan om att brukarna upplever att de behöver stöd i åiterrapporteringen till förvaltningen verkar enligt studien ha sitt ursprung i en kombination av de olika informationskontexter som nämndes tidigare. Intervjuerna visade att en stor del av handläggarnas arbete är just personliga kontakter med brukarna och att det finns en dynamik i detta arbetssätt som inte går att ersätta med ett statiskt informationsmaterial.

Termer och begrepp

En sammanställd förklaring av olika termer och begrepp som återkommer i förvaltningsarbetet kan bli ett stöd för brukarnas intressen i myndighetsutövningen. Även mindre omfattande informationsinsatser om nya begrepp exempelvis *egentillsyn* och *spårkrav* kan ha effekt för brukarnas relation till förvaltningen. En lista med vanliga termer och begrepp kan exempelvis presenteras på förvaltningens webbsida.

Lokala medier

Reportage av featurekaraktär i lokalpress kan vara en stor hjälp i allmänhetens förståelse för verksamheten på förvaltningen. Vid intervjuerna kom det fram att det skrivs mest om miljö- och byggförvaltningen i negativa sammanhang, då något gått fel – exempelvis när en restaurang blir tvungen att lägga ned verksamheten. Om förvaltningen kan bjuda in lokalpress att exempelvis följa en miljöinspektör under arbetet en dag kan detta visa på det breda, förebyggande och positiva arbete som sker på förvaltningen. Ytterligare ett sätt att intressera lokala medier är att presentera nya regler (EU:s miljölagar) eller på annat sätt bidra till massmediernas nyhetsproduktion. Undersökningar, enkäter och statistik som produceras på förvaltningen har ett nyhetsvärde för lokala medier. Ett pressmeddelande eller en presskonferens om en avgränsad fråga kan användas för att ge uppmärksamhet, eller vara en del av en större informationsinsatsning.

Varumärke och brand code

Vid intervjuerna kom det fram att allmänhetens kunskaper om förvaltningens arbete verkar bristfälliga, bland annat förväxlas förvaltningen med andra verksamheter – ibland med Eskilstuna Energi och Miljö AB. En strategi för att skapa en tydlig identitet för verksamheten kan vara att följa de metoder som används vid utveckling av ett varumärke. En framgångsrik metod skapad av Thomas Gad heter *4D-branding*. Metoden har diskuterats i kommunens övergripande marknadsföringsarbete. De fyra dimensionerna som utvecklas i denna metod är:

- Funktion - praktisk kundnytta.
- Social dimension av kundnytta.
- Mental-direkt associativ kundnytta.
- Andlig-ideologisk kundnytta.

I dagens samhälle efterfrågas trovärdiga verksamheter och varumärken. Det handlar alltså om att skapa ett starkt varumärke som kan stå för en mängd olika produkter men annat för kunden att ta till sig, till exempel en specifik livsstil, ett moraliskt ställningstagande eller en vision för framtiden.

För att åstadkomma en tydlig så kallad brand code behöver sex kategorier i vilka varumärkets funktion definieras. Metoden ställer tjänsten i centrum och utvecklar beskrivningar om verksamheten om dess produkt, nytta, positionering, karaktär, mission, vision och värden.

Grafisk profil

Med en tydlig grafisk profil kan organisationen skapa en visuell signal och uttryck för sin verksamhet och identitet. Ett konkret förslag nämndes vid en intervju, förslaget var att lämna grafiska spår på platserna hos förvaltningens brukare enligt dansk modell, där miljöförvaltningen lämnar en grafisk symbol efter godkända inspektioner. Det grafiska profilarbetet bör ha föregåtts av en intern diskussion om förvaltningens olika värden och egen identitet.

Översyn informationsmaterial

Förvaltningen förmedlar och producerar en rad olika blanketter och informationsfoldrar. Med en kort analys utifrån ämnet informationsdesign är det tydligt att det finns olika kvaliteter med detta informationsmaterial. Informationsmaterialet har utformats med hänsyn till brukarens användning av informationen. Jordbruksverkets foldrar om djurskyddsbestämmelser – *Grisar* samt *Mjölkkor och Köttjur* är utformade med en fin informationsdesign. Foldrarna har en tydlig läslighet och läsbarhet – grafisk form och språk fungerar bra tillsammans, läsvärdet är förstås beroende av mottagarens intressen.

Foldern *Säkert växtskydd* ger ett trovärdigt och säkert intryck i sin utformning med färg, luftig layout, generösa bilder och texten lagd i tvåspalt. En generell grafisk regel

är att rubriker ska skrivas i sanseriftypsnitt exempelvis Arial och Helvetica medan brödtext ska skrivas i seriftypsnitt – exempelvis Times. Anledningen till denna regel är att ögat får stöd av de små klackarna på bokstäverna i löpande text - de bildar linjer. Medan rubriker, samt text i liten teckengrad, bäst uppfattas utan dessa serfier.

Med en snabb analys av förvaltningens trycksaker *Hjälpreda till checklista för Livsmedelsbutik* samt *Egentillsyn i livsmedelsbranschen* konstateras att en grafisk översyn behövs, frågor om grafisk profil, tillämpning av spaltbredd, läslighet, läsbarhet, läsvärde, typsnitt, informationsbilder, rubriker, tabeller, listor, tonplattor och paginering behöver definieras.

Ett annat intressant informationsmaterial är nyhetsbrevet *Mälarstrandsnytt – nyheter från Projekt Mälarstranden*. Detta informationsmaterial var en publikationsserie med syftet att informera om förändring och utbyggnad av området. Denna fyrasidiga fyrfärgfolder delades ut till brukare i området men uppmärksammades inte i den omfattning som förväntats enligt *handläggare 3*. Nyhetsbrevet håller en god informationsdesign. Anledningen till det uteblivna engagemanget från brukarna måste sökas i ett större sammanhang, i en kombination av de kontexter vi diskuterat i denna rapport.

Staffan Udd, Eskilstuna december 2004

Källförteckning

Intervjuer

Brukare 1. 2004-06-02 09.00-09.30 brukarens kontor, Eskilstuna.

Brukare 2. 2004-07-29 telefonintervju.

Brukare 3. 2004-07-29 10.30-10.40 telefonintervju.

Brukare 4. 2004-07-29 telefonintervju.

Brukare 5. 2004-06-01 brukarens kontor, Eskilstuna.

Brukare 6. 2004-07-29 telefonintervju.

Handläggare 1. 2004-11-16 09.00-09.45, miljö- och byggförvaltningen, Eskilstuna.

Handläggare 2. 2004-11-16 10.00-11.00, miljö- och byggförvaltningen, Eskilstuna.

Handläggare 3. 2004-11-17 08.30-09.20, miljö- och byggförvaltningen, Eskilstuna.

Handläggare 4. 2004-11-17 10.00-11.00, miljö- och byggförvaltningen, Eskilstuna.

Handläggare 5. 2004-11-18 13.00-13.45, miljö- och byggförvaltningen, Eskilstuna.

Litteratur

- BENGTSSON, C. (1998) *Möten på fältet: kvalitativ metod i teori och praktik*, Lund, .
- CRESWELL, J. W. (1998) *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*, London, SAGE.
- EJLERTSSON, G. & AXELSSON, J. (1996) *Enkäten i praktiken: en handbok i enkätmetodik*, Lund, Studentlitteratur.
- FLODIN, B. (1993) *Samhällskommunikation under 80-talet: en kunskapsöversikt*, Göteborg, Institutionen för journalistik och masskommunikation Univ.
- LARSSON, L. (2001) *Tillämpad kommunikationsvetenskap*, Lund, Studentlitteratur.
- PETTERSSON, R. & INSTITUTET FÖR INFOLOGI (1998) *Information i informationsåldern*, Tullinge, Institutet för infologi.
- PETTERSSON, R. (2002) *Information design: an introduction*, Amsterdam; Philadelphia, John Benjamins Pub.
- THOMSSON, H. (2002) *Reflexiva intervjuer / Heléne Thomsson*, Lund, Studentlitteratur.
- TROST, J. (2001) *Enkätboken*, Lund, Studentlitteratur.

Rapporter

SOU 1999:68 *Brandkatastrofen i Göteborg, Drabbade Medier, Myndigheter*, Statens offentliga utredningar, SOU 1999:68. ISBN 91-7610-854-6 ISSN 0375-250X. Rapporten kan hämtas som PDF på webbadressen: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/1415>

Övrigt material

Jordbruksverket 2003. *Djurskyddsbestämmelser Grisar*.

Jordbruksverket 2003. *Djurskyddsbestämmelser Mjölkkor och Köttdjur*.

Eskilstuna kommun. *Mälarstrandsnytt. Nr 1- 8, 2002 – 2004*.

Styrgruppen för datoriserade inspektioner. *Hjälpreda till checklista för Livsmedelsbutik* version 1.1. 2003-09-02.

Miljö- och byggförvaltningen. *Egentillsyn i livsmedelsbranschen*.

Jordbruksverket, med flera. *Säkert växtskydd*. 2001 Jönköping.