

Digital forvaltning i et myteperspektiv

- En analyse af digitaliseringsstrategierne 2001-2011



Standardtitelblad

til seminaropgaver, praktikrapporter, projekter og specialer
 Titelbladet placeres i opgaven umiddelbart efter selvvalgt forside

Til **obligatorisk** brug på alle ovennævnte opgavetyper på:

- BA - politik og administration
- BA – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Kandidat – politik og administration
- Kandidat – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Cand. it i it-ledelse

(Alle felter skal udfyldes)

Uddannelse: Kandidat – Politik & Administration	Semester: 10.
Udarbejdet af (Navn(e)) Benjamin Bue Rakov	Modul 10
Opgavens art (seminaropgave, projekt, bachelorprojekt, praktikrapport eller speciale): Special	
Titel på opgave: Digital Forvaltning i et myteperspektiv	
Vejleders navn: Kim Normann Andersen	
Afleveringsdato: 15-05-2014	
Antal normalsider (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 51	
Antal anslag (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 122.367	
Tilladte normalsider jf. studieordning/formalia i moodle: 75	

OBS!

Hvis du overskrider de tilladte antal normalsider, kan din opgave afvises efter aflevering

Summary

The Danish public sector is subject to pressure from demographic change and increased demand for public services. With fewer people in the public sector in the coming years, it becomes more and more essential how we choose to overcome these challenges. Since 2001, cooperation between government, counties (later the regions) and municipalities spawned four digitization strategies for the public sector, and it is these strategies, that comes together to form the empirical basis for this thesis. Despite the great efforts to digitize administrative processes, the effects are absent. The expected efficiency potential has not been obtained, which is not atypical for ICT projects, which often exceed the planned budget and schedule. Thus, we can ask ourselves: What is it that we are we doing wrong?

In this thesis, I attempt to answer this question, grounded in the myth perspective, as presented by institutional branch of organizational theory. The perspective seeks to explain how organizations are guided by their institutional context, which consists of the surrounding society's expectations of rational behavior in the organization's social context. I explain how institutions in this context can be seen as myths, as institutions are not always based on scientific reasoning, but in many cases consist of (more or less undocumented) notions of cause and effect, and often omit potentially negative secondary effects. I then set out to establish a descriptive typology of myths about e-government. The typology is based in two articles which utilize the myth perspective in the context of e-government.

In the analysis I use this typology to uncover the underlying assumptions, which lay underneath the vision, goals and missions in the four digitization strategies. I argue therefore that the myths about e-government can be derived from the underlying assumptions of the strategies. In the second part of the analysis I reconstruct these myths, and in the discussion I raise the question of how we can overcome the challenges which are raised by the myth perspective in an e-government context, and include these solutions in future digitization strategies.

The purpose of this thesis is thus to present the myth perspective, and utilize it in an e-government context, with a slender hope that this perspective can enlighten the way forward in the digitization of public administration.

Indholdsfortegnelse

Del 1	6
1. Problemfelt	6
1.1 Indledning – Modernisering gennem teknologianvendelse	6
1.2 Digitalisering som en institution i den offentlige forvaltning	7
1.3 Moderniseringsprogram og digitaliseringsstrategier	9
1.4 Afgrænsning	10
1.5 Problemformulering	12
1.6 Specialets opbygning	12
1.7 Centrale begreber i specialet	13
2. Design & Metode	14
2.1 Det deskriptive casestudie	15
2.2 Refleksion over metodevalg – validitet og reliabilitet	16
Del 2	18
3. Teori	18
3.1 Organisationer og institutioner i et myteperspektiv	18
3.2 Organisationer og deres institutionelle kontekst	18
3.3 Hvordan spredes institutioner	19
3.4 Hvad er en institution?	20
3.5 Digital forvaltning i et institutionelt myteperspektiv	22
4. Operationalisering af typologien for myter om digital forvaltning	28
Del 3	30
5. Analyse af digitaliseringsstrategierne	30
5.1 Analyse af digitaliseringsstrategierne – vision, mål & missioner	31
6. Analyse af myter	59
6.1 Myter der omhandler teknologiens generelle natur	59

6.2 Myter om digital forvaltning som den offentlige sektors redning (<i>ny og bedre offentlig forvaltning</i>)	60
6.3 Myter om digital forvaltnings transformative potentiale og IKT-systemers automatisk afledte effekter (<i>teknologisk fremskridt og instrumentalitet</i>)	61
6.4 Myter om hvordan det teknologiske potentiale bedst realiseres (<i>digital forvaltning som rationel informationsplanlægning</i>).....	62
6.5 Myter om karakteren af, og relationen mellem offentlige organisationer og borgere (<i>borgeren som handlekraftig forbruger</i>)	62
Del 4.....	64
7. Diskussion af analyseresultater	64
8. Konklusion	66
Litteraturliste.....	68

Del 1

1. Problemfelt

1.1 Indledning – Modernisering gennem teknologianvendelse

Det er i dag alment kendt, at den danske velfærdsstat står overfor en række udfordringer. Nogle af disse udfordringer relaterer sig til den demografiske udvikling, som tegner et billede af, at vi i fremtiden bliver færre til at forsørge og servicere flere. Færre mennesker skal altså producere mere. Dette skaber et pres på de nuværende velfærdsydelser på tværs af alle sektorer, og et behov for at omstrukturere den offentlige sektor. Således har vi i de seneste 25 år kæmpet for at modernisere den offentlige sektor, og forsøgt at flytte ressourcer fra administrative opgaver over til serviceproduktion og -levering. Dette har vi i Danmark i de seneste 15 år i høj grad forsøgt at gøre gennem digitalisering af de administrative arbejdsopgaver via implementering af informations- og kommunikations teknologi (IKT). Samtidig er Danmark dog også et af de lande i verden som er bedst udrustet til at klare omstillingen til digital forvaltning. Vi har et relativt højt uddannelsesniveau, og en generelt set velfungerende offentlig sektor, som befolkningen fortsat har høj tillid til (Skaarup, 2014).

Men effekten af digitaliseringsindsatsen er til dels udeblevet. Set i lyset af, at vi på papiret i Danmark har rigtig gode forudsætninger for at implementere IKT i den offentlige sektor, bliver det dermed yderst relevant at stille spørgsmålet: ”Hvad gør vi forkert?”. Omkostninger til IT-projekter i det offentlige overskrider ofte både budget og tidsplan. Ligeledes er der ofte problemer med at opfylde de forventninger til øget funktionalitet og effektivitet, som stilles i forbindelse med IKT-projekter, og som kommer til udtryk i officielle dokumenter – herunder digitaliseringsstrategierne, som siden 2001 er udgivet fire gange på initiativ af regeringen, Kommunernes Landsforening (KL), Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, samt Amtsrådsforeningen¹ (Ejersbo & Greve 2008, s. 183). Strategierne indeholder over en bred kam visioner, mål og missioner for den danske digitaliseringsindsats, og opstiller således også en række forventninger til hvad IKT kan bidrage med i den offentlige forvaltning. Således loves øget effektivitet, bedre service og mere demokrati. I en kontekst der er præget af nødvendigheden af en mere ”effektiv” ressourceanvendelse, lader det

¹ Senere Danske Regioner efter Strukturreformen i 2007

dog umiddelbart til, at hensynene til servicekvalitet og demokrati og medborgerskab træder lidt i baggrunden i forhold til ressourceperspektivet (Ejersbo & Greve 2008, s. 189).

1.2 Digitalisering som en institution i den offentlige forvaltning

Både i folkemunde og i officielle dokumenter tales og skrives der om ”Digitaliseringen” – og den gængse opfattelse af hvad dette fænomen indebærer, vil jeg vove at påstå, indbefatter ”at sætte strøm til” ellers tidligere analoge processer. Men i praksis er digitalisering langt mere end at sætte strøm til arkivet – det er også et forsøg på at ændre organisationsstrukturer gennem implementering af teknologi. I debatbogen *Digital Forkalkning?* (Olesen & Østergaard, 2004) præsenteres ideen om, at digital forvaltning er præget og styret af en række myter, som i sidste ende bevirker, at der opstår en kløft mellem forventningerne hos beslutningstagerne, og resultaterne af de digitale projekter i den sidste ende. Der er altså tale om afkobling af embedsmandsværket, det udøvende led, fra det politiske system – og dermed et brud på den parlamentariske styringskæde. At der eksisterer en række myter om digitalisering, hævdes ligeledes i Bekkers & Homburg (2007) samt Dunleavy & Margetts(2002) m.fl. Det er disse myter om digitaliseringens potentialer og begrænsninger, som danner udgangspunkt for nærværende speciale.

Anskuer man digitaliseringen som *en institution*, med udgangspunkt i den opfattelse af en institution, som blandt andre Meyer & Rowan (1977) lægger an til, åbnes der op for et interessant perspektiv, nemlig institutioner som hhv. rationaliserede eller institutionaliserede myter. Disse typer af institutioner, som altså bærer et mytisk præg, har stor betydning for hvordan en organisation handler i en given situation. Eksempelvis kunne man forestille sig, at der eksisterede en myte om, at implementeringen af selvbetjeningsløsninger automatisk udløser effektivitetsgevinster i serviceleveringen, samtidig med et højere oplevet serviceniveau blandt borgerne. En sådan myte kan potentielt resultere i homogenisering af offentlige organisationer, omkring brugen af selvbetjeningsløsninger, med en bestemt bagvedliggende logik. Problemet i dette er, at myten således vil bidrage til en ”one-size-fits-all”-tilgang til digitaliseringen, med risiko for nærmest systematisk målforskydning – fra at digitaliseringen af den offentlige sektor skulle indhente effektivitetsgevinster, sikre højere servicekvalitet og mere demokrati, til blot at inkludere beslutninger om implementeringen af selvbetjeningsystemer. I sidste ende kan der dermed opstå hvad flere organisationsteoretikere kalder for organisatorisk hykleri – i ovenstående eksempel vil det sige, at det politiske system efterspørger modernisering gennem digitalisering af den offentlige

sektor med effektivitetsgevinster og højnet servicekvalitet som resultat, men den offentlige forvaltning leverer selvbetjeningsløsninger, som ganske vist er digitale, men ikke leverer præcist de resultater som myterne om digitalisering stillede i sigte.

Digitalisering indbefatter, at man implementerer ny teknologi i organisationer. Det lader dog til at man har ”glemt” læren fra Leavitts (1965) organisationsmodel. For selv om modellen har nogle år på bagen, er det perspektiv på organisationer som ligger bag den stadig anvendeligt, og i særdeleshed på denne problemstilling. Leavitts model bygger på en antagelse om, at opgaver, struktur, aktører og teknologi er gensidigt afhængige variable – hvis én variabel ændrer sig, vil det resultere i ændringer i de andre variable. Sammenhængen med specialets problemstilling er dermed, at man ifølge Leavitts model ikke ensidigt kan fokusere på implementeringen af teknologi som løsningen på den offentlige sektors udfordringer – uanset deres karakter. Ifølge modellen vil ændringer i den anvendte teknologi føre til ændringer i organisationens struktur, opgaver og aktører. Dermed kan man argumentere for, at det ensidige fokus på effektivitetsgevinster i IT-projekter i sidste ende, kan være en hindring for opnåelsen af selvsamme effektivitetsgevinster. Årsagen hertil skal findes i, at hvis et IT-projekt ikke tager højde for, at implementeringen af ny teknologi kommer til at påvirke de ansatte i organisationen, deres arbejdsgange, samt hvilken organisering der vil være mest hensigtsmæssig, er der større risiko for at budget og tidsplan overskrides – hvilket i sidste ende kan have stor betydning for servicekvalitet og borgernes tillid til det offentlige. Noget nær samme argument ses hos Bekkers & Homburg (2007), som hævder, at implementeringen af ny teknologi oftest blot forstærker allerede eksisterende strukturer og magt-relationer. Dermed kan man argumentere for, at digitalisering, manifesteret gennem en øget anvendelse af IKT-løsninger i det offentlige, ikke i sig selv er et særlig godt redskab til omkostningsreduktion eller omstrukturering af arbejdsprocesser (Bekkers & Homburg, 2007: s. 378). I en dansk kontekst er det ligeledes bemærket at der i forbindelse med digital forvaltning eksisterer en række myter. Kim Normann Andersen, lektor ved Copenhagen Business School skriver således i artiklen *Den kommunale ødegård?* at:

”... det er en myte at e-mail kommunikation og selvbetjeningsløsninger automatisk leder til økonomiske besparelser. E-mail kommunikation kan være en vej til besparelser, men det kan også være en udgiftsdriver. Tilsvarende kan selvbetjeningsløsninger levere markante besparelser, men uden betydelig robusthed kan besparelsen blive vendt til omkostningsforøgelse.” (Andersen, K. N., 2012: s. 3)

At det deterministiske aspekt ved implementeringen af nye IKT-systemer peger på at der er tale om myter fremhæves også af Scholl (2005):

”... *the magic trick assumption, according to which the introduction of new ICT systems deterministically induces organizational change lacks empirical support.*” (Scholl, 2005: s. 1)

At IKT opfattes som en “magisk” kur mod ineffektivitet kan altså tyde på, at her virkelig *er* tale om en (eller muligvis flere) digital forvaltnings muligheder og begrænsninger, og at man måske derfor sætter meget høje ambitioner for IKT-projekter i det offentlige.

1.3 Moderniseringsprogram og digitaliseringsstrategier

I de to foregående afsnit blev baggrunden for moderniseringen af den offentlige sektor indledningsvist præsenteret, og jeg argumenterede kort for, at digitaliseringen kan ses som en institution bestående af en række myter om, hvad IKT kan bidrage med til offentlig forvaltning. Endvidere argumenterede jeg for, at Leavitts organisationsmodel illustrerer, at man ikke kan implementere teknologi uden at påvirke organisationens andre variable: opgaver, strukturer og aktører. Et centralt element i moderniseringen af den offentlige sektor har været implementeringen af forskellige former for informationsteknologi, som formodedes at kunne afhjælpe en række af de udfordringer, som den danske velfærdstat står overfor. Under skiftende regeringer er det fremstået mere og mere tydeligt, at vi i Danmark har satset på at implementere ny teknologi i den offentlige sektor, med henblik på at flytte ressourcer fra administrative opgaver til servicelevering.

Jeg vil argumentere for, at denne målsætning, samt myten om at implementeringen af teknologi i organisationer automatisk medfører effektivitetsgevinster, kanaliseres ud i den offentlige sektor gennem digitaliseringsstrategierne. Samtidig vil jeg argumentere for, at digitalisering som en institution, består af en række myter, hvis indhold og antal er dynamisk over tid. Denne påstand mener jeg underbygges af indholdet af digitaliseringsstrategierne 2001-2011. Baggrunden for den danske digitaliseringsindsats, og dermed strategierne, ses ofte som værende det stykke arbejde udvalget for ”*Informationssamfundet år 2000*” leverede med rapporten *Informationssamfundet år 2000* (1994), bedre kendt som Dybkjær-rapporten. Rapporten tegnede et billede af de muligheder informationssamfundet kunne give danskerne og pegede således på e-demokratiet som det endelige mål for udviklingen. Der var således et stort fokus på de demokratiske gevinster ved det digitale

netværkssamfund, samtidig med argumentation for, at udviklingen også ville kunne bidrage til et højere (kvalitativt bedre) serviceniveau og lavere omkostninger (kvantitativt billigere).

I løbet 00'erne kom der under de borgerligt ledede regeringer, med stærk inspiration fra New Public Management-paradigmet, generelt mere fokus på kontrol og dokumentation af den offentlige sektors arbejdsopgaver. Man forsøgte at få styr på den offentlige sektors omkostninger, ved at implementere en vifte af effektivitetsmålende initiativer, som skulle øge fokuset på resultater, hvilket angiveligt skulle resultere i en mere effektiv og service-minded offentlig sektor. Samtidigt forsøgte man at facilitere et skred i opfattelsen af borgerne på tværs af den offentlige sektor – fra borgere til kunder (Ejersbo & Greve, 2008). En opfattelse, som interessant nok kan anskues i et myteperspektiv.

Siden *Informationssamfundet år 2000* er der blevet lanceret fire nationale digitaliseringsstrategier med varierende mellemrum. Det er disse strategier som udgør specialets empiri, og som vil danne udgangspunkt for min analyse. Min påstand er, at myterne om digitaliseringen spredes gennem netop disse strategier, da der er et overdrevet fokus på de positive gevinster og effekter af digitaliseringsprojekterne, og at dette er med til at bevirke, at der opstår en kløft mellem det politiske led og det udøvende led i den parlamentariske styringskæde. Risikoen herved er, at digitaliseringsmyterne kan komme til at virke som en ekstra barriere for digitaliseringsindsatsen, som det kan være svært at overkomme, da den er skjult af natur. Dermed er det interessant at undersøge, hvilke myter der gør sig gældende i de forskellige strategier, og om de eventuelt har udviklet sig over tid, eller om de er mere eller mindre ”statiske”. Forud for denne analyse er det dog nødvendigt, at opbygge et anvendeligt analyseapparat, som kan fungere som referenceramme, og være med til at identificere de enkelte myter.

1.4 Afgrænsning

Meget af forskningen beskæftiger sig med barrierer for digital forvaltning, men der er mangel på empirisk forskning om kulturelle barrierer. Myteperspektivet, som jeg behandler i nærværende speciale, beskæftiger sig netop med kulturelle barrierer, hvorfor jeg har fundet det anvendeligt. Myterne om digital forvaltning kan siges at være en bagvedliggende faktor for disse barrierer, og dermed er det interessant at se nærmere på hvad disse myter indeholder, for at afdække de mulige konsekvenser af at sprede en given myte i den offentlige sektor. I første omgang er der dog behov

for en kortlægning af myterne, som de tager sig ud i de nationale digitaliseringsstrategier, for derved at kunne sige noget om hvordan digital forvaltning som en institution har forandret sig over tid. Oplagte bud på videre forskning udgøres dermed af kvalitative interviewundersøgelser blandt ledere og medarbejdere i en offentlig organisation, med henblik på at afdække om myterne om digital forvaltning figurerer i disses bevidsthed.

1.5 Problemformulering

Ovenstående problemfelt og problemstilling har ledt mig frem til følgende problemformulering:

Hvilke myter om digital forvaltning kan, på baggrund af den udvalgte litteratur, udledes af de nationale digitaliseringsstrategier 2001-2011? Hvordan kan man i fremtidige strategier overkomme nogle af de udfordringer, som myteperspektivet fremhæver?

Første del af problemformuleringen ligger således op til en fokuseret gennemgang af organisationsteoriens institutionelle myteperspektiv. Herefter inddrages artikler der anvender dette perspektiv i studiet af digital forvaltning. Dette vil i praksis fungere som specialets operationalisering, og udgøres af en samlet typologi for myter om digital forvaltning. I operationaliseringen opstilles myter om digitalisering/digital forvaltning, som skal være referenceramme for den kvalitative indholdsanalyse af digitaliseringsstrategierne. Specialets sidste del diskuterer resultaterne af indholdsanalysen og svarer på problemformuleringens anden del. Dette gøres ved at holde myterne op mod Leavitts organisationsmodel for at illustrere, hvordan et fokus på alle modellens variable, kan være med til at sikre en højere grad af helhedstænkning i IT-projekter – og dermed reducere risikoen for overskridelse af budget- og tidsplan, og skabe en større sammenhæng mellem politiske forventninger og administrative resultater.

1.6 Specialets opbygning

Nærværende speciale er inddelt i fire dele. I specialets første del, som består af kapitel 1 og 2, introduceres emnet, problemformuleringen, centrale begreber i specialet samt den anvendte tilgang (design og metode). I anden del præsenteres først myteperspektivet i kapitel 3, og efterfølgende opstilles typologien i kapitel 4. I specialets tredje del anvendes typologien i en analyse af de nationale digitaliseringsstrategier (kapitel 5), som munder ud i identifikationen af en række myter, og en fortælling om disse myter på tværs af de fire digitaliseringsstrategier (kapitel 6). Disse myter holdes i specialets fjerde del op mod de udfordringer (og dermed implicit også løsninger) som myteperspektivet identificerer i en opsamlende refleksion over problemstillingen og analyseresultaterne (kapitel 7), og i konklusionen svares på specialets problemformulering (kapitel 8).

1.7 Centrale begreber i specialet

1.7.1 Digital forvaltning og digitalisering

Jeg opfatter i specialet begrebet ”digital forvaltning”, som et paraply-begreb, der indeholder mange forskellige idéer og myter om, hvad digitalisering af arbejdsgange og strukturer har af positive effekter i den offentlige forvaltning, men som tenderer imod at ignorere skyggesiderne. ”Digitalisering” er således den proces hvorved tidligere analoge arbejdsgange og strukturer i en organisation gøres digitale i et eller andet omfang. Digital forvaltning er også af Dunleavy et al (2006) defineret som et nyt paradigme for den offentlige forvaltning, på samme måde som New Public Management (NPM) har været det, og fremhæver, at Digital Era Governance (DEG), både er en arvtager til NPM, men også en bevægelse væk fra decentraliseringstankegangen og en række andre elementer fra det gamle paradigme (Dunleavy et al, 2006).

1.7.2 Institutioner

Når jeg i dette speciale skriver om institutioner, er der tale om institutioner som sociale strukturer. Dermed kan en institution være udtryk for en hvilken som helst form for mekanisme eller social struktur, som påvirker individers adfærd i et socialt fællesskab. Dermed har institutioner også en påvirkning på organisationer, da disse består af enkelte individer i samarbejde om fælles mål. Dette skriver jeg mere om i kapitel 3.

1.7.3 Myte

Brugen af mytebegrebet i specialet henviser til institutionsbegrebet. En myte er en forestilling om sammenhænge mellem årsag og virkning inden for en bestemt kontekst, som ikke er eller kan dokumenteres videnskabeligt. Typisk for myter er det, at de vægter nogle informationer højere end andre, og dermed fostre et uligevægtigt billede af virkeligheden, som der så handles på baggrund af. Som konsekvens af dette kan der opstå en diskrepans mellem forventninger og virkelighed, uden at myten udfordres. Dermed er der risiko for stagnation i udviklingen, da der aldrig sættes spørgsmålstejn ved de bagvedliggende antagelser. Men når myten belyses kan cirklen brydes, og nye forestillinger om årsag og virkning tage deres sted – indtil også disse antagelser bliver afkræftet og senere reformuleret til endnu nye antagelser, osv. osv.

2. Design & Metode

På baggrund af problemformuleringen har jeg gjort mig en række overvejelser i forbindelse med valg af forskningsdesign og metode. Jeg er bevidst om, at man i valget af design skal gøre sig klart, hvordan man opnår den viden, der er nødvendigt for at besvare spørgsmålene i problemformuleringen med en så høj grad af validitet og reliabilitet som muligt. Dermed er problemformuleringen styrende for valg af design (Reinbacher, 2009:24). Jeg anvender et hvordan-spørgsmål i problemformuleringens anden del, da jeg ikke blot ønsker at redegøre for, hvilke myter om digital forvaltning man kan udlede af litteraturen og strategierne, men ligeledes at analysere og diskutere disse myter i en bredere teoretisk kontekst, der kan anvendes til at nuancere og kaste lys på myterne om digital forvaltning. I denne type problemformulering er det ifølge Yin (2003) brugbart at anvende et case design, da formuleringerne indkredser, at man ønsker at forstå det undersøgte fænomen indenfor dets empiriske kontekst:

“A case study is an empirical enquiry that: Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context when; the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.”
(Yin, 2003: s. 13)

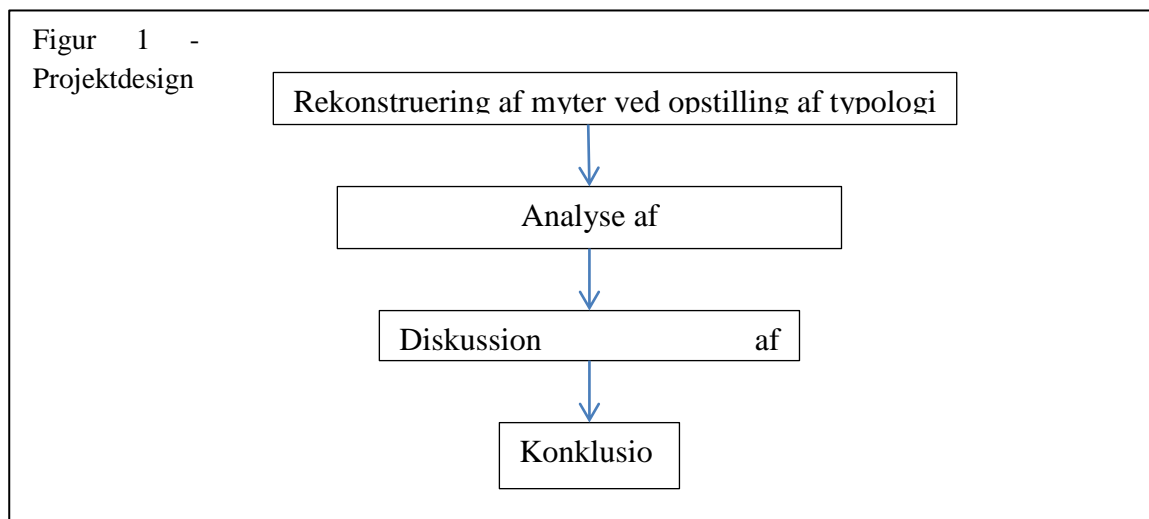
Det undersøgte fænomen er myter om digital forvaltning, men da fænomenet ikke begrænser sig til en enkelt kontekst², har jeg valgt at undersøge fænomenet hvor det umiddelbart er mest synligt – i de nationale digitaliseringsstrategier. Hver enkelt strategi udgør således en case, en selvstændig kontekst, et øjebliksbillede af myterne om digital forvaltning. Det er således min intention at samle disse fire øjebliksbilleder, og fortælle en samlet historie om myter om digital forvaltning i en dansk kontekst.

Formålet med dette speciale er således at svare på problemformuleringen, ved at afdække myterne om digital forvaltning i deres kontekst. Da myter har karakter af idéer, kan man således argumentere for, at digitaliseringsstrategierne kan være et fornuftigt udgangspunkt for en sådan analyse, da strategierne formulerer vision, mål og missioner for digitaliseringsindsatsen – jeg argumenterer altså for, at man kan opfatte strategierne som hensigtserklæringer, baseret på en række forestillinger og idéer – og at nogle af disse kan karakteriseres som institutionaliserede myter.

² Myterne om digital forvaltning kan således tænkes at figurere i en politisk kontekst, en administrativ organisatorisk kontekst, og en offentligheds kontekst. Samtidig indeholder myterne mange dimensioner, alt afhængigt af hvilken myte og kontekst der er tale om.

2.1 Det deskriptive casestudie

Jeg har valgt at designe min undersøgelse som et beskrivende casestudie, der i undersøgelsen af myter om digital forvaltning, inddrager fire cases (de fire strategier), for at klarlægge den historiske udvikling i myterne over tid. Ifølge de Vaus (2007) er en af vanskelighederne ved det deskriptive casestudie at finde ud af hvilke cases man skal inkludere. Dermed kan det være en god idé at lade teorien styre hvilke cases man udvælger (de Vaus, 2007: s. 225). Årsagen hertil skal findes i, at det er lettere at opstille en typologi ud fra teori, end ud fra empiri, da sidstnævnte tilgang kræver meget stor forhåndsviden om interessante elementer i de udvalgte cases. Således er målet i dette speciale, at opstille en typologi over myter om digital forvaltning, på baggrund af relevant forskning, og at anvende denne typologi på digitaliseringsstrategierne 2001-2011, for at gøre klart, om der i perioden er sket en udvikling i opfattelsen af digital forvaltnings muligheder og begrænsninger. Undersøgelsen falder således i to dele: Første del, hvor myterne rekonstrueres på baggrund af en række videnskabelige artikler med udgangspunkt i den institutionelle organisationsteori, munder ud en typologiover en række myter om digital forvaltning. I anden del knyttes typologien til en dansk kontekst, ved at foretage en analyse af digitaliseringsstrategierne 2001-2011, med udgangspunkt i de rekonstruerede myter. På baggrund af dette studie vil det forhåbentligt være muligt at klarlægge udviklingen i de enkelte myter, og dermed komme med bud på hvordan man kan overkomme nogle af de udfordringer som myteperspektivet aktualiserer. Figuren nedenfor afbilleder specialets design:



Første del af undersøgelsen udgøres af en gennemgang af en række centrale bidrag fra den institutionelle organisationsteori (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983; Scott 2001)

samt en række artikler som beskæftiger sig med myter om digital forvaltning (Bekkers & Homburg 2007, 2009; Andersen, Kim N. 2012; Margetts & Dunleavy 2002). Hensigten hermed er at opstille en typologi over forskellige digitaliseringsmyter, som kan have utilsigtede konsekvenser for digitaliseringsindsatsen. Typologien danner således udgangspunkt for analysen af digitaliseringsstrategierne, som i samspil med diskussionen af analyseresultaterne, udgør undersøgelsens anden del.

Analysen af strategierne skal afdække, hvorvidt typologiens opstillede myter om digital forvaltning kan identificeres i den empiriske virkelighed, som udgøres af de fire digitaliseringsstrategier. Hensigten hermed er at afdække om myterne om digital forvaltning, som de fremtræder i digitaliseringsstrategierne, har udviklet sig i perioden 2001-2011. I diskussionen af analyseresultaterne inddrager jeg igen de teoretiske perspektiver som dannede udgangspunkt for typologien over myter om digital forvaltning, med henblik på at afdække, hvordan man kan overkomme nogle af de udfordringer som myteperspektivet fremhæver, og dermed svare på problemformuleringens anden del. Slutteligt præsenterer jeg i specialets konklusion de vigtigste hovedpointer fra undersøgelsen.

2.2 Refleksion over metodevalg – validitet og reliabilitet

Det deskriptive casestudie i sammenhæng med dokumentstudiet som metode har, som alle metodevalg og designvalg, fordele og ulemper. Igennem casestudiet får man mulighed for at tage et øjebliksbillede af virkeligheden (Bryman, 2004: 48ff). Ulempen herved er dog, at det er svært at generalisere ud fra en enkelt case, hvilket blandt andet er årsag til at jeg har valgt et multipelt casestudie som design, med samme studieobjekt (myter om digital forvaltning som de fremgår af digitaliseringsstrategierne), men med en tidsserie bestående af fire intervaller. Min forhåbning er, at jeg fremfor at kunne skabe meget generaliserbar viden, kan komme i dybden i forhold til det studerede fænomen, med udgangspunkt i den valgte teori. Her er altså endvidere tale om en deduktiv tilgang, hvor teorien samles til en typologi, som skal indsamle viden om fænomenet i empirien. Dermed er der chance for, at der vil være elementer i empirien som teorien ikke kan forklare, eller lokalisere, eller i det hele taget ser som et problem, og dermed skal man være ekstra opmærksom på ”sorte svaner”.

2.2.1 Valg af cases

Jeg foretog tidligt i specialskrivningsprocessen et valg om udelukkende at inddrage digitaliseringsstrategierne 2001-2011. I første omgang havde jeg forestillet mig blot at sammenligne *Informationssamfundet år 2000*, og de perspektiver for digital forvaltning som udfoldes heri, med den nyeste strategi fra 2011, *Den Digitale Vej til Fremtidens Velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. Men efterhånden som jeg fik læst mig igennem materialet, blev jeg mere og mere overbevist om, at en sammenligning af strategierne ville kunne bidrage mere til en forståelse af myterne om digital forvaltning i Danmark. Der skal dog her lyde en opfordring til interesserede om netop at sammenligne Dybkjær-rapportens perspektiver, med de mål og visioner for den danske digitaliseringsindsats, som i dag står printet i digitaliseringsstrategierne.

2.2.2 Valg af teori

Mine valg af teori har gennem hele processen været styret af mit ønske om at udfolde myteperspektivet i en dansk forvaltningskontekst, med udgangspunkt i digital forvaltning. Således var det åbenlyst for mig at jeg måtte dykke ned i den institutionelle organisationsteori, for at finde forfattere, der opfatter institutioner som myter. Men den institutionelle organisationsteori er meget omfattende, og jeg har derfor måttet begrænse mig til at inddrage Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983, samt Scott 2001, for at beskrive institutionsbegrebet og sætte det i relation til mytebegrebet. Et noget andet billede tegnede sig da jeg skulle finde litteratur som beskæftigede sig med myteperspektivet anvendt på digital forvaltning. Forskningen bærer meget præg af feltets vanskelige kvantificerbarhed. De fleste artikler beskæftiger sig således med effekt-måling for digitale projekter, og i det hele taget er der meget fokus på evaluering. Dette er i sig selv ikke så mærkeligt, da det er et af feltets største udfordringer at definere hvordan vi skal måle effektivitet.

I forhold til at udfolde myteperspektivet i en digital forvaltningskontekst, faldt mit valg på en artikel af Bekkers & Homburg (2007), *The myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government*. I artiklen præsenterer de to forfattere fire myter om digital forvaltning (jf. kapitel 3), og det inspirerede mig til også at inddrage myter om teknologi generelt fra Dunleavy & Margetts (2002), hvor fire myter om teknologi generelt udfoldes.

Del 2

3. Teori

3.1 Organisationer og institutioner i et myteperspektiv

I de følgende afsnit udfoldes dele af den (ny)institutionelle organisationsteori, og vi skal følgelig gennemgå Meyer & Rowans (1977) perspektiv på organisationer og deres institutionelle kontekst, og samspillet mellem de to. Herefter inddrages DiMaggio & Powell (1983) for at illustrere, hvordan spredningen af institutionaliserede myter kan være udtryk for tvangsmæssig, mimetisk eller normativ isomorfi. Efterfølgende dykker vi ned i Scotts (2001) definition af institutionsbegrebet, der udfolder tre typer af institutioner, som forsyner organisationers adfærd med stabilitet og mening.

3.2 Organisationer og deres institutionelle kontekst

Et meget centralt bidrag til den institutionelle organisationsteori udgøres af Meyer & Rowans *"Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony"*, som i korte hovedtræk hæfter sig ved, at organisationer er under indflydelse af deres institutionelle kontekst. Ifølge Meyer & Rowan er formelle organisationer systemer af koordinerede og kontrollerede aktiviteter, som opstår, når disse aktiviteter indlejres i komplekse netværk af tekniske relationer og grænsekrydsende transaktioner (Meyer & Rowan 1977). Sagt med lidt andre ord er en organisation en social konstruktion, som udgøres af mange enkeltindviders arbejde, med udgangspunkt i hver enkeltes særegne egenskaber og kompetencer, som på tværs af skellene mellem individers evner og større grupperingers evner, er i stand til at samarbejde om at opnå fælles mål. Med dén definition på plads springer Meyer & Rowan videre til at forklare, hvordan formelle organisationsstrukturer i det moderne samfund har det med at opstå i en meget institutionaliseret kontekst (ibid.). Det vil sige, at organisationer er under indflydelse af udbredte forestillinger om hvad det vil sige at være en rationel organisation. Ifølge Meyer & Rowan er organisationer nødt til at vise deres omverden, at de lever op til de dominerende normative forestillinger om fornyelse, rationalitet og fremgang, hvis de vil accepteres og i sidste ende overleve som organisationer (ibid.). Disse normative forestillinger kan ses som rationaliserede myter, da de ofte resulterer i, at organisationsstrukturer ikke blot vælges

ud fra hensynet til opgavens optimale løsning, men i højere grad ud fra et hensyn til at opnå legitimitet og eksistensgrundlag. Dermed kan organisationsstrukturer have en symbolsk betydning, og fremstå som rationelle og legitime, på trods af at de ikke frembringer de ønskede effekter på de udførte opgaver eller arbejdsprocesser. Således kan der opstå dekobling mellem hvad organisationen siger den gør, og hvad den rent faktisk foretager sig i praksis – en tilstand som i litteraturen betegnes som organisatorisk hykleri (Brunsson 1989).

3.3 Hvordan spredtes institutioner

Den institutionelle organisationsteori indeholder også en række forestillinger om hvordan institutioner spredes på tværs af organisatoriske skel og felter. Centralt står DiMaggio & Powells artikel *"The iron cage revisited – institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields"*. Her går idéen fra Meyer & Rowan (1977), om at organisationer påvirkes af deres institutionelle kontekst, igen. DiMaggio & Powell bygger videre på denne antagelse, og præsenterer i artiklen idéen om, at organisationer som opererer indenfor samme organisatoriske felt, vil komme til at ligne hinanden mere og mere – organisationerne bliver *isomorfe* (DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio & Powell definerer et organisatorisk felt som:

"... we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products." (DiMaggio & Powell, 1983: s. 148)

Et organisatorisk felt består altså, ifølge DiMaggio & Powell (1983), af de aktører som er involveret i frembringelsen, anvendelse og ikke mindst reguleringen af en specifik ydelse eller et bestemt produkt. Der kan altså være tale om konkurrerende producenter og leverandører, brugere eller kunder, samt organisationer som regulerer området. Eksempler på organisatoriske felter i en dansk offentlig kontekst kunne således være folkeskoleområdet, sygehusområdet eller et andet forretningsområde. Dermed ikke sagt at en sektor og et felt er det samme – det *kan* det være, men ofte vil et felt indeholde yderligere elementer.

Ifølge DiMaggio & Powell kan man skelne mellem tre typer af pres fra organisationers omgivelser. DiMaggio & Powell definerer således tre isomorfiskabende mekanismer, som kan være årsag til at organisationer inde for samme felt tenderer mod at implementere de samme strukturer, praksisser og metoder. Her er således tale om tvangsmæssig, mimetisk eller normativ isomorfi.

Tvangsmæssig isomorfi bærer ofte præg af, at organisationen reelt set ikke har noget valg i forhold til om man ønsker forandring eller ej. Det tvangsmæssige pres er nemlig oftest udtrykt i form af forventninger til organisationer, konkret udmøntet i lovgivning, som organisationen således *skal* leve op til (DiMaggio & Powell, 1983: s. 150).

Mimetisk isomorfi er udtryk for det fænomen, at organisationer har en tendens til at kopiere og efterligne andre organisationer, som man opfatter som succesfulde og legitime. Denne type isomorfi forekommer dog ifølge DiMaggio & Powell (1983) oftest når:

”... organizational technologies are poorly understood (March and Olsen, 1976), when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty...” (DiMaggio og Powell, 1983: s. 151)

Ifølge DiMaggio & Powell, vil organisationer som står i en situation der er præget af usikkerhed omkring mål og midler, skue ud mod omverdenen for at efterligne andre organisationer i stedet for selv at finde løsninger. I stedet for selv at tage beslutninger på områder, hvor der kan være stor risiko for fejltagelser, kan efterligning af succesfulde organisationers strukturer, praksisser og metoder være en god løsning.

Normativ isomorfi er, ifølge DiMaggio & Powell, det pres som primært stammer fra professionaliseringen. Idéen er her, at professioner og ledere, som arbejder indenfor et givent felt, er med til at definere dette felt, og dermed også hvilke normative regler som gælder for netop dette felt. Via faglige netværk kan forskellige organisationsopskrifter således spredes fra organisation til organisation (DiMaggio og Powell, 1983: s. 152).

3.4 Hvad er en institution?

I sin definition af hvad en institution er, lægger Scott (2001) vægt på fem grundteser om begrebet. For det første antages det, at institutioner er sociale strukturer som har opnået en høj grad af robusthed. For det andet, at institutioner er sammensat af kulturelt-kognitive, normative og regulative elementer som, sammen med tilknyttede aktiviteter og ressourcer, forsyner social adfærd med stabilitet og mening. For det tredje, at institutioner transmitteres af forskellige typer af bærere, herunder symbolske systemer, relationelle systemer, rutiner og artefakter. For det fjerde antages det, at institutioner opererer på adskillige niveauer af beføjelse, lige fra globale systemer til lokale forhold mellem personer. For det femte antages det, at institutioner per definition repræsenterer stabilitet, men er genstand for forandringsprocesser, såvel inkrementelle som diskontinuerlige (Scott

2001, s. 48). Med denne definition fremstår institutioner ifølge Scott (2001), som flerstrengede sociale konstruktioner, der består af symbolske elementer, sociale aktiviteter og materielle ressourcer.

Ifølge Scott (2001) har institutionsbegrebet tre dimensioner, som han definerer som *the three pillars of institutions*. Institutioner indeholder således regulative (lovgivning, kompetenceregler, hierarkisk struktur mv.), normative (gældende normer) og kulturelt-kognitive (idéer, diskurser) elementer som, sammen med tilknyttede aktiviteter, forsyner social adfærd med stabilitet og mening (Scott 2001, s. 51). Figur 2 nedenfor kategoriserer fundamentene i de tre søjler.

Figur 2 – The three pillars of institutions

		Søjle		
		Regulative	Normative	Kulturelt-kognitive
Grundlag for føjelighed	for	Formålstjenestelighed	Sociale forpligtelser	Taget for givet Fælles forståelse
Grundlag for orden		Regulative regler	Bindende forventninger	Konstitutiv plan
Anvendte mekanismer		Tvang	Normativitet	Mimetisk adfærd
Bagvedliggende logik		Instrumentalisme	Anstændighed	Autoritetstro/ortodoks
Indikatorer		Regler Love Sanktioner	Bekræftelse Akkreditering	Fælles overbevisninger Fælles logikker for handlemuligheder
Grundlag for legitimitet	for	Juridisk bestemt	Moralsk regelsæt	Kulturelt understøttet Genkendelighed Forståelighed

(Scott 2001, s. 52 – egen oversættelse)

Scott argumenterer for, at til trods for forskellene de tre søjler imellem, indeholder institutioner ofte elementer fra mere end én af dimensionerne. Dog mener han, at man i analytisk sammenhæng bør være varsom, og hellere afdække hver enkelt søjles grundlag (antagelser, mekanismer og

indikatorer) (Scott 2001, s. 51). Kategorierne er således ikke gensidigt ekskluderende og dermed kan man argumentere for, at digital forvaltning kan siges at have en regulativ dimension (lovgivning som på den ene eller anden måde sætter rammerne for digitaliseringsindsatsen), en normativ dimension (politikere og ledere i den offentlige sektor ser digitalisering som en måde at modernisere organisationer på, og er i visse tilfælde blevet en norm), samt en kulturelt-kognitiv dimension (ideen om digitalisering som moderniseringsværktøj har generelt vundet indpas i den offentlige sektor).

Jeg vil i det følgende afsnit argumentere for, at digitaliseringsmyterne, som de tager sig ud i digitaliseringsstrategierne 2001-2011, med fordel kan ses som værende en kombination af normative og kulturelt-kognitive institutioner. Min argumentation bunder i, at myterne, via strategierne, kommer til udtryk i forestillinger og overbevisninger om hvad digital forvaltning kan bidrage med til den danske velfærdsstat og vores samfund som helhed, hvilket peger i retning af myterne som kulturelt-kognitive institutioner. Dog er digitaliseringsstrategierne præget af argumentation om, at da Danmark er blandt de forreste i feltet når det kommer til digitalisering af den offentlige forvaltning, er det eneste anstændige at gøre, at fortsætte af samme spor – hvilket peger i retningen af en *logic of appropriateness*, og dermed normative forestillinger om hvordan digitaliseringsspillet skal spilles.

3.5 Digital forvaltning i et institutionelt myteperspektiv

I de forrige afsnit så vi hvorledes organisationsstrukturer er påvirket af deres institutionelle kontekst, som blandt andet udgøres af myter og forestillinger om, hvordan en rationel organisation bedst løser opgaver. Det blev gjort klart, at sådanne myter kan retfærdiggøre arbejdsgange og strukturer, som ikke nødvendigvis er tilrettelagt ud fra hensynet til opgavens optimale løsning, men ud fra et legitimitetshensyn. I det følgende opstilles en række myter om digitalisering, som dele af litteraturen om digital forvaltning beskæftiger sig med.

I artiklen *Cultural barriers to e-government* (Dunleavy & Margetts, 2002) præsenteres fire myter om teknologi og deres mulige effekter på udbuds- og efterspørgselsiden i leveringen af digitale serviceydelser. Ifølge Dunleavy & Margetts (2002), kan myter om digitaliseringen karakteriseres

som kulturelle barriere. Således anskues fire overordnede myter om teknologiens natur³: *technology benign* – teknologi er tilgivende og godartet; *technology ephemeral* – teknologi er utilgivende og flygtig; *technology perverse/tolerant* – teknologi er primært tilgivende, men der kan opstå situationer, hvor dette ikke er tilfældet; *technology capricious* – teknologi er lunefuld og uforudsigelig. Disse fire myter (eller opfattelser) om teknologis generelle natur har ifølge Dunleavy & Margetts stor betydning for hvordan organisationer anvender teknologi i det daglige og hvordan ny teknologi inkorporeres i organisationsstrukturen. Dunleavy & Margetts argumenterer for, at offentlige organisationer har stor risiko for at udvikle en negativ opfattelse af teknologi. Årsagen hertil, mener de, skal findes i, at offentlige organisationer, i højere grad end private, har brændt fingrene på store IKT-projekter – dermed vil de også i fremtiden være tilbøjelige til at opfatte teknologi negativt (Dunleavy & Margetts, 2002: s. 3).

I myten om tilgivende og godartet teknologi, er den teknologiske verden meget tilgivende – uanset hvilke løsninger organisationerne finder, vil det ikke medføre en større krise hvis det ender galt. Dermed opfordrer denne myte til at eksperimentere med alternative løsninger, og retfærdiggør dette i situationer præget af usikkerhed, da konsekvenserne ved at begå fejl, vurderes som relativt ubetydelige for organisationens fremtid (Ibid., s. 2).

Myten om flygtig teknologi er den diametrale modsætning. Den teknologiske verden beskrives som en forfærdeligt utilgivende arena, hvor den mindste fejltagelse kan betyde organisationens undergang. Organisationer der har denne opfattelse af teknologi, er yderst påpasselige med deres teknologianvendelse, og retfærdiggør således en begrænset og decentraliseret anvendelse af teknologi i organisationens arbejde – særligt når der er tale om komplicerede systemer, som samler tråde fra mange af organisationens rutiner og processer (Ibid.).

Technology perverse/tolerant-myten kan ses som en blanding af de to foregående. Således vil teknologi i de fleste tilfælde være tilgivende – dog kan der være begivenheder, hvor anvendelsen af ny teknologi kan bringe organisationen ud af balance. Dermed er det nødvendigt for organisationen at skærme sig mod usædvanlige begivenheder, gennem anvendelse af teknologiske eksperter, som kan administrere linjen mellem forsigtig og eksperimenterende adfærd (Ibid.).

Den sidste myte som Dunleavy & Margetts præsenterer, står i stærk kontrast til de tre andre. Myten om lunefuld teknologi, beskriver således en verden der er præget af tilfældighed. Organisationer der

³ De fire myter er oprindeligt formuleret af antropologen Mary Douglas, og blev formuleret i et forsøg på at forstå grupperes respons på bestemte miljøer (Dunleavy & Margetts, 2002: s. 1).

har dette perspektiv på teknologi hverken planlægger eller lærer af deres teknologianvendelse – man forsøger blot at håndtere uregelmæssige begivenheder efterhånden som de opstår, og som konsekvens heraf lider man under teknologiens kontinuerlige innovation og halser dermed efter udviklingen (Ibid.).

Ifølge Dunleavy & Margetts påvirker disse myter både udbuds- og efterspørgsels-siden i forhold til implementeringen af ny teknologi som løsning på nogle af de offentlige organisationers udfordringer. Det vil sige, at myterne, på udbudssiden har betydning for hvordan teknologi anvendes i praksis. Hver enkelt myte tænkes således at have en række afledte konsekvenser, alt afhængigt af hvilken myte der er tale om. Eksempelvis kan *technology perverse*-myten resulterer i høj grad af afhængighed af tekniske eksperter kompetencer, hvilket kan resultere i at organisationens medarbejdere kobles af udviklingen. Herudover fremhæver Dunleavy & Margetts risikoen for, at IT-eksperternes viden kan blive en hæmsko for videre udvikling, da disse vil være tilbøjelige til at anbefale at udsætte store investeringer i digital forvaltning, indtil man kan relancerer hele organisationens IT-infrastruktur – fremfor trinvis, inkrementel udvikling (Dunleavy & Margetts, 2002, s. 4).

Vi skal imidlertid ikke dvæle mere ved disse myter om teknologi generelt, og i det følgende vil jeg dykke ned i artiklen *The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government* (Bekkers & Homburg, 2007). Her beskrives fire myter om digital forvaltning, som de på baggrund af et studie af en række landes IT-politiske tiltag, har analyseret sig frem til. Én af årsagerne til at jeg har valgt netop Bekkers & Homburgs artikel i denne sammenhæng er, at deres undersøgelse også inkluderer Danmark⁴, og endvidere at de anvender myteperspektivet i sammenhæng med digital forvaltning.

Bekkers & Homburg (2007) fremhæver i deres undersøgelse, at digital forvaltning i mange videnskabelige publikationer portrætteres som et redskab til at skabe en øget kunde-orientering i offentlige organisationer. Hovedfokus lægges på at omorganisere frontlinjebureaukratiet så det offentlige kan kommunikere utvetydigt med borgere og erhvervsliv. Dog er der også ofte fokus på serviceleveringen (Bekkers & Homburg, 2007, s. 374). Det interessant ved sådanne omstruktureringer er imidlertid, at de ofte også kræver ændringer i de bagvedliggende strukturer. Således er det svært at forestille sig, at man skulle kunne indføre selvbetjening på et givent område,

⁴ Herudover indgår også officielle dokumenter fra Storbritannien, Australien, Canada og Holland

uden at det ville medføre et betydeligt arbejde med at omstrukturere arbejdsprocesser og procedure for de offentligt ansatte, som administrerer det givne område:

”... *in order to redesign the front office, it is often necessary to also redesign the back offices of agencies – the myriad registration functions in or between agencies that need to be performed in order to actually deliver services.*” (Bekkers & Homburg, 2007: s. 374)

Det er altså til dels et spørgsmål om, at uforudsete udgifter til omlægning af serviceleveringens bagvedliggende funktioner, kan betyde at store IT-projekter konsekvent overskrider budget og tidsramme. Herudover fremhæver Bekkers & Homburg ligeledes, at mange offentlige organisationer også varetager de servicefunktioner, som ikke direkte har noget at gøre med serviceleveringen – hvad jeg vil kalde rådgivningsfunktionen (oplysning til borgere om deres rettigheder, modtagelse af klager osv.)

Ifølge Bekkers & Homburg er myter hverken rigtige eller forkerte – en myte er enten død eller levende. Dermed er det interessante ikke at af- eller bekræfte myterne, men at finde ud af hvad disse myter repræsenterer, og hvordan myterne kommer til kort i forhold til de forståelser og erfaringer som den offentlige sektor har gjort sig i forhold til anvendelsen af IKT (Ibid.: s.375). På baggrund af en gennemgang af en række nationale digitaliseringsinitiativer, som de tager sig ud i officielle dokumenter, har de to forfattere således opstillet fire myter om digital forvaltning.

Den første myte som rekonstrueres er myten om *ny og bedre offentlig forvaltning*. I korte træk er her tale om opfattelsen af digital forvaltning, som den offentlige sektors redning i forhold til at opnå ønskede mål for forvaltningens ressourceforbrug og leverede servicekvalitet. Myten er centreret om, at anvendelse af IKT i den offentlige sektor, med minimal indsats, vil give et administrativt maskineri, som er mere responsivt, sammenhængende og klient-orienteret (Ibid.). Bekkers & Homburg fremhæver i denne sammenhæng, at IKT ikke kun er en kilde til innovation, men ligeledes en kilde til modstand mod forandring. Det kraftige fokus på serviceleverende strukturer, i kombination med en multitudine af aktører og interesser, forhindrer (velfungerende) samarbejde om udvikling af de nye strukturer. Det vil sige, at fokuset på de serviceleverende *strukturer* (one-stop-shop tankegangen, hvor borgere og virksomheder har én indgang til det offentlige), fremfor fokus på serviceleverende *processer*, kan blive en hindring for den ønskede integration af IKT i den offentlige forvaltning (Ibid.: s. 377).

Den anden myte udgøres af myten om *teknologisk fremskridt og instrumentalitet*. Her er tale om opfattelsen af IKT som en udefrakommende drivkraft som automatisk vil gøre vores liv nemmere. Der er således hovedvægt på antagelsen om digitaliseringens uundgåelighed, og de generiske effekter som IKT bibringer. Bekkers & Homburg hæfter sig især ved denne myte i en dansk kontekst, da de finder, at der i de danske dokumenter tales om IKT som en eksogen drivkraft. Det hævdes, at danskerne ser informationssamfundet som en revolution der allerede er i gang, og som endvidere er uundgåelig – dermed bliver eneste spørgsmål, hvordan man skal reagere (Bekkers & Homburg, 2007: s. 377). Dette trækker nogle interessante spor til myten om *lunefuld teknologi*, hvilket vi vil se nærmere på i kapitel 4.

Den tredje myte som Bekkers & Homburg behandler er myten om *digital forvaltning som rationel informationsplanlægning*. Myten indeholder forestillinger om hvad der er den bedste metode til at føre IKT-projekter ud i livet. Især i de britiske, australske og canadiske dokumenter, fremhæver Bekkers & Homburg, er der meget fokus på, at informationsplanlægningsstrategier og projektstyringsteknikker fra den private sektor, ses som en integreret del af projektet med at indføre digital forvaltning. Således præsenteres vejen frem som et spørgsmål om at sætte mål og formulere handlingsplaner, allokere budgetter og identificere klare roller og ansvarsfordeling. Dermed identificeres dårlig planlægning og projektstyring som en barriere for digital forvaltning. Men dette bevirker, at der er et tilsvarende manglende fokus på, at den faktiske praksis med planlægning af IKT-projekter ikke altid reflekterer de systematiske metoder og procedurer, som erfaringerne med projektstyring og informationsplanlægning fra den private sektor lægger op til. Bekkers & Homburg bemærker imidlertid, at IKT-dreven innovation i både private og offentlige organisationer oftest er et resultat af ideer, som kommer fra bunden af organisationens hierarkiske struktur. (Ibid.: 378f). I de officielle dokumenter som undersøges i artiklen, underspilles de negative effekter af standardisering og integration. På den ene side er det nødvendigt at integrere de bagvedliggende afdelinger, som gør serviceleveringen mulig gennem interorganisatorisk informationsdeling, og på den anden side kan dette forstærke eksisterende afhængigheder og strukturer, og inkorporere disse i teknologien. Bekkers og Homburg argumenterer således for, at de negative konsekvenser ved implementeringen af IKT ignoreres, og at dette er fundamentet for myten (Ibid.: 379).

Den fjerde og sidste myte som Bekkers & Homburg behandler i deres artikel, er myten om *borgeren som handlekraftig forbruger*. Således præsenteres borgeren som en intelligent og handlekraftig forbruger, som er bevidst om sine behov og ønsker, alt imens den offentlige

forvaltning primært ses som en serviceydende organisation. Myten behandler altså forholdet mellem borgerne og forvaltning. Men ifølge Bekkers & Homburg er der et legitimitetsparadoks gemt her. Forfatterne inddrager Fountain (2001), og argumenterer for, at den øgede kvalitet i serviceleveringen paradoksalt nok ikke gør forvaltningen mere legitim. Behandlingen af borgere som forbrugere, og forvaltningen som et produktionsselskab, betyder at man ignorerer de offentlige og politiske aspekter i serviceydelsens *karakter* – hvilket kan medføre et legitimitetstab. En udfordring for digital forvaltning er dermed at udvikle inkluderende former for elektronisk servicelevering, som på én og samme tid tager højde for borgernes identiteter som forbrugere, vælgere og som pligtopfyldende individer⁵ (Ibid.: s. 379f).

⁵ Altså borgeren som pligtopfyldende individ, der tager vare på sig selv og engagerer sig i sine omgivelser.

4. Operationalisering af typologien for myter om digital forvaltning

I forrige afsnit præsenterede jeg den i specialet anvendte teori. Således så vi hvordan organisationer påvirkes af deres institutionelle kontekst, og at denne kontekst blandt andet består af omgivelsernes forventninger til og normer for, hvad det vil sige at være en succesfuld organisation. Disse normer og forventninger kan ses som institutionaliserede myter, som, hvis de opfyldes, automatisk giver organisationer legitimitet, også selvom disse normer ikke bidrager til den mest effektive opgaveløsning. Efterfølgende behandlede jeg først fire myter om teknologi generelt (Dunleavy & Margetts, 2002), og derefter fire specifikke myter om digital forvaltning (Bekkers & Homburg, 2007). I det følgende opstilles typologien over myter om digital forvaltning, jf. kapitel 2.

Myterne identificeres ved at se på strategiernes bagvedliggende argumentation for vision, mål og missioner. Derfor vil disse i analysen indledningsvist blive præsenteret. Årsagen hertil er, at den bagvedliggende argumentation for vision, mål og missioner afspejler de bagvedliggende antagelser, som kan karakteriseres som myter. Jeg har valgt at beholde en overordnet inddeling af myterne, som afspejles i deres forfatterophav. Således opfatter jeg de fire myter om teknologiens generelle natur, som Dunleavy & Margetts (2002) præsenterede, som en bagvedliggende faktor for de fire myter præsenteret af Bekkers & Homburg (2007), og er dermed en separat kategori i min typologi.

Myterne opfordrer til en bestemt adfærd gennem argumentation. En given myte kan således tænkes som indeholdende regulative elementer (hvis der eksempelvis er tale om tvang), regulative elementer (hvis der anvendes normative argumenter) og kulturelt-kognitive elementer (hvis der er tale om 'best practice' argumenter for mimetisk adfærd). Nogle af delementerne fra Scotts (2001) institutionelle søjler, vil således løbende blive inddraget i analysen, for at opnå en bedre forståelse for myternes mekanismer og logikker. Således kan man argumentere for, at de enkelte myter kan have regulative, normative og kulturelt-kognitive dimensioner. Pointen herved er at undersøge de antagelser som ligger til grund for myten, og derved opnå en bredere forståelse af mytens kontekst og hvad den muligvis påvirker. Ligesom Scott (2001) argumenterer jeg således også for at institutioner (her: myter) *kan* indeholde elementer fra flere af søjlerne, men at det af praktiske årsager er bedst at afdække hver enkelt søjles grundlag (Scott 2001, s. 51). I analysen vil jeg således vise, hvordan myterne kan karakteriseres som værende *regulative, normative og kulturelt-kognitive* myter, og at dette afhænger af den konkrete mytes indhold.

Jeg har valgt at inddele min typologi over myter om digital forvaltning i fem kategorier, og disse bliver således styrende for analysen:

1. Myter der omhandler teknologiens generelle natur (*technology benign/ephemeral/perverse-tolerant/capricious*)
2. Myter om digital forvaltning som den offentlige sektors redning (*ny og bedre offentlig forvaltning*)
3. Myter om digital forvaltnings transformative potentiale og IKT-systemers automatisk afledte effekter (*teknologisk fremskridt og instrumentalitet*)
4. Myter om hvordan det teknologiske potentiale bedst realiseres (*digital forvaltning som rationel informationsplanlægning*)
5. Myter om karakteren af, og relationen mellem offentlige organisationer og borgere (*borgeren som handlekraftig forbruger*)

Denne typologi kan næppe siges at være udtømmende, og det vil jeg heller ikke påstå – det er endsige slet ikke formålet. Formålet er blot, at opstille et relativt simpelt analyseredskab, som kan give en forståelse for hvad myter er, hvad de typisk omhandler, og hvad de indeholder i en digital forvaltningskontekst. Når dette ses i sammenhæng med *the three pillars of institution* kan vi uddybe forståelsen af myternes *mekanismer*. Det vil sige deres *grundlag for føjelighed, grundlag for orden, anvendte mekanismer, indikatorer* samt *grundlag for legitimitet*. I analysen kommer dette konkret til udtryk i, at hver enkelt myte behandles hver for sig for hver enkelt strategi. Således vil analysen af hver enkelt myte inddrage nogle af indsigterne fra de tre søjler (jf. figur 2).

Hensigten i analysen er således, at identificerer myter i digitaliseringsstrategierne, ved at holde typologien op imod strategiernes hensigtserklæringer, altså vision, mål og missioner. Analysen gennemgår dermed vision, mål og missioner for hver enkelt af de fire strategier, hvor hensigten er at fortælle en samlet historie om udviklingen i myterne om digital forvaltning, som de tager sig ud i empirien. Efterfølgende gennemgås myterne én for én, og klassificeres i henhold til typologien, og deres delelementer forklares ud fra Scotts (2001) institutionelle søjler.

Del 3

5. Analyse af digitaliseringsstrategierne

I dette kapitel analyseres de fire digitaliseringsstrategier (Den Digitale Taskforce, 2002; Regeringen et al, 2004; Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007; Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011) med udgangspunkt i typologien for myter om digital forvaltning (jf. kapitel afsnit operationalisering af teori). Kapitlet består af to dele. I første del gennemgår jeg de fire strategiers vision, mål og missioner, da myterne om digital forvaltning kan udledes heraf (jf. kapitel 4). I anden del analyseres de fire strategiers vision, mål og missioner med udgangspunkt i typologien for myter om digital forvaltning.

Hensigten i analysen er således, at identificerer myter i digitaliseringsstrategierne, ved at holde typologien op imod strategiernes hensigtserklæringer (vision, mål og missioner). Analysen gennemgår dermed vision, mål og missioner for hver enkelt af de fire strategier, hvor hensigten er at fortælle en samlet historie om udviklingen i myterne om digital forvaltning, som de tager sig ud i empirien. Efterfølgende gennemgås myterne én for én, og klassificeres i henhold til typologien, og deres delelementer søges forklaret ud fra de indsigter der blev præsenteret i specialets anden del (jf. kapitel 3).

5.1 Analyse af digitaliseringsstrategierne – vision, mål & missioner

Nedenfor er analysens første del. Her gennemgår jeg de fire digitaliseringsstrategiers vision, mål og missioner, som analysen anden del bygger på, da myterne om digital forvaltning kan udledes heraf.

5.1.1 Strategi for digital forvaltning 2001-2004. På vej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor

Strategien indeholder en samlet vision for digitaliseringsindsatsen.

”Visionen for den digitale forvaltning er, at digitale teknologier systematisk anvendes til at nytænke og forandre organisationer og arbejdsprocesser for at højne servicekvalitet og effektivitet.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 5).

Mål - Fire pejlemærker (Den Digitale Taskforce, 2002: s.6-7):

1. Den digitale forvaltning skal ruste borgere og virksomheder til netværkssamfundet.
2. Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt.
3. Den offentlige sektors ydelser skal leveres sammenhængende med borgere og virksomheder i centrum.
4. Opgaverne i den offentlige sektor skal udføres, hvor de håndteres bedst.

Ad 1: Den digitale forvaltning skal ruste borgere og virksomheder til netværkssamfundet

Pejlemærket indeholder argumentation for, at den offentlige sektor grundet sin størrelse kan være med til at drive udviklingen i digital forvaltning fremad: ”Med den vægt den offentlige sektor har i den samlede samfundsøkonomi skal den digitale forvaltning være et positivt bidrag til udviklingen af et netværkssamfund, som borgere og erhvervsliv kan drage fordel af.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s.6)

Et argument som ses igen i: ”Den offentlige sektor kan dermed være med til at drive en udvikling, som er til gavn for hele samfundet.” (Ibid.: s. 6)

Endvidere fremhæves det, at: ”Det er vigtigt, at den digitale forvaltning bidrager til udviklingen af et netværkssamfund, fordi udviklingen af et samfund, hvor økonomien i stadigt højere grader baseret på viden, vil blive en afgørende forudsætning for velstand i fremtiden.” (Ibid.: s. 6)

Herudover argumenteres der for, at: ”Den digitale forvaltning kan samtidig være med til at øge IT-kompetencerne bredt i befolkningen” (Ibid.: s. 6)

Ad 2: Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt

”Den offentlige sektor skal udnytte de digitale teknologier til at forbedre og effektivisere ydelserne.” (Ibid.: s. 6)

”Indberetninger, betalinger, ansøgninger og anden kommunikation med den offentlige forvaltning skal kunne håndteres digitalt.” (Ibid.: s. 6)

”Al kommunikation internt i den offentlige sektor skal foregå digitalt. Samtidig skal den offentlige forvaltning på alle områder benytte digitale teknologier i forbindelse med sagsbehandling og andre administrative opgaver.” (Ibid.: s. 6f)

”Den fulde digitalisering af den offentlige sektorskal sikre, at arbejdsprocesser rettet mod papirhåndtering og manuelkontrol mindskes, og at dobbeltarbejde og unødvendige sagsgange fjernes. Målet er at reducere omkostningerne i den offentlige sektor, samtidig med at borgere og virksomheder får bedre adgang til offentlig service.” (Ibid.: s. 7)

”En så afgørende ændring af den måde, arbejdet udføres på, vil kræve, at digital forvaltning indgår som et centralt element i kompetenceudviklingen af medarbejderne i den offentlige sektor.” (Ibid.: s. 7)

Ad 3: Den offentlige sektors ydelser skal leveres sammenhængende med borgere og virksomheder i centrum

”Opgaver i den offentlige sektor skal løses med udgangspunkt i borgere og virksomheders behov og aktuelle situation, støttet af digitale løsninger. Målet er, at der udvikles sammenhængende

servicetilbud, også når det kræver løsninger på tværs af eksisterende forvaltningsgrænser.” (Ibid.: s. 7)

”Oplysninger og meddelelser skal kun afgives én gang til offentlige myndigheder. Det forudsætter, at data og information bliver genbrugt i langt højere grad end i dag.” (Ibid.: s.7)

Ad 4: Opgaverne i den offentlige sektor skal udføres, hvor de håndteres bedst

”Med digitale teknologier bliver det enklere og billigere at dele viden og løse opgaver for hinanden på en langt mere fleksibel måde end i dag.” (Ibid.: s.7)

”Digital forvaltning skal give mulighed for at flytte udførelsen af arbejdsopgaver mellem institutioner, således at opgaver udføres, hvor de løses bedst og mest effektivt, uafhængig af opgaveansvaret.” (Ibid.: s.7)

”En fleksibel håndtering af konkrete arbejdsopgaver på tværs af institutionsgrænser skal bidrage til at effektivisere rutineopgaver i den offentlige sektor og sikre den faglige kvalitet i mere specialiserede opgaver.” (Ibid.: s.7)

”Den enkelte institution kan på nogle områder udnytte særlige kompetencer til at løse opgaver for andre institutioner og på andre områder lægge arbejdsopgaver ud til offentlige institutioner eller private virksomheder.” (Ibid.: s.7)

Missioner - Otte indsatsområder for kommende år (Den Digitale Taskforce, 2002: s.8-19):

1. Fleksibel organisering.
2. Samarbejde i servicefællesskaber.
3. Slankere administration gennem effektive arbejdsgange.
4. Sammenhængende indgange til den offentlige sektor.
5. Fuld digital service.
6. Digital infrastruktur i alle offentlige organisationer.
7. Sikker digital forvaltning.
8. Vejledning og vidensdeling.

Ad 1: Fleksibel organisering

”I takt med, at grundlaget for administrative funktioner bliver fuldt digitalt, kan opgaverne løses med færre hensyn til fysisk og organisatorisk placering.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s.8)

Ad 2: Samarbejde i servicefællesskaber

”Servicefællesskaber skal sikre en sammenhæng i opgaveløsningen, baseret på brugernes behov og et fællesskab om data og arbejdsprocesser.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s.9)

Det understreges, at den enkelte myndighed selv skal tage initiativ til indgåelse af disse fællesskaber.

Ad 3: Slankere administration gennem effektive arbejdsgange

”Digital forvaltning skal resultere i, at den enkelte institution anvender færre ressourcer på administrative funktioner ved at udnytte effektiviseringsmulighederne i digitale arbejdsprocesser.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 11)

Dette kræver en gennemgang af arbejdsgange med henblik på ”forenkling”, som det hedder i strategien. Målet er at flytte ressourcer fra administration til løsning af kerneopgaver.

”Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt, og det forudsætter, at arbejdsgange omlægges.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 11)

Ad 4: Sammenhængende indgange til den offentlige sektor

”Digital forvaltning skaber mulighed for at designe sammenhængende elektroniske indgange til den offentlige sektor.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 12)

Mulighederne inkluderer, personaliserede indgange til den offentlige sektor for borgere og virksomheder gennem brede portaler, som samler information, selvbetjeningsmuligheder m.m. og formidles gennem forskellige kanaler (herunder internet, mobiltelefon og TV). Der argumenteres endvidere for at sammenhængende indgange giver væsentlige serviceforbedringer for borgere og virksomheder (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 12).

Ad 5: Fuld digital service

”Det er et væsentligt indsatsområde i de kommende år at få omlagt traditionelle serviceformer til digitale serviceydelser. Disse ydelser skal udgøre grundstenen i digital forvaltning og er en forudsætning for, at den offentlige sektor kan arbejde fuldt digitalt.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 14).

Ad 6: Digital infrastruktur i alle offentlige organisationer

”Det er en afgørende forudsætning for digital service og elektronisk kommunikation, at den offentlige sektor effektivt kan håndtere information og data fra borgere, virksomheder og andre myndigheder.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 15)

Anvendelsen af ESDH-systemer (elektronisk sags- og dokumenthåndtering) fremhæves som central forudsætning for at den offentlige sektor kan håndtere information og data, og udveksle disse med borgere, virksomheder samt andre myndigheder. Sidstnævnte forudsætter udviklingen af fælles standarder når der indkøbes nye IT-systemer (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 15).

Ad 7: Sikker digital forvaltning

Der lægges vægt på vigtigheden af at borgere og virksomheder har tillid til at sikkerheden er høj i den digitale forvaltning. Digital signatur fremhæves som et udtryk for, at Danmark har den nødvendige infrastruktur, men at den mangler udbredelse blandt borgere og virksomheder, samt internt i den offentlige sektor (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 17).

Ad 8: Vejledning og vidensdeling

”Mange offentlige myndigheder og institutioner mangler viden, erfaring og kompetence vedrørende omstilling til digital forvaltning, herunder gennemførelsen af større IT-Projekter.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 18)

”Det er derfor afgørende, at der systematisk opbygges og formidles viden på tværs af offentlige institutioner.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 18)

Indsatsområdet fremhæves som særligt vigtigt, da det bidrager til indfrielsen af samtlige fire pejlemærker.

5.1.2 Strategi for digital forvaltning 2004-2006. Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-2006 – realisering af potentialet

I strategiens indledning præsenteres, at den demografiske udvikling medfører et væsentligt udgiftspres, og at dette, sammen med forhøjede forventninger og krav fra borgere og virksomheder til de offentlige services, kan afhjælpes ved fornyelse og udvikling i ledelse, organisering, opgaveløsning og arbejdsprocesser. Det hævdes, at digital forvaltning og anvendelsen af IT indgår som et naturligt element i en sådan fornyelse, og endvidere argumenteres der med, at Danmark allerede står stærkt i forhold til offensiv anvendelse af ny teknologi – slutteligt præsenteres muligheden for en kommende strukturreform, som kan virke som en forandringskatalysator (Regeringen et al, 2004: s. 3).

Én vision: ”Digitalisering skal bidrage til at skabe en effektiv og sammenhængende offentlig sektor med høj servicekvalitet, hvor borgere og virksomheder er i centrum.” (Regeringen et al, 2004: s. 4).

Mål - Fem pejlemærker (Regeringen et al, 2004: s. 4-7):

1. Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum.
2. Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer.
3. Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt.
4. Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel it-infrastruktur.
5. Offentlige ledere skal gå forrest og sikre, at deres organisation kan realisere visionen.

Ad 1: Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum

”Det er helt centralt, at digital forvaltning anvendes til at skabe en offentlig sektor, hvor borgere og virksomheder oplever, at udbuddet af serviceydelser er sammenhængende, og at løsningen af opgaver tager udgangspunkt i deres behov.” (Regeringen et al, 2004: s. 4)

”Inden udgangen af 2006 er målene at: Mindst 60 pct. af befolkningen bruger offentlige digitale serviceydelser; Mindst 95 pct. af alle virksomheder bruger offentlige digitale serviceydelser; Mindst 60 pct. af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra borgere og virksomheder digitalt; Øge borgernes og virksomhedernes tilfredshed med sammenhængen i

serviceydelserne/opgaveløsningen; Øge borgernes og virksomhedernes tilfredshed med offentlige digitale serviceydelser.” (Regeringen et al, 2004: s. 4f)

Ad 2: Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer

”Investeringer i digital forvaltning skal kunne betale sig. Digitaliseringsprojekter skal derfor omsætte sig enten i øget kvalitet i den offentlige service i form af bedre produkter, hurtigere sagsbehandlingstid, færre fejl m.v., og/eller i at den samme service kan leveres ved brug af færre ressourcer.” (Regeringen et al, 2004: s. 5)

”Inden udgangen af 2006 er målene at: Mindst 75 pct. af alle digitaliseringsprojekter frigør ressourcer, og at mindst 25 pct. i høj grad gør det; Øge borgernes og virksomhedernes tilfredshed med den offentlige servicekvalitet; Nedbringe den samlede sagsbehandlingstid på de mest hyppige sager.” (Regeringen et al, 2004: s. 5)

Ad 3: Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt

”Den offentlige sektor skal gå forrest ved selv at arbejde og kommunikere digitalt – både internt og i forhold til borgere og virksomheder. De seneste år er der arbejdet målrettet med initiativer, der fokuserer på, at flere arbejdsprocesser understøttes og udføres digitalt. Sidstnævnte kræver ofte holdningsbearbejdelse og kompetenceudvikling.” (Regeringen et al, 2004: s. 5)

”Inden udgangen af 2006 er målene at: Mindst 80 pct. af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra andre myndigheder digitalt; Mindst 60 pct. af alle offentlige myndigheder kan kommunikere sikkert digitalt med øvrige myndigheder, borgere og virksomheder; Mindst 60 pct. af alle offentlige myndigheder har elektronisk sagsstyring; Mindst 40 pct. af alle offentlige myndigheder foretager indkøb digitalt med digital fakturering.” (Regeringen et al, 2004: s. 5f)

Ad 4: Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel it-infrastruktur

I strategien ses det som centralt, myndighederne arbejder i åbne standarder for filformater og dataudveksling, da det sikrer den offentlige sektor som helhed et stort udbud af løsninger og konkurrence mellem leverandører. (Regeringen et al, 2004: s. 6)

”For at øge borgernes og virksomhedernes anvendelse af selvbetjeningsløsninger skal fremtidige offentlige IT-systemer udformes, så digital adgang til egne dataprioriteres højt. Offentlige myndigheder skal, hvor det er muligt og ønskeligt, kunne genbruge data på tværs, og lovgivningen skal tilrettes, så den bedst muligt understøtter digitale løsninger.” (Regeringen et al, 2004: s. 6)

”Inden udgangen af 2006 er målene at: Højst 15 pct. Af alle offentlige myndigheder angiver mangel på fælles offentlige løsninger som en barriere af stor betydning; Højst 15 pct. af alle offentlige myndigheder angiver mangel på fælles offentlige standarder som en barriere af stor betydning; Højst 15 pct. af alle offentlige myndigheder angiver mangel på tilpasning af lovgivningen som en barriere af stor betydning; Mindst 90 pct. af alle offentlige myndigheder har en ajourført IT-strategi, der dækker service, ledelsesgodkendt sikkerhedspolitik, infrastruktur mv.; Der er samlet udstedt mindst 1,1 mio. certifikater for digital signatur til borgere, medarbejdere og virksomheder, der opfylder OCES⁶; Mindst 80 pct. af de offentlige myndigheder, der indkøber eller udvikler nye ESDH løsninger, skal anvende de standarder og anbefalinger, det fælles offentlige ESDH projekt (FESD) offentliggør; Færrest mulige offentlige myndigheder angiver, at adgang til relevante data hos en offentlig samarbejdspartner er en barriere.” (Regeringen et al, 2004: s. 6f)

Ad 5: Offentlige ledere skal gå forrest og sikre, at deres organisation kan realisere visionen

Under dette punkt pointeres, at strategiens mål og visioner er ambitiøse, og at realiseringen af dem kræver en betydelig indsats fra alle offentligt ansatte. Samtidig slås det fast, at såvel topledelsen som øvrige leder skal engagere sig i arbejdet med digital forvaltning.

”Det er ledelsen, der skal fortælle, hvorfor det er nødvendigt at gennemføre et digitaliseringsprojekt, og de skal sætte sig mål for projektet og sørge for, at disse bliver indfriet.” (Regeringen et al, 2004: s. 7)

⁶ Det tidligere Videnskabsministerium udarbejdede en fælles offentlig standard for certifikater. Standarden hedder OCES, Offentlige Certifikater til Elektronisk Service.

”Inden udgangen af 2006 er målene at: Højst 10 pct. af offentlige myndigheder angiver mangel på politisk vilje og klare mål som en barriere af stor betydning; Højst 20 pct. af offentlige myndigheder angiver disponering af ressourcer til arbejdet med digitalisering som en barriere af stor betydning; Mindst 75 pct. af alle digitaliseringsprojekter fører til en forenkling af arbejdsgange, og mindst 25 pct. gør det i høj grad; En høj andel af offentlige myndigheder angiver, at digitalisering indgår i deres effektiviseringsstrategi, resultatkontrakt og/eller handlingsplan for institutionen; En høj andel af topledelsen i offentlige institutioner (udover IT-ledelsen) har eller har haft en formel rolle i organisationens egne digitaliseringsprojekter (som styregruppeformænd, projekterejere eller lignende)” (Regeringen et al, 2004: s. 7)

Missioner - Seks indsatsområder (Regeringen et al, 2004: s. 12-15):

1. Sikre og måle realiseringen.
2. Styrke ledelse og kompetence.
3. Forny organisering og samarbejdskultur.
4. Forbedre kommunikation og videndeling.
5. Udvikle incitamenter og finansiering.
6. Udbygge infrastruktur.

Ad 1: Sikre og måle realiseringen

”Digitaliseringen af den offentlige sektor skal give værdi forbrugere, myndigheder og medarbejdere—og værdien skal kunne måles konkret ved f.eks. serviceforbedring (kortere svartider, færre fejl), omkostningsreduktion (mindre tidsforbrug), øget tilfredshed hos borgere og virksomheder (ensartethed, gennemsigtighed, kontrol/ejerskab i forhold til egne data) og en højere medarbejdertilfredshed på områder, hvor arbejdsgangene er blevet digitaliseret. Der er brug for at opbygge fællesmetoder omkring procesbeskrivelser og effektmålinger, som kan hjælpe den enkelte offentlige myndighed i digitaliseringsbestræbelsen.” (Regeringen et al, 2004: s. 12)

Ad 2: Styrke ledelse og kompetence

”Projekt Digital Forvaltning ønsker at sikre, at rammerne for, at ledelse og medarbejdere har de nødvendige kompetencer og incitamenters til at indføre og videreudvikle digital forvaltning, er til stede, så der skabes værdi i forhold til servicen og fortsat kompetenceudvikling.” (Regeringen et al, 2004: s. 12)

Ad 3: Forny organisering og samarbejdskultur

”Udgangspunktet for at skabe en sammenhængende og brugerorienteret offentlig sektor er kendskab til brugerens behov, og en organisering af de offentlige institutioner der kan imødekomme dette behov effektivt. Det kan betyde, at offentlige services skal struktureres omkring særlige livsfaser eller begivenheder for brugeren, der går på tværs af traditionelle forvaltningsopdelinger. Yderligere kan det betyde, at visse dele af produktionen lægges helt uden for offentligt regi.” (Regeringen et al, 2004: s. 12f)

Ad 4: Forbedre kommunikation og videndeling

Kommunikation identificeres i strategien som nøglen til enhver organisatorisk forandring og det fremhæves at:

”[...] at alle interessenter i processen mod den digitale forvaltning må påtage sig forpligtelsen til generelt at fremme kendskabet og opslutningen til tværgående og samlende initiativer”. (Regeringen et al, 2004: s. 13)

”Den offentlige sektor har en unik base af erfaringer med samarbejde, serviceudvikling og teknologianvendelse, som bør kunne anvendes bedre.” (Regeringen et al, 2004: s. 13)

Ad 5: Udvikle incitamenters og finansiering

Da finansiering og mangel på medarbejdere til projekterne angives som en væsentlig hindring for digitaliseringsprojekter, foreslås det i strategien, at man forsøger at tilvejebringe en række simple

modeller for finansiering, som kan sørge for, at lokale kortsigtede løsninger, der ikke understøtter visionen om en sammenhængende offentlig sektor, undgås. Desuden vil man sikre, at finansieringen indeholder incitamentter der motiverer til efterlevelse af strategiens mål (Regeringen et al, 2004: s. 13)

Ad 6: Udbygge infrastruktur

I dette sidste punkt fremhæves det igen at Danmark allerede er godt på vej med at opbygge en robust og sammenhængende infrastruktur, men er der stadig er rum for forbedring:

”Der er således behov for på en række områder at etablere et fælles sprog, som kræver, at dataformater i den enkelte myndighed lever op til en fælles, åben, national standard. Tillige er det centralt, at den enkelte institutions IT-udvikling harmonerer med udviklingen af en fællesoffentlig IT-arkitektur, som muliggør integration mellem forskellige IT-systemer.” (Regeringen et al, 2004: s. 14)

5.1.3 Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010. Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde

I strategiens indledning skrives det, at den offentlige sektor skal levere en bedre, mere sammenhængende og effektiv digital service til borgere og virksomheder – helt i tråd med de overordnede linjer i de to forudgående strategier. Der argumenteres for at digital forvaltning har bevæget sig langt de foregående år, og at digitalisering nu endelig er en naturlig del af opgavevaretagelsen overalt i den offentlige sektor. Argumentet om at Danmark fortsat indtager en global førerposition indenfor digital forvaltning, og at det er en position vi skal fastholde og udvikle, finder også sin plads her. Det ”nye” er, at kodeordene der kan løfte digitaliseringen til et nyt niveau er prioritering og koordinering – fokus er således stadig på realisering af digitaliseringens gevinster (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 4).

Én vision: ”De digitale muligheder skal udnyttes endnu bedre. Den offentlige sektor skal levere en bedre, mere sammenhængende og effektiv digital service til borgere og virksomheder. Den ambition skal digitaliseringsstrategien løfte.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 4).

Mål – tre strategiske indsatsområder (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s.5-7):

1. Bedre digital service.
2. Øget effektivisering gennem digitalisering.
3. Stærkere forpligtende samarbejde om digitalisering.

Ad 1: Bedre digital service

Digitalisering skal ske på de områder hvor den har størst effekt for borgere og virksomheder.

”Digitaliseringen skal gøre den offentlige service lettere tilgængelig for borgere og virksomheder og øge graden af selvbetjening.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

”Bedre digital service betyder dermed, at de offentlige ydelser i højere grad skal være individuelle og sammenhængende, så de understøtter de enkelte borgere og virksomheders dagligdag, uafhængigt af den bagvedliggende forvaltningsmæssige organisering. Samtidigt skal udformningen af ydelserne også sikre, at borgerne føler sig trygge ved de digitale kanaler.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

Ad 2: Øget effektivisering gennem digitalisering

Konteksten er stadig den samme: ”De grundlæggende samfundsforhold nødvendiggør en tilpasning og udvikling af den offentlige sektor. Befolkningsudviklingen gør, at andelen af danskere i den erhvervsaktive alder falder i den kommende strategiperiode.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

Den offentlige sektor fortsat udsat for øgede krav: ”Samtidigt vil den offentlige sektor møde øgede krav om valgmuligheder, gennemsigtighed og kvalitet.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

”De offentlige myndigheder skal arbejde mere systematisk med at realisere gevinster i forbindelse med digitaliseringsprojekter, bl.a. gennem forandringsledelse og organisatoriske tilpasninger.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

”Der skal sættes mål og følges op på brugen af de digitale løsninger og fællesoffentlige standarder. Og der vil blive lagt vægt på at anskueliggøre nytteværdien i gennemførte digitaliseringsprojekter.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

Ad 3: Stærkere samarbejde skal skabe digital sammenhæng

Målet om at opnå et stærkere forpligtende samarbejde om digitalisering, vurderes i strategien fortsat som værende af afgørende betydning for den måde hvorpå den offentlige sektor organiserer digitaliseringen.

”Der er behov for et stærkere tværgående engagement og samarbejde både inden for den offentlige sektor og imellem det offentlige og det private marked.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 7)

Ansvar ligger stadig hos den enkelte myndighed: ”Øget samarbejde og koordinering ændrer dog ikke ved, at den væsentligste indsats i forhold til den videre digitalisering fortsat ligger i de konkrete digitaliserings- og moderniseringstiltag hos den enkelte kommune, region og statslige organisation. De enkelte myndigheder har ansvaret for, at det sker.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 7)

”For at sikre den bedste og billigste udvikling af offentlige digitale løsninger skal markedet udnyttes og inddrages i den offentlige it-udvikling.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 7)

Missioner – tolv målsætninger og initiativer der skal sikre 1) bedre digital service, 2) øget effektivisering og 3) stærkere samarbejde og digital sammenhæng (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s.9-22):

1. Digitaliseringen skal gøre den offentlige service lettere tilgængelig for borgere og virksomheder.
2. Sammenhængende services med borgere og virksomheder i centrum.
3. Fokuseret og målrettet kommunikation med borgere og virksomheder.
4. Brugerdreven serviceudvikling.
5. Sikker og tryk håndtering af data i den offentlige sektor.
6. Fra administration til borgernær omsorg og service.
7. Omdrejningspunktet skal være de organisatoriske forandringer.
8. Gevinsterne skal kvantificeres og dokumenteres.
9. En fælles retning kræver flere fælles beslutninger.
10. Udgangspunktet for digitalisering er de enkelte domæneområder.
11. Den offentlige sektors it-systemer skal tale samme sprog.

12. Fælles udvikling indebærer fælles drift.

Ad 1: Digitaliseringen skal gøre den offentlige service lettere tilgængelig for borgere og virksomheder

”Den digitale kommunikation skal foregå, når det er belejligt og på måder, som borgerne og virksomhederne oplever som værdifulde og målrettede. Denne ambition er først opfyldt, når borgerne og virksomhederne i videst mulig omfang kan betjene sig selv og nemt følge sine egne sager.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 9)

Herudover argumenteres der for, at al skriftlig kommunikation med den offentlige sektor skal kunne foregå digitalt. For at kontakten til borgere og virksomheder kan blive så smidig og effektivt som muligt:

”... skal der ske en automatisering eller forenkling af de bagvedliggende forretningsprocesser på alle områder. Systemer skal endvidere kunne kommunikere med hinanden, hvor det er muligt, og hvor det giver service- og forretningsmæssig mening.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 9)

Ad 2: Sammenhængende services med borgere og virksomheder i centrum

Her videreføres sporet fra de forrige strategier. En ny målsætning er:

”... at videreudvikle de offentlige portaler, så de bliver centrale kontaktflader mellem borgere, virksomheder og den offentlige sektor.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10)

Herudover fremhæves det, at der i strategiperioden vil:

”... blive igangsat et arbejde med væsentlige borger- og virksomhedsforløb, der skal forbedre servicetilbud, dataanvendelse, effektivisering af sagsbehandling samt forenkling af de eksisterende regler. På samme vis skal der arbejdes målrettet for, at udveksling af data på tværs af myndigheder sker digitalt.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10)

Endeligt fremhæves målsætningen om, at borgere og virksomheder i videst muligt omfang kun skal aflevere data én gang til det offentlige. Således skal genbrug af data på tværs af sektorer og myndighedsniveauer sikres gennembedre adgang til fællesoffentlige nøgledata – og som i de foregående strategier nævnes også her behovet for generelle fællesoffentlige standarder for data (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10).

Ad 3: Fokuseret og målrettet kommunikation med borgere og virksomheder

Til dette punkt skrives der:

”De offentlige myndigheder skal i den kommende strategiperiode arbejde med en fokusering af kommunikationskanalerne over for borgerne og virksomhederne.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10)

Således skal borgere og virksomheder opleve at de får afklaring eller en afgørelse af deres sag ved første kontakt med den offentlige sektor. Desuden skal brugerne tilskyndes til at bruge de billigste kanaler. I en analytisk sammenhæng er det her værd at bemærke, at der skrives om ”brugere” – en term som sætter borgere og virksomheder i samme kategori.

Endeligt bemærkes det at der er behov for løbende evaluering af brugen af de forskellige kanaler:

”For at fastholde borgere og virksomheder i deres brug af digitale services er det nødvendigt løbende at følge op på brugen af den digitale kommunikation, dels for at forbedre servicen, dels for at opfange nye behov hos brugerne.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10)

Herudover påpeges det at mulighederne for at gøre digital kommunikation obligatorisk bør undersøges:

”Eksempelvis skal det på uddannelsesområdet undersøges, om det kan gøres obligatorisk at bruge digitale selvbetjeningsløsninger, når der skal ansøges om uddannelsesstøtte.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12) Et tiltag som i dag er implementeret med stor succes.

Ad 4: Brugerdreven serviceudvikling

”Kun i tæt kontakt med borgere og virksomheder er det muligt at tilrettelægge relevante servicetilbud, så de opfylder de væsentligste behov.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12)

”Erfaringer med innovation i den private sektor viser imidlertid, at et grundigt kendskab til brugernes behov og ønsker er centralt, hvis man skal have succes med at udforme ydelser, der opfattes som nytteskabende.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12)

”De forskellige traditioner mellem den private og den offentlige sektor for involvering af borgere og virksomheder er en af årsagerne til, at private digitale services er mere benyttede.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12)

”Brugernes behov og ønsker skal i højere grad inddrages i udviklingen af de offentlige digitale løsninger.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12)

Ad 5: Sikker og tryk håndtering af data i den offentlige sektor

Det fremhæves under dette punkt i strategien, at borgere og virksomheder i Danmark generelt har stor tillid til den offentlige sektor, men at det er afgørende for digitaliseringen, at denne tillid opretholdes og udbygges i fremtiden. Derfor skal informationer og tjenester være både tilgængelige og beskyttede:

”... således at alle kan have tillid til, at de er korrekte, pålidelige og behandles med den fornødne fortrolighed.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12)

Det fremhæves deslige at:

”... en forbedret og brugervenlig løsning til digital signatur i løbet af strategiperioden udbredes til borgere og virksomheder” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 12). Det vi i dag kender som NemID.

Ad 6: Fra administration til borgernær omsorg og service

”Den danske offentlige sektor skal være blandt de bedste i verden til at udnytte teknologi til at effektivisere opgaveløsningen.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 15)

Kort fortalt er her tale om behovet for at flytte ressourcer fra administration til borgernær service, som følge af de udfordringer som den demografiske udvikling medfører. Men det fremhæves også at:

”Myndighederne oplever allerede i stigende grad, at digitaliseringsprojekter frigør ressourcer og bidrager til at forenkle arbejdsgangene.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 15)

Samtidig skal der arbejdes med automatisering eller forenkling af administrative rutiner og arbejdsopgaver så der kan sikres hurtig sagsbehandling:

”Samtidigt skal flere af borgerne og virksomhedernes henvendelser, ansøgninger mv. til det offentlige kunne behandles og afgøres digitalt, så snart det offentlige har modtaget de nødvendige oplysninger.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 15)

Ad 7: Omdrejningspunktet skal være de organisatoriske forandringer

Dette er et i analytisk sammenhæng interessant punkt. Der er her for alvor fokus på, at digitalisering ikke bare indebærer implementeringen af ny teknologi, men at man også er nødt til at omlægge de bagvedliggende organisationsstrukturer:

”De største gevinster opnås kun, hvor digitaliseringsinitiativer ses i sammenhæng med gennemførelsen af organisatoriske forandringer og ændrede arbejdsgange.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 15)

Det fremhæves, at effektiv digitalisering som skaber mere kvalitet for pengene forudsætter vedholdende ledelsesmæssig opmærksomhed:

”Målrettet forandringsledelse er således en helt afgørende forudsætning for realiseringen af de fulde potentialer ved digitaliseringen.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 15)

Digitalisering fremhæves endvidere som et centralt element i de offentlige organisationers samlede strategier for opnåelse af øget kvalitet og effektivisering.

Ad 8: Gevinsterne skal kvantificeres og dokumenteres

Dette punkt omhandler hvordan evalueringen af digitaliseringsprojekter skal udformes. Evaluering er nødvendigt da:

”Fortsat opbakning til modernisering gennem digitalisering forudsætter, at de enkelte digitaliseringsinitiativer kan betale sig i form af bedre service og/eller omkostningsreduktioner.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 16)

Ad 9: En fælles retning kræver flere fælles beslutninger

”For at sikre sammenhæng og for at kunne prioritere digitaliseringsindsatsen bedre skal flere beslutninger træffes i forpligtende fællesskaber.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 19)

Ad 10: Udgangspunktet for digitalisering er de enkelte domæneområder

”Med domæner tænkes på større, velafgrænsede områder af den offentlige sektor, hvor de opgaver, der skal løses i forhold til borgere og virksomheder, optræder i velafgrænsede sammenhænge på tværs af ressortområder, myndighedsniveauer og relevante parter.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 19)

”Digitaliseringen skal baseres på den rette balance mellem relevante fælles bindende beslutninger og decentral selvbestemmelse både i staten, regionerne og kommunerne. Udgangspunktet vil være, at opgaver og ansvar for digitalisering placeres så tæt på de enkelte myndigheder som muligt.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 20)

Ad 11: Den offentlige sektors it-systemer skal tale samme sprog

”Den offentlige sektor skal både gennem dannelse af tværgående projekter og fælles, generelle tiltag samstemme it-udviklingen. Målet er at holde udviklingsomkostningerne nede og fremme mulighederne for at genbruge data.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 21)

”For at sikre den størst mulige forretningsmæssige og it-mæssige sammenhæng i de borger- og virksomhedsbaserede ydelser og services vil de enkelte myndigheder herudover blive forpligtet til at følge et samlet sæt krav og anbefalinger, når der etableres nye tværgående digitale løsninger til brug for de fællesoffentlige portaler.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 21)

Ad 12: Fælles udvikling indebærer fælles drift

”Hvor administration og services over for borgere og virksomheder hænger tæt sammen på tværs af myndigheder, vil det være hensigtsmæssigt, at udvikling, implementering og drift af standarder og services håndteres i tværgående fællesskab.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 21)

Dette forudsætter veldefineret ansvars- og rollefordeling mellem de involverede myndigheder.

5.1.4 Den Digitale Vej til Fremtidens Velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015

Vision: ”Med denne nye fælles digitaliseringsstrategi ønsker Regeringen, kommuner og regioner at sætte endnu mere fart på at anvende digitalisering til at forny den offentlige sektor og gøre den mere effektiv. Vi skal bruge vores digitale førerposition til at tage de næste store skridt på den digitale vej til fremtidens velfærd.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 3).

Mål – tre hovedspor i strategien (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s.5-7):

1. Slut med papirblanketter og brevpost.
2. Ny digital velfærd.
3. Tættere offentligt digitalt samarbejde.

Ad 1: Slut med papirblanketter og brevpost

Her videreføres selvbetjeningstankegangen, som tager udgangspunkt i antagelsen om at disse normalt er billigere end andre løsninger, og det fremhæves at:

”I de offentlige myndigheder er der mange ressourcer at spare ved at benytte de kanaler, som sikrer den mest omkostningseffektive betjening af borgere og virksomheder. En anmeldelse af flytning er fx op til 30 gange dyrere, når borgerne møder op personligt, end når de betjener sig selv på nettet.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 5)

Desuden fremhæves det at:

”For borgerne vil det frem mod 2015 blive obligatorisk at bruge de digitale løsninger i deres skriftlige kommunikation med de offentlige myndigheder.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 5)

Det pointeres, at dette markante skridt i digitaliseringen vil kræve en vis tilvænning blandt borgerne, men endnu vigtigere, en betydelig omstilling hos myndighederne.

I forhold til virksomheder bemærkes det at:

”Virksomhederne vil fremover få lettere adgang til en række offentlige data og digitale løsninger. På den måde vil den offentlige digitalisering åbne nye forretningsmuligheder og bidrage til væksten i det private erhvervsliv.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 5)

Ad 2: Ny digital velfærd

I dette spor i strategien argumenteres der for, at:

”I takt med it og teknologiens stigende betydning i vores samfund vil fremtidens velfærd forbedres og effektiviseres ved, at digitaliseringsindsatsen for alvor tager fat på vores folkeskoler, sundhed og omsorgen for børn, ældre og udsatte grupper.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 6)

I store hovedtræk er her tale om, at man ønsker at bringe digitale løsninger ind i den borgernære service på en række områder, herunder folkeskolen, sundhedssektoren, beskæftigelsesindsatsen m.m. Der argumenteres for, at der er store gevinster at hente på disse områder, da det er her at langt de fleste offentligt ansatte arbejder, og her hovedparten af ressourcerne finder anvendelse.

Det pointeres, at de rette værktøjer er afgørende for at de offentligt ansatte får et bedre grundlag for at træffe de rigtige beslutninger:

”Det betyder mindre spildtid og øget kvaliteten i den offentlige service.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 6)

Ad 3: Tættere offentligt digitalt samarbejde

Sporet omhandlende tættere offentligt digitalt samarbejde er ført videre i denne strategi, og det slås fast at:

”De fælles digitale løsninger, som staten, regioner og kommuner har udviklet og stadig udvikler sammen, skal være den helt naturlige platform for myndighedernes digitaliseringsindsats.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 7)

Pointen herved er at understrege, at man ikke ønsker at den enkelte myndighed eller institution udvikler egne systemer på områder, hvor der allerede findes gode fælles løsninger (Regeringen, KL

& Danske Regioner, 2011: s. 7). Det er altså et spørgsmål om at undgå dobbeltarbejde i udviklingen af systemer.

Missioner – tolv fokusområder (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s.13-41):

1. Effektiv digital kommunikation med borgerne.
2. Lettere vej til vækst for virksomhederne.
3. Folkeskolen skal udfordre den digitale generation.
4. Effektivt digitalt samarbejde med patienterne.
5. Fart på brugen af teknologi i den sociale indsats.
6. En digital, effektiv og forenklet beskæftigelsesindsats.
7. Digitale universiteter.
8. Effektiv miljøforvaltning på et fælles grundlag.
9. Robust digital infrastruktur.
10. Fælles grunddata for alle myndigheder.
11. Digitaliseringsklar lovgivning.
12. Fremdrift og fællesoffentlig styring.

Ad 1: Effektiv digital kommunikation med borgerne

Her argumenteres for at erfaringerne med selvbetjeningsløsninger fra både den private og den offentlige sektor (SKAT, netbankerne, og bibliotekerne) taler et tydeligt sprog:

”Borgerne kan og vil gerne betjene sig selv på nettet, hvis det er nemt, brugervenligt og giver værdi.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 14)

Ad 2: Lettere vej til vækst for virksomhederne

Her er tale om en videreførelse af argumentet fra de andre strategier om, at øget digitalisering skal være med til at give hurtigere sagsbehandling, og dermed lette de administrative byrder for

virksomhederne – hensigten er at dette vil være med til at hjælpe virksomhederne til at skabe vækst. Dog fremhæves det at:

”De fleste virksomheder har hørt om dem [selvbetjeningsløsningerne], men en del synes, at løsningerne er for svære at finde og bruge – blandt andet fordi de ligger på mange forskellige hjemmesider og er udformet på forskellige måder.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 18)

Ad 3: Folkeskolen skal udfordre den digitale generation

Her er tale om et ny konkret mission hvad angår digitaliseringsstrategierne. Der argumenteres for, at nutidens skoleelever ikke betragter computeren, mobiltelefoner og internet som nye teknologier, og at det derfor vil være oplagt at inddrage disse mere i undervisningen. Også her forventes implementeringen af ny teknologi at have effekt på arbejdsprocesser, og hvis de digitale læremidler inddrages fornuftigt i undervisningen, har man således en forventning om at det vil bidrage til at motivere eleverne og inddrage dem mere aktivt i undervisningen (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 22).

Herudover fremhæves at:

”It har også et stort potentiale til at frigøre ressourcer til mere og bedre undervisning samt give lærerne mere tid til de enkelte elever. Målet er, at lærerne i 2015 benytter digitale læremidler og nye teknologier til at understøtte deres forberedelse, undervisning, gennemførelse af test og eksaminer mv. i et sådan omfang, at de mærkbart kan frigøre mere tid til elevernes læring.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 22)

Ad 4: Effektivt digitalt samarbejde med patienterne

Her er der ligeledes tale om et nyt område, og det er i nogen udstrækning de samme hensyn som ligger til grund for argumentationen. Sundheds-IT skal lette dagligdagen og øge kvaliteten i serviceniveauet. Der lægges her også vægt på, at de bedste løsninger skal udbredes på tværs af sundhedsvæsenet via en tættere koordination de enkelte myndigheder imellem (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 24).

Ad 5: Fart på brugen af teknologi i den sociale indsats

Endnu et nyt område, og i hovedtræk er det de samme generelle overvejelser som præsenteres. Målet er i videst muligt omfang at gøre borgerne selvhjulpne, så presset på den offentlige sektor mindskes. Der argumenteres endvidere for, at selvbetjeningsløsninger i den sociale indsats kan give borgerne øget tryghed, større livskvalitet og mere handlerum (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 26).

Ad 6: En digital, effektiv og forenklet beskæftigelsesindsats

Endnu engang et nyt område, og endnu engang nogenlunde samme hensyn som ligger til grund for argumentationen. Således fremhæves:

”Mere udbyggede selvbetjeningsløsninger for de ledige, der er tilknyttet jobcentret, vil give den enkelte borger større indsigt i egen sag og dermed et bedre grundlag for dialogen med jobcentret om at komme i job.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 28)

Udbetalingen af ydelser bliver også behandlet i dette punkt i strategien:

”På en række områder, hvor borgerne modtager ydelser fra det offentlige, skal det være helt slut med ansøgningsskemaer, tro og love-erklæringer samt kopier af lønsedler og årsopgørelser mv. I stedet skal de offentlige myndigheder bruge de informationer om fx borgernes indkomst, som allerede er registreret i centrale databaser.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 28)

Ad 7: Digitale universiteter

Næste punkt på dagsordenen for den nye digitale velfærd er universiteterne. Her fremhæves det, at universiteterne skal være digitale ”fra optagelse til eksamensbevis” – altså fra ansøgning om optagelse, og til udlevering af eksamensbevis. Herudover fremhæves også samarbejdsargumentet, og det fremgår af strategien, at man vil opfordre universiteterne til at:

”... sammentænke deres respektive systemer og bruge den fællesoffentlige infrastruktur, så gode løsninger bliver udbredt til alle universiteterne.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 28)

Ad 8: Effektiv miljøforvaltning på et fælles grundlag

Det sidste fokusområde under overskriften ”Ny digital velfærd” er miljøforvaltningen. Her tænkes en effektiv tilgang til miljødata at kunne nedsætte sagsbehandlingstiden betydeligt, med positive effekter for borgere og virksomheder som direkte afledt effekt. Der argumenteres for ét samlet system til administrationen af grunddata:

”Det er også dyrt og vanskeligt for de offentlige myndigheder at vedligeholde mange forskellige systemer og databaser, hvor de samme oplysninger skal registreres flere steder.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 32)

Ad 9: Robust digital infrastruktur

I dette fokusområde præsenteres argumentation for hvordan bedre infrastruktur giver bedre service, og at infrastrukturen derfor skal udbygges og konsolideres. Der argumenteres for, hvordan der kan opstå en positiv spiral, når borgere og virksomheder oplever en mere sammenhængende brugeroplevelse, der igen stimulerer til øget anvendelse af de digitale kanaler (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 36). De allerede kendte perspektiver på sikkerhed, løsningernes udbredelse osv. præsenteres også her.

Ad 10: Fælles grunddata for alle myndigheder

Dette fokusområde trækker på mange af de samme argumenter som er blevet præsenteret i de tidligere strategier. Således fremhæves igen fordelene ved fælles grunddata, og der argumenteres for, at grunddata er fundamentet for en effektiv offentlig sektor, hvis de i tilstrækkelig grad er tilgængelige for offentlige myndigheder, borgere og virksomheder (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 38).

Ad 11: Digitaliseringsklar lovgivning

Fokusområdet om digitaliseringsklar lovgivning har før været behandlet i strategierne, men ikke som et selvstændigt fokusområde. Det har således været et delelement i en række andre missioner. I strategien fremhæves det at:

”Mange af landets love er udarbejdet i en tid, hvor de digitale teknologier spillede en mindre rolle i den offentlige forvaltning. Når vi skruer op for de digitale ambitioner og breder teknologien ud til nye områder, opstår der uundgåeligt nye juridiske problemstillinger.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 40). Dermed opstår der behov for at tilpasse lovgivningen til den digitale tidsalder.

Ad 12: Fremdrift og fællesoffentlig styring

Dette fokusområde er også til dels en genganger. Således argumenteres der for en stærkere koordination myndighederne imellem i implementeringen af strategiens initiativer. Desuden ligger der vægt på, at målsætningerne opnås gennem samarbejde:

”Realisering af målsætningen handler mindre om at udvikle nye store it-løsninger og mere om at sikre en mere konsekvent og systematisk udbredelse af de fælles løsninger, der er etableret de senere år. Det stiller store krav til en stærk decentral implementeringskapacitet, men også en centralt fokuseret koordinationsindsats.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2011: s. 42)

6. Analyse af myter

I dette afsnit præsenterer jeg de myter som man kan udlede af strategiernes vision, mål og missioner som blev beskrevet i analysens første del. Således skal vi se på myter om teknologiens generelle natur, myter om ny og bedre offentlig forvaltning, myter om teknologisk fremskridt og rationalitet, myter om digital forvaltning som rationel informationsplanlægning og sidst, men ikke mindst, myter om karakteren af, og relationen mellem offentlige organisationer og borgere – myter om borgeren som handlekraftig forbruger. Jeg har i min fremstilling af myterne begrænset mig til et minimum, for at illustrere de mest potente pointer. Det er min forhåbning at dette ikke vil komme til at mudrer det overordnede billede af myterne i strategierne til, men blot vil fremme overskueligheden.

6.1 Myter der omhandler teknologiens generelle natur

Når man læser digitaliseringsstrategierne får man et overordnet indtryk af, at der herigennem forsøges at kaste en mere positiv perspektiv på digital forvaltning, ved at fokusere på de positive effekter. Vi så i den første strategi argumentet om at:

”Mange offentlige myndigheder og institutioner mangler viden, erfaring og kompetence vedrørende omstilling til digital forvaltning, herunder gennemførelsen af større IT-projekter. Det medfører, at de ofte er tilbageholdende med at igangsætte større udviklingsprojekter, eller at omstillingsprojekterne ikke når de ønskede resultater.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 18). Påstanden er altså, at offentlige organisationer er blevet skræmt af deres dårlige oplevelser med omstillings- og udviklingsprojekter, og derfor er de tøvende med at igangsætte nye projekter. Her er således tale om, at man forsøger at bekæmpe *technology ephemeral*-myten, som man mener præger den offentlige sektors opfattelse af IKT. Jeg vil argumentere for, på baggrund af analysen af strategiernes vision, mål og missioner, at der i strategierne kan findes spor af *perverse/tolerant* opfattelsen, da man vedblivende argumenterer for den digitale forvaltnings mange gode, men heller ikke fornægter at der er udfordringer forbundet hermed.

Der er dog også elementer der peger i anden retning. Eksempelvis kan det nævnes, at det store fokus i de senere strategier på ledelse af digitaliseringsprocessen, peger på, at der er tale om *technology capricious* – altså myten om *lunefuld teknologi*. Her halser den offentlige sektor efter

udviklingen i den private sektor, hvilket til dels er sandt på en række områder. Eksempelvis forklares det hvordan netbank-succesen i den private sektor har været med til at forme borgernes forventninger til den offentlige servicelevering.

Opsamlende skal det siges om myterne om teknologiens generelle natur, at strategierne kan siges at indeholde elementer fra alle fire overordnede myter, alt afhængigt af konteksten.

6.2 Myter om digital forvaltning som den offentlige sektors redning (*ny og bedre offentlig forvaltning*)

Der er i digitaliseringsstrategierne en række forestillinger om hvad digitalisering af administrative arbejdsprocesser, strukturer og rutiner kan bidrage til i den offentlige forvaltning. Blandt andet kan nævnes at omlægningen af traditionelle serviceformer til digitale serviceydelser ses som en grundsten i digital forvaltning, og er en forudsætning for at den offentlige sektor kan arbejde fuldt digitalt (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 14). Desuden kunne man nævne den overvældende strøm af påstande om digitaliseringens automatisk afledte effekter, som opnås med minimal indsats. Eksempelvis skrives der i strategierne 2007-2010 og 2011-2015 meget om de positive effekter af at implementere selvbetjeningsløsninger på tværs af fagområder i den offentlige sektor, men ikke meget om hvordan sådanne selvbetjeningsløsninger også hurtigt kan bliver en omkostningsdriver, hvis systemet ikke er robust nok.

Herunder skal det også nævnes, at digitaliseringsstrategiernes tre overordnede spor (effektivitet, kvalitet og samarbejde), også kan karakteriseres som forestillinger, og dermed kan de bære præg af myter. Men som det også er nævnt i teorikapitlet, er det ikke afgørende om myterne er sande eller falske – blot om de er i live eller ej. Og det lader de til at være her, da der ikke gøres meget ud af at beskrive potentielle negative konsekvenser ved at indføre de initiativer som de forskellige strategier ser som løsninger på den offentlige sektors udfordringer. Men når man ser på strategierne samlet, fremstår de som en klar kæde af argumentation for, at digital forvaltning giver mere kvalitet, for færre ressource, gennem horisontalt og vertikalt samarbejde på tværs af den offentlige sektor.

En interessant forestilling fra digitaliseringsstrategien 2007-2010 udgøres af følgende citat:

”Bedre digital service betyder dermed, at de offentliges ydelser i højere grad skal være individuelle og sammenhængende, så de understøtter de enkelte borgere og virksomheders dagligdag,

uafhængigt af den bagvedliggende forvaltningsmæssige organisering.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 6)

Af citatet kan det udledes, at man har en forventning om, at digital forvaltning, i nogen grad betyder at man ikke behøver at tage de samme hensyn til organisatoriske strukturer. Dette er stik imod Bekkers & Homburg (2007) antagelse om, digital forvaltning med ”one-stop-shop”-indgange netop kan være årsag til konflikt i bagkontorerne. Man kan dog argumentere for, at der i strategierne er taget højde for dette gennem det store fokus på samarbejde på tværs af forvaltningsenheder – spørgsmålet er blot om konflikterne i virkelighedens verden, måske er gotiske knuder, som kun kan løse ved at omstrukturere bagkontorerne – og det betyder i sidste ende nok fyring af medarbejdere, hvilket ikke ligefrem ligger op til konstruktivt samarbejde om nye organiseringer i det offentlige.

6.3 Myter om digital forvaltnings transformative potentiale og IKT-systemers automatisk afledte effekter (*teknologisk fremskridt og instrumentalitet*)

I den første digitaliseringsstrategi er der en direkte forventning om, at digitaliseringen af administrative funktioner vil medføre færre hensyn til fysisk og organisatorisk placering (Den Digitale Taskforce, 2002: s.8), som en automatisk afledt effekt af digitaliseringen. Denne tankegang går igen gennem strategierne, og der er talrige lignende eksempler på forventninger til automatiske afledte effekter på tværs af strategierne. Det generelle billede som også tegner sig for disse myter er, at de negative effekter ikke behandles, eller i hvert fald kun i begrænset grad.

Som et eksempel kan vi tage nedenstående citat. Det er arbitrært udvalgt, og kunne være udledt af samtlige strategier:

”Rigtigt gennemført digitalisering muliggør både bedre service og kvalitet og frigør samtidig ressourcer ved, at opgaverne kan udføres mere enkelt og effektivt.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s.5) Citatet afspejler en klar forventning om generiske effekter ved ”rigtig gennemført digitalisering”.

Et eksempel på en forestilling om digital forvaltnings transformative potentiale kan ses afspejlet i nedenstående citat:

”Med den vægt den offentlige sektor har i den samlede samfundsøkonomi skal den digitale forvaltning være et positivt bidrag til udviklingen af et netværkssamfund, som borgere og erhvervsliv kan drage fordel af.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s.6)

Citatet viser, at der af strategien kan udeledes en forventning om, digital forvaltning kan bidrage til udviklingen af et netværkssamfund, med positive afledte effekter for borgere og virksomheder. Det interessante i forhold til dette citat, skal imidlertid findes i, at argumentet ikke senere genfindes i strategierne. Enten er forestillinger om netværkssamfundet, som de første gang blev præsenteret i *Informationssamfundet år 2000*, blevet fejlet væk til fordel for hensyn til højnet servicekvalitet og lavere ressourceforbrug – eller også er forståelsen af netværkssamfundet rykket videre til at være en del af forestillinger og myter om relationen mellem offentlige organisationer og borgere.

6.4 Myter om hvordan det teknologiske potentiale bedst realiseres (*digital forvaltning som rationel informationsplanlægning*)

Helt i tråd med typologien er der talrige eksempler på, især i de to seneste strategier, hvordan forandringsledelse og en række andre tiltag fra den private sektor, skal spille en helt central rolle i realiseringen af digitaliseringens gevinster. Uden at gå mere i dybden føler jeg uden videre jeg kan påstå, at myten lever i bedste velgående i de nationale digitaliseringsstrategier. Der er således en klar forventning om, at man ved at anvende erfaringer fra projektledelse i den private sektor kan realisere digitaliseringspotentialet i den offentlige sektor.

6.5 Myter om karakteren af, og relationen mellem offentlige organisationer og borgere (*borgeren som handlekraftig forbruger*)

Alle fire digitaliseringsstrategier vender tilbage til en enkelt grundsætning: ”med borgere og virksomheder i centrum”. Her er altså helt i tråd med myten om borgeren som handlekraftig forbruger, en forestillingen om, at borgere (og virksomheder) har et klart billede af hvilke services de har behov for, og hvordan de har behov for at få den pågældende service leveret. Der er altså forudindtaget et *perfekt informationsniveau* på efterspørgselssiden, dvs. en forventning om at borgere og virksomheder er bevidste om deres behov og krav til digital forvaltning.

Samtidig kan man spore en opfattelse af, at den offentlige sektor for mange gange har brændt fingrene på omstillingsprojekter generelt, og derfor tøver, når det gælder implementeringen IKT-projekter. Denne opfattelse kan ses i dette citat:

”Mange offentlige myndigheder og institutioner mangler viden, erfaring og kompetence vedrørende omstilling til digital forvaltning, herunder gennemførelsen af større IT-Projekter.” (Den Digitale Taskforce, 2002: s. 18) Således kan man anfægte, at den offentlige sektor sættes i et negativt lys, hvilket i realiteten kan tænkes at kunne påvirke de offentlige ansattes samarbejdsvillighed i digitaliseringsarbejdet.

Samlet set er der sket et skred i opfattelsen af borgerne siden perspektiver for netværkssamfundet blev udbredt i 1990’erne. Det man kunne være bange for i denne sammenhæng er, om det legitimitetsparadoks som Bekkers & Homburg (2007) beskriver. Argumentet er, at trods den øgede servicekvalitet, giver det ikke forvaltningen mere legitimitet. Årsagen hertil skal findes i, at når borgere og virksomheder opfattes som ”kunder i butikken”, ignoreres en række politiske aspekter i serviceydelse karakter. Udfordringen er, et spørgsmål om at inddrage borgere og virksomheder mere i udviklingen af digitale løsninger. Således så vi i digitaliseringsstrategien 2007-2010, at *brugerdreven serviceudvikling* har været inkluderet i strategierne – desværre må vi sige at perspektivet i den nyeste strategi, tilsyneladende er forsvundet.

En interessant udvikling på tværs af strategierne, men som først kan identificeres i 2007-2010 strategien:

”De offentlige myndigheder skal i den kommende strategiperiode arbejde med en fokusering af kommunikationskanalerne over for borgerne og virksomhederne.” (Regeringen, KL & Danske Regioner, 2007: s. 10)

Således skal borgere og virksomheder opleve at de får afklaring eller en afgørelse af deres sag ved første kontakt med den offentlige sektor. Desuden skal brugerne tilskyndes til at bruge de billigste kanaler. Her er det meget interessant, at der skrives om ”brugere” – en term som sætter borgere og virksomheder i samme kategori, og som måske derfor kan være styrende for opfattelsen af relationen mellem digitaliseringsindsatsens mange aktører, men som primært består af den offentlige forvaltning, borgerne og virksomhederne.

Del 4

7. Diskussion af analyseresultater

I dette afsnit vil jeg kort diskutere analyseresultaterne, og komme med forslag til hvordan man kan overkomme nogle af disse myter. I analysen så vi således hvordan forskellige versioner af myterne om digital forvaltning kunne identificeres på tværs af de fire digitaliseringsstrategier. Samlet set består den største risiko forbundet med myteperspektivet, af faren for tab af kobling mellem den parlamentariske styringskædes politiske niveau og administrative niveau. Der er således risiko for organisatorisk hykleri, som jeg kort behandlede i teoriafsnittet. Kort fortalt er der tale om manglende sammenhæng mellem hvad en organisation fortæller omverdenen de foretager sig, og hvad der reelt set foregår i organisationen.

En interessant pointe i forhold til udviklingen af IT-systemer. På baggrund af digitaliseringsstrategierne, vil jeg vove at påstå, at der i arbejdet med digital forvaltning over de seneste ti år, har været et meget stort fokus på gevinstrealisering, fordi effekterne af IKT-projekter netop er udeblevet. Det har medført en høj grad af produktorientering, hvor man i den offentlige sektor har set indad i organisationen for at finde ud af hvilket produkt man kunne producere og levere. Spørgsmålet er måske, om et fremtidigt fokus på procesorientering som læreprocesser i forbindelse med store IKT-projekter, hvor krav til funktionalitet langsomt udfoldes, kan være med til at genskabe det legitimitetstab, som myten om borgeren som handlekraftig forbruger muligvis har forårsaget.

En anden interessant pointe er de gevinster som digital forvaltning stiller i sigte. Digital forvaltning kommer nærmest i strategierne til at fremstå som en ”magisk tryllestav”. Faren herved er, at vi i Danmark, hvor vi er så stolte af at være verdensmestre i digitalisering af administrative processer og strukturer, kommer til at hvile på laurbærrene, og glemmer, at digital forvaltning ikke kommer af sig selv, men kræver mange hårde øvelser udi omstruktureringens fine kunstart. En forhåbning til fremtidens digitaliseringsstrategier må således være, at disse tager højde for, at implementeringen af teknologi ikke bare kommer af sig selv, og at der skal kæmpes for at opnå de afledte positive gevinster.

Vi så også, at myten om at implementeringen af teknologi automatisk skaber effektivitetsgevinster, kan afvises med argumentation om, at implementeringen af ny teknologi ganske vist *kan* give

effektivitetsgevinster, men at der samtidig opstår nye behov for omstruktureringer i arbejdsopgaver og organisationsstrukturer, hvilket kan genere interessekonflikter blandt aktører og sætte nogle aktørgrupper ud af spil – og i sidste ende vil være et mismatch mellem hvad man forventede af projektet, og hvad der kom ud af det, fordi man ikke fuldt ud havde overvejet konsekvenserne.

Et spændende perspektiv, som skal inddrages her, er spørgsmålet om vægtningen af hensyn til effektivitetsgevinster kontra bedre service kontra mere demokrati og åbenhed. Jeg vil argumentere for, at i den perfekte verden kan man få i både pose og sæk – men realiteten er en anden. Således må vi i fremtidige digitaliseringsstrategier, som jeg opfatter det, tage højde for, at vi ikke kan få mere af det ene, uden at få mindre af det andet. Som det så rigtigt pointeres i strategien 2011-2015, er realiseringen af gevinsterne et spørgsmål om prioritering og koordinering. Spørgsmålet er bare hvilken prioritering og koordinering som kommer til at ligge til grund for fremtiden arbejde med digitaliseringsprocesser i den offentlige sektor. Men så længe digitaliseringsindsatsen er forankret i Finansministeriet, skal vi nok forvente at ressourcehensynene vægtes højest.

Overordnet set lader det til at der er et klart skifte i hvad digitaliseringen, som den tager sig ud i digitaliseringsstrategierne, indeholder af delelementer, og hvad der ses som det overordnede formål med digitaliseringsindsatsen. Dette er der i sig selv ikke noget bemærkelsesværdigt ved – strategier ændrer sig over tid efterhånden som de mål de søger, opnås. Det interessante er det skred der er sket fra starten af digitaliseringsindsatsen og så til i dag. Hvor der i rapporten *Informationssamfundet år 2000* var stort fokus på at undgå, at digitaliseringen skulle medføre en opdeling af befolkningen af i a og b hold, er dette perspektiv i dag lagt på hylden. Det samme kan siges i forhold til de demokratiske perspektiver og principper, som præsenteredes i rapporten – de blev med senere tiders strategier kopt ned til gennemskuelighed i serviceudbuddet, med udgangspunkt i opfattelsen af borgeren som kunde i det offentlige butik af velfærdsydelser – Måske vil udviklingens pendul svinge i den modsatte retning næste gang.

8. Konklusion

I dette afsnit svarer jeg på specialets problemformulering, som lød således:

Hvilke myter om digital forvaltning kan, på baggrund af den udvalgte litteratur, udledes af de nationale digitaliseringsstrategier 2001-2011? Hvordan kan man i fremtidige strategier overkomme nogle af de udfordringer, som myteperspektivet fremhæver?

Første del af problemformuleringen søgte således at opstille en typologi for myter om digital forvaltning, som kunne danne udgangspunkt for analysen af de fire digitaliseringsstrategier. I analysen af strategierne kom jeg således frem til at alle fire strategier indeholdte myter om:

- Myter der omhandler teknologiens generelle natur;
- Myter om digital forvaltning som den offentlige sektors redning (*ny og bedre offentlig forvaltning*);
- Myter om digital forvaltnings transformative potentiale og IKT-systemers automatisk afledte effekter (*teknologisk fremskridt og instrumentalitet*);
- Myter om hvordan det teknologiske potentiale bedst realiseres (*digital forvaltning som rationel informationsplanlægning*), samt;
- Myter om karakteren af, og relationen mellem offentlige organisationer og borgere (*borgeren som handlekraftig forbruger*)

Myterne iscenesætter en række udfordringer i forbindelse med digitaliseringsindsatsen, som de fire strategier ikke direkte tager stilling til. Dermed søgte jeg via besvarelse af problemformulerings anden del, at komme med nogle simple bud på, på baggrund af den i specialet anvendte teori, hvordan man i fremtidige strategier kan overkomme myteperspektivets udfordringer. Således så vi hvordan opfattelsen af digital forvaltning som en ”magisktryllestav”, kan blive en medvirkende faktor til at Danmark sækker bagud i den internationale udvikling, og som konsekvens heraf måske mister komparative konkurrencefordele. Dermed er det vigtigt, som strategierne også påpeger, at den offentlige sektor samarbejder om opnåelse af gevinstpotentialet – for alternativet er alligevel værre.

En anden vigtig pointe er det skred der er sket i hvad der ses som værende formålet med digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Fra en opfattelse af, at digitaliseringen af den offentlige sektor skulle være startskuddet til en revolution af den offentlige sektor, via overgangen til netværkssamfund, med dertil hørende demokratiske og kvalitetsmæssige hensyn i leveringen af serviceydelser, ligger hovedvægten i dag på realiseringen af den økonomiske besparelse, som digitaliseringsstrategierne siden 2001, har hævdet ligger og venter på os. Men som vi så i diskussionen er det ikke så simpelt. Digitaliseringsstrategien 2011-2015 rammer hovedet på sømmet – det er et spørgsmål om prioritering af indsatser og initiativer samt koordinering af samarbejdet mellem de offentlige myndigheder, borgere og virksomheder. For at digitaliseringsstrategiernes visioner, mål og missioner kan føres ud i livet, må vi således have en generel debat om hvor digitalisering af den offentlige sektor er på vej hen, og hvad det egentlig er vi gerne vil have ud af digital forvaltning.

Litteraturliste

- Andersen, K. N. (2012). *Den kommunale ødegård? Status for digitaliseringen af den kommunale borgerservice medio 2012*, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
- Bekkers, V. & V. Homburg (2007). The myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government. *The Information Society*, 23 (5):373-382.
- Bekkers, V. & V. Homburg (2009). The myths and Ceremonies of E-Government: Beyond the Hype of a New and Better Government? *Innovation and the public sector*, volume 14: ICTs, Citizens and Governance: After the Hype!, IOS press, 2009
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. New York. John Wiley & Sons.
- Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods*, Oxford University Press, 2. Udgave
- Den Digitale Taskforce (2002). *Strategi for digital forvaltning 2001-2004*. På vej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor.
- DiMaggio, P. & W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review* 48(2):147-160.
- Dunleavy, P., H., Margetts (2002). Cultural barriers to e-government. *Better Public Service Through E-Government: Academic article in support of better public services through e-government*, National Audit Office, London, UK
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler (2006). *Digital Era Governance – IT Corporations, the State and e-Government*. New York: Oxford University Press.
- Ejersbo, N. & C. Greve (2008). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, 2. udgave, Børsens Forlag, 2008.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008). *Hvordan Organisationer Fungerer – en indføring i organisation og ledelse*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2):340-363.

Olesen, J. D. & Østergaard, M. (2004). Digital forvaltning eller digital forkalkning? *Perspektiv*, nr. 6

Regeringen et al (2004). *Strategi for digital forvaltning 2004-2006. Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-2006 – realisering af potentialet*. Februar 2004.

Regeringen, KL & Danske Regioner (2007). *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010. Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde*.

Regeringen, KL & Danske Regioner (2011). *Den Digitale Vej til Fremtidens Velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*.

Reinbacher, G. S (2009): “Research Design in Social Science. Context, Tools, Causation and logic of research design”, slides til lektion 1 i kurset: Forskningsdesign og kvantitativ metode, 3. semester, AAU

Scholl, H. J. (2005). *Organizational Transformation Through E-Government: Myth or Reality?* Paper presented at the DEXA eGov2005 Conference, Copenhagen, Denmark.

Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*, Sage Publications, 2. edition

Vaus, David de (2001): *Research Design in Social Research*, Sage Publications

Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research*, Sage publications, 3. edition