

# Rapport från studieresa till New South Wales, Australien

Dr. Johan Quist

Centrum för tjänsteforskning – CTF

Karlstads universitet

johan.quist@kau.se

## Abstract

Agencies and departments in NSW, Australia have left the concept E-government and use today *Information and Communications Technology and Service Delivery*. Several managers indicates that they have been to techno-centric, but today tries to be more governance-centric. The e-agenda in NSW is not that different from the one in Sweden. Channel and access strategies are for example present in both countries. Whole of government is the concept used in NSW to describe a situation where different organisations working together, trying to avoid working in silos. New technology is an important key in that work. Working with life events or communities is one popular tool.

## Inledning

Sedan 2002 har jag varit programsamordnare för ett nationellt utvecklingsprogram som riktas mot statliga chefstjänstemän. Programmet drivs i samverkan mellan CTF och Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)<sup>1</sup>. CTF har nyligen etablerat *Akademien för medborgarorienterad verksamhetsutveckling i staten* ([www.ctf.kau.se/Akademien.shtml](http://www.ctf.kau.se/Akademien.shtml)). Detta är en arena där forskare och representanter från olika myndigheter möts. Inom ramen för akademien kan enskilda myndigheter initiera forskning i den egna verksamheten och ta del av forskning som bedrivs vid andra myndigheter. Utgångspunkten är att flera frågeställningar är av generellt intresse. Det primära syftet med akademien är att ge statliga myndigheter ett ökat kunskapsstöd i sin verksamhetsutveckling samtidigt som forskningen får en vägvisare till angelägna utvecklingsområden. Ett tidigt forskningsprojekt inom ramen för akademien berörde horisontell samverkan och myndighetsövergripande processer. Jag har studerat internationella erfarenheter rörande begrepp som *horizontal management* och *joined-up government*<sup>2</sup>. Det är uppenbart att ny teknik har en plats i samband med arbete med samverkan mellan myndigheter.

Syftet med den aktuella resan till New South Wales (NSW), Australien har varit att studera horisontell samverkan och e-tjänster inom ”statsförvaltningen”. Australien består av sex delstater inom ramen för en federation. Det som vi i Sverige talar om som statsförvaltningen är i Australien uppdelad på de två nivåerna federation-delstat och resans fokus har legat på delstatsnivå. Jag har varit stationerad vid en värdinstitution under sex veckor (från slutet av oktober till början av december). Värdinstitutionen ICAN Research ligger inom School of Management, Faculty of Business vid University of Technology, Sydney (UTS). Tillsammans arbetar ett 50-tal forskare och doktorander inom ett relativt brett område med fokus på innovationer och samverkan över organisationsgränser. Den mest erkända forskaren vid centrat är professor Stewart R Clegg. Under besöket har jag deltagit i den vardagliga verksamheten på ICAN och presenterat pågående utveckling inom svensk offentlig sektor i olika mer eller mindre formella sammanhang. Bland dessa kan nämnas en presentation i samband med ”ICAN Annual Conference” som hölls inför ett hundratal åhörare med rubriken *Your customer is my customer - tensions in collaboration providing public services*.

ICAN påminner till stora delar om CTF och inom centrat betonas vikten av praktisk relevans i den forskning som bedrivs. Kontaktytorna mot det omgivande samhället är många och inte minst

---

<sup>1</sup> KKR kommer från 1 januari 2006 att ingå i det nya Verket för förvaltningsutveckling.

<sup>2</sup> Quist (2005) Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan, KKR.

tydligt blir detta vid studier av den styrelse som tillsammans med centrals ledning ansvarar för det strategiska arbetet. Merparten av de mycket gott ansedda ledamöterna i styrelsen har inflytelserika positioner i Sydneys näringsliv alternativt inom den offentliga sektorn. Tillsammans har ovanstående givit en situation där ICAN drar till sig såväl ekonomiska förutsättningar som god access till empiriska data. Det senare har jag kunnat dra nytta av genom att en av styrelsens medlemmar, Dr. Col Gellatly, är CEO of NSW Premier's Department. Inför resan hade jag förmedlat resans fokus och väl på plats i Sydney väntade dels en första intervju med Dr Gellatly, men också en workshop med sju högt uppsatta statstjänstemän inom NSW. Genom denna workshop kunde sedan ett flertal andra intervjuer identifieras och centrala dokument erhållas. Totalt har jag, utöver medverkan vid ICAN, ansvarat för två workshops (med totalt 13 personer) och genomfört intervjuer med ytterligare 10 personer. Utöver detta kan också nämnas deltagande vid delstatens årliga evenemang där delstatens premiärminister delar ut utmärkelser till offentliga organisationer som utmärkt sig inom olika områden, så som exempelvis Service Delivery och Information and Communications Technology. Den avrapportering som följer nedan är primärt baserad på erfarenheter som erhållits via ovan nämnda aktiviteter. I vissa fall har kompletterande dokumentstudier, inte minst via Internet, fördjupat kunskapen. Min förhoppning är att data som samlats in under resan vid sidan om denna korta rapport kan resultera i minst en vetenskaplig artikel där förhållandena i Sverige och NSW jämförs.

### **Redovisning av mina intryck**

New Public Management (NPM) har slagit igenom relativt kraftfullt i Australien. Under 90-talet har olika reformprogram med huvudsakliga syften att stärka den vertikala top-down strukturen avlöst varandra. Stor tonvikt har lagts vid att utveckla mått och mätetal som grund för mer managementlika organiseringsprinciper. Relationerna mellan minister och motsvarande GD vilar på tydliga kontraktliknande förhållanden. Den horisontella dimensionen dyker upp i litteraturen i slutet av 90-talet, inte minst i den aktuella delstaten New South Wales. I Ryan & Walsh<sup>3</sup> citeras *the Australian Auditor-General* som 2001 uttryckte: ”*interesting outcome of the recent public sector reform directions is that virtually all of the results most government strives to achieve require the coordinated efforts of two or more agencies/parties/levels of government.*”

Det begrepp som dominerar den politiska retoriken på detta område är whole-of-government där man avser att skapa en förvaltning som utifrån medborgarens perspektiv inte upplevs som sektoriserad eller fragmenterad. Självklart har ny teknologi öppnat nya möjligheter i detta avseende. Australian Government Information Management Office ([www.agimo.gov.au](http://www.agimo.gov.au)) publicerade vid halvårsskiftet 2005 en rapport med titeln *Australians' use of and satisfaction with E-government Services*. En annan källa som redovisar liknande information är den rapport<sup>4</sup> som tagits fram av det multinationella konsultföretaget Accenture. I denna rapport placeras Australien som en av flera utmanare till Kanada och USA som beskrivs som trendsättare inom området E-government. I dessa rapporter framhålls kopplingen mellan ny teknik och arbetet med samverkan mellan myndigheter som utmärkande för arbetet inom den Australiensiska statsförvaltningen.

Vidare vill jag framhålla att denna redovisning är skriven utifrån ett förhållningssätt till teknik som liknar det som av Saxena<sup>5</sup> beskrivs som *governance-centric* i motsats till *techno-centric*. Författaren driver tesen att mycket av det vi sett inom ramen för E-government haft för stort teknikfokus på bekostnad av den grundläggande tanken att skapa värde för medborgaren. I detta sammanhang kan nämnas att flera av de ledande aktörer inom NSW som jag talat med framhåller liknande

---

<sup>3</sup> Ryan & Walsh (2004) Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 17, No 7, s 621-631.

<sup>4</sup> Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences

<sup>5</sup> Saxena (2005) Towards excellence in e-governance, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 18, No 6, s 498-513.

resonemang<sup>6</sup>. Man har till exempel lämnat begreppet E-government i alla projekt och i all titlatur. På de visitkort som för två år sedan innehöll E-government ser man idag *Information and Communications Technology and Service Delivery*. Denna långa harang är inget de känner sig helt nöjda med, men tills vidare används den för att betona tjänsteleveransen.

Innan jag vänder uppmärksamheten mot NSW bör några rader ägnas åt det mycket komplicerade förhållandet som råder mellan den federala nivån med säte i Canberra och de olika delstaterna. För det första ska sägas att hela förvaltningen, liksom sin storasyster UK, är i högsta grad politiserad. Just nu råder dessutom den unika situationen att samtliga delstater är ledda av Labour medan John Howard-regimen på federal nivå är konservativ. Men redan före denna komplikation fanns ett gap mellan den federala nivån och delstaterna. Inte minst gäller detta NSW, som är den första och den största av de sex delstaterna. Här finns också kontinentens största stad i form av Sydney. Förhållandet har kommit till uttryck bland annat vid de tillfällen jag önskat diskutera federala initiativ liksom Centrelink<sup>7</sup> ([www.centrelink.gov.au](http://www.centrelink.gov.au)) eller Business Entry Point Transaction Manager<sup>8</sup> (<https://transactions.business.gov.au>). Respondenterna har ofta ryckt på axlarna och uttryckt att det kanske finns lovvärda delar i dessa initiativ, men de har inte mycket med situationen i NSW att göra. Allra tydligast har detta varit i diskussioner kring de smartcard lösningar som på federal nivå diskuteras för bland annat access och signering. Uppfattningen i NSW är att detta aldrig kommer att fungera och att det skulle vara för långt ifrån folksjälens i det mångkulturella Australien. Ovanstående förhållande kan vara värt att ha i minne vid studiet av den fortsatta redovisningen från NSW<sup>9</sup>.

Delstaten NSW har cirka 6,4 miljoner invånare varav närmare 4 miljoner bor i metropolen Sydney. Den övriga befolkningen är i allra högsta grad utspridd över resterande area och ingen övrig stad i delstaten är i närheten av de förutsättningar som råder i Sydney. Delstatens förvaltning skiljer sig markant från den svenska statsförvaltningen. Till exempel rymmer både skola och sjukvård inom förvaltningen och står för var sin tredjedel av budgeten. Bland övriga stora kostnadsposter kan nämnas kommunikationer, polis och brandförsvaret. Utanför delstatens kontroll finns exempelvis studiestöd, militär och skattemyndighet. I skrivande stund har drygt 70% av delstatens hushåll tillgång till Internet och av dessa är det cirka hälften som har bredband.

Den historiska utvecklingen för E-government inom delstaten följer ett mönster som säkert kan kännas igen från många andra länder. I mitten av 90-talet placerades frågan tillsammans med bland annat folkbokföring och ett par andra områden som förväntades kunna erbjuda stora vinster vid automatisering av registerhållning och dylikt. Några år senare bedömdes området ha större vikt än så och placerades inom ramen för Premier's department. Det var också då som begreppet E-government började användas. Vilket jag tidigare nämnt så har idag området svalnat på så sätt att större fokus ligger på själva målet med att använda ny teknik och inte på medlet i sig. Rent organisatoriskt har området till största del lämnat Premier's department och placerats inom Department of Commerce<sup>10</sup>. På enhetens hemsida talas om en strategisk plan för IKT inom

---

<sup>6</sup>Möjligen bidrar denna utgångspunkt till en framställning med relativt lite tekniska aspekter. Tyvärr kan jag inte heller, trots intensiv jakt, bidra med några uppgifter kring ledande forskare inom offentliga e-tjänster från Australien. Erfarenheter från samverkan med privata aktörer saknas också i framställningen. Dock noterade jag att internationella jättar som Microsoft, Cisco och de stora konsultfirmorna fanns på plats.

<sup>7</sup>Den läsare som är intresserad av den så kallade multi-purpose-service-delivery myndigheten kan till exempel studera Quist (2005) eller Vardon (2000).

<sup>8</sup>Detta är ett initiativ som påminner om det samarbete som vi i Sverige kan se mellan Bolagsverket och Skatteverket för att i form av en portallösning underlätta för blivande företagare.

<sup>9</sup>Självklart är också frågan om interoperabilitet central för mitt intresseområde. Ska myndigheter i större utsträckning kunna samverka krävs system som är kompatibla. AGIMO ([www.agimo.gov.au](http://www.agimo.gov.au)) driver frågan på federal nivå och ett antal dokument finns att hämta på deras hemsida, men min bedömning är att Australien i stort brottas med samma problem som vi gör i Sverige på detta område.

<sup>10</sup>Enheten heter idag Government Chief Information Office och hittas via [www.oict.nsw.gov.au](http://www.oict.nsw.gov.au)

NSW och jag har fått ta del av ett utkast<sup>11</sup>. Genom att jämföra detta dokument med den rapport<sup>12</sup> som Statskontoret publicerat inom samma område kan konstateras att frågeställningarna tycks vara relativt lika. Bland annat finns liknande svårigheter att kategorisera olika typer av tjänster som tillhandahålls via förvaltningen. Man talar också om behovet att förbättra ingångsmöjligheterna (first point). Rapporten ändrar i en trestegsmodell för en tänkt framtida utveckling. Det första steget kallas ”Improving Consistency and Responsiveness”, det andra ”Integrating Services and Channel Integration” och det tredje ”Achieving Single Government with full service & channel integration”. Det var dock vid mitt besök fortsatt osäkert om utkastet kommer att presenteras som en officiell rapport eller inte.

Det jag i första hand har noterat som en positiv skillnad jämfört med Sverige är arbetet riktat mot mer eller mindre tydliga målgrupper eller livssituationer. Det finns en stor medvetenhet om behovet att reducera otydlighet, dubbelarbete och komplexitet i mötet med olika medborgarkategorier. Du kan till exempel via portalsidan [www.nsw.gov.au](http://www.nsw.gov.au) gå vidare via exempelvis ”Getting Married”, ”Buying Property” eller ”Youth”. Från flera respondenter fick jag höra att det fungerar väldigt väl på en nivå där medborgaren söker information om regelverk eller dylikt (jmf [www.sverige.se](http://www.sverige.se)). När det sedan kommer till själva leveransen av tjänster har dock myndigheterna svårare att leva upp till tanken om *seamless service*.

---

<sup>11</sup> Making Government Accessible – The NSW Government Channels and Access Strategy

<sup>12</sup> Förstudie om kanalstrategier – Kontaktvägar mellan myndigheter och medborgare (2005:17)