

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	1
Problemfelt	3
Introduktion	3
Afgrænsing	7
Problemformulering	9
Begrebsforklaring	10
Barrierer	10
E-Government	10
Institutioner	11
NemID	12
Metode	13
Case studiet	13
Metodisk tilgang	14
Validitet	17
Modenhed	19
Teori	29
Kort om B. Guy Peters	29
Kort om W. Richard Scott	30
Gammel og ny institutionalisme	30
En institution eller flere?	33
Three pillars of institutions	35
Den Regulative Søjle	36
Den Normative Søjle	38
Den Kulturelt-Kognitive Søjle	40
Analyse af modenhed	43
Dokumentstudie	50
Fremgangsmåde	50

Kategorisering af indsamlet data	51
Ressourcebarrierer	52
Ledelsesbarrierer	53
Organisatoriske barrierer	53
Menneskelige barrierer	55
Teknologisk relaterede barrierer	55
Eksterne barrierer	56
Identificerede barrierer	58
Ressourcebarrierer	58
Ledelsesbarrierer	59
Organisatoriske barrierer	60
Menneskelige barrierer	61
Teknologisk relaterede barrierer	63
Eksterne barrierer	65
Analyse af barrierer	68
Ressourcebarrierer	69
Ledelsesbarrierer	70
Organisatoriske barrierer	71
Menneskelige barrierer	72
Teknologisk relaterede barrierer	74
Eksterne barrierer	74
Konklusion	76
Litteraturliste	79
Artikler	79
Bøger	80
Internetkilder	80
Andre kilder	82
Dokumentstudiet	84

Problemfelt

Introduktion

Det er alment kendt, at der i den offentlige kontekst er en øget fokus på digitalisering i dag end tidligere. Sideløbende med at udviklingen af digitale systemer har gennemgået store fremskridt, er digitale løsninger løbende blevet integreret i det offentlige. (kl.dk)

Grunden til at det offentlige gradvist har forøget udbuddet af digitale løsninger er troen på en række potentielle fordele for offentlige myndigheder, men også for borgerne. De fordele, som oftest bliver fremhævet er de effektivitets- og ressourcemæssige gevinster, som det offentlige kan opnå ved eksempelvis en mere smidig sagsbehandlingsproces eller optimering af arbejdsgange, derved frigiver det offentlige flere hænder til andet arbejde. Derudover eksisterer der muligheden for forbedret service til borgerne på baggrund af bl.a. øget samarbejde og informationsdeling mellem forskellige myndigheder, samt øget egenkontrol og indsigt i egne sager for borgerne. På grund af disse fordele sættes der også foresat en lag række digitaliseringstiltag i værk. (Ibid)

Disse fordele er især vigtige for Danmark at drage nytte af på grund af at vi befinder os i en international finanskriser, hvilket har resulteret i at det offentlige overskud er vendt til underskud, og at væksten i den danske økonomi er under pres. Derudover udgør de offentlige serviceudgifter cirka en tredjedel af det samlede bruttonationalprodukt, hvilket er mere end noget andet OECD-land. Ydermere er Danmark det land i OECD der har haft den mindste vækst set over en tiårig periode, og er som resultat af dette røget ud af top ti over de rigeste OECD-lande. For at imødegå ovenstående problem skal der skabes en større vækst i Danmark. Denne vækst skal komme igennem en stigende produktivitet i samfundet og det offentlige. Men også her er vi udfordret på grund af at vi ligesom de andre OECD-lande ikke har været i stand til løbende at skabe mere værdi per. arbejdstime. Hvis Danmark ikke evner at skabe en øget produktivitet og forsætter i det samme lave gear som vi har gjort tidligere, vil det få den konsekvens at Danmark vil falde endnu længere tilbage i velstandsniveauet i forhold til de rigeste lande. Derfor er det nødvendig at have fokus på de potentielle fordele som digitaliseringen kan bibringe. (Ibid)

Derudover ses digitaliseringen af det offentlige som et middel til at imødegå nogle af de udfordringer, som Danmark står overfor i de kommende år, som for eksempel den stigende

"ældrebyrde", færre mennesker i den arbejdsduelige alder og et øget internationalt konkurrencepres. Derudover er der fra borgernes side et stigende pres på at få øget åbenhed og indsigt i den offentlige forvaltning, da det er af afgørende betydning, at borgerne kan mærke de får gavn af de serviceydelser de betaler for (Ejersbo og Greve 2008, s. 146).

Digitaliseringen i og af den offentlige sektor er et område, der gennem de seneste årtier har haft et øget fokus på sig. Dette ses blandt andet ved oprettelsen af det digitale taskforce og de gentagende udarbejdelser af fællesnationale digitaliseringsstrategier som for eksempel "Hvornår springer Danmark ud som d-land", en rapport udarbejdet af "*Danmark 3.0*", en sammenslutning iværksat af interesseorganisationen Dansk IT som har til formål at forberede beslutningstagere på et fuldt ud digitaliseret Danmark (computerworld.dk5). Denne strategi sætter blandt andet fokus på det paradigmeskift som vi står overfor, hvor vi er ved at bevæge os fra at være et i-land (industrialiseret land) til at være et d-land (digitaliseret land). Rapporten fremfører at det næste naturlige udviklingstrin efter landbrugssamfundet og det industrialiserede samfund er det digitaliserede samfund. Det som kendetegner et digitaliseret land er at man ikke længere bruger ordet 'digitalt' da alting er digitalt, og de digitale aspekter derfor ikke længere anses som værende noget specielt og anderledes. Rapporten fokuserer især på vigtigheden af nye digitale grundlove, der skal være med til at styrke borgernes rettigheder på nettet. Man kan som borger mærke denne øgede fokus på digitalisering ved for eksempel implementeringen af først digitalsignatur og efterfølgende det nyere NemID. At der har været fokus på digitalisering i Danmark gennem en årrække ses bl.a. også ved at Danmark ifølge en rapport udarbejdet af FN fra 2008 om e-Government ligger nr. 2 på listen, kun overgået af vores skandinaviske brødre fra Sverige (UN 2008, s. 37-42). Vi er dog siden da faldet til kun at være nr. 7 i 2010 (UN 2010, s. 60), hvilket vidner om at udviklingen lader til at være stagneret og Danmark har kraftigt brug for indspark, hvis vi igen vil være førende indenfor digitalisering af den offentlige sektor.

For at belyse det paradigmeskifte, som vi mener, der fra regeringernes side har været i opfattelsen af digitaliseringen af den offentlige sektor, hvor man er gået fra at fokusere på udbredelsen af internettet til at se digitalisering som et mål til at opnå effektivitetsgevinster, vil vi i det følgende give læseren en historisk gennemgang af de officielle digitaliseringsstrategier:

Det første egentlige spadestik til denne udvikling kom i 1994 hvor den første reelle digitaliseringsrapport udkom. Denne rapport hed "*Informationssamfundet år 2000*", men senere blev rapporten blot kendt som "*Dybkjær-rapporten*", efter Lone Dybkjær som stod i spidsen for det

digitaliseringsudvalg der udarbejde rapporten. I Rapporten fra 1994 fokuserede digitaliseringsudvalget især på en øget gennemskuelighed indenfor den offentlige sektor, en gennemskuelighed der skulle opnås gennem en øget inddragelse af IT i den offentlige forvaltning. (Info. 1994) Digitaliseringsudvalget fokuserede i "Dybkjær-rapporten" blandt andet på, at data kun måtte afleveres én gang, at borger og virksomheder der ønsker at kommunikere elektronisk med kommunen skal have muligheden for dette, overgangen fra papirbaserede arkiver til elektronisk sagsbehandling. (Ibid) Ydermere fokuserede digitaliseringsudvalget på udbredelsen af bredbåndsinternettet til de private hjem, hvilket ifølge digitaliseringsudvalget skulle sørge for fri adgang til information og sikre de svageste i samfundet. Derudover påpeger digitaliseringsudvalget at det ved implementeringen af IT i den offentlige sektor er vigtig, at man ikke skaber et digitalt A og B hold, men at alle borgere skal kunne have lige adgang til og forudsætninger for digitale løsninger. Nogle af disse forslag virker i dag som meget basale og har længe været regnet som en selvfølgelighed, mens andre først for nyligt er blevet implementeret. (Ibid)

I betragtning af at "Dybkjær-rapporten" blev udgivet for 17 år siden, er der overraskende mange problemstillinger fra dengang som man i dagens Danmark stadigvæk kæmper med at få løst. Det fremgår hvis man nærstuderer regeringens seneste digitaliseringsstrategi, "*Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010*". Det drejer sig blandt andet om: borgernes muligheder for at kommunikere elektronisk med kommunen, tilgængelige data på tværs af forvaltningsskel og slutteligt hensynet til data og personbeskyttelse. Den primære forskel på de to digitaliseringsstrategier er, at regeringen er gået fra at fokusere på udbredelse af IT til i stedet at fokusere på at opnå besparelser og effektiviseringer gennem en øget digitalisering af den offentlige sektor. Denne fokus på effektivisering illustreres for eksempel via nedenstående citat:

"Et omdrejningspunkt i denne strategiperiode er fastsættelse af mål og opfølgning på digitaliseringen gennem veldokumenterede effektiviseringer og systematisk anvendelse af projektstyringsmetoder. Fortsat opbakning til modernisering gennem digitalisering forudsætter, at de enkelte digitaliseringsinitiativer kan betale sig i form af bedre service og/eller omkostningsreduktioner." (Digi7-10, s. 16)

I rapporten fra 1994 ses digitaliseringen som et middel til at opnå en bedre kommunikation mellem den offentlige sektor og den enkelte borger, hvilket bl.a. skulle ske ved at implementere e-mails og e-boks. Derudover ser Dybkjær-rapporten digitalisering som et middel til at opnå en øget demokratisering hvor individets adgang til medindflydelse udbredes. Derfor er det i følge rapporten

essentielt at der ikke bliver skabt A- og B-hold indenfor digitaliseringen. Denne demokratiserings tanke varede op igennem 90'erne indtil vi fik et regeringsskifte i 2001. I digitaliseringsstrategien fra 2001-2004 kan man begynde at se et paradigmeskifte, hvor fokus med digitaliseringen ændrede sig fra demokratiseringstanken til i højere grad at ses som et middel til at opnå en slankere offentlig forvaltning. Denne tendens fortsatte i *"Strategi for digital forvaltning 2004-6"*, og i *"Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010"* ses digitaliseringen som et middel til dels at forbedre kommunikationen mellem borgeren og den offentlige sektor, men yderligere ses den også som et middel til at opnå nogle øgede effektiviseringsgevinster i den offentlige sektor, ved for eksempel at lette nogle arbejdsgange. Derved er slut-resultatet begyndt at rykke sig fra at man tidligere blot så digitalisering som en mulighed hvorved man kunne forbedre kommunikationen mellem borgeren og den offentlige sektor til at man er begyndt at kunne se nogle økonomiske gevinster ved digitaliseringen af den offentlige sektor.

I øjeblikket arbejdes der på at få udarbejdet en digitaliseringsstrategi der kommer til at løbe fra 2011 til 2015, som efter planen bliver færdiggjort i første halvdel af 2011. Udover denne digitaliseringsstrategi arbejdes der løbende fra regeringens side på at forbedre den offentlige digitalisering. Dette ses blandt andet ved udarbejdelsen af eDag3, e2012 og med lanceringen af NemID. Disse digitale selvbetjeningsløsninger har til dels til formål at fremme kommunikationen mellem den offentlige sektor på den ene side, og borgerne og virksomhederne på den anden side - men også i høj grad til formål at lette administrative byrder fra det offentlige.

Ud fra gennemgangen af de danske digitaliseringsstrategier er det tydeligt at der er sket et paradigmeskifte, hvor man er gået fra at fokusere på udbredelsen til at anskue digitaliseringen som en metode hvorved man kan opnå nogle effektiviseringsgevinster. At Danmark i de sidste mange år har udarbejdet disse digitaliseringsstrategier har sat os i en gunstig position til at udnytte effektiviseringsgevinsterne. (kl.dk)

Ud fra ovenstående er det tydeligt at regeringen ser digitaliseringen, som et middel til at skabe en effektivisering, som så igen er udset til at føre til større vækst af produktiviteten i den offentlige sektor. Ligeledes er det åbenlyst at digitaliseringen igennem effektiviseringsgevinsterne er udset til at rede os fra den demografiske udvikling. Disse tidligere nævnt effektivitets- og ressourcemæssige gevinster, som det offentlige kan opnå ved eksempelvis en mere smidig sagsbehandlingsproces eller optimering af arbejdsgange, frigiver derved det offentlige flere hænder til andet arbejde, kan blandt andet opnås ved at implementerer digitale selvbetjeningsløsninger. Det kan for eksempel være

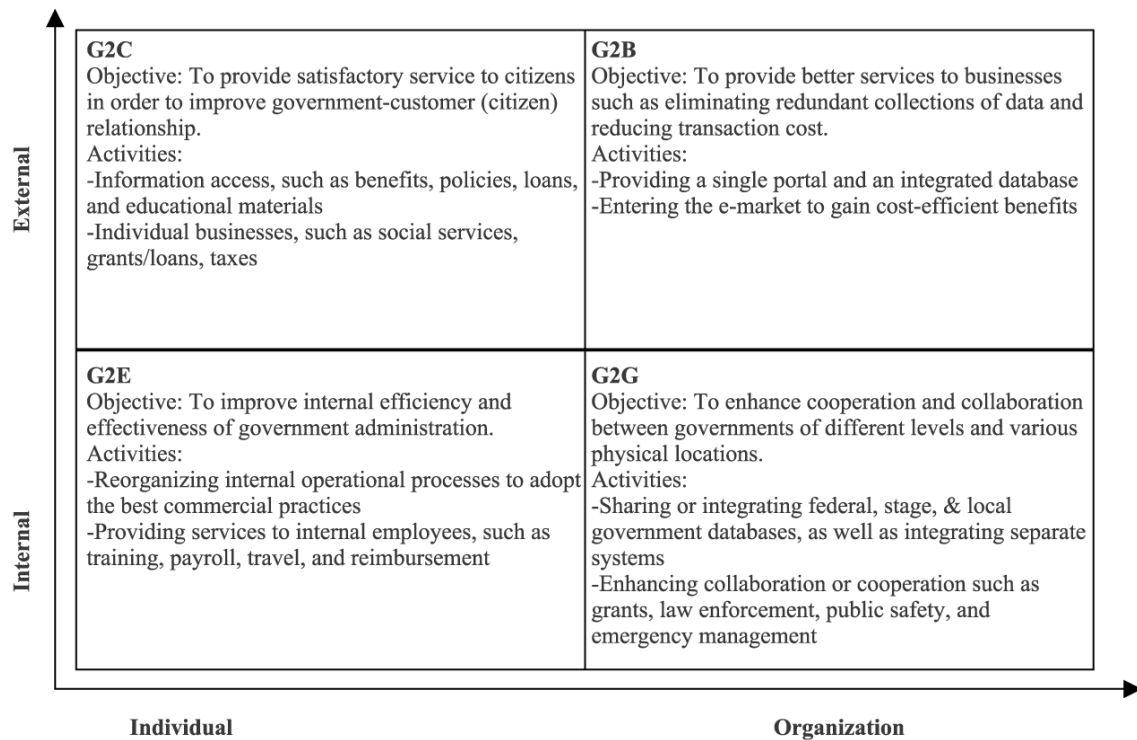
blanketsystemet, hvor man printer en blanket ud og udfylder den og går ned til forvaltningen med den. Eller det kan være fuldt elektroniske løsninger som for eksempel hvis man som ung skal søge SU eller hvis man ønsker at ændre i sin forskudsopgørelse inde på skat.dk. Disse digitale selvbetjeningsløsninger sparer det offentlige for mange ressourcer, for eksempel kan det koste det offentlige op til tyve gange så meget, når borgeren vælger at sende en papirblanket i forhold til, hvis denne havde brugt de digitale selvbetjeningsløsninger på området. (kl.dk) Derfor er det naturligt at man fra det offentlige i fremtiden vil satse mere på selvbetjeningsløsninger. Men på grund af at overskuddet, under finanskrisen, er blevet forvandlet til et underskud er der ikke længere råd til at iværksætte digitaliseringsløsninger, der ikke kan tjene sig selv ind. Derfor er det nødvendigt at udnytte vores gunstige udgangspunkt indenfor digitaliseringen til at undgå, at der opstår uforudsete barrierer, der kan fordyre de digitale løsninger.

Men på trods af vores gunstige udgangspunkt, er der tendenser, som tyder på at digitaliseringen af den offentlige sektor befinder sig i et vadedsted. Flere forskere har påvist at de fordele, som man har håbet man kunne opnå igennem digitaliseringen, i en lang række tilfælde ikke indfries, og at der i stedet for hersker en risiko for at digitaliseringstiltagene vil have den modsatte effekt, hvilket vil betyde større udgifter og mindre effektivt. (Viborg, Andersen 2007, s. 39) En forklaring på denne udvikling kan være at der eksisterer en lang række barrierer, der hindrer digitaliseringen i at opnå effektivitetsgevinsterne, netop disse barrierer vil vi i dette speciale undersøge.

Afgrænsning

Det primære tema for dette speciale er, som man kan læse ud fra ovenstående den digitalisering, der foregår i den offentlige sektor, hvilket også kaldes *e-government* eller *digital forvaltning* (e.gov.dk). Da digital forvaltning som helhed er et meget omfattende emne har vi valgt, at sætte fokus på den del, der omfatter digital service på borgersiden. Dette gør vi til dels fordi vi, som nævnt i vores introduktion, ser et paradigmeskifte mod fokus på øget selvbetjening i den offentlige sektor pga. effektiviseringsønsker, og til dels fordi selvbetjeningsløsninger med lanceringen af NemID nu er blevet højaktuelt at diskutere.

Til vores formål har vi valgt at benytte en definition af Siau og Long (2005), som opdeler e-Government i fire forskellige områder. Dette ses i figuren nedenfor, hvor feltet G2C illustrerer vores interesseområde:



Figur 1 (Siau og Long 2005, s. 444)

Som man kan se på ovenstående er der i de to øverste felter tale om ekstern kommunikation med borgere og virksomheder, og i de nederste to felter er der tale om intern kommunikation mellem staten og deres medarbejdere samt mellem de forskellige forvaltninger og organisationer. Hvis man ser på formålet med kommunikationen mellem stat og borger er dette at optimere de services, staten udbyder til borgerne for at forbedre forholdet mellem disse. Stat til virksomhed drejer sig om at forbedre de services, der allerede eksisterer, ved for eksempel at nedbringe transaktionsomkostningerne. Stat til ansat drejer sig naturligt nok om at effektivisere de arbejdsgange, der er i organisationen. Stat til stat drejer sig i bund og grund om samarbejde mellem forskellige instanser på forskellige niveauer og forskellige fysiske steder.

Siau og Long ser, begyndelsen af e-governance som en måde, hvorpå borgere og andre dele af den offentlige sektor kan få adgang til services og deltage online i politik via internettet. De ser to formål med dette, hvor det ene er at optimere eksterne serviceydelser, og det andet er at optimere den interne organisation og ledelse. De mener, der er tre forudsætninger for, at de strategier, der skal gennemføres, bliver succesfulde. For det første skal de være borgercentrerede og ikke bureaukrationorienterede. Derudover skal den offentlige sektor være resultatorienteret. Den sidste

forudsætning er, at de skal være markedsorienterede, hvilket ifølge Siau og Long betyder at, de skal imødekomme innovation. Der er fire grundlæggende områder, man skal udvikle sig på ifølge Siau og Long. Disse områder er kommunikation fra stat til borger, stat til virksomhed, stat til stat og til sidst stat til ansatte. E-Government kan som illustreret i Siau og Longs figur opfattes på to forskellige måder: Digitalisering af forvaltningen, hvor fokus er på anvendelse af teknologiske fremskridt til intern effektivisering af arbejdsprocesserne i den offentlige sektor, eller digital selvbetjening, der vedrører digitale selvbetjeningsløsninger, som den offentlige sektor stiller til rådighed for borgere, virksomheder eller andre brugere af disse selvbetjeningsløsninger.

Problemformulering

Vores basis for dette speciale er til dels et praktisk problem, i form af barriererne der hindrer udviklingen af digitalisering i den offentlige sektor, og til dels teoretisk, idet vi ikke finder at disse barrierer er tilstrækkeligt forklaret i modenhedsmodellerne, der blandt andet forsøger at forklare den digitale udvikling.

Med udgangspunkt i udvalgte modenhedsmodeller vil vi i dette speciale identificere og fokusere på, hvilke barrierer man støder på i implementering af e-Government i det offentlige. Vores problemstilling kan i korthed illustreres gennem følgende problemformulering:

Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C, og hvorfor er der barrierer i denne udbredelse?

Formålet med specialet er at se på, hvilke udfordringer man møder i en digitaliseringsproces; hvilke krav og forudsætninger der stilles og hvilke problemer og udfordringer man møder, og hvorfor de er der. Dette vil vi gøre med baggrund i selvbetjeningsløsningen NemID som case og hjulpet af udvalgte modenhedsmodeller og organisationsteori, hvilket vi vil udspecificerer i vores metodeafsnit.

Begrebsforklaring

Vi vil herunder kort redegøre for centrale begreber/emner i vores speciale så det ligger læseren klart, hvad vi taler om når vi bruger begreberne i specialet.

Barrierer

Barrierer kan forstås som: *"noget, der forhindrer eller besværliggør kommunikation, udvikling o.l."* (ordbogen.com) I vores speciales konkrete sammenhæng er det primært perspektivet i forhold til udvikling, der lægges vægt på. Yderligere er det nødvendigt at være bevidst om, at begrebet barriere ikke blot henviser til omstændigheder, som decideret forhindrer udvikling, men også til omstændigheder som blot besværliggør denne. Dette noget, som der i definitionen refereres til, kan både forstås som en tilstand, som for eksempel manglende forståelse imellem mennesker, men det kan også forstås, som nogle mere konkrete vanskeligheder der indtræder i løbet af en proces. Sådanne nogle vanskeligheder kunne for eksempel være mangel på ressourcer eller kompetencer. Det er disse barrierer, der vil udgøre resultatsættet for dette speciale, da det er vores opfattelse, at der eksisterer en manglende viden om barriererne for e-Government, og dermed de vanskeligheder der opstår i forbindelse med udbredelsen. Hvilket får den betydning at det ikke lykkedes at udnytte det potentiale, der er findes indenfor digital udvikling.

E-Government

E-Government bruges i dette speciale som referenceramme for de digitaliseringstiltag der bliver sat i værk indenfor det offentlige regi. Som tidligere nævnt, i indledningen, herskede der i starten af 90'erne en demokratiseringstankegang der havde til formål at øge gennemsækeligheden af den offentlige sektor. Yderligere var der fokus på at den demokratiske proces skulle forbedres, hvilket blandt andet skulle finde af sted gennem en bedre kommunikation mellem det offentlige og den enkelte borger på baggrund af de teknologiske fremskridt. Denne tankegang ses afspejlet i Europakommissionen definition af e-Government:

"The use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies" (EU2003, s. 7)

I denne definition fra Europakommissionen forstås e-Government som udvikling af den offentlige sektor mod en øget teknologibaseret opgaveløsning, der har til formål at øge gennemsækeligheden og kommunikationen for borgeren.

Sidenhen er man fra Regeringens side begyndt at fokusere mere på at opnå effektiviseringsgevinster igennem digitaliseringsprocessen frem for demokratiseringen af den offentlige sektor. Herved kan e-Government defineres som:

“Implementing cost effective models for citizens, industry, federal employees, and other stakeholders to deliver government information and services online by utilizing the internet and the World-Wide-Web” (Karaman, Demirel & Demirel 2007, s. 284)

Vores forståelse af e-Government bygger i dette speciale mest af alt på en kombination af de to kombinationer. Vi opfatter både e-Government som en transformation af kontakten i mellem det offentlige og borgeren, samt en måde hvorpå det er muligt at opnå nogle effektiviseringsgevinster i den offentlige administration. Denne tankegang repræsenteres godt af følgende definition fra Verdensbanken:

“E-Government” refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions” (Verdensbanken)

Ovenstående definition indfanger vores grundlæggende forståelse af e-Government, som ligger til grund for vores brug af begrebet i dette speciale.

Institutioner

Når vi i dette speciale taler om institutioner, taler vi om institutioner som sociale strukturer. Vi ser institutioner som et udtryk for enhver form for social struktur eller mekanisme som har til formål at

regulere og styre individers adfærd i et fællesskab. Institutioner er identificeret med et socialt formål og varighed der går gennem enkelte menneskes liv og hensigter, og som er med til at lave og håndhæve regler for kooperativ menneskelig adfærd. (Stanford) Vi vil komme yderligere ind på institutioner og beskrive dem i flere detaljer i vores teoriafsnit, hvori vi behandler både B. Guy Peters og W. Richard Scotts syn på institutionalisme.

NemID

NemID er et fælles elektronisk login til digitale selvbetjeningsløsninger som er en afløser og en videreudvikling af *Den Digitale Signatur*¹. Det blev oprettet i et samarbejde mellem staten og den danske banksektor, og er udviklet af DanID A/S, som også står bag forgængeren Digital Signatur. Tanken bag NemID er, at det skal være et nemt og sikkert login til alle borgere, myndigheder og virksomheder. Et login der kan bruges overalt, hvad end det er netbank, SKAT, e-boks, flytning, SU eller andet – både mellem det offentlige og borgere, det offentlige og virksomheder og virksomheder og borgere. NemID blev indført d. 1. juli 2010 og har pr. 1. juli 2011, efter at have været i drift i nøjagtigt et år, 3,2 mio brugere i hele Danmark. Det kan anvendes hos et utal af offentlige og private udbydere, herunder kommuner, regioner, banker, a-kasser, fagforeninger, biblioteker, SKAT, styrelser (som for eksempel SU-styrelsen), m.m.² (nemid.nu1)

Fysisk er NemID et papkort med en række koder, i denne forbindelse kaldet nøgler. Det fungerer ved, at man på den NemID-understøttede portal som man ønsker at få adgang til, skriver sit brugernavn, som enten er et selvvalgt navn eller sit cpr-nummer. Derefter indtastes en selv-valgt kode, hvorefter NemID oplyser en tal kombination som findes i nøglekortet, og beder om den dertilhørende nøgle.

"Digital signatur er en måde at identificere sig i den digitale verden. Digital signatur lever op til nogle krav, så man kan sende fortrolige og følsomme oplysninger over internettet. Er en besked signeret med digital signatur, kan den ikke komme fra andre end den person, der angiver at have sendt den. Det vil samtidig sige, at der ikke kan være ændret i beskeden. Hvis den tilmed er krypteret, har ingen andre end modtageren kunnet læse den. Den digitale signatur er lige så bindende, som den man sætter på papir." (digitalsignatur.dk)

² Fuld oversigt over hvor man kan anvende NemID findes på følgende adresse:
https://www.nemid.nu/om_nemid/her_kan_du_bruge_nemid/

Metode

I dette afsnit vil vi beskrive den metodiske tilgang vi har valgt for at besvare vores problemformulering der lød som følgende: *"Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C, og hvorfor er der barrierer i denne udbredelse?"* Metodeafsnittet indledes med at vil vi diskutere vores valg af undersøgelsesdesign, dernæst vil vi gennemgå den metodiske tilgang hvor vi vil beskrive vores empiriske design. Ydermere vil vi slutteligt i afsnittet diskutere specialets validitet og generaliserbarhed.

Case studiet

Som genstand for vores analyse har vi valgt at tage udgangspunkt i Robert K. Yin definition af et single case study. Grunden til at vi har valgt at bruge Yins bog om Case Study Research til at redegøre for vores metodiske udgangspunkt, er fordi Yin er anerkendt i brede kredse og blandt andet bliver citeret af De Vaus (De Vaus 2001, s. 240) og Bryman (Bryman 2008, s. 55). Begge teoretikere adopterer Yins forståelse af et case design. Derudover er Yins bog citeret over 39.000 gange inde på Google Scholar, hvilket vidner om en stor anerkendelse. Til sammenligning er De Vaus metode bog, som vi også overvejede at benytte os af, fra 2001 "Research Design in Social Research" blot citeret knap 500 gange.

Yin definerer et single case study som:

"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 2009, s. 18)

Ud fra ovenstående citat er det tydeligt, at Yin betragter et case study, som en empirisk metode til at forske i nutidige fænomener i deres konkrete sammenhæng. Fænomenerne skal ses i relation til og indenfor denne konkrete sammenhæng, derfor skal en case, ifølge Yin, forstås som et fænomen, der skal forstås indenfor den givne sammenhæng. Det har ligeledes i specialet været hensigten at anvende casen på denne måde, fordi det dermed bliver muligt, at udtale sig ikke alene om casen, men også om den sammenhæng, som den fungerer indenfor. (Ibid, s. 18)

Case designet adskiller sig fra det historiske design, som bygger på primært dokumentundersøgelse og sekundær litteratur, ved at tilføje direkte observation af en hændelse som metode for analysen. Herved bliver case designet styrket i forhold til det historiske design, der kun har til formål at analysere på en given hændelse retrospektiv. (Ibid, s. 11) Derudover tilbyder case designet muligheden for at interviewe de personer som er involveret i en given hændelse, hvilket igen er med til at styrke case designet i forhold til den historiske tilgang. (Ibid, s. 11)

En generel fordom/bekymring overfor case designet består i, hvorledes det er muligt at generalisere ud fra en enkelt case. Her mener Yin at det er vigtigt at holde sig for øje, at målet med et case design er at udvide og generalisere teorier og derigennem opnå en analytisk generalisering i modsætning til en statistisk generalisering, der bygger på at opregne frekvenser. (Ibid, s. 15) Vi vil senere i dette afsnit redegøre for generaliserbarheden i dette speciale.

Yin påpeger at de forskellige undersøgelsesmetoder ikke udelukker hinanden; således kan man forestille sig et scenario, hvor man har et spørgeskema i et case design eller omvendt. Men der vil i de fleste tilfælde være en bestemt metode, der har en fordel i forhold til undersøgelsesspørgsmålet. Case studiets fordel er ifølge Yin når der i undersøgelsesspørgsmålet bliver spurgt "Hvordan" eller "Hvorfor" om nogle nutidige hændelser som undersøgeren ingen kontrol har over. Eftersom vores problemformulering som tidligere nævnt har fokus på netop, hvordan man kan forstå udbredelsen af G2C, og hvorfor der eksisterer barrierer i denne forbindelse, må vores problemformulering siges at være indenfor rammerne af Yins krav til et case design. (Ibid, s. 27) Ydermere redegør Yin for, at der findes forskellige motiver til at foretage en case undersøgelse. Det kan være alt fra ønsket om at præsentere en forholdsvis ny case, der ikke tidligere har været genstand for meget forskning, som det er tilfældet i vores speciale, til ønsket om at opnå en generalisering på baggrund af flere cases. (Ibid, s. 20) Som type kan det anvendte casestudie betegnes som et holistisk analysedesign, da der ved en forståelse af helheden omkring en organisatorisk ændring derved bliver muligt, at drage nogle konklusioner om organisationens evne til at implementere G2C. (Ibid, s. 46)

Metodisk tilgang

Vores speciale har til formål at svare på problemformuleringens to dele. Den første del af problemformuleringen, "*Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C...*", besvares

ved hjælp af modenhedsmodellerne, der beskriver udviklingen indenfor e-Government. Layne og Lees fire fasede modenhedsmodel er dominerende i forskningen inden for digitaliseringsprocesser, og er blandt andet citeret over 800 gange på Google Scholar, hvilket er ti gange mere end Siau og Longs modenhedsmodel, men der rettes dog alligevel en del kritik imod grundantagelserne bag Layne og Lees model. Blandt andet kritiseres antagelsen om, at vækst sker organisk fra en fase til en anden. Andersen og Henriksen indvender blandt andet, at processen ikke er så enkel, og at en organisation derfor sagtens kan befinde sig i flere faser på én gang eller springe faser over. (Andersen og Henriksen 2006, s. 239) Desuden retter Andersen og Henriksen en kritik imod Layne og Lees antagelse om, at det hovedsageligt er teknologien, der driver digitaliseringsprocessen. Lee skriver blandt andet, at man endnu ikke kan sige noget om, hvad en digitaliseringsproces vil ende med, da modellerne; *”...are expected to evolve as technology progresses, and new stages may be added...”* (Lee 2007, s. 35) Andersen og Henriksen mener i modsætning til denne antagelse, at der er behov for en mere reflektiv og kritisk benyttelse af IT, således at teknologien indgår i en strategi og ikke skaber strategien. (Andersen og Henriksen 2006, s. 238)

Med baggrund i denne kritik, er det derfor valgt at tage udgangspunkt i Siau og Longs femfase syntesemode. Grunden til, at vi har valgt at Siau og Longs modenhedsmodel, er på grund af at denne model er en syntesemodell. Det vil sige, at den inkorporerer tidligere modenhedsmodeller, som blandt andet Layne & Lee, Hiller & Belangers og FN. Derved giver syntesemodellen et godt overordnet overblik over, hvad der er skrevet om modenhedsbegrebet. Derudover er deres syntesemodell en forholdsvis ny modenhedsmodel, hvilket spiller en vigtig rolle når man skal forstå udbredelsen af G2C i det offentlige, da digitalisering er et område i rivende udvikling. Yderligere fokuserer denne syntesemodeller på skellet imellem digitalisering af forvaltningen, hvor fokus er på anvendelse af teknologiske fremskridt til intern effektivisering af arbejdsprocesserne på den ene side og på den anden side digital selvbetjening, der vedrører selvbetjeningsløsninger, som den offentlige sektor stiller til rådighed for borgere og virksomheder (Siau og Long, s. 444). Da vores fokus er på sidstnævnte er denne segmentering ideel for os at bruge. Vi er opmærksomme på at der er kommet nyere modenhedsmodeller som for eksempel Lees syntesemodell fra 2010. Denne model har vi dog valgt at se bort fra, på grund af at vi er af den overbevisning at Lees syntesemodell ikke bibringer væsentlige ny viden på området i forhold til Siau og Long. Problemet med Lees syntesemodell er at den forsøger at favne meget bredt ved at sammenligne tolv forskellige modenhedsmodeller, blandt andet Siau og Long, derved bliver resultatet mindre detaljeret. For eksempel arbejder Lee ikke med opdelingen af teknologiske fremskridt til intern effektivisering af arbejdsprocesserne på den ene

side, og de teknologiske fremskridt der vedrører ekstern effektivisering, der for eksempel vedrører selvbetjeningsløsninger på brugersiden, på den anden side. Dette gør Siau og Long derimod, hvilket gennem deres model gør os i stand til at skelne mellem teknologiske barrierer som for eksempel hardware og software kapacitet på udbydersiden og i stedet lader os fokusere på eventuelle teknologiske barrierer hos brugerne.

I anden del af problemformuleringen, der lyder som følgende; "*... og hvorfor er der barrierer i denne udbredelse?*" vil vi besvare ved først at lave et grundigt dokumentstudie af NemID, som er vores konkrete case i dette speciale. I Yins begrebsapparat opererer han med 6 kilder for dataindsamlingen: Dokumenter, Arkivmateriale, Kvalitative interviews, Direkte observationer, Kvantitative surveys og Fysiske artefakter. (Yin 2009, s. 102) Alle datakilderne kan, ifølge Yin, stå alene, men casen vil blive stærkere ved at inddrage flere forskellige datakilder. (Ibid, s. 101) Fordelen ved et dokumentstudie er, ifølge Yin, at dokumenter er stabile og kan blive revideret mange gange, de indeholder eksakte navne og referencer og de kan dække bredt. Ulempen ved sådan et studie er at det er ufuldkomment, hvis man ikke formår at indsamle tilstrækkelig med data/dokumenter. Derudover kan dokumenterne være svære at finde frem til. (Ibid, s. 102) Ud fra dokumentstudiet vil vi finde frem til hvilke barrierer, der tyder på at være i forbindelse med implementeringen af NemID. Dette vil vi gøre ved at kategorisere og sammenholde kilderne som forsyner os med vores empiri, for derudfra at kunne udlede barriererne. Herefter vil vi forsøge at forklare, hvorfor de fundne barrierer i forbindelse med implementeringen af NemID opstår, og hvordan søges løst eller i hvert fald mindskes. Dette vil vi gøre ud fra Richard W. Scotts teori om organisationsforandring. Vi har valgt at arbejde med W. Richard Scotts teoretiske apparat, fordi hans opdeling af institutioner i tre forskellige søjler med klare kontraster giver os mulighed for at analysere barriererne fra flere forskellige perspektiver, hvilket vil bidrage til en øget forklaringsgrad. Vi vil med Scotts analyseapparat i hånden analysere de forskellige typer af identificerede barrierer og samtidigt få mulighed for at se på rammerne for disse barrierer og baggrunden for at de opstår. Vores mål er derigennem som tidligere nævnt at kunne tilegne os viden om hvordan man kan arbejde på at fjerne barriererne eller i hvert fald mindske deres effekt. Derved får vores speciale karakter af en forundersøgelse der har til formål, at bidrage til praksis således at de personer der skal implementere NemID får nemmere ved dette ved at være opmærksomme på de givne barrierer.

Validitet

Specialets validitet omhandler undersøgelsens evne til at besvare problemformuleringen, altså den *interne* validitet. (Ibid, s. 40-41) Det vil i alt sin enkelthed sige hvorvidt der, ud fra undersøgelsen, faktisk bliver forklaret hvordan man kan forstå det offentliges udbredelse af digitale selvbetjeningsløsninger, og hvorfor der opstår barrierer i denne proces, samt hvad man kan gøre for at mindske disse barrierer.

Vi har som tidligere nævnt valgt at lave et dokumentstudie over hvilke barrierer, der opstår i forbindelse med udbredelsen G2C. Grunden til at vi har valgt at lave netop et dokumentstudie af NemID for at vise disse barrierer bunder i et ønske om, at skabe overblik over dette emne. Netop fordi NemID er så forholdsvis nyt (NemID fejrede 1 års fødselsdag d. 1. juli 2011) og e-Government et stadigt relativt nyt fokusområde i konstant udvikling og forandring findes der ikke store gennemarbejdede teorier på dette område. (Grönlund & Horan 2004, s. 713-714) Derfor har ønsket med dette speciale været at opnå en indsigt i hvad der har været skrevet om NemID, og hvordan man kan blive bedre til at holde fokus på de barrierer der opstår med implementeringen af sådan en kompliceret selvbetjeningsløsning.

En alternativ metode til vores fremgangsmåde, kunne være at tage udgangspunkt i en eller flere udvalgte teorier og derigennem identificere barrierer for G2C-løsninger. Denne løsning er dog vurderet til at være mindre hensigtsmæssig end vores valgte metode, af en række forskellige grunde. For det første sikres det gennem vores valgte metode, at specialet bygger på den nyeste viden, og samtidigt opnås flere nuancer og en større bredde i de begreber, som inddrages. Og ved at inddrage organisationsteorien senere som forklarende element opnår vi et mere bearbejdet og gennemtestet speciale, end hvis vi blot havde lavet et simpelt dokumentstudie. Vores mål er ikke at teste organisationsteorien, den giver os derimod en mulighed for at forklare vores fundne barrierer. Dermed kommer teorien til at virke som en form for teoretisk linse, men den er samtidig guidende i og med at den giver svar på en manglende viden. Vi har med andre ord en idé om, hvor vi vil hen, og hvordan vi svarer på undersøgelse men vi mangler at forstå de underliggende barrierer. Dette kan organisationsteorien hjælpe os med, og derfor bliver vores design en form for eksplorativ undersøgelse (Yin 2009, s. 34).

En anden potentiel metodisk tilgang, som er blevet fravalgt, er at udlede barriererne for udbredelsen af selvbetjeningsløsningerne ud fra praksis, ved for eksempel at foretage en eksplorativ undersøgelse af et udvalgt antal kommuner og deres vanskeligheder med digitalisering. Dette vil være et særdeles omfattende arbejde, som samtidigt vil betyde, at specialet vil være afskåret fra de fordele, der opnås gennem brug af artiklerne som for eksempel evnen til at skabe overblik. Kvaliteten af de barrierer som specialet, med udgangspunkt i et dokumentstudie, bygger på, må dermed forventes at være af højere kvalitet.

Specialets generaliserbarhed eller *eksterne validitet*, må umiddelbart siges, at være relativt stærk. Yin definerer ekstern validitet som: *"defining the domain to which a study's findings can be generalized"*. (Ibid, s. 40) Yin skelner mellem statistisk generaliserbarhed og analytisk generaliserbarhed. Det gør han på grund af at case studies undersøgelser traditionelt er blevet kritiseret for deres manglende evne til at kunne generalisere til andre områder end den givne case. (Ibid, s. 42) Han anskuer analytisk generaliserbarhed, som undersøgerens stræben efter at generalisere et bestemt sæt af resultater til noget bredere teori. (Ibid, s. 42) Grunden til at vi mener den analytiske generaliserbarhed i dette speciale er stærk, skyldes primært vores valg af at lave dokumentstudie. Ved at lave et dokumentstudie af barriererne i forbindelse med implementeringen af NemID opnår vi en bred viden af, hvilke barrierer der opstår i forbindelse med sådan en implementering. Herved får vi et bestemt sæt af resultater, som vi efterfølgende forsøger at forklare ved hjælp af noget bredere teori, som i dette tilfælde er Scott. Derudover kan viden om barrierer i implementeringsfasen bruges i forbindelse med andre digitale implementeringsprojekter. En måde hvorpå det er muligt at øge graden af generaliserbarheden, er ved at sammenligne vores fundne resultater/barrierer med tidligere storstillede digitaliseringsprojekter så som Amanda (computerworld.dk⁶) og undersøge hvilke barrierer der gjorde sig gældende her. Ved denne fremgangsmåde får man bedre mulighed for at generalisere på resultaterne af undersøgelsen.

Modenhed

Modenhed som begreb blev udformet af Larry E. Greiner i 1972 i hans ”Evolution and revolution as organizations grow”. Af åbenlyse årsager omhandlede denne artikel ikke *digital* modenhed som de modeller, vi behandler i dette speciale, og den har ligeledes en række grundtanker som de nyere modeller ikke har videreført. Men det var Greiners tanker og idéer som senere gav inspiration til teoretikere som Siau, Long, Layne, Lee, Andersen, Henriksen mm. Greiners problemstilling består i at organisationer (primært virksomheder) ikke forstår vigtigheden og betydningen af tidligere beslutninger. Han mener, at en organisation ved at analysere sin fortid kan forudse hvor den er på vej hen og derfor stå bedre rustet til at håndtere eventuelle problemer den må imødekomme i sin udvikling. Greiner opstiller en model med fem faser, som alle organisationer skal gennemgå trin for trin for at blive modnet. Modenhed handler kort sagt om at en organisation skal forstå, lede, bestemme, måle, vurdere og optimere sine processer og arbejdsgange. (Greiner 1972) Dette modenhedsbegreb er sidenhen blevet anfægtet af Andersen og Henriksen, der påpeger at modenhedsbegrebet ikke kan ses som en evolutionær organisk proces, hvor en fase uvilkaarligt afløses af den næste. (Andersen og Henriksen 2006, s. 239)

I det følgende vil vi gennemgå Keng Siau og Yuan Longs model om modenhed indenfor e-government. Denne modenhedsmodel er en syntesemodel, der er opbygget af elementer fra allerede eksisterende modeller om modenhed. Siau og Long ser, begyndelsen af e-Government som en måde, hvorpå borgere og andre dele af den offentlige sektor kan få adgang til services og deltage online i politik via internettet og trådløse kommunikationsmidler. De fremhæver to fordele ved en øget brug af e-Government, den ene fordel er at e-Government kan være med til at optimere de eksterne serviceydelser, derudover kan en øget brug af e-Government være med til at optimere den interne organisation og ledelse. (Siau & Long 2005, s. 443)

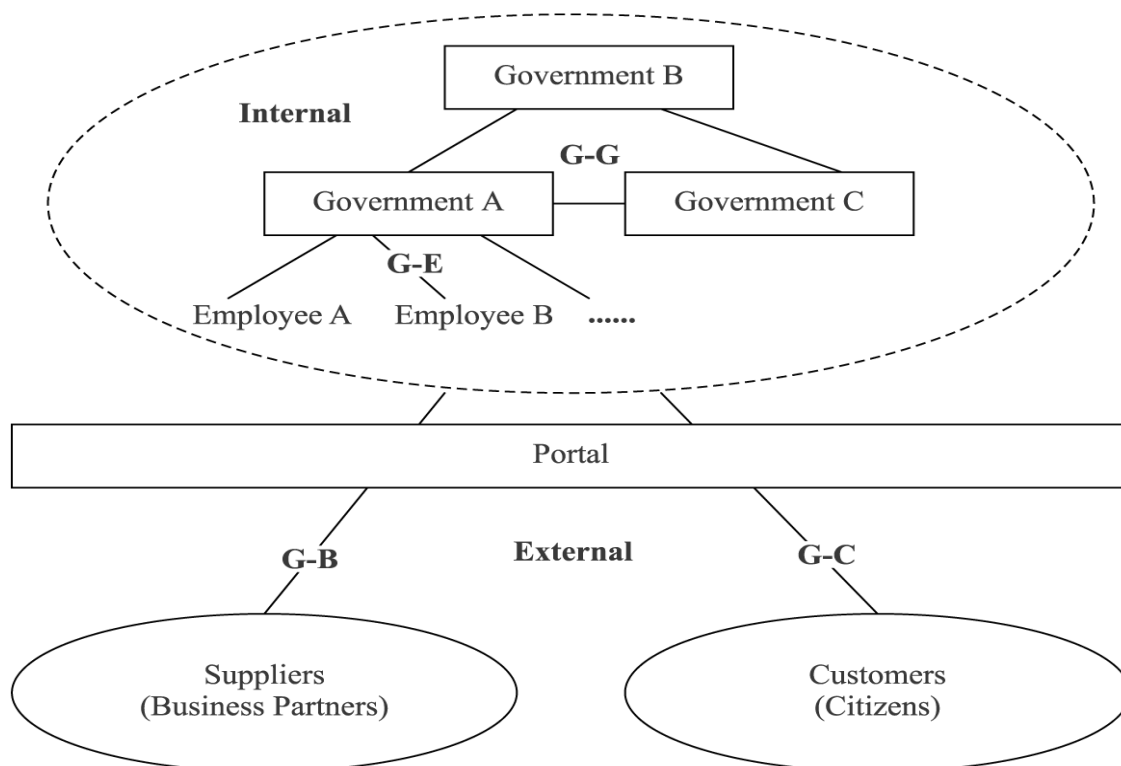
Siau og Long mener, at der er tre forudsætninger for at de strategier man iværksætter for en øget e-Government bliver succesfuld. For det første skal strategierne være borgercentrerede, derudover skal man sørge for at de ikke er bureaukrationorienteret, derimod skal strategierne være

resultatorienteret og fokusere på effektiviseringsgevinster. Den sidste forudsætning for at gennemføre disse strategier succesfuldt er at strategien skal være markedsorienteret, hvilket betyder at man skal imødekomme innovation, og det kræver en stærk leder der kan opmuntre medarbejderne til at omfavne denne indstilling. (Ibid, s. 442)

Der er ifølge Siau og Long fire grundlæggende område man som offentlig institution skal udvikle sig på. Disse områder er kommunikation fra stat til borger, stat til virksomhed, stat til stat og til sidst stat til ansatte. Figuren af Siau og Long i vores problemfelt viser hvilke tiltag, der skal tages for at imødekomme de forskellige områder. (Ibid, s. 443-444)

Som man kan se af figur 1 fra vores problemfelt, er der i de to øverste felter tale om ekstern kommunikation fra det offentlige mod borgere og virksomheder, og i de nederste felter er der tale om intern kommunikation mellem det offentlige og mellem de forskellige forvaltninger. Hvis man fokusere på formålet med kommunikationen mellem stat og borger er dette at optimere de services, staten udbyder til borgerne for at forbedre forholdet mellem disse. Dette kan for eksempel være et øget fokus på selvbetjeningsløsninger. Kommunikation fra Stat til virksomhed drejer sig om at forbedre, de services, der allerede eksisterer. Det kunne for eksempel være at nedbringe transaktionsomkostningerne. Kommunikation fra Stat til ansat drejer sig om at man igennem en effektiviseringsproces af de eksisterende arbejdsgange, der er i organisationen, opnår en hurtigere administration det kan for eksempel være nedbringelse af sagsbehandlingstiden som et resultat af det papirløse arkiv. Stat til stat drejer sig i bund og grund om samarbejde mellem forskellige instanser på forskellige niveauer og forskellige fysiske steder. Dette kan eksempelvis ske igennem en fælles database. (Ibid, s. 444)

Følgende figur er en grafisk afbildning af, hvordan denne kommunikation ser ud. Her kan man se, hvordan e-Government kan være en portal til at føre intern ledelse og eksterne brugere sammen i kraft af den kommunikative teknologis udvikling. Som man kan se, sker den eksterne kommunikation igennem en portal eller en hjemmeside, mens den interne kommunikation er mere direkte. (Ibid, s. 444)



Figur 2 (Ibid, s. 445)

Det er ud fra de ovenstående tanker om kommunikation at, Siau og Long har lavet deres syntesemodel, som de mener, skal være gældende som den gængse opfattelse af, hvordan e-Government defineres. Dette synes de på grund af at der, ifølge dem, mangler en *grand theory* på området. Den måde de bygger deres modenhedsmodel op, er ved at sammenholde flere allerede eksisterende modeller. Det gør de for at begrunde deres valg af faser. (Ibid, s. 445)

Vi vil i det følgende præsentere de modeller, som ligger til grund for teorien. Det vil vi gøre for at skabe klarhed over, hvad der ligger til grund for deres konklusioner. Den første model der indgår i Siau & Longs syntesemodel er Gartners model fra 2000. Gartner præsenterer fire faser, hvor fase et er, hvor man starter med at oprette en hjemmeside med basale informationer. Derefter vil det for borgerne være muligt at begynde at kunne skrive mails til de offentlige instanser og downloade relevante formularer, hvilket er begyndelse på næste fase, hvor man kan gennemføre hele transaktioner på nettet, i stedet for blot at downloade dem for at sende dem som brev. I den sidste

fase transformeres det offentlige arbejdsprocesser for at effektivisere og gøre afgørelser mere ensartede. (Ibid, s. 446)

FN lavede i 2001 en model der er inddelt i fem faser. Den første fase dækker over enkelte offentlige hjemmesider, der består af simple informationer til brugerne såsom åbningstider osv. I anden fase sker der en øget information på hjemmesiden, så borgerne bliver i stand til at kunne finde alle de relevante informationer, som de må have brug for. I fase tre begynder man at kommunikere online mellem brugerne og den offentlige sektor, for eksempel over mail. I den fjerde fase vil borgeren have muligheden for at lave sikre transaktioner med det offentlige, inden man til sidst i den femte fase kommer frem til fuldkommen integration, hvor borgerne enkelt og hurtigt kan finde frem til de services, de skal bruge. Denne adgang til mangfoldige services sker igennem en overordnet portal, hvor alle relevante informationer er tilgængelige. (Ibid, s. 446-447)

Deloitte udarbejdede i 2001 en seks faset model, som bygger på en antagelse om, at e-Government har til formål at servicere borgerne som kunder og opbygge et længerevarende forhold mellem den offentlige sektor og den enkelte borger. Som det første i denne model, skal den offentlige organisation stille en hjemmeside til rådighed, hvor man over tid kan øge informationsmængden. Det næste punkt i modellen er en begyndende tovejskommunikation i form af for eksempel digital signatur. I forlængelse af denne tovejskommunikation vil det offentlige oprette databaser, der har til formål at fungere på tværs af forskellige forvaltninger og serviceområder. Disse databaser vil, i følge modellen, endvidere blive udviklet, så borgeren kan opsætte sin egen portal, der passer præcist til ens personlige behov. Dette giver mulighed for at samle diverse services og øge samarbejdet for dermed at reducere antallet af led mellem borgere og beslutningstagerne. Slutmålet i denne model er en vision, der siger, at det offentlige skal udbyde services, der passer præcist til den enkelte borgers behov og ønsker. (Ibid, s. 447)

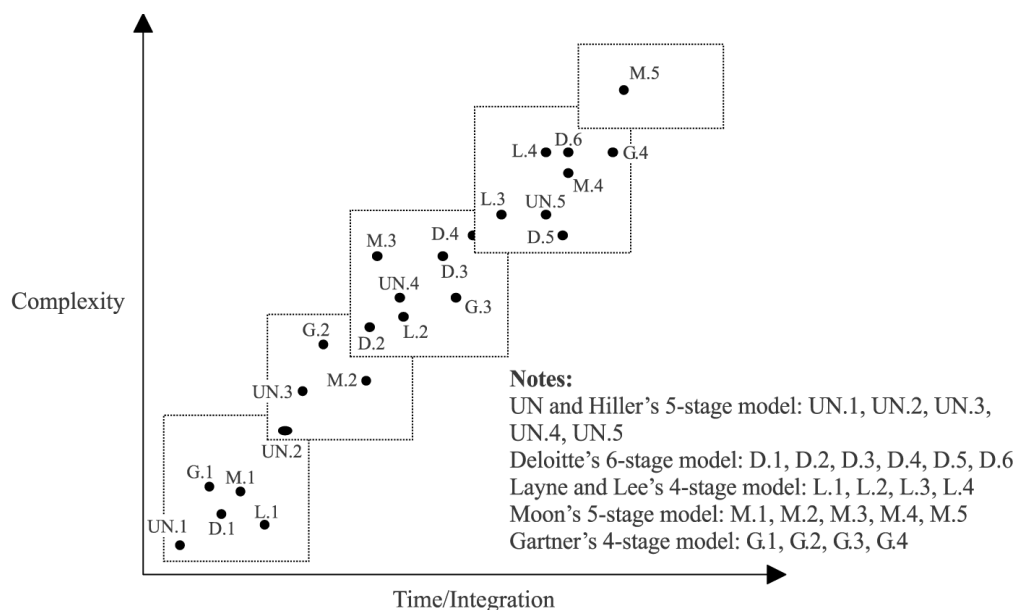
Den næste model Siau og Long inddrager som grundlag for deres syntesemodel er en modenhedsmodel, som er udformet af Layne og Lee. I denne model starter det offentlige med at oprette en hjemmeside med basale oplysninger inden, man efterfølgende opretter basale

transaktionsmuligheder, det kunne for eksempel være at udfylde formularer online. De sidste to faser i Layne og Lees model omhandler vertikal og horisontal integration. Med vertikal og horisontal integration mener Layne og Lee det offentliges evne til henholdsvis, at kommunikere blandt de forskellige niveauer i en organisation og kommunikation på tværs af forskellige forvaltninger. (Ibid, s. 447)

Den sidste model de anvender til deres syntese model er Hiller og Belangers fem fasede model fra 2001. Denne model tager, som mange af de tidligere nævnte modeller, sit udspring i en hjemmeside med sparsomme informationer for derefter at udvikle sig til direkte kommunikation mellem det offentlige og borgerne. Denne direkte kommunikation danner videre grundlag for transaktioner mellem borgerne og det offentlige. Ligesom Layne og Lee fokuserer Hiller og Belangers på både vertikal og horisontal integration, dog er deres slutmål noget anderledes da de ser e-Government i dennes endelige fase, som politisk deltagelse online i form af stemmeret online og forskellige politiske undersøgelser. (Ibid, s. 448)

I det følgende afsnit vil vi gennemgå, hvad en metasyntese reelt er, og hvordan man anvender denne metode. Dette er nødvendigt, på grund af at den valgte metode har stor relevans for Siau og Longs endelige resultater. En metasyntese er i bund og grund flere kvalitative studier, der bliver fortolket ind i hinanden for slutteligt at resultere i en ny teori. De ser anvendelsen af denne metode som en fordel, på grund af at den åbner op for omfattende empiri. Denne empiri giver muligheden for at man kan fokusere på det unikke i hver model samtidigt med, at man har mere overordnede elementer i hver teori. De ser metasyntese som værende en meget systematisk metode, da denne metode giver muligheden for at finde underlæggende sammenhænge, der kan have betydning for en øget forståelse af et givent område. I dette tilfælde er det modenheden af E-governance, Siau og Long forsøger at skabe en ny teori indenfor, formålet er at skabe en ny model, ved at bryde de gamle modeller op i mindre dele for derefter at sætte dem sammen, som de passer ind i den nye model. (Ibid, s. 448-449)

Der er ifølge Siau og Long syv problemstillinger, man skal tage højde for, inden man bygger en ny model. Det første man skal gøre sig klart er, hvad det reelt er, man vil undersøge, hvilket i dette tilfælde er de forskellige faser i e-Governments udvikling. Derefter er det nødvendigt at finde frem til den litteratur, der har relevans for at svare på ens overordnede problemstilling. Siau og Long er kommet frem til, at det er, de tidligere gennemgåede fem modeller, der skal ligge til grund for deres syntesemodel. Det tredje forhold man skal holde sig for øje omhandler nødvendigheden af, at man sætter sig ind i litteraturen og analyserer på denne, da denne tilgang mere eller mindre ligger til grund for, at der overhovedet kan forskes på denne måde. Det er igennem disse læsninger og analyser, man skal finde sammenhængen mellem de forskellige modeller og de undersøgelser, der ligger til grund for metasyntesen. (Ibid, s. 452) Den næste punkt i processen er at liste de forskellige stadier i modellerne og undersøge deres styrker og svagheder, herved opnår Siau og Long kendskab til, at der findes mange ligheder blandt de eksisterende modeller. Dette ses tydeligt med faseinddelingen, hvor nogle af modellerne er påfaldende enige om de forskellige faser. Det er på grund af disse ligheder, de mener, de kan fortolke dem ind i hinanden på trods af, at alle faserne og modellerne har forskellige navne. Den næste problemstilling man skal forholde sig til er, at læse og fortolke de forskellige modeller og studier ind i hinanden. Dette gøres ved at man finder frem til hovedbegreber og formål for derved at få alle begreberne sat sammen. Resultaterne af dette studie sættes dernæst sammen i en model, hvor formålet er at sammenligne hovedbegreberne for at se sammenhængen mellem de forskellige modeller. Den sjette problemstilling drejer sig om, at man skal skabe et diagram, der kan vise, hvor hver model befinder sig i sammenhæng med de andre modeller. Dette har de her gjort i en femtrins model, hvor hver fase indsættes i forhold til, hvor lang tid den har eksisteret og alt efter hvor høj grad af integration, der er tale om i den enkelte fase. Denne kategorisering kan ses i nedenstående figur, hvor bogstavet står for hvilken model, der er tale om og tallet repræsenterer den fase i modellen, der er tale om.



Figur 3 (Ibid, s. 454)

Dette leder op til syvende og sidste problemstilling hvor resultaterne skal præsenteres og illustreres, hvilket til dels sker på baggrund af den ovenstående figur. (Ibid, s. 449-453)

Siau og Long fremhæver at fordelene ved deres nye syntesemodel er, at modellen viser noget om sammenhængskraften mellem de forskellige modeller. Der er tale om fem forskellige modeller med forskellige faser, dog er de stadig ens på mange områder, hvilket får den betydning, at ordlyden i de forskellige faser mere eller mindre er den samme i de forskellige modeller. Det er på baggrund af disse ens begrebsbetegnelser og ordlyden i de fem modeller, at det bliver muligt at bygge en ny model. Denne model er både tro ved de enkelte modeller, men samtidigt er den omfattende nok til, at man kan skabe en ny modenhedsmodel på baggrund af denne syntese. (Ibid, s. 454) Grunden til Siau og Long søger at lave denne model, er, at de er af den opfattelse, at de eksisterende modeller ikke er omfattende nok til at kombinere de forskellige elementer i udviklingen. Derfor er de kommet frem til en ny fem faset model, der består af følgende faser: tilstedeværelse på nettet, interaktion, transaktion, transformation og e-demokrati. (Ibid, s. 454)

Vi vil i det følgende gennemgå disse fem nye faser:

Siau og Long definere tilstedeværelse på nettet, ligesom i de andre modeller, her handler det for det offentlige om blot at være til stede på internettet med en hjemmeside med basale informationer som for eksempel organisationens visioner og deres åbningstider. Det vil i løbet af denne fase blive muligt for borgeren at se flere og flere informationer på hjemmesiden, men der opstår dog på intet tidspunkt i denne fase interaktion mellem borgere og det offentlige. (Ibid, s. 454)

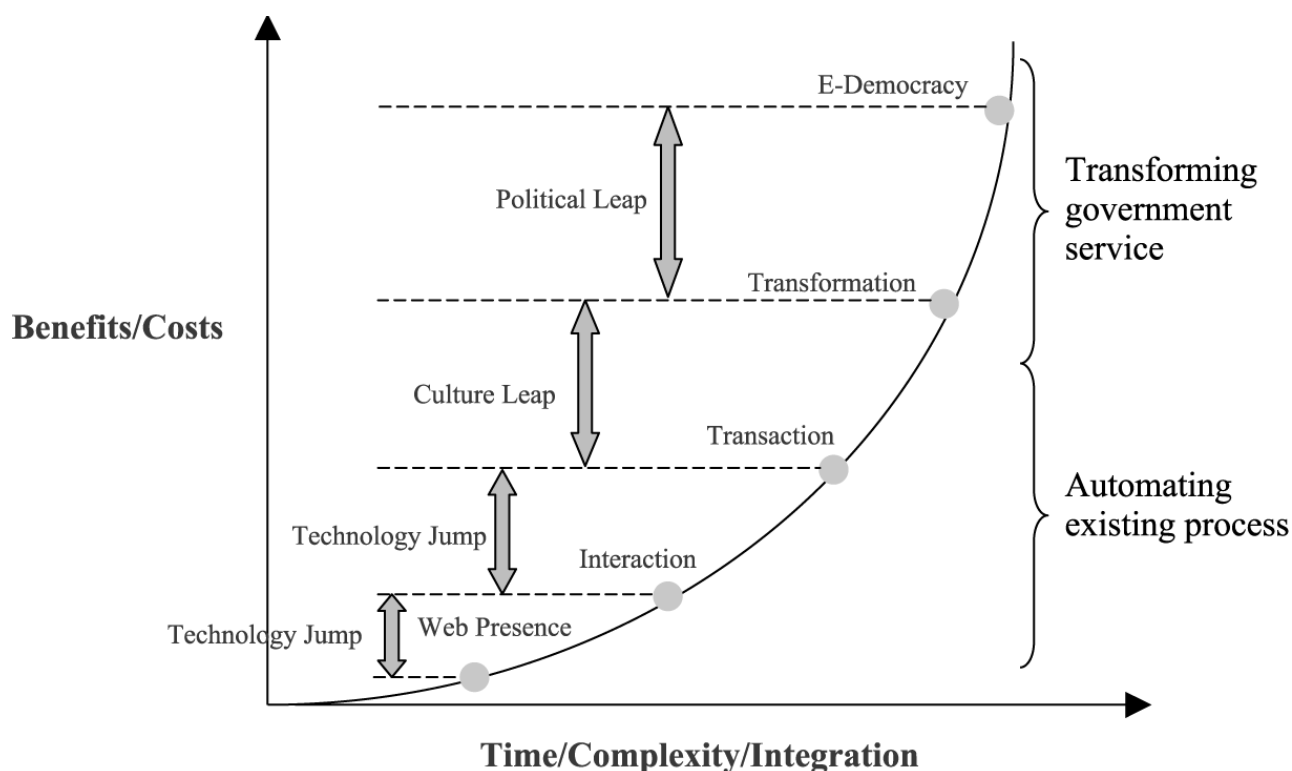
Interaktion er den anden fase i syntesemodellen. Her bliver det muligt for borgeren at interagere med det offentlige, dog er der stadigvæk tale om en meget simpel form for interaktion. Det kan for eksempel være i form af en søgemaskine på hjemmesiden, eller muligheden for at sende mails til forvaltningen. Ydermere vil det i denne fase blive muligt at kunne downloade relevante formularer. Denne fase skal ses som et springbræt til næste fase, hvor de fulde transaktioner bliver præsenterede. I transaktionsfasen vil det blive muligt for borgere og private virksomheder at gennemføre transaktioner med det offentlige. Dette giver blandt andet borgerne mulighed for at udfylde deres skat online eller at forny kørekort. (Ibid, s. 455)

Den næste fase Siau og Long opstiller er transformationsfasen. I denne fase sker der en stor udvikling i forhold til de tidligere faser, da man ikke længere blot fokuserer på at effektivisere allerede eksisterende processer. Her fokuserer man i stedet på helt at ændre den måde, hvorpå det offentlige leverer deres services på. Der er i denne fase tale om både vertikal og horisontal integration, som man blandt andet kender det fra Layne og Lee. I denne fase vil der blive oprettet en portal, hvor det er muligt at finde alle relevante oplysninger og få de services, man har brug for, uden at skulle kontakte flere forskellige forvaltninger. Denne fase kræver en omorganisering af de processer, der ligger i organisationen for, at man kan imødekomme den ønskede udvikling. (Ibid, s. 455)

Den sidste fase er e-demokrati, hvilket er det endegyldige mål for udviklingen af e-governance i Siau og Longs syntesemodel. E-demokratiet bliver realiseret ved muligheden for at stemme online eller ved online meningsmålinger eller andre undersøgelser online. Man har i denne fase muligheden for politisk deltagelse online, og det offentlige har muligheden for at øge

gennemsigtigheden i deres processer og beslutninger. Dette er også med til at ændre måden, hvorpå borgerne opfatter politisk deltagelse. (Ibid, s. 455)

Det er disse 5 faser, der ligger til grund for nedenstående model, der er en grafisk illustration af Siau og Longs syntesemodel:



Figur 4 (Ibid, s. 456)

Der sker, som sagt, en stor udvikling mellem de første tre faser og de sidste to. De første tre faser handler om autonomisering af allerede eksisterende processer, hvorimod de sidste to faser søger at ændre på hele organisationen. Yderligere betyder implementeringen af de sidste to faser at borgernes opfattelse af politisk deltagelse skal gentænkes. Det er, ifølge Siau og Long, vigtigt at holde sig for øje, at der ikke er tale om separate faser, de er overlappende, og det kan være umådeligt svært at svare på, om en forvaltning ligger højt i fase to eller lavt i fase tre. Det er heller

ikke nødvendigt at gå igennem alle faserne, da det blot er en guideline til, hvordan man kan gribe digitaliseringen af den offentlige sektor an.

Teori

Vi vil i dette afsnit gennemgå institutionsteorien ”Three Pillars of Institutions” fremlagt i ”Institutions and Organizations” af W. Richard Scott, som vi vil bruge til at identificere og forklare barriererne ved NemID. Vi har valgt at bruge ny-institutionalisme som analyseredskab fordi de forklare om forholdet mellem individer og de omkringliggende strukturer, og om hvordan man kan forklare og påvirke denne adfærd.

Som baggrund for Scotts teori om institutionalisme vil vi først bruge B. Guy Peters’ ”Institutional Theory in Political Science – The ’New Institutionalism’” til at forklare institutionalisme som begreb, og kort gennemgå dens historie, da en forståelse af institutionalisme er helt centralt for Scotts analyseværktøj. Peters har en god gennemgang af ny-institutionalisme, og netop ny-institutionalisme ligger til basis for Scotts teori. Vi har valgt netop Peters og Scott fordi de begge har et nuanceret syn på ny-institutionalisme og anerkender og arbejder med flere forskellige former for ny-institutionalisme, men samtidigt prøver at samle op på dem og danne en fælles forståelsesramme. Dette er netop vigtigt for os, da vi ønsker at favne bredt og have flere forskellige perspektiver med i vores analyse, men samtidigt også have et nuanceret syn og ikke fastlægge os på en enkelt retning – præcist som det er tilfældet med vores brug af en syntesemodel til at udforske modenhedsbegrebet.

Kort om B. Guy Peters

B. Guy Peters er en amerikansk politolog som er professor i faget *den amerikanske regering* på University of Pittsburgh, USA. Han tog en PhD. I 1970 fra Michigan State University og underviser pt. i public policy og komparativ politik og har skrevet flere bøger og artikler om institutionalisme. (Uni. of Pittsburgh)

En søgning på Google Scholar afslører at Peters har skrevet mere end 100 forskellige bøger, artikler, m.m. hvor størstedelen (hvis ikke alle) af værkerne er blevet citeret i varierende grad af andre forskere. Hans mest citerede værk er netop bogen ”Institutional Theory in Political Science – The ’New Institutionalism’”, som vi gør brug af. Peters’ artikel ”The Machinery of Government” fra 1988 er bl.a. brugt af W. Richard Scott i ”Institutions and Organizations”.

Kort om W. Richard Scott

William Richard Scott er en amerikansk sociolog fra 1932 som specialiserede sig i institutionel teori og organisationsvidenskab og har fået adskillige hædersanmærkninger for sit arbejde. Scott er professor på Stanford University i California, USA, hvor han har tilbragt hele sin professionelle karriere. Scott er Professor Emeritus i Department of Sociology og har æresudnævnelser hos Graduate School of Business, School of Education og School of Medicine, alt sammen også hos Stanford. Før han kom til Stanford tog han en Ph.D. hos University of Chicago. Scott har blandt andet modtaget priserne "Distinguished Scholar Award" og "D. Irwin Award" fra The Academy of Management i henholdsvis 1988 og 1996. (Scott 2001, s. 255)

At Scott nyder stor anerkendelse for sit arbejde ses bl.a. gennem en søgning på Google Scholar, som viser at hans bøger er blevet citeret mere end 15.000 gange – hvoraf "Institutions and Organizations" alene står for over 7000 af disse citeringer. Han bliver anvendt bredt både i andre bøger, artikler og forskning om institutionalisme – bl.a. om institutioners opbygning, aktørers ageren, ledelse, forandring m.m.

Gammel og ny institutionalisme

B. Guy Peters konstaterer at der gennem det sidste århundrede har været en voksende interesse indenfor feltet institutionalisme, men at der findes en række forskellige retninger indenfor "ny institutionalisme" som sjældent dækker over de samme områder. Derfor er hans formål med bogen "Institutional Theory in Political Science – The 'New Institutionalism'" at identificere de forskellige retninger, og samle dem til at danne en fælles referenceramme.

"The roots of political science are in the study of institutions" (Peters 1999, s. 1) indleder Peters med at pointere vigtigheden og betydningen af institutionalisme. Lige siden antikken har akademikere med basis i det politiske liv fokuseret på regerende institutioner med hensigt til at strukturere individets opførsel. Deres systematiske analyser af institutioner og deres betydning for samfundet var primært normative, og har været brugt gennem tiderne af flere prominente filosoffer som for eksempel Aristoteles, Thomas Hobbes, John Locke og Montesquieu. Denne hovedsageligt

normative tilgang til institutionalismen i hvad Peters kalder ”gammel” institutionalisme dominerede det 19. århundrede og starten af det 20. århundrede. (Ibid, s. 1-6)

Efter 2. Verdenskrig, især i USA, blev institutionalisme pludseligt skubbet til side til fordel for to mere individ-baserede teorier i *behaviorisme* og *rational choice*, som begge opstod i 1950’erne og 1960’erne. Begge disse tilgange forkaster tankegangen om at individet er styret af hverken formelle eller uformelle institutioner, men at de baseret på deres egne socio-psykologiske karakteristika er i stand til at træffe deres egne valg. Individer skulle derfor studeres nærmere og der skulle også lægges mere vægt på teori og metode, frem for udelukkende at basere sin viden på observationer. Både behaviorisme og rational choice var meget imod de normative elementer fra den ”gamle” institutionalismes bidrag til politologi, da de argumenterede for at det normatives subjektive natur var ramt af fordomme og tilbøjeligheder til at favorisere industrielle demokratier. (Ibid, s. 1+11-15)

På baggrund af behavioralismen og rational choice opstod den nye institutionalisme, også kaldet ny-institutionalisme, som en kritik af disse to tilgange. Politologerne James G. March og Johan P. Olsen var nogle af de første ny-institutionalister og gav samtidigt navn til konceptet med de banebrydende værker ”*The New Institutionalism*” og ”*Rediscovering Institutions*”. Baseret på March og Olsens kritik af behavioralismen og rational choice, kendetegnende for datidens politologi (og ifølge Peters også gældende langt oppe i 1990’erne), udarbejdede de begrebet ”ny-institutionalisme”. Denne nye opfattelse af institutionalisme ligger vægt på kollektive handlinger centralt i analysen og ser forholdet mellem politiske aktiviteter og deres socio-økonomiske miljøer som værende reciprok, hvor politik har ligeså stor indflydelse på samfundet som samfundet har på politik. Der eksisterer dog ikke én samlet retning indenfor ny-institutionalisme, og Peters’ intentioner er derfor at finde ud af, om de forskellige tilgange sammen kan skabe en fælles ramme, der med rette samlet kan kaldes ”ny-institutionalisme”, eller om de er så forskellige, at de skal ansues hver for sig. (Ibid, s. 19-20) Dette illustreres gennem nedenstående citat:

”Is this really a single approach to political science, or are the assumptions and intentions of the various versions of the new institutionalism too widely separate to be put under the same intellectual umbrella?” (Ibid, s. 18)

På trods af at Peters ser flere forskellige retninger indenfor ny-institutionalisme hævder han, at de alle deler en fælles kerne som binder dem sammen. Denne kerne identificerer han via fire fællestræk, eller kriterier om man vil, som altid er til stede i en institution:

1. Vigtigst af alt er ifølge Peters at en institution er en strukturel funktion af samfundet og/eller den politiske styreform. Denne struktur kan enten være formel (som for eksempel et bureaukratisk organ eller en juridisk ramme) eller uformel (som for eksempel et sæt delte normer eller et netværk af organisationer som interagerer med hinanden). En institution er noget som går ud over det individuelle og i stedet involverer grupper af individer, hvis handlinger kan forudsiges baseret på deres forhold til hinanden som aktører.
2. Stabilitet over tid er et andet kendetegn som en institution må indeholde: *"Individuals may decide to meet for coffee one afternoon. That could be very peasant, but it would not be an institution. If they decide to meet every Thursday afternoon at the same time and place, that would begin to take on the features of an institution."* (Ibid, s. 18) Nogle versioner af institutionalisme siger, at visse funktioner i en institution er ekstremt stabile og at adfærd kan forudsiges på det grundlag, mens andre ser institutioner som mere foranderlige – men fælles for alle former for institutioner er, at de kræver en hvis grad af stabilitet for at fungere.
3. En institution skal endvidere påvirke individets adfærd, og indsnævre dens medlemmer. Denne indsnævring kan være både formel og uformel, men skal være til stede i en eller anden form. I forlængelse af kaffe-eksemplet ovenfor vil en sådan aftale for eksempel intet nytte, hvis ikke deltagerne tillægger møderne en hvis betydning og bestræber sig på at overholde dem.
4. Sidst men ikke mindst skal der være en række fælles værdier og betydninger mellem aktørerne i en institution. Dette er en central opfattelse i bl.a. March og Olsens syn på institutionalisme og adskillige andre, som for eksempel selv rational choice opfattelsen. (Ibid, s. 18)

Ud fra ovenstående fire grundlæggende kriterier opstiller Peters syv forskellige former for ny-institutionalisme, hvor han ved hver enkelt tilgang tager de samme syv emner op til diskussion, så de syv forskellige tilgange nemmere kan sammenlignes. De syv tilgange Peters har udpeget er følgende: *normativ institutionalisme*, *rational choice institutionalisme*, *historisk institutionalisme*,

empirisk institutionalisme, sociologisk institutionalisme, interesserepræsenteret institutionalisme og international institutionalisme. Vi vil dog ikke nærmere behandle disse syv former, da de enkeltstående ikke er relevante for vores speciale, og vil i stedet gå direkte til Peters' konklusion.

En institution eller flere?

Som tidligere nævnt var Peters' mission at finde ud af, om ny-institutionalisme kan betegnes som en enkelt omfattende tilgang, eller om de forskellige tilgange har så store forskelle, at en sådan fælles ramme vil være umulig og uhensigtsmæssig at forsøge at konstruere. Efter gennemgangen af de syv tilgange har Peters fundet frem til tre lighedspunkter for dem alle:

1. De lægger alle vægt på betydningen af strukturer som forklaring på individerne politiske adfærd i en institution. Dog adskiller de sig fra hinanden på hvilken måde de forudsætter hvilken indflydelse og rolle menneskelig handlen spiller i en institution.
2. De lægger alle vægt på at institutioner skaber større regulering af individuel adfærd end hvis institutionerne ikke var der. Dog kan de ikke alle blive enige om præcist hvor meget regulering der skal til, før der er tale om en institution.
3. De har alle det samme metodiske problem i og med at de har problemer med måling og verificering af institutionerne. Selvom de alle kan blive enige om at institutioner eksisterer og påvirker vores liv hver dag på flere forskellige måder, men det er vanskeligt at definere dem på en subjektiv vis som kan overføres til nutidens samfundsvidenskab. Alle syv institutionsformer har dog ikke lige svært ved at måle institutioner, og for eksempel den sociologiske tilgang, grundet dens tætte bånd til organisationsteori, har mere succes på dette punkt end den normative tilgang, grundet dens afhængighed af relativt "bløde" begreber som normer og værdier. (Ibid, s. 142-145)

Peters nævner dog også fire markante forskelligheder mellem de syv tilgange:

1. De er uenige i hvordan en institution skal defineres, og de syv tilgange kan på dette punkt deles op i tre kategorier:
 - a. Den hovedsageligt normative kategori, som lægger vægt på værdier og normer der styrer og begrænser individets adfærd.

- b. Den hovedsageligt regulative kategori, som lægger vægt på regler til at styre og begrænser individers adfærd.
 - c. Den hovedsageligt internt regulerende kategori, hvor individets adfærd bliver begrænset af mønstre af interaktion inden i en institution.
2. De er endvidere uenige mht. kilden til individers præferencer. De fleste af tilgangene ser præferencer som noget endogent bestemt mens et par af dem (navnlig rational choice og empirisk institutionalisme) ser det som noget eksogent bestemt.
 3. Endnu en markant forskel på tilgangene er deres syn på forandring. Nogle af dem ser institutioner som værende i konstant forandring (for eksempel rational choice), mens andre ser forandring i institutioner som en undtagelse, der kun forekommer under helt særlige omstændigheder (som for eksempel historisk institutionalisme).
 4. Sidst men ikke mindst er der stor uenighed om forholdet mellem individer og institutioner; om hvilken påvirkningskraft der er størst. Altså om hvorvidt det primært er individet der påvirker og begrænser institutioner (for eksempel rational choice) eller institutionerne, der påvirker og begrænser individet (for eksempel empirisk institutionalisme). (Ibid, s. 145-149)

Efter at have belyst lighederne og forskellene mellem de syv tilgange søger Peters slutteligt at besvare sit eget spørgsmål og finde ud af, om der rent faktisk eksisterer et tilstrækkeligt fællesskab mellem de forskellige tilgange til at de kan forme noget, der kan betragtes som én enkelt sammenhængende tilgang til institutionalisme, som med rette derfor kan kaldes ”ny-institutionalisme”. Peters mener, at de deler en tilstrækkelig kerne af lighedspunkter, til at dette sagtens kan retfærdiggøres, og at ny-institutionalisme med rette kan betragtes som én bred men fælles tilgang. De har alle det samme fundament, som er at institutioner er den helt centrale kerne i det politiske liv; institutioner er den variabel, som forklarer mest og som samtidigt nødvendiggør at blive forklaret, og institutioner gør sig i særdeleshed gældende og har stor betydning. De forskellige tilgange er tilmed indirekte forbundne, i og med at en diskussion af en af tilgangene ofte henleder til en diskussion af en eller flere andre tilgange med alternative synspunkter. Dette fordi de i bund og grund behandler de samme emner og spørgsmål, men blot har forskellige indgangsvinkler til dem og har forskellige intellektuelle perspektiver. (Ibid, s. 149-150)

Vigtigst for vores speciale er det, at Peters kommer frem til følgende to konklusioner: man kan sagtens behandle ny-institutionalisme som en overordnet og bred tilgang, og man kan

grundlæggende dele institutioner op i tre forskellige definitioner. Netop konceptet med at dele institutioner op i tre dele arbejder W. Richard Scott videre med, og tilmed under definitioner som læner sig yderst tæt op af dem, som Peters kommer frem til. Der kan derfor trækkes en rød tråd fra Peters' "Institutional Theory in Political Science – The 'New Institutionalism'" til Scotts "Institutions and Organizations".

Three pillars of institutions

Som et analytisk værktøj har W. Richard Scott omfavnet idéen om at opdele institutioner i tre "søjler": Den *Regulative* Søjle, den *Normative* Søjle og den *Kulturelt-Kognitive* Søjle. Men før vi går i detaljer med dem vil vi fremføre Scotts opfattelse af institutioner, som ligger til grund for hans teori. Ifølge Scott gør følgende sig gældende for institutioner:

1. Institutioner er sociale strukturer som har opnået en høj grad af robusthed.
2. Institutioner er sammensat af kulturelt kognitive, normative og regulative elementer som sammen med associerede aktiviteter og ressourcer giver stabilitet og mening til det sociale liv.
3. Institutioner transmitteres blandt diverse forskellige typer af bærere som for eksempel symbolske systemer, relationelle systemer, rutiner og artefakter.
4. Institutioner opererer på adskillige niveauer af beføjelser, lige fra globale systemer til lokale forhold mellem personer.
5. Institutioner repræsenterer per definition stabilitet, men er genstand for forandringsprocesser som både kan være gradvist stigende såvel som diskontinuerlige. (Scott 2001, s. 48)

I denne definition af institutioner ser Scott en institution som værende en mangestrengt, holdbar social konstruktion der består af symbolske elementer, sociale aktiviteter og materielle ressourcer. Institutionernes særlige kendetegn er at de er relative modstandsdygtige overfor forandring. De har en tendens til at blive overført igennem generationer og blive vedligeholdt og reproduceret. Institutionerne udviser disse egenskaber på grund af de processer der bliver sat i gang af regulative, normative og kulturelle elementer. Disse elementer er byggestenene i institutionelle strukturer, som levere elastiske fibre, som modsætter sig forandring.

Scott mener sagtens at det kan lade sig gøre, at udforme en samlet kompleks model der indeholder økonomiske, politiske såvel som sociologiske aspekter. Han mener dog, at det er mere relevant, at anerkende og sætte fokus på de forskellige opfattelser, og har derfor udformet de førnævnte tre modeller som står i stærk kontrast til hinanden. Han har valgt at holde sine tre søjler adskilte på trods af, at førnævnte discipliner ikke fuldstændigt kan attribueres til den ene model frem for den anden. Ved at dele modellerne op i tre distinktive enheder, som Scott har gjort, føler han at de danner et bedre overblik over de forskellige former for social virkelighed, der danner baggrund for en aktørs handlinger. (Ibid, s. 69)

Scott mener heller ikke, at det giver nogen mening at forsøge at anskue institutioner udelukkende ud fra en af modellerne frem for de to andre, da de tre er forbundne med hinanden:

“Although rules, norms, and cultural beliefs are central ingredients of institutions, the concept must also encompass associated behavior and material resources. Although an institutional perspective gives heightened attention to the symbolic aspects of social life, we must also attend to the activities that produce and reproduce them. Rules, norms, and meanings arise in interaction, and they are preserved and modified by human behavior.” (Ibid, s. 49)

Dog fastholder han, at det trods alt er relevant at holde modellerne adskilte hver for sig, så de forskellige komponenter og mekanismer der varierer modellerne imellem bliver identificeret og fokuseret på. (Ibid, s. 51)

Den Regulative Søjle

Ifølge Scott lægger stort set alle akademikere i bred forstand vægt på institutioners regulerende egenskaber, idet de begrænser og regulerer borgeres opførsel. Økonomer i særdeleshed er tilbøjelige til at lægge særligt vægt på de regulative aspekter, og til at se netop disse som værende bærende for en institution. Sagt af den økonomiske historiker Douglas North:

“[Institutions] are perfectly analogous to the rules of the game in a competitive team sport. That is, they consist of formal written rules as well as typically unwritten codes of conduct that underlie and supplement formal rules ... the rules and informal codes are sometimes violated and punishment is

enacted. Therefore, an essential part of the functioning of institutions is the costliness of ascertaining violations and the severity of punishment.” (Ibid, s. 52)

For de der specifikt arbejder med den regulative del af institutionalisme lægges der særligt vægt på processer som at udstykke regelsæt, overvågning og sanktioner med dertilhørende straf i det tilfælde at reglerne bliver brudt – eller omvendt belønninger for at følge dem. Disse processer kan være uformelle og foregå gennem kulturelle normer, hvor folk bliver set ned på og udstødt af andre borgere hvis de bryder de uformelle regler og omvendt får anerkendelse hvis de overholder dem og lever respektabelt – ligesom de kan være formelle og blive håndhævet af politi, domstole og andre myndigheder. (Ibid, s. 51-52)

Scott mener at denne fokus på institutioners regulative egenskaber særligt skyldes økonomernes indgangsvinkel, hvor de som regel ser på individers og virksomheders ageren i konkurrenceprægede situationer som for eksempel økonomiske markeder og lignende. Økonomer ser individer og organisationer som agerende ud fra deres egne interesser, som ofte står i modsætning til andres, og føler derfor at regler og regelholdere er nødvendige. Tvang er det primære redskab brugt til kontrol over de forskellige aktører, og begreber som magt, frygt og hensigtsmæssighed er centrale værktøjer den regulative søjle. Disse redskaber bliver hærdede gennem eksistensen af regler, både formelle såvel som uformelle. Men da ganske få magthavere er tilfredse med et regime baseret udelukkende på magt, forsøger de alle at kultivere et legitimitetsbillede i borgernes bevidsthed. Stærke magthavere kan vælge at påtvinge deres vilje gennem brugen af eller truslen om straf og sanktioner, eller de kan give incitamenter til at adlyde. Altså enten gennem pisk eller gulerod. Mest anvendt er dog brug af autoritet, hvor en normativt konstrueret ramme både understøtter og begrænser brug af magt, som legitimerer tvang. Den regulative søjle og den normative søjle, som vi vil vende tilbage til, er ofte gensidigt forstærkende. (Ibid, s. 52-53)

Handlingsteorier fremhæver de høje udgifter samt sværhedsgraden forbundet med den regulative del af institutioner, hvor såvel implicitte som eksplicitte kontrakter skal overvåges. Selvom der i visse tilfælde kan forekomme en tilstrækkelig selv-overvågning og -håndhævelse mellem de

involverede parter i et kontraktforhold er det ofte nødvendigt med en tredjepart som uafhængig instans til at overvåge og regulere. Vigtigheden af at en sådan tredjepart, for eksempel en stat, er neutral, og ikke arbejder ud fra hverken en af parternes eller sine egne interesser, er enorm. Endvidere kræves det at den overvågende part har rammerne for at bruge tvang og magt til at håndhæve ud fra de givne regulationer. Især hos stater som institutioner har de en vigtig rolle som lovmagere, dommere og ordenshåndhævere. (Ibid, s. 53-54) Et princip vi i Danmark har taget til os baseret på Montesquieus tredeling af magten, hvor Folketinget er lovmagere, domstolene er dommere og Regeringen er ordenshåndhævere.

Dog mener jura- og samfunds-teoretikere at man under en analyse ikke bør sammensmelte den regulative søjles tvang i forhold til love og regler med de normative og kulturelt-kognitive dimensioner, da love ofte er tilstrækkeligt kontroversielle og tvetydige til at ren tvang ikke vil give det bedste resultat. I stedet egner sådanne situationer sig bedst til at blive håndteret gennem fornuft og kollektive beslutninger gennem normative eller kulturelt kognitive processer. Et stabilt system bestående af formelle såvel som uformelle regler, overvågning og udøvende magt udgør et fremherskende syn på institutioner. Men ingen lovgivning udspringer fra en kollektiv bevidsthed fra samtlige borgere, der findes ingen universel ”sandhed”; love vil altid skulle fortolkes og diskuteres, belønninger og straffe skal fastlægges og der vil altid opstå stridigheder som skal løses. Det er altså stadig værd at undersøge præcist hvordan regulative institutioner fungerer, og ikke mindst hvordan de interagerer med normative og kulturelt kognitive institutioner. (Ibid, s. 54)

Den Normative Søjle

Andre institutionalister, som for eksempel sociologerne Emile Durkheim, Talcott Parsons og Philip Selznick samt politologerne James G. March og Johan P. Olsen ser institutioner som noget primært normativt med fokus på sociale regler som er foreskrevne, evaluerende og obligatoriske. Tidlige sociologer som Durkheim var hurtige til at omfavne det normative pga. institutioner som sociale klasser og religion, hvor fælles værdier er tilbøjelige til at eksistere. De normative systemer inkluderer både *værdier* og *normer*; Værdier er opfattelsen af det attråværdige og foretrukne sammen med konstruktionen af standarder, som kan sammenligne og vurdere allerede eksisterende strukturer og adfærdsmønstre. Normer specificerer idealbilledet, hvordan verden bør fungere og se

ud og hvordan man definerer legitime midler hvorpå man opnår sine mål og værdier. (Ibid, s. 54-55)

Sagt på en anden måde:

"Normative systems define goals or objectives (eg., winning the game, making a profit) but also designate appropriate ways to pursue them (eg., rules specifying how the game is to be played, conceptions of fair business practices)." (Ibid, s. 55)

Hvor nogle værdier og normer er gældende for alle medlemmer af en kollektiv gruppe er der andre, som kun gælder for udvalgte aktører eller positioner. Specifikke mål og aktiviteter for individuelle mennesker eller sociale positioner åbner op for tilstedeværelsen af forskellige roller indenfor kollektivet. Disse formodninger er ikke blot forventninger eller forudsigelser, men derimod normative forventninger der siger hvordan diverse aktører må antages at opføre sig. Disse forventninger materialiserer sig både internt hos aktøren selv såvel som – især - hos andre centrale deltagere i en given situation, hvilket endvidere kan medføre et pres mod aktøren om at opføre sig i henhold til de foreskrevne forventninger. Forskellige roller kan forekomme som både *formelle* og *uformelle*; De formelle roller indeholder ofte specifikke rettigheder og dertilhørende ansvar samt adgang til forskellige ressourcer. De uformelle roller opstår typisk gennem længere tid, hvor differentierede forventninger guider og videreudvikler aktørernes opførsel gennem forskellige former for interaktion. (Ibid, s. 55)

Normative systemer bemyndiger og muliggør sociale interaktioner og giver privilegier, forpligtelser, ansvar og mandater til at udfylde forskellige roller i samfundet. Samtidigt underlægger de normative systemer dog også social behavioralisme visse begrænsninger. Vigtige samfundsroller som bliver bemyndiget gennem normative systemer kan for eksempel være dommere som bemyndiges til at låse folk væk i fængsel eller kirurger som bemyndiges til at udføre skæbnesvangre operationer. I særdeleshed sociologer, grundet fokus på sociale klasser, sammenhold, religiøse systemer, osv., har omfavnet en primært normativ opfattelse af institutioner. March og Olsen udtrykker det således:

"The proposition that organizations follow rules, that much of the behavior in an organization is specified by standard operating procedures, is a common one in the bureaucratic and organizational literature... it can be extended to the institutions of politics. Much of the behavior we observe in political institutions reflects the routine way in which people do what they are supposed to do." (Ibid, s. 55-56)

Scott påpeger dog, at sociologers opfattelse af regler er utroligt bred og dækker over både hvad han opfatter som normative såvel som kulturelt-kognitive systemer, men at deres fokus ligger på sociale forpligtelser. Akademikere som omfavner det normative billede af institutioner lægger vægt på den stabiliserende effekt, der afstedkommer af delte sociale opfattelser og normer – både de som er pålagt aktører udefra men også fra deres egne opfattelser. Delte værdier og normer kan ses som værende basis for et stabilt fundament i enhver institution, hvor også en sund morale og tro på at folk udfylder deres roller efter hensigten er vigtig. (Ibid, s. 56)

Den Kulturelt-Kognitive Søjle

Den tredje måde at anskue institutioner på er især brugt blandt antropologer og visse sociologer. Denne dimension lægger vægt på en central og fælles opfattelse som konstituerer den sociale virkelighed og rammer som danner en bestemt opfattelse. Ny-institutionalismen indenfor sociologiens verden har netop den kulturelt-kognitive dimension som det helt centrale punkt. Mæglende mellem de eksterne omgivelseres stimuli og individets respons tager ny-institutionalisterne de kognitive dimensioner meget seriøst; de finder at individet handler ud fra en funktion af sin egen interne opfattelse af de eksterne omgivelser, der samlet danner en helt særlig symbolsk repræsentation af hvordan verden bliver opfattet. Symboler som ord, tegn og fagter har alle indflydelse på hvordan vi tillægger betydning til objekter og aktiviteter, og disse betydninger kommer fra forskellige interaktioner og bliver løbende brugt til at fortolke begivenheder omkring os. Sociologen Max Weber betegner kun en handling som værende af social karakter i det øjeblik aktøren tillægger handlingen betydning, og man kan kun forklare en given handling hvis man ser på både de objektive betingelser såvel som på aktørens egen subjektive vurdering deraf. Et nyt kulturelt perspektiv sætter fokus på de semiotiske aspekter af kultur og anskuer dem ikke blot som subjektive opfattelser, men ser dem ligeså som symbolske systemer, der for individet selv bliver opfattet som værende objektive sandheder. Begrebet *kulturelt-kognitiv* anerkender, at interne fortolkningsprocesser bliver formet efter eksterne kulturelle rammer, og antropologen Mary

Douglas foreslår at vi *"treat cultural categories as the cognitive containers in which social interests are defined and classified, argued, negotiated, and fought out"*. (Ibid, s. 57)

Ifølge institutionalister som for eksempel førnævnte Douglas, hendes antropolog kollega Clifford Geertz samt sociologerne Peter L. Berger, John W. Meyer og Lynne G. Zucker følger kulturelt-kognitive tanker følger aktører sig under mange forskellige omstændigheder, ganske enkelt fordi de ikke kan forestille sig andre former for opførsel i de givne situationer. Endvidere følger aktører ofte rutiner simpelthen fordi de bliver taget for givet, fordi de er vant til at gøre tingene på den måde. Kulturelt-kognitive teoretikere forholder sig anderledes til sociale roller end deres normative kollegaer, da de mener at der eksisterer skabeloner for aktørerne som definerer hvordan de reagerer og tager handling, hvorimod den normative tilgang ser på bindende forventninger og forpligtelser som basis. Eftersom gentagne handlemønstre bliver til en vanesag og objektificerbare, kan der i lokale kontekster opstå nye roller som følge deraf. Men det er også vigtigt ikke at undervurdere betydningen af eksterne institutionelle rammer som individer eller grupper af individer kan vælge – eller blive tvunget til – at indføre og tilpasse sig, hvilket ligeledes kan føre til nye roller. Den kulturelt-kognitive opfattelse af institutionalisme understreger hvor central en rolle socialt mæglende konstruktioner af en fælles rammeopfattelse spiller. (Ibid, s. 57-58)

Nedenfor ses en tabel der kort opsummerer fundamenterne i de tre søjler:

	Den Regulative Søjle	Den Normative Søjle	Den Kulturelt-Kognitive Søjle
Grundlag for føjelighed	Formålstjenlighed	Sociale forpligtelser	Fælles forståelse og taget for givet
Grundlag for ro og orden	Regulative regler	Bindende forventninger	Konstitutiv plan
Anvendte mekanismer	Tvang	Normativitet	Mimisk adfærd
Bagvedliggende logik	Instrumentalisme	Anstændighed	Autoritetstro
Indikatorer	Regler Love Sanktioner	Bekræftelse Akkreditering	Fælles forståelser Delt logik bag handlinger
Grundlag for legitimitet	Juridisk bestemt	Moralsk regelret	Kulturelt understøttet Genkendelighed Forståelighed

Figur 5 (Ibid, s. 52)

Analyse af modenhed

Vi vil i denne del af vores analyse forsøge at besvare første del af problemformuleringen der lød som følgende: "*Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C[...]?*"

For at kunne forstå det offentliges udbredelse af G2C er det nødvendig at undersøge hvor langt Danmark er nået i digitaliseringsprocessen. I litteraturen er der langt fra enighed om, hvor langt Danmark er nået i digitaliseringsprocessen. Desuden kan digitaliseringsprocessen, som det tidligere er nævnt i modenhedsafsnittet, ikke ses som en evolutionær organisk proces, hvor en fase uvilkårligt afløses af den næste. Afhængig af hvilken model man har som udgangspunkt, kan Danmark placeres mange steder.

Kommunerne spiller i Danmark den vigtigste rolle i digitaliseringsprocessen. Det er dem, der har den direkte kontakt med borgerne og som skal benytte sig af de digitale løsninger i deres arbejdsrutiner. Det er derfor ligeledes nødvendigt for at kunne opnå mere sammenhængende service, at kommunerne indser deres ansvar for at tænke i større sammenhænge eksempelvis ved at implementere digitale løsninger, der bygger på standarder, der måske ikke direkte giver afkast i kommunen, men indirekte giver afkast ved at bidrage til en mere sammenhængende og dermed bedre og mere effektiv digital offentlig service. Digitalisering bliver dermed et meget omfattende organisatorisk projekt og ikke kun et spørgsmål om at digitalisere allerede eksisterende arbejdsrutiner. (Innovationsrådet 2009, s. 17) Kommunerne er på ingen måde uvillige modspillere i digitaliseringsprocessen, men det kan være vanskeligt for en kommune, der hovedsageligt er bundet til sin egen kontekst at løfte sig op over denne. Dette taler for, at der, hvis ønsket er en vertikal og horisontal integration, er behov for en stærkere central styring af digitaliseringsprocessen.

På baggrund af ovenstående har vi valgt primært at fokusere på kommunerne i vores analyse af, hvordan man kan forstå det offentliges udbredelse af G2C løsninger. I Disimit - rapporten fra 2009 omhandlende det kommunale digitaliseringslandskab undersøges det blandt andet hvor digitalt

modne kommunerne er. Dette gøres ved at It - cheferne i de forskellige kommuner tager stilling til syv opstillede parametre for modenhed, som udgør en form for benchmarking, hvilket man har fundet frem til på baggrund af Siau og Longs modenhedsmodel. Disse parametre omhandler blandt andet: Borgerens mulighed for at få information, borgernes mulighed for at downloade formularer, borgerens muligheder for at udføre transaktioner via den kommunale hjemmeside. Derudover bliver kommunernes modenhed også vurderet ud fra om: IT er horisontalt integreret mellem afdelinger og om IT er integreret om andre offentlige systemer og om borgerrettede IT - systemer er integreret med interne. Det sidste parameter kommunernes modenhed bliver målt på er hvorvidt de har lukket de traditionelle analoge kanaler. (Dimit 2009, s. 11)

I Siau og Longs modenhedsmodel kan Danmark som helhed placeres i flere forskellige faser, det skyldes, at der er flere forskellige digitale initiativer, der finder sted sideløbende. Overordnet kan de fleste offentlige digitale tiltag siges at befinde sig et sted mellem interaktionsfasen og transaktionsfasen. (Ibid, s. 12) Tiden, hvor det offentliges tilstedeværelse på internettet udelukkende bestod i statisk information, er ovre. Det kan man for eksempel se ved at de allerfleste kommuner i dag tilbyder muligheder for selvbetjeningsinitiativer, hvor borgerne kan udfylde ansøgninger direkte(transaktioner). Dette er eksempelvis tilfældet med boligstøtte, der kan søges over nettet eller anmeldelse af flytning til folkeregisteret. Dog viser undersøgelsen fra Dimit at kommunerne ikke helt er indtrådt i transaktionsfasen. Her er det, efter alle It - chefernes vurdering, muligt for borgerne i høj, eller nogen grad at hente informationer fra den kommunale hjemmeside. Derover vurderer næsten samtlige It - chefer på at det er muligt at downloade formularer eller blanketter på hjemmesiden. På spørgsmålet om hvorvidt det er muligt for borgerne at udføre direkte transaktioner på hjemmesiden, vurderer kun 75 % af It - cheferne at det er muligt. Dette indikerer, at borgerne i mange tilfælde har mulighed for at downloade formularer og blanketter online, men at de ikke har muligheden for at fuldføre transaktionen online på alle område. Skat.dk er et andet eksempel på digitale transaktioner på et statsligt niveau. Allerede i '88 begyndte Skat at e-maile selvangivelser til borgerne, som de efterfølgende kunne udfylde og e-maile tilbage. I dag sker dette ved direkte transaktion over skat.dk. (Andersen, Henriksen og Rasmussen 2007, s. 114) Skats G2C løsning kan derfor i digitaliseringsøjemed ses som en succeshistorie og et eksempel på initiativer, der befinder sig i *transaktionsfasen*. Disse transaktioner blev i høj grad muliggjort af indførelsen af den digitale signatur i 2005. Dette program gjorde det muligt på en sikker måde at sende personfølsomme

oplysninger over e-mail, hvilket selvsagt åbnede op for en lang række transaktionsmuligheder mellem borger og forvaltning og forvaltningsenheder imellem. (Andersen, Henriksen og Rasmussen 2007, s. 111)

Grunden til at Danmark efter vores overbevisning ikke fuldt ud kan placeres i transaktionsfasen er hovedsageligt, at det langt fra er alle interaktioner mellem borger og kommune, der kan foregå over internettet. Nogle formularer skal stadig printes ud og afleveres på borgercentre eksempelvis hvis man vil ansøge om pas og kørekort, hvor det er nødvendigt at verificere, at borgeren er, hvem vedkommende udgiver sig for at være. Dette kan blandt andet ses i rapporten om den offentlige sektors brug af it 2010 fra Danmarks Statistik. Heri fremgår det at myndighederne håndterede hver anden sag papirløst med elektronisk sagsstyring (ESDH). (Dansk statistik 2011, s. 8)

De sidste to faser transformationsfasen og e-demokrati er ifølge Siau og Long mere kompliceret at opnå, end det er tilfældet for de første tre faser. Dette skyldes, at der for at bevæge sig fra *web presence* til *interaktion* og *transaktion* hovedsageligt er teknologiske forhindringer, der skal overkommes. Bevægelsen til transformationsfasen kræver derimod, at der skal forceres kulturelle forhindringer. Transformationsfasen betyder som tidligere beskrevet, at den offentlige institution ikke blot benytter sig af digitale løsninger i de rutiner, de allerede har, men at de grundlæggende ændrer deres rutiner, for at kunne imødekomme kravet om en holistisk og sømløs service til borgerne. Dette kræver en helt anderledes indstilling til offentlig service. (Siau og Long 2005, s. 455) Det interessante er derfor at se på, hvor langt den offentlige institution er nået i denne kulturelle forandringsproces.

Både ”*Strategi for digitaliserings af den offentlige sektor*”, der er de nyeste digitaliseringsstrategier fra Regeringen, KL og Danske Regioner samt ”*Kommunernes digitale strategi*”, der er KL’s egen, ligger op til standardisering og sammenføring imellem de mange forskellige kommunale, regionale og statslige IT-systemer. En af tre hovedmålsætning i Regeringens strategi er således: ”*Koordinering og prioritering af digitaliseringsindsatsen i den offentlige sektor gennem mere forpligtende tværgående samarbejde på alle niveauer*”. (Digi7-10 2007, s. 4) Der er således fra

regeringens side taget initiativ til at påbegynde transformationsfasen, men den kulturelle forandring, der er nødvendig er imidlertid vanskelig. Dette tydeliggøres blandt andet af de problemer, der er med at implementere ”Den elektroniske patient journal” i Region Nordjylland. Målsætningen med indførelsen af EPJ er blandt andet at gøre det nemmere at indhente data om en patient. Denne proces er i dag vanskeliggjort af, at dataene må indhentes fra flere forskellige IT-systemer. Problemet er imidlertid, at det kræver standardisering af de rutiner, der benyttes i forbindelse med patientforløb. Der er således ikke kun tale om, at IT-systemerne skal ændres, men derimod en organisationsomlægning. Det er dog trods de organisatoriske udfordringer et eksempel på et tiltag, der forsøger at rykke digitaliseringsprocessen et skridt videre.

Et andet eksempel på at den kulturelle forandring er i gang, men at denne forandring går langsom kan ses ud af disimit rapporten fra 2009. Heraf fremgår det at kun 1 % af it - cheferne vurderer at de traditionelle analoge kanaler til kommunen i høj grad er lukket mens 9 % vurderer at det er sket i nogen grad. Et eksempel på dette er Fredensborg kommune der i deres egenskab af frikommune netop har ansøgt Indenrigsministeriet om lov nedlagt deres traditionelle analoge kanaler således at det ikke længere er muligt for borgerne at printe blanketterne ud og afleverer dem nede på forvaltningen. Derved er den eneste indgang til kommunen igennem digitale selvbetjeningsløsninger. Dermed er der ikke længere tale om effektivisering af eksisterende arbejdsgange, men om reelle kulturelle ændringer. (fredensborg.dk)

Endnu et eksempel på dette er Frederikshavn Kommunes hjemmeside, hvor man i modsætning til andre kommuner ikke har inddelt borgerportalen i emneområder, der repræsenterer de forskellige forvaltningers emne- og kompetenceområder. De har derimod skabt en portal, der tager udgangspunkt i borgernes livssituation. Dette koncept kaldes ”Når du...” Her har borgeren mulighed for eksempelvis at vælge imellem ”... skal flytte”, ”... skal bygge” og mange andre situationer. Dette er et eksempel på en horisontal integration, hvor de forskellige forvaltningsmæssige siloer integreres i en service situation, hvor borgeren kun har en portal. Det kan diskuteres, hvor omfattende den reelle integration er, men det er dog et tegn på, at digitaliseringsprocessen i Danmark på nogle områder er ved at indtræde i transformationsfasen. (frederikshavn.dk)

Når man arbejder med modenhedsmodellerne, er det vigtigt at holde sig for øje, at de i nogen grad bygget på et normativt ideal om, hvad der er ønskeligt eller muligt at opnå med digitaliseringsprocessen. Forskellige modenhedsmodeller vægter forskellige ting, og Danmark kan derfor placeres mange forskellige steder i processen afhængig af hvilken model, der danner analysegrundlag. I Siau og Longs model mangler der således stadig den endelige fase *e-demokrati*. I Layne og Lees kan digitaliseringsprocessen derimod siges netop at være indtrådt i den endelige fase *vertikal integration*. Dette tydeliggør, hvor stor betydning valget af modenhedsmodeller og normative mål har for vurderingen af digitaliseringsprocessen.

Danmark befinder sig som sagt midt i en digital revolution og er allerede, som det fremgår af ovenstående, nået et stykke af vejen. Den offentlige sektor er dog langt fra nået til enden af digitaliseringsprocessen. For at kunne vurdere digitaliseringsprocessens fremtidige perspektiver, er det derfor for det første nødvendigt at undersøge, hvad målet med processen er. Modenhedsmodeller har, som nævnt vidt forskellige normative afsæt og kan derfor være en smule vildledende i diskussionen af reelle fremtidsperspektiver. Derfor er det mere interessant at diskutere hvilke mål for succes, der opstilles for den danske digitaliseringsproces. Denne diskussion vil tage udgangspunkt i Regeringens ”*Strategi for digitaliserings af den offentlige sektor*”. Når målet med processen er klarlagt, er det derefter for det andet relevant at undersøge og diskutere de udfordringer og barrierer, der kan og er opstået på vejen til målet.

Regeringens digitaliseringsstrategi opstiller tre indsatsområder, som det er målet at forbedre i perioden 2007-2010: Bedre digital service, øget effektivitet samt et stærkere samarbejde mellem enheder i den offentlige sektor. Bedre digital service dækker over, at borgeren skal have en nemmere tilgang til den offentlige sektor, således at borgeren kan opnå service; ”... *der understøtter de enkelte borgere og virksomheders dagligdag, uafhængigt af den bagvedliggende forvaltningsmæssige organisering*”. (Digi7-10 2007, s. 6) Der er tale om både vertikal og horisontal integration. Dette skal blandt andet opnås igennem fælles standarder og dataadgang. (Ibid, s. 6) Med den øgede effektivitet er det overordnede mål, i kraft af den forestående demografiske ændring i samfundets aldersfordeling, at frigøre hænder til reel borgerservice. Dette skal ved at gøre kolde

hænder til varme hænder. Dvs. frigørelse af ressourcer fra den administrative del af borgerservicen. I Regeringens digitaliseringsstrategi er der således elementer af borgerorientering, integration og effektivisering. Den er således hovedsageligt bygget op omkring et normativt ideal om e-Government.

Dette er en ændring i forhold til de tidligste strategier, hvor det normative ideal har bestået både af et ideal om effektivitet og forbedret borgerservice, men også et ønske om at digitalisering skulle medføre gennemsækelighed og mulighed for større medindflydelse for borgeren. Der var således et demokratisk ideal, der stemmer overens med Siau og Longs *e-demokratifase*. Eksempelvis står der i en rapport fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling fra 1994, at digitaliseringsstrategier må bygge på værdier som; ”... *åbenhed, demokrati og ansvar for alle i samfundet*”. (Info. 1994) Dette er værdier, der i den nyeste strategi i nogen grad er blevet tilsidesat til fordel for en effektiviseringsdiskurs. Denne drejning kan ud fra et klassisk Habermasiansk ideal om deliberativt demokrati kritiseres. En af internettets fordele er netop, at det igennem sit egenskab som en del af offentlighed kan forbedre det deliberative demokrati, så folk igennem etablerede kanaler kan kommunikere med hinanden og politikerne for derigennem at give deres mening til kende. E-demokrati er derfor ifølge det deliberative ideal og også Siau og Long en meget vigtig del af digitaliseringsprocessen, som der slet ikke lægges vægt på i Regeringens nyeste digitaliseringsstrategi. Kritikken har dog hovedsageligt sit afsæt i normative idealer, og det kan derfor være vanskeligt om ikke umuligt at afgøre, hvilket mål der er mest hensigtsmæssigt; e-Government eller e-demokrati. Her skal det blot konstateres, at målet for Regeringen nuværende strategi hovedsageligt er e-Government.

Målet med Regeringens, KLs og Danske Regioners digitaliseringsstrategi er således at skabe en offentlig forvaltning, der tilbyder borgeren en bedre digital service. Et bedre samarbejde mellem offentlige enheder skal gøre dette muligt og samtidig medføre processer, der skaber effektivitetsgevinster for det offentlige. I implementeringen af disse visioner støder digitaliseringsprocessen imidlertid ind i en række udfordringer.

For at Regeringens, Kls og Danske Regioners mål kan nås er der en lang række udfordringer, den fremtidige digitaliseringsproces skal imødekomme for at kunne gennemføre sine visioner om en bedre digital service, mere effektiv forvaltning og bedre samarbejde mellem enheder i den offentlige sektor. Umiddelbar har mange af de nævnte udfordringer sit ophav i manglende koordinering af digitaliseringsprocessen.

Før man kan bevæge sig imellem faserne i modenhedsmodellerne er der efter vores overbevisning adskillige barrierer, som hindrer udviklingen. Vi mener ikke at den eksisterende litteratur om e-Government tager højde for disse barrierer. Derfor er vores næste skridt som tidligere nævnt at lave et dokumentstudie for at udpege hvilke barrierer, der opstår i forbindelse med implementeringen af G2C løsninger (repræsenteret ved vores case om NemID).

Dokumentstudie

Et studie af NemID vanskeliggøres af, at det er et relativt nyt fænomen som derfor ikke har været grundlag for en masse forskellige artikler, undersøgelser m.m. Vi er derfor meget begrænsede mht. eventuelle kilder, som derfor overvejende består af avisartikler, info fra offentlige instanser som for eksempel kommunerne og NemIDs egen hjemmeside. Det er klart, at vi ville have foretrukket at kunne benytte en række videnskabelig litteratur som kilder havde det været muligt, men af mangel på bedre føler vi os stadig udmærket rustet med de kilder, som er tilgængelige. Vi er opmærksomme på vores kilders journalistiske og til tider subjektive natur, og vil tage det med i vores analytiske overvejelser. Vi kan naturligvis ikke garantere, at det med denne metode vil lykkedes os at opspore og identificere *samtlig*e barrierer indenfor NemID – eftersom der kan have været barrierer, som ikke er offentliggjorte ligesom der kan have været information som ikke dukkede op indenfor parametrene i vores søgning. Yderligere giver det de fundne barrierer øget validitet i de tilfælde at NemID selv erkender, at de har haft problemer. Det kunne i en større undersøgelse også have været relevant at inddrage spørgeskemaundersøgelser målrettet brugerne af NemID, hvilket dog ville opstille en række logistiske problemer for os mht. udvælgelse af respondenter og kontakt til disse. NemID udmærker sig også ved at være et udelukkende dansk fænomen, hvilket afgrænser vores kildesøgning til ting der er skrevet og sagt i Danmark alene. Det kan dog ikke udelukkes at der i andre lande findes lignende løsninger som der ville kunne sammenlignes med, men dette har vi i denne optik valgt at se bort fra, da en sådan undersøgelse hurtigt ville kunne blive meget omfattende.

Fremgangsmåde

De artikler, som ligger til grund for vores dokumentstudie, har vi fundet via søgninger på "NemID", "NemID barriere", "NemID problem" og "NemID udfordring" i henholdsvis Google og Infomedia. På Infomedia, som gemmer artikler fra de seneste 24 måneder, gav disse søgekriterier henholdsvis 5164, 24, 726 og 107 hits. Dette viser at vi har haft rigeligt med litteratur til rådighed. Derfor har vi valgt en mere kvantitativ tilgang til empirien, da vi hellere vil bruge mange kilder som vi ser overordnet på end bruge kilder, som vi går i dybden med, da vi ønsker at skabe så bredt et billede som muligt af barriererne. Det ligger i sagens natur at det ikke har været muligt eller

hensigtsmæssigt at inddrage samtlige artikler i vores dokumentstudie, derfor vi har valgt et udpluk af de kilder vi fandt mest velegnede. Vi har fokuseret på problemerne i forbindelse med NemID, og vil derfor ikke gå i detaljer med hvilke succesoplevelser der kan (og givetvis har) været med NemID hidtil – skønt flere af kilderne indeholder beskrivelser af disse. Da NemID først blev implementeret d. 1. juli 2010 finder vi det ikke nødvendigt at tidsafgrænse vores kilder, idet der efter vores overbevisning ikke forefindes noget materiale om NemID, der kan betragtes som værende forældet om et fænomen, der blot er lidt over 1 år gammelt. Vi er opmærksomme på, at en barriere som opstod i den tidlige fase af NemIDs eksistens måske ikke længere eksisterer. Dette ændrer dog ikke på, at den givet har haft betydning og været en del af processen, hvilket giver den relevans i denne sammenhæng.

Kategorisering af indsamlet data

For at få et ordentligt overblik over de, af dokumentstudiet, identificerede barrierer, har vi valgt på forhånd at skabe en række kategorier, som barriererne inddeles i. Dette gøres for at øge overskueligheden når barriererne skal identificeres og for at få en struktur i forhold til den senere diskussion og analyse. Vi har derfor udstukket nogle overordnede rammer for barriererne, som skal hjælpe os til at klassificere dem. Vi har i denne forbindelse valgt at arbejde med Anja Reinwalds kategorisering af barrierer. Reinwald identificerede og kategoriserede gennem et litteraturstudie digitaliseringens barrierer i forbindelse med sit speciale om t-government (*transformational government*), som kommer af en transformationsfase fælles for flere forskellige modenhedsmodeller (Reinwald 2010, s. 11-12). Reinwald opdeler barriererne i seks forskellige overordnede kategorier med dertilhørende underkategorier. Vi vil dog se bort fra underkategorierne og i stedet samle op på overordnet vis i de seks hovedkategorier. De seks kategorier er: *ressourcebarrierer*, *ledelsesbarrierer*, *organisatoriske barrierer*, *menneskelige barrierer*, *teknologisk relaterede barrierer* og *eksterne barrierer* (Ibid, bilag 3).

Ved at bruge Reinwalds opdeling som basis for identificeringen af NemIDs barrierer, får vi et godt referencegrundlag til at udpege præcist hvilken form for barrierer, der beskrives i kilderne i vores dokumentstudie. Dette vil som tidligere nævnt hjælpe os til at få en god struktur over analysen. Det skal dog nævnes, at Reinwalds barrierer er afledt af en overordnet analyse af barrierer for

digitalisering. Derfor kan det ikke udelukkes, at der i hendes kategorisering vil forefindes barrierer, som ikke er til stede i vores case om NemID. Men da dette ikke vides på forhånd, vil vi foreløbigt inkludere dem alle. Det bør også nævnes, at flere af de identificerede barrierer for NemID sagtens kan forestilles at indeholde elementer fra to eller flere af de overordnede kategorier, hvilket vi i så fald vil kommentere når/hvis det bliver relevant. Det giver under alle omstændigheder god mening, at bruge Reinwalds data, da hendes undersøgelse har lighedspunkter til vores, og som nævnt skaber en god struktur. Vi vil beskrive hendes kategorisering af barrierer herunder:

Ressourcebarrierer

Mangel på ressourcer er en helt central barriere for digitalisering, da enhver produktion – i dette tilfælde digitalisering – er afhængig af ressourcer fra omverdenen. Disse ressourcer er især af økonomisk karakter, men også tid, medarbejdere og kompetencer kan ses som nødvendige ressourcer. Reinwald argumenterer for, at en dedikeret indsats med digitalisering vil kræve en mærkbart øget tilføring af ressourcer, men at det offentlige ofte anvender færre ressourcer på IT end andre typer organisationer, der investerer i forandring (Ibid, s. 38). Som vi tidligere i specialet har fremført, er det blevet et klart fokus for Regeringen at en øget digitalisering skal have fokus på effektivisering og økonomiske besparelser, hvilket digitalisering da også i høj grad giver mulighed for. Men som pointeret af Booz Allen Hamilton, en amerikansk konsulentvirksomhed, vil selv besparelsesorienteret digitalisering i begyndelsen kræve øgede ressourcer. Dette skal ses i lyset af, at besparelser først opstår når tilstrækkeligt mange brugere for eksempel benytter en selvbetjeningsløsning online i stedet for telefonisk eller personligt henvendelse: (Ibid, s. 37-39)

”It is only when a critical mass of users has migrated to the new channel that the old can be scaled down or even closed and major savings realised.” (Booz 2005, s. 15)

Ressourcer til digitale løsninger er en anseelig investering af en hvis størrelse, og som følge af at Regeringen i 2001 indførte et skattestop (Skatteministeriet 2002), har kommunerne og regionerne ikke umiddelbart mulighed for at skaffe ny kapital via ekstra skatter. Det kræver derfor at en given offentlig institution har den nødvendige plads i deres budgetter, hvis man ønsker at undergå en succesfuld digitaliseringsproces. Det er dog også problematisk, at det kan være svært og til tider omkostningskrævende at måle og evaluere på alle effekterne af digitaliseringen, og dermed svært at vurdere om investeringerne har den ønskede effekt, det ønskede output. (Reinwald 2010, s. 38-39)

Ledelsesbarrierer

Ledelsesmæssige faktorer har en hel central betydning for hvordan enhver organisation fungerer. Ikke mindst i en forandringsproces, hvilket digitalisering må betragtes som. Derfor kan en ledelse som ikke fungerer hensigtsmæssigt hurtigt skabe barrierer for digital udvikling. Der kan opstå barriere hvis lederne, hvad end det er topledere eller fra underlæggende niveauer, ikke deltager nok, bakker op og støtter om udviklingen. Medarbejderne har brug for en aktivt deltagende ledelse, som styrer og går forrest, hvis de skal være motiverede og selv tro på projektet. Dette gælder ikke blot for den administrative ledelse i det offentlige, men også for den politiske ledelse på højere plan (som for eksempel Folketinget). Politikerne skal give tilstrækkelig opbakning til lokale myndigheder, og de skal turde at tage et ansvar og støtte op om udviklingen selvom de kan risikere at tabe ressourcer, anseelse og – i sidste ende stemmer – hvis et stort og dyrt prestigeprojekt med digitalisering på den ene eller anden måde slår fejl. Mangel på politisk mod kan være en barriere. (Ibid, s. 40-43)

Det er dog ikke nok, at lederne er til stede og engagerer sig; de skal også gøre det ordentligt. Der skal være en god overordnet strategi med en fælles vision og fælles mål. Reinwald tilføjer endvidere at *”det ikke blot er en formel nedskrevet vision der er behov for, men at der er behov for en fælles vision i form af en slags ”historie” som kan inspirere og skabe opbakning.”* (Ibid, s. 44) Derudover skal den fælles strategi prioriteres på samme måde i alle led, så der kan skabes en fælles konsensus med fælles forventninger til digitaliseringen. (Ibid, s. 44)

Organisatoriske barrierer

Der kan også opstå barrierer som ikke har med individer at gøre, men med organisationen som helhed. Et af disse områder er kultur, hvilket ifølge Reinwald kan være et problem i alle organisationer – men i særdeleshed i offentlige organisationer, grundet den høje grad af bureaukrati og tradition som er indlejret deri. En fasttømret kultur kan for eksempel komme til udtryk via mistillid mod de digitale løsninger og frygt for forandring og for at miste kontrol, hvilket også glider over i de menneskelige barrierer som vi vil beskrive i næste afsnit. En stærk forankring i en fastlåst kultur i en given organisation kan være kraftigt modvirkende til en forandringsproces.

Yderligere kan en forankring i faglige ”siloer” bremse udviklingen, da forandringer i så fald kan være vanskelige at gennemføre (hvilket også berører strukturer). Der kan desuden opstå barrierer hvis digitaliseringens fokus ikke matcher digitaliseringens behov: er der fokus på de teknologiske aspekter eller de menneskelige aspekter og er der fokus på den offentlige organisation eller borgerne? Reinwald nævner, at der hidtil i høj grad har været tradition for at det offentlige vælger hvad de vil udbyde til borgerne, men at borgerne nu i højere grad skal være med til at bestemme hvad der skal udbydes. (Ibid, s. 45-49)

Bureaukratiske strukturer kan også begrænse en organisations evne til at forandre sig, hvilket betyder at offentlige organisationer ofte har vanskeligere ved forandring end private virksomheder, da nytænkning ofte bliver bremset af de eksisterende strukturer. Arbejdsprocesser kan også udgøre en barriere, da disse selvsagt gennemgår en forandringsproces i takt med den digitale udvikling. Denne forandring kan dog vanskeliggøres ved at de eksisterende processer er forvirrende og uoverskuelige, hvilket for eksempel kan forekomme hvis de er dikteret af traditioner. En sidste form for strukturel barriere fremført af Reinwald er kravet fra den offentlige sektor om inklusion og ligebehandling, hvilket bakkes op af Booz Allen Hamilton: (Ibid, s. 49-51)

”One of the problems of realising the efficiency gains of e-Government’s third wave is that they can require aggressive shifting of customers away from traditional and towards new/online channels. This could actually threaten inclusivity and exacerbate the digital divide.” (Booz 2005, s. 15)

Samarbejde, eller rettere tilstrækkeligt mangel på samme, har ligeså potentiale til at skabe barrierer. Systemer skal integreres med hinanden og arbejde skal koordineres, hvilket er to aspekter der endvidere kan påvirkes yderligere af adskillige andre barrierer (som menneskelige, teknologiske, ressourcemæssige og eksterne barrierer). For at opnå fuldt udbytte af digitaliseringen skal handling og adfærd koordineres mellem enheder. Derudover skal diverse aspekter af planlægningen desuden afstemmes med hinanden, for eksempel mellem IT og økonomi. Mangel på ordentlig afstemning kan skabe barrierer for udviklingen, da digitaliseringen skal afpasses som en helhed. (Reinwald 2010, s. 51-52)

Menneskelige barrierer

Når der sker en forandring i en organisation, i dette tilfælde en teknologisk forandring ved indførelsen af øget digitalisering, vil der ifølge Jacobsen og Thorsvik opstå en modstand mod forandringen fra de ansattes side. (Jacobsen og Thorsvik 2008, s. 349) Det kan blandt andet skyldes en frygt for det ukendte. En øget digitalisering af den offentlige sektor betyder at de ansatte går fra en sikker tilstand, hvor man befinder sig godt, til en situation der er præget af usikkerhed, grundet den teknologiske forandring. En del af forklaringen på at en teknologisk forandring skaber frygt og modstand skal findes i at denne type af forandring skaber ændrede: kultur, incitamentsstrukturer, job-roller og et behov for opkvalificering. (Booz 2005, s. 14) Derved skaber implementeringen af øget it i den offentlige forvaltning stor usikkerhed om medarbejdernes fremtidige jobindhold og jobsikkerhed. Det kan naturligvis resultere i en modstand imod de forandringer der sker på baggrund af de ændrede arbejdsgange. Yderligere kan der på medarbejder siden opstå den barrierer at de ansatte ikke er tilstrækkelige motiveret til at samarbejde og dele informationer på tværs af organisationen, og derved bliver organisationsforandringerne vanskeliggjort. En anden menneskelig barriere, der også er møntet på de ansatte er deres faglige viden og kompetencer. Denne øgede fokus på digitalisering stiller krav til de ansatte om at de skal sætte sig ind i nye arbejdsgange, der kræver nogle mere veludviklede IT-tekniske kompetencer. Hvis ikke disse udfordringer bliver imødegået med opkvalificeringskurser og efteruddannelse, kommer det offentlige til at stå overfor en faglig barriere. (Reinwald 2010, s. 60)

Derudover opstår der nogle menneskelige barrierer, når borgerne skal bruge de offentliges selvbetjeningsløsninger. Disse barrierer består blandt andet i at borgerne ikke føler sig trygge ved at bruge selvbetjeningsløsningerne da, borgerne ikke har tillid til at deres personfølsomme oplysninger bliver behandlet med tilstrækkelig sikkerhed. Ydermere er borgernes begrænsede anvendelse af selvbetjeningsløsningerne, og deres tillid til egne evner, en barriere for digitaliseringen. Det skyldes en manglende kultur for digital selvbetjening, manglende kompetencer og træning. (Ibid, s. 55)

Teknologisk relaterede barrierer

En forudsætning for øget digitalisering er naturligvis, at teknologien er der til at understøtte det. Vilje og økonomi alene er langt fra nok til at starte et digitaliseringsprojekt, og der skal være teknologisk infrastruktur på plads, både internt i det offentlige såvel i samfundet omkring. Rent hardwaremæssigt vil det for eksempel ikke nytte noget, hvis en offentlig institution indfører en

selvbetjeningsløsning, hvis deres servere ikke teknisk har kapacitet nok til at håndtere det. Ydermere vil det være formålsløst at sætte fokus på en selvbetjeningsløsning i for eksempel en kommune hvis en stor del af borgerne ikke har internetadgang. Men også softwaresiden kan være en barriere, hvis IT-systemerne for eksempel ikke er brugervenlige og effektive nok, ligesom manglende muligheder for integration, samarbejde og kommunikation systemerne imellem kan skabe problemer. Selve kvaliteten i IT-systemerne kan også være mangelfuld når de bliver stillet overfor nye krav i forbindelse med digitalisering, og at opgradere/erstatte dem vil ofte resultere i øgede ressourceomkostninger. (Ibid, s. 62-63)

Endvidere kan der opstå barrierer i henhold til processer. Procesforandringer kan være vanskelige men nødvendige, da de skal tilpasses forandringerne som digitaliseringen medfører. Ydermere kan det ofte være svært at få medarbejderne til at tage ansvar og føre an med at føre nye processer ud i livet, hvilket kan ses i forlængelse af de menneskelige barrierer. I sidste ende kan vanskelighederne ved at gennemføre procesforandringer medføre, at de kun indføres med begrænset effekt, hvilket derfor kan medvirke til at begrænse selve digitaliseringsprocessen. (Ibid, s. 63-64)

Med introduktion af web 2.0³ teknologier i det offentlige bliver der grundlæggende ændret på hvordan informationer skabes i det offentlige og hvem der pludseligt har ejerskab over information skabt i samarbejde med både det offentlige og borgerne. Denne uklarhed kan desuden skabe juridiske problemer i forbindelse med behandling af personfølsomme oplysninger, hvilket vi vil vende tilbage til under *eksterne barrierer*. Denne nye strøm af informationer skal desuden arkiveres og kategoriseres på en måde der giver nem og hurtig adgang når der søges derpå, og det bagvedliggende system skal som tidligere nævnt kunne være i stand til at håndtere disse data uden at blive overbelastet. (Ibid, s. 64-65)

Eksterne barrierer

Denne kategori omfatter udefrakommende barrierer som er udenfor organisationens kontrol. Det drejer sig i høj grad om de juridiske komplikationer, som digital tilgang til personlig data kan

³ Web 2.0 er en betegnelse for 2. generation af internetbaserede applikationer, som har fokus på brugervenligt design, informationsdeling, samarbejde og social interaktion mellem mennesker (wikipedia.org)

medføre. Forvaltningsloven, som bl.a. skal beskytte borgere mod misbrug af private oplysninger, kan skabe mange hindringer når en offentlig institution ønsker at personfølsomme oplysninger skal digitaliseres. Eksempelvis kan en central database om landets borgere blive svær at opføre. Der vil forekomme en masse potentielt vigtige oplysninger (for eksempel for sundhedsvæsnets virke kan især oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler være af vigtig karakter), som man ikke vil kunne dele i en fælles database mellem forskellige myndigheder, grundet lovens forpligtelser. Der er dog nogle få undtagelser, hvorved en sådan deling kan finde sted, men som hovedregel er det ikke tilladt at videregive disse oplysninger. Endvidere må andre fortrolige oplysninger, som ikke er nævnt i den citerede tekst, kun videregives hvis det vurderes, at det har en væsentlig betydning for myndigheden den videregives til. Men dette vil skulle vurderes fra sag til sag, da der ingen generelle retningslinjer findes, og altså hindre en generel og flydende deling af oplysninger myndighederne imellem. Der kan forekomme undtagelser: den pågældende person selv kan give tilladelse til videregivelsen af oplysninger, en anden lov kan kræve det, eller særlige hensyn til en tredje part kan vurderes vigtigere end hensynet til den pågældende person. Men dette vil være specifikt for den enkelte sag, kræve en del tid og arbejde, og være til hindring for direkte og fast deling af oplysninger. (retsinformation1) En anden lov, som kan besværliggøre digitalisering i en offentlig forvaltning er Persondataloven. Persondataloven gælder bl.a. for alle personoplysninger, som opbevares elektronisk. Persondataloven sætter ligesom forvaltningsloven restriktioner på omgangen med personlige oplysninger, og sætter en række krav til omgang med personlige oplysninger. (retsinformation2) En række love skal nøje overholdes for at forhindre at ansatte i den offentlige forvaltning, eller andre borgere, uden tilladelse kan tilgå oplysninger om borgerne. Dette betyder at der skal sikres, at sikkerheden er i orden når oplysninger sendes mellem en borger og det offentlige. I tider hvor der er meget fokus på internetkriminalitet som for eksempel *phising* og *hacking* er det nødvendigt, at sikre sig bedst muligt mod misbrug udefra.

En anden ekstern faktor er leverandørbestemte barrierer; Når en offentlig institution skal digitaliseres kræver det løsninger, som ikke kan udvikles internt. Der skabes derfor en afhængighed af eksterne leverandører, som ofte skal levere meget forskelligartede løsninger til forskellige områder indenfor det offentlige. Disse leverandører har ofte en ganske ensidig fokus mod de rent teknologiske sider af de digitale løsninger, og overser tit det offentliges ønsker. Det er altså nødvendigt med fokus fra det offentliges side for at håndtere disse leverandører ud fra en

overordnet strategi, enten for hele den offentlige sektor eller delelementer deraf. Det offentlige skal gøre det klart, hvad man ønsker i det endelige produkt, og forsøge at påvirke leverandørerne og føre dem mod dette mål. (Reinwald 2010, s. 67-68).

Identificerede barrierer

Her vil vi beskrive de barrierer, vi gennem dokumentstudiet finder frem til, og kategorisere dem indenfor de rammer, som vi tidligere i specialet har udstykket. Som vi også tidligere har nævnt, findes der ved flere af barriererne et overlap, og flere af vores identificerede barrierer har derfor elementer fra mere end én kategori.

Ressourcebarrierer

En stor del af tankegangen bag NemID handler om effektivisering. Men som vi tidligere kom ind på vil selv besparelsesorienteret digitalisering i begyndelsen kræve øgede ressourcer. Borgerservice i Aarhus oplever at få 20-25 henvendelser om dagen, hvilket betyder at medarbejderne må bruge en masse tid og kræfter på at tage sig af det som ellers kunne være brugt anderledes:

”Nogle har bare glemt deres kode, men i andre sager kan det tage op til en time at finde ud af, hvad der er i vejen. På en time tid ville man kunne udstede fire-fem pas, så det er da klart, at der er blevet længere ventetid” (avisen.dk1)

Ved oktober måneds udgang i 2010 kunne DanID ifølge en artikel på politiken.dk konstatere at have haft mere end tre gange så mange suppoorthenvendelser angående NemID end de havde budgetteret med. I alt 95.100 henvendelser havde de fået i oktober, hvorimod der i opstarten kun var budgetteret med 30.000 om måneden. (pol.dk3) I en artikel fra børsen.dk fra d. 28. juni 2011 fremgår det at dette problem, næsten et år senere, stadig ikke er blevet løst, idet DanID stadig har ca. 75.000 henvendelser om NemID om måneden, hvilket skal ned på 20-25.000. (børsen.dk1) Samme artikel fremfører at videnskabsminister Charlotte Sahl-Madsen helt ekstraordinært har givet DanID lov til i tre måneder at lade borgere der henvender sig vente i op til 5 min på at blive betjent for at *”brugere skal motiveres til selvbetjening”*. (Ibid)

Her skaber manglen på ekstra arbejdskraft altså en barriere som i hvert fald i starten betyder at NemID får den stik modsatte effekt ressourcemæssigt end der var hensigten, og altså får øgede

omkostninger i stedet for besparelser. At problemet tilmed ikke er løst et helt år efter NemIDs indførelse og stadig skaber store problemer vidner om denne ressourcebarrieres betydning.

Ledelsesbarrierer

Kommunernes Landsforening konstaterer at de er gode til at kommunikere digitalt med borgerne, men at for få henvender sig til dem via selvbetjeningsløsninger. I den forbindelse siger de følgende:

”Hvis kommunerne skal lykkes med at få flyttet borgerne over på selvbetjening, kræver det politisk opbakning, klare mål og strategisk arbejde med at sikre, at lovgivningen understøtter, at flere henvendelser til kommunen sker digitalt.” (kl.dk2)

Netop manglende politisk opbakning kan som tidligere nævnt skabe en barriere, og Ekstra Bladet bragte d. 17. september 2010 en artikel hvori de beskrev at adskillige medlemmer af udvalget for videnskab og teknologi ikke bruger NemID. (eb.dk) Jesper Langballe fra Dansk Folkeparti udtaler:

”Kald mig bare oldnordisk, men jeg har ikke tænkt mig at få NemID til min computer. Jeg har heller ikke en digital signatur eller netbank” (Ibid) og Benny Engelbrecht fra Socialdemokraterne tilføjer: *”Jeg tør simpelthen ikke at bruge NemID. Det er noget bavl. NemID er en usikker og dårlig løsning og en pinlig sag for regeringen. Jeg venter med at anvende NemID, selv om jeg har modtaget brevet”* (Ibid)

I en artikel fra Computerworld d. 25. oktober 2010 udtaler Socialdemokraternes it-ordfører, Yildiz Akdogan, efter ustabilitet i driften af NemID: *”Vi er rystet over ustabiliteten, og vi vil have videnskabsministeren til at garantere, at danskerne kan stole på NemID fremadrettet”* (computerworld.dk1)

Eftersom disse artikler næsten er et år gamle kan politikerne naturligvis have skiftet holdning siden da, men det er stadig et tegn på mangelfuld politisk opbakning når flere politikere – endda adskillige fra et udvalg der må antages at burde gå forrest med nye digitale offentlige løsninger – melder ud, at de ikke bruger det, og for nogens vedkommende endda direkte kritiserer det, i stedet for at bakke op om projektet.

Manglen på en overordnet strategi er tidligere nævnt som en mulig barriere, og i en artikel fra Computerworld fra d. 27. maj 2011 nævnes det at kun 31 af Danmarks i alt 98 kommuner har en eksisterende kanalstrategi⁴, og netop manglen på en strategi er en af de faktorer, som kan skabe ledelsesbarrierer:

"På øverste niveau er der behov for klare mål for, på hvilke områder borgerne skal betjene sig selv digitalt i stedet for via de traditionelle kommunikationskanaler som breve, personligt fremmøde med videre" (computerworld.dk2)

Det bør dog nævnes at selvsamme artikel siger, at 48 yderligere kommuner er på vej med en sådan strategi – så præcist denne barriere kan være på vej til at blive nedbrudt. (computerworld.dk2)

Organisatoriske barrierer

Som tidligere nævnt kan manglende samarbejde have risiko for at skabe barrierer. Det kan både være i forbindelse med systemer der skal integreres med hinanden og arbejde der skal koordineres; for at man kan opnå de fulde effektiviseringsgevinster af digitaliseringen skal handling og adfærd koordineres mellem enheder. Et eksempel på manglende samarbejde imellem forskellige instanser indenfor det offentlige var tydeligt allerede den dag da NemID blev lanceret, hvor aktiveringen af NemID lagde hele CPR-registeret ned, hvilket følgelig påvirkede de andre brugere af systemet:

"De andre brugere af systemet, blandt andet politiet, Skat og sygehusene, har alle i en periode på nogle timer været påvirket" fortæller kontorchef Carsten Grage fra CPR-kontoret. (version2.dk5)

Dette nedbrud kunne være undgået hvis man fra NemIDs side havde valgt at ligge en forsinkelse ind på opslag i CPR-registeret. (version2.dk5)

Et andet eksempel på barrierer forårsaget af manglende samarbejde eksisterer mellem det offentlige og bankerne, der også er en del af NemID projektet. Her er det kommet frem at Finanstilsynet og dermed bankerne ikke stoler på NemID, selvom IT- og Telestyrelsen har blåstemplet NemID, på grund af at NemID efter bankernes overbevisning ikke lever op til hvidvaskloven:

⁴ "Formålet med en kommunal kanalstrategi vil typisk være at få borgerne til at anvende de mest omkostningseffektive kanaler. Det vil sige den billigste kanal, som opfylder borgerens forventninger til og kommunens mål med servicen." (kmd.dk)

"Vi har sagt, at man kan bruge digital signatur som supplerende legitimation. Den digitale signatur kan som udgangspunkt ikke stå alene som legitimation," siger Karina Hansen fra juridisk kontor hos Finanstilsynet. (business.dk³) Dette kan fremstå som et paradoks og en organisatorisk barriere da bankerne via datterselskabet DanID selv har udviklet NemID til brug som sikker netbanklogin og andre steder i det offentlige. Derfor har det været nødvendigt for bankerne at kunderne identificerer sig ved personligt fremmøde, eller ved at sende en fotokopi af deres pas eller andre personlige dokumenter. (Ibid) Selvom dette ikke umiddelbart er et problem for det offentlige men for bankerne i stedet, så er det alligevel et eksempel på forskellige hensyn, krav og fortolkninger mellem samarbejdende enheder. Endvidere kan det skade NemIDs anseelse blandt borgerne at bankerne anfægter dens sikkerhed, noget vi vil vænne tilbage til under eksterne barrierer.

Et andet organisatorisk problem vedrører koordineringen af supporten af NemID. Kommunernes Landsforening (KL) indgik en aftale med DanID om at levere support på NemID; Derved fik borgerservice-centrene utilsigtet en masse henvendelser der blandt andet gik på problemer med borgernes netbanker, hvor for eksempel nogle borgere modtog to NemID-breve på grund af, at de havde to banker. Derved passede NemIDs problemløsningsguide rettet mod kommunerne ikke længere til de problemer, man rent faktisk stod med i borgerservice – og de stod pludseligt stillet overfor krav om at løse opgaver, som reelt ikke hører under kommunens opgaver. (avisen.dk¹) Jonas Monrad Hansen fra kommunikations- og webafdelingen i Borgerservice i Københavns Kommune siger:

"Det var flot lavet, men det passede ikke til de problemer, vores medarbejdere faktisk stod med. Det kunne ikke bruges som redskab i det veritable detektivarbejde, som medarbejderne igen og igen måtte kaste sig ud i, når en borger henvendte sig med NemID-problemer" (Ibid)

Vi ser altså barrierer opstå fordi det offentlige bliver nødt til at samarbejde med enheder udenfor deres egen organisation, som tilmed ikke er koordineret ordentligt.

Menneskelige barrierer

Som tidligere nævnt stiller nye digitale tiltag krav til kompetenceudvikling og nye arbejdsgange for medarbejderne, og hvis de ikke er tilstrækkeligt forberedte kan der opstå barrierer. Dette er også tilfældet med NemID, hvor Jonas Monrad Hansen fra kommunikations- og webafdelingen i Borgerservice i Københavns Kommune d. 5. december 2010 til avisen.dk siger følgende:

”Medarbejderne i Borgerservice har ikke fået kvalifikationer til at kunne løse den her opgave. De skal se på, at borgerne møder frustrerede op, og går frustrerede herfra, fordi de ikke kan få hjælp” (avisen.dk1)

Ovenstående citat skal ses i forlængelse af de supportproblemer som blev beskrevet under de organisatoriske barrierer. Endnu et eksempel på en kompetencebarriere findes i Roskilde Kommune her udtaler Jette Ingemann Hansen: *”Der er kommet så mange detaljer og fejlmeldinger, som vi ikke kender til eller er oplært i.”* Disse to eksempler viser klart den manglende opkvalificering af medarbejderne, som gøre sig gældende. Der er altså tale om at borgerservicecentrene ikke aner hvordan de skal forholde til brugernes henvendelser. Jette Ingemann Hansen udtaler videre: *”Vi har nu bedt om at få et kursus i alle de detaljer”*, hvilket yderligere viser at NemID ikke har formået at klæde de ansatte ordentlige på. (hk.dk)

I kraft med at borgerservice bliver mere og mere digitaliseret, bliver samfundets svageste ramt. Folk der ikke er specielt ressourcestærke kan mangle både adgangen til computer/internet såvel som de kompetencemæssige ressourcer til at bruge NemID, hvilket skaber en tydelig menneskelig barriere. Dette beskriver en artikel fra politiken.dk d. 9. marts 2011:

”Eksempelvis hjemløse har rigtig mange relationer, der skal plejes (med det offentlige, red.). I en udstrækning har de mere behov for at pleje dem, end den almindelige borger. De får jo en ydelse fra det offentlige. Mange har en relation til en sagsbehandler, læge og er måske i gang med en misbrugsbehandling” (pol.dk1)

Også de ældre rapporteres at have det svært med NemID, hvilket business.dk så nydeligt pointerer med overskriften *”NemID er SværID for ældre”*. (business.dk2) Kristeligt Dagblad pointerer at mange ældre aldrig nogensinde har brugt en computer, og ældrepolitisk konsulent i Ældre Sagen Jens Højgaard siger følgende: *”Bare den skrivelse, der kommer sammen med nøglekortet, er virkelig vanskelig at forstå, hvis man ikke er rutineret it-bruger. Mange af vores medlemmer føler, at de bliver sat lidt uden for samfundet”* (KD)

Formand for Danske Handicaporganisationer, Stig Langvad, tilføjer at også handicappede og andre med motorikhæmmende sygdomme bliver ekskluderet med NemID:

”For folk med eksempelvis parkinson eller sklerose er det et problem at tage kortet frem, holde det stille og taste så mange tal. Og så har jeg ikke engang nævnt hele gruppen af udviklingshæmmede, hjerneskadede, sindslidende og demente, som står af, når de skal lære noget så avanceret.” (Ibid)

Denne problemstilling med nye digitale løsninger er ikke eksklusiv for NemID, men gør sig i høj grad gældende her. Der er risiko for at hægte en væsentlig del af befolkningen af ved indførelse af en løsning som NemID, der som nævnt kræver både fysiske og kompetencemæssige ressourcer. Dette er udover at være en menneskelig barriere også en organisatorisk barriere, da det påvirker vores tidligere anførte krav og inklusion og ligebehandling. Men ikke kun samfundets svageste lader til at have problemer med at bruge NemID: I forbindelse med en artikel på politiken.dk bragte Politiken en brugerafstemning der afslørede, at hele 37 % af de adspurgte enten måtte have suppothjælp, hjælp fra venner og familie eller helt har opgivet at bruge NemID. (pol.dk3) Og dette endda i en afstemning foretaget på Politikens hjemmeside, hvor man grundet mediets elektroniske natur må formode at størstedelen af de adspurgte er vant til at bruge en computer.

En anden barriere som ikke er eksklusiv for NemID, men som i høj grad gør sig gældende, er borgernes begrænsede anvendelse af selvbetjeningsløsninger, som nævnt i vores kategorisering af barrierer. En undersøgelse foretaget af KL fra maj 2011 viser, at kun mellem 2-6 % af borgerne bruger digital selvbetjening (herunder NemID) når de skal kontakte kommunerne. (kl.dk2) Dette står i stærk kontrast med kommunernes fælles mål om at 30 % af alle borgeres henvendelser skal være digitale i 2012, og hele 50 % i 2015. (computerworld.dk3) Ganske vist kunne Videnskabsministeriet på NemIDs 1 års fødselsdag konstatere, at mere end 3,2 millioner danskere har aktiveret NemID. (vtu.dk) Dette tal dækker dog også over folk der udelukkende bruger NemID til eksempelvis netbank, og det siger i øvrigt intet om hvor ofte folk bruger NemID. En ukendt andel af dette tal kan derfor dække over folk, der kun har brugt NemID ganske få gange eller måske endda kun én gang. Førnævnte tal fra KL peger i hvert fald på, at der stadig er en del at arbejde på mht. til udbredelsen af digital selvbetjening.

Teknologisk relaterede barrierer

Ikke kun medarbejderne kan svinge når de bliver præsenteret for helt nye arbejdsgange og rutiner, teknologien kan ligeså have startvanskeligheder. Dette eksemplificeres i en artikel fra d. 17. januar

2011 på business.dk, hvor de beskriver hvordan en fejl i en applikation resulterede i at nøglekort og adgangskoder blev sendt ud på samme tid. Dette skete dermed for tredje gang, hvor de to første gange skete efter manuelle fejl - hvilket var årsagen til at denne applikation overhovedet blev udviklet og taget i anvendelse, for netop at hindre flere af disse fejl. Fejlen resulterede, som de to foregående gange, i en sikkerhedsbrist, da eksempelvis langfingrede postbude kunne sikre sig fuld adgang til folks NemID login, og DanID måtte derfor sende nye koder ud igen. (business.dk1) DanID måtte derefter gå tilbage til at udsende koder manuelt, da de fandt ud af at applikationen ikke fungerede ved genbestillinger. (nets.dk1) Yderligere har NemID haft nogle tekniske problemer, specielt i indkørselsfasen, omhandlende driften. Ud fra driftsrapporten på NemID.nu fremgår det, at der jævnligt er problemer med at kunne bestille NemID med pas/kørekort. Problemet opstod første gang d. 17. februar 2011, og det har så vidt vi har kunnet erfare stadigvæk ikke være muligt for DanID at løse dette problem. (nemid.nu3) Ydermere peger IT og Telestyrelsen i en notits til den danske ambassade i Singapore at der eksisterer en række tekniske problemer i relation til udenlandsdanskere. Disse problemer er blandt andet at borgere der er fraflyttet Danmark før 1968 ikke kan få udstedt NemID på grund af en fejl i grænsefladen mellem CPR-registeret og DanID og at hvis borgeren indtaster sin aktiveringskode forkert blot én gang i forbindelse med aktiveringen af NemID, kan det ikke anvendes igen. (ambsing) Der kan argumenteres for at alle disse forskellige fejl i deres software ligeså meget er en menneskelig barriere, da kodningen af en given applikation naturligvis udarbejdes af en IT-kyndig medarbejder. Men uanset om skylden placeres på mennesker eller teknologi er det tydeligt, at softwareproblemer har skabt barrierer for brugen og funktionaliteten af NemID.

Der har desuden også til tider været manglende tekniske ressourcer, hvilket har resulteret i kapacitetsproblemer. Dette kom blandt andet til udtryk da NemID blev lanceret, hvor man på grund af manglende foranstaltninger nedlagde CPR-registeret, da deres systemer ikke kunne håndtere efterspørgslen. (version2.dk5) Men dette må siges at bunde mere i mangel på ressourcer end i en egentlig teknologisk barriere.

Eksterne barrierer

En ting er at have teknologien til at opfylde sine mål og krav mht. NemID, en anden ting er at have den nødvendige sikkerhed til at opfylde de juridiske krav. Martin Brynskov, phd. og adjunkt ved Institut for Informations- og Medievidenskab på Aarhus Universitet, er ude med riven efter NemID og kalder det *"pinligt, grænsende til det tåbelige og næsten kriminelle"* (version2.dk1) at NemID ingen mobiladgang har. Kritikken blev reageret på, og der blev lovet at man snarest ville få mulighed for – mod betaling – at modtage koder på sin mobiltelefon i stedet for at bruge nøglekortet. Men efterfølgende har videnskabsminister Charlotte Sahl-Madsen måttet trække det løfte tilbage med følgende begrundelse:

"Jeg kan nu oplyse, at løsningsmuligheder og konsekvenser har været analyseret i samarbejde mellem DanID, bankerne og IT- og Telestyrelsen, og at det i den forbindelse har været vurderet, at sikkerheden ikke kan blive god nok til, at en sådan løsning kan anbefales på nuværende tidspunkt. Vurderingen har konkret været, at engangsnøgler ikke kan håndteres sikkert nok på de mobile platforme, der bruges i smartphones i dag." (version2.dk2)

Her ses altså et eksempel på at sikkerhedshensyn opstiller en ekstern barriere for NemID, som bremser en ønsket udvikling. At sikkerheden er et kritisk emne for NemID blev yderligere bekræftet da der d. 13. juli 2011 blev gjort opmærksom på at NemIDs brug af programmeringssproget Java udgjorde en sikkerhedsrisiko grundet en ny sårbarhed fundet i Java. (version2.dk3) It-sikkerhedsekspert i Secunia Thomas Kristensen kritiserer brugen af Java og siger at valget af Java

"har sørget for, at software, som ligger på top 5 over hackernes favoritsoftware til at komme ind på folks maskiner, er tvunget ned i halsen på brugerne og er på deres maskiner" (version2.dk4) og konstaterer at *"hvis man ser på det med en sikkerhedsmands briller, er det et alvorligt problem, at basere NemID på Java. Java har vist sig at være tungt og besværligt for brugerne at vedligeholde, og folk ignorerer opdateringer af Java i lang tid, selv om der løbende kommer en meddelelse om opdatering"* (Ibid)

IT- og telestyrelsen, som administrerer NemID, var dog allerede første gang i august 2010 ude og dementere at der skulle være en brist i NemIDs Java applet (nemid.nu2), men uanset om der rent faktisk foreligger en sikkerhedsrisiko eller ej, foreligger muligheden for, at al omtalen om en sådan risiko i medierne kan opsætte en barriere for brugen af NemID, idet borgerne kan blive skræmte fra at bruge det. Yderligere medvirkende til at tegne et skræmmebillede af NemID er en historie som

den om en 17-årig pige der via NemID fik adgang til en andens netbank. (tv2.dk) I realiteten var dette dog slet ikke en sikkerhedsbrist i NemID, men resultatet af at en ansat hos Danske Bank havde begået en menneskelig fejl. Men en overskift som *"Pige fik anden kvindes NemID-identitet"* (Ibid) hjælper ikke på det samlede tillidsbillede til NemID. I et relateret tilfælde kunne epn.dk berette om en kvinde der på Jobnet fik adgang til en anden persons data, herunder cpr-nummer. (epn.dk) Kvinden udtaler følgende: *"Jeg fik en forklaring om, at det sker ofte, og at jeg bare kunne oprette et bruger-id, som giver adgang til Jobnet uden brug af NemID"* (Ibid), hvilket må siges at kompromittere persondataloven. Men om fejlen var attribueret til NemID eller medarbejdere hos Jobnet melder artiklen intet om.

Et sidste eksempel vi vil give på sikkerhedsmæssige problemer er, da der i slutningen af 2010 blev lanceret to hjemmesider, som havde til hensigt at bevise at det var muligt at udsætte NemID for phishing. NemID var selv ude og advare mod dem:

"Hvis du har været uheldig at gå ind på hjemmesiderne www.nemld.nu eller www.nemId.dk (altså med "l" i stedet for "i"), har du besøgt en hjemmeside, der forsøger at demonstrere, at man kan lave et såkaldt "phishingangreb" på NemID." (nemid.nu4)

Ejeren af begge disse sider, en erklæret modstander af NemID, var dog ikke ude på reelle phishing angreb; han ville blot advare mod muligheden for, at et sådan angreb kunne finde sted, hvilket var årsagen til hans "event". (nejtilnemid.dk) Men uanset om der har været egentlige sikkerhedsproblemer med NemID eller ej, eller om sikkerhedsbrudene reelt ikke er forårsaget af NemID men af personlige fejl andetsteds, er historier som førnævnte med til at sprede et skræmmebillede hos befolkningen. Dette betyder at selvom der måske rent faktisk ikke er en reel sikkerhedstrussel som skaber en barrierer, så kan selve tanken i befolkningen om en sådan skabe en barriere.

Det faktum, at det offentlige ikke selv står for udviklingen og vedligeholdelsen af NemID skaber i sig selv en barriere. Som tidligere nævnt i vores gennemgang af Reinwalds kategorisering af barrierer skaber dette forhold en afhængighed og mangel på direkte kontrol. Leverandører af digitale løsninger, i dette tilfælde DanID, formodes ofte at have fokus på de teknologiske aspekter frem for mod det offentliges ønsker. Hvorvidt dette rent faktisk er tilfældet med NemID har vi ikke basis for at afgøre; men det står klart, at det kræver fokus og ressourcer fra det offentliges side for at

få kommunikeret deres ønsker igennem til en ekstern leverandør, og det er endvidere et faktum, at de ikke selv har fuld kontrol over udviklingen af NemID, men er afhængige af at DanID formår at følge deres ønsker. Et eksempel på at den eksterne leverandør kan fungere som en barriere ses i forbindelse med implementeringen af NemID til erhvervslivet:

"Projektets kompleksitet er blevet undervurderet af leverandøren Nets/DanID, og lanceringen af NemID til Erhverv er derfor blevet udskudt i flere omgange for ikke at gå på kompromis med sikkerheden. Videnskabsministeriet har i samråd med Nets/DanID valgt at prioritere kvalitet og sikkerhed i løsningen højere end et forceret udviklingsforløb" (erhverv1)

I dette citat fra videnskabsministeren fremgår det netop at der sker forsinkelser på grund af at leverandøren ikke er i stand til at løse opgaven tilfredsstillende og som forventet, hvilket endvidere er med til at sætte det offentlige i et dårligt lys, når man hele fem gange på syv måneder udskyder udrulningen. (Ibid)

Analyse af barrierer

Vi vil i dette afsnit forsøge at forklare vores i dokumentstudiet identificerede barrierer for NemID ud fra W. Richard Scott's tre søjler for ny-institutionalisme. Vi vil søge svar på hvorfor barriererne opstår og på hvad der kan gøres for at fjerne/mindske dem. Dette vil vi gøre ud fra samme kategorisering som i vores dokumentstudie, da vi ønsker at bibeholde strukturen deri. Vi er opmærksomme på, at Scott's ny-institutionalistiske værktøjer ikke egner sig lige godt til at forklare samtlige barrierer, men blot de barrierer, som er influeret af menneskelig adfærd. Netop disse barrierer er dog også de mest komplekse og interessante i vores øjne, da de åbner sig for påvirkning. De teknologiske barrierer identificeret for NemID ser vi for eksempel ikke som værende overvejende mulige at forklare ud fra Scotts teorier. Dette skyldes at ny-institutionalisme, som tidligere nævnt, beror på forholdet mellem individer og de strukturer, de fungerer i. Manglende hardware kapacitet til at rumme forespørgslerne på NemID eller fejl i software, som begge er blandt de barrierer vi fandt frem til, kan næppe siges i sig selv at være forårsaget af – eller kan påvirkes af – menneskelig adfærd. Dog kan man argumentere for at f.eks. mangel på tilstrækkelig teknologisk kapacitet skyldes lederfejl og at fejl i software skyldes medarbejderfejl, og netop denne sammenhæng mellem flere af vores identificerede barrierer finder vi yderst interessant. Vi vil ved hver enkelt barriere komme ind på hvilke andre barrierer der eventuelt kan have en påvirkningskraft.

De enkelte barrierer kan forstås og forklares på forskellige måder afhængigt af hvilken af Scotts søjler man tager udgangspunkt i, da de hver især ser forholdet mellem individet og institutionen på forskellig vis. Derfor vil vi så vidt muligt analysere de enkelte barrierer ud fra hvert af de tre forskellige perspektiver. De tre søjler har grundlæggende tre forskellige syn på hvorfor individer handler som de gør i en institution og på hvordan man påvirker denne adfærd, som vi kort vil opridse:

- Den regulative søjle ser individer som handlende ud fra egeninteresser, hvilket kræver brug af regler og love for at påvirke deres adfærd i en ønsket retning.

- Den normative søjle ser individers handlinger afspejle hvad de finder normativt, altså hvad der er "rigtigt" at gøre i henhold til sociale forpligtelser. For at påvirke individers adfærd skal man søge at ændre opfattelsen af det normative.
- Den kulturelt-kognitive ser individer som efterlignende andres adfærd, og at man for at forklare og påvirke individers handlinger endvidere må se på både de objektive betingelser såvel som individets subjektive vurdering deraf.

Disse centrale tankegange der ligger til grund for de tre søjler vil vi hernæst bruge som kernen i vores analyse af hvorfor, de forskellige identificerede barrierer for NemID er opstået, og hvordan de kan søges ændret.

Ressourcebarrierer

En af de fundne barrierer i dokumentstudiet beskrev hvordan man manglede ressourcer i borgerservicecentrene til at tage sig af de mange henvendelser fra borgerne og at DanID havde tre gange så mange supporthenvendelser som de i første omgang havde kalkuleret med. Derfor gav videnskabsminister Charlotte Sahl-Madsen helt ekstraordinært DanID lov til i tre måneder at lade borgere, der henvender sig med brug for support, vente i op til fem min på at blive betjent for at *"brugerne skal motiveres til selvbetjening"*. Dette tiltag kan forklares ud fra den regulative søjle ved at antage at lederne, i dette tilfælde videnskabsministeren, bygger sin syn på netop den regulative tilgang. Hvis lederne ser individet som værende rationelt tænkende og handlende ud fra egeninteresser, kan dette være en uformel proces sat til værks for at borgerne skal se det som værende i deres egen interesse ikke at spille sin tid i telefonen og i stedet søge problemet løst på egen hånd. Den normative søjle vil sige at borgerne opsøger kommunens hjælp simpelthen fordi det er normen at gøre i sådan en situation, og at der i højere grad skal arbejdes mod en indlejret tankegang om at selvhjælp skal erstatte rutinen med at søge denne hjælp hos kommunen, fordi man er socialt forpligtet til selv at løse disse problemer. Meget lig den normative forklaring vil den kulturelt-kognitive søjle anskue det at søge hjælp hos kommunen med NemID som noget, der simpelthen bliver taget for givet, at man gør. Derfor skal borgernes subjektive opfattelse af både NemID, og det at søge hjælp hos kommunerne til at håndtere det, adresseres.

Men disse er mere forsøg på at forklare hvad der bliver/kan blive gjort for at mindske ressourcebarrierernes betydning, og ikke så meget en forklaring på hvorfor de i det hele taget er der.

Dette finder vi ikke umiddelbart Scotts teorier som værende fyldestgørende til at forklare, da ressourcebarrierer, hvad end drejer sig om penge, arbejdskraft, tid, eller andet dybest set må antages at være forårsaget af manglende økonomiske ressourcer – og ikke en specifik adfærd blandt individer.

Ledelsesbarrierer

Da vi ikke har haft adgang til interne beretninger fra det offentlige er vi ikke i stand til at bedømme hvorvidt deres ledelse skaber barrierer for NemID. Dette aspekt kunne have været udforsket gennem et samarbejde med en kommune, men er ikke en del af dette speciale. Vi har dog kunnet identificere, gennem udtalelser fra politikere, at der har manglet opbakning fra den politiske ledelse, hvor bl.a. flere prominente medlemmer af udvalget for videnskab og teknologi ikke har bakket tilstrækkeligt op om NemID. Den regulative søjle vil forklare dette med at politikerne ser en egennytte i ikke at bruge NemID, og derfor ikke ser nogen grund til at gøre det. Måske de endda ser en politisk fordel i at gå direkte imod NemID i medierne, hvilket der som tidligere nævnt også har været eksempler på. Et regulativt forsøg på at få politikerne til at gå forrest kunne være at indføre regulært tvang, hvilket dog kunne forestilles at medføre endnu større modstand mod det. Det er samtidigt svært at forestille sig, hvorledes det skulle være muligt at finde et brugbart positivt lokkemiddel for at få politikerne ordentligt i gang med NemID, som ikke vil være søgt. Den normative søjle vil derimod sige, at politikerne ikke bruger NemID og bakker tilstrækkeligt op om det simpelthen fordi det ikke er normen at gøre det. Løsningen vil heri ligge i at prøve at appellere til at gøre NemID til en del af Folketingets fælles værdigrundlag, således at politikerne vil føle sig socialt og moralsk forpligtet til at anvende NemID. Den kulturelt-kognitive søjle vil sige at der ikke er en fælles forståelse for at anvende NemID blandt politikerne, og at deres individuelle subjektive forståelse af NemID er med til at forhindre en ændring. Derfor skal man med den kulturelt-kognitive tilgang søge at ændre tilpas mange politikeres individuelle syn på NemID med den hensigt at tilpas mange vil begynde at bruge det, og derved skabe en fælles logik der tager brugen af NemID som en selvfølge.

Flere af de andre barrierer kan antages at påvirke politikernes syn på NemID. Da politikerne trods alt også er almindelige brugere på lige fod med andre borgere, vil de emner som påvirker den almene borger også kunne influere politikere. Disse vil vi komme nærmere ind på senere, under de menneskelige barrierer.

Organisatoriske barrierer

Da vi som nævnt ikke har haft adgang til interne beretninger fra det offentlige, er vi heller ikke i stand til at bedømme om hvorvidt der forefinder barrierer for NemID med basis i områder som organisationskultur, bureaukrati, tradition, evne til forandring m.m. Ligesom det var tilfældet med visse ledelsesbarrierer kunne dette kunne have været udforsket gennem et samarbejde med en kommune, men er ikke en del af dette speciale.

Derimod fik vi identificeret en samarbejdsbarriere mellem det offentlige og deres partnere i NemID-projektet, hvilket vi fik understøttet af flere eksempler. Eksemplet med bankernes krav til sikkerhedsgodkendelse, som har vist sig at være mere vidtgående end det offentliges, kan forklares gennem den regulative søjle med at de to institutioner har forskellige love og regler, hvilket derfor afstedkommer forskellige krav. Denne uenighed til lovkrav brød frem da Finanstilsynet og dermed bankerne oplyste at de ikke stolede på NemID, selvom IT- og Telestyrelsen havde blåstemplet NemID. Denne mistillid til NemID skyldes, efter bankernes overbevisning, at NemID ikke lever op til hvidvaskloven. Dette ville kun kunne være undgået ved en harmonisering mellem de to institutioners love, hvilket i realiteten ville sige at skærpe kravene fra det offentliges side til at matche bankverdenens. Om det ville være hensigtsmæssigt at gøre, er dog en anden sag. Generelt for alle tre søjler kan siges, at samarbejde mellem forskellige enheder - og dermed potentielt forskellige institutioner - kan blive problematiseret af at de forskellige strukturer kan have vidt forskellige kulturer, værdier, normer, regler, fælles forståelser, osv. En hvis form for integration kan blive nødvendig for at overkomme denne barriere uanset hvilken søjles tilgang man bruger.

Andre barrierer der kan tænkes at være medvirkende til at samarbejdsbarrierer opstår, kan eksempelvis være de juridiske barrierer og dertilhørende sikkerhedshensyn, som kan forhindre fuldt samarbejde og integration af systemer mellem det offentlige og den private sektor på visse områder. Teknologiske begrænsninger, som vi blandt andet har beskrevet i forbindelse med problemer med kontakten til CPR-registeret, såvel som manglen på ressourcer, både menneskelige som teknologiske. Vi beskrev for eksempel hvordan borgerservicemedarbejderne som yder support til NemID mangler den nødvendige kompetence til at yde tilstrækkelig support til anliggender, der har med NemIDs brug i banker at gøre, hvilket kan karakteriseres som værende forårsaget af manglende kompetencemæssige ressourcer. Det er desuden heller ikke utænkeligt, at visse ledelsesbarrierer ville kunne påvirke samarbejdet.

Menneskelige barrierer

Manglende kvalifikationer hos medarbejderne kan anses som værende et udslag af en forandring i institutionen der har medført nye og forandrede roller, som medarbejderne endnu ikke har opnået kompetencerne til at udfylde. Vi mener dog ikke at Scotts tre søjler giver en specielt god forklaring på hvorfor disse kompetencebarrierer opstår, da mangel på medarbejderkvalifikationer næppe er forårsaget af en given adfærd hos disse medarbejdere – med mindre man da med den regulative tankegang in mente vil anklage medarbejderne for ikke at have tilegnet sig de nødvendige kvalifikationer med vilje, fordi de ikke ser en egennytte i det.

Andre barrierer der kan tænkes at påvirke denne er ledelsesbarrierer, hvor en manglende strategi kan have forårsaget mangelfuld oplæring, som dog også kan skyldes en simpel mangel på ressourcer.

Vi har identificeret en eksklusionsbarriere, hvorved vi beskrev hvordan ældre, handicappede og ressourcesvage borgere risikerer at blive tabt på gulvet. Denne barriere kan med et regulativt synspunkt betragtes som værende et resultat af at magthaverne med en rationel tankegang har brugt tvang for at opnå deres mål, uden hensyn til de sociale forpligtelser og fælles forståelser som kendetegner henholdsvis den normative søjle og den kulturelt-kognitive søjle. Men det er naturligvis umuligt at tvinge nogen til noget som helst hvis de grundlæggende ikke har muligheden for at gøre det, og derfor vil heller ikke hverken de normative eller kulturelt-kognitive næppe kunne løse dette problem; at ændre folks adfærd nytter simpelthen ikke noget, hvis de ikke har de kompetencemæssige eller ressourcemæssige forudsætninger.

Denne barriere kan formodes at blive styrket af ressourcebarriererne, hvor der blev konstateret en mangel på medarbejdere som kan hjælpe brugerne med NemID. Manglende adgang til computer og internet kan desuden betragtes som en teknologisk barriere.

En anden af vores identificerede barrierer var borgernes begrænsede anvendelse af NemID. Den regulative tankegang vil argumentere for, at borgerne ikke finder at det tilstrækkeligt tjener deres egne formål at bruge NemID, og at den nuværende regulering på området ikke er tilstrækkeligt til at

ændre dette. Som nævnt tidligere i specialet er det allerede nu udelukkende muligt for eksempel at søge SU eller ændre skatteoplysninger via selvbetjeningsløsninger og Fredensborg Kommune har søgt om lov til på en række områder helt at afskaffe blanketter i papirform, hvorefter kun digital selvbetjening derfor er mulig. Derudover er andre udbydere af digital selvbetjening som samarbejder med det offentlige om NemID begyndt at lukke (eller planlægge en snarlig lukning) af alternative adgangsportaler, som for eksempel *Den Fælles Pinkode* og *Tast Selv Kode*. (pol.dk4) Endvidere er disse forsøg på at fjerne denne barriere, som begrænset anvendelse af NemID udgør, tydeligt inspireret af den regulative tankegang, hvor man enten bruger pisk eller gulerod for at påvirke individets adfærd i den ønskede retning. I dette tilfælde er valget tydeligvis faldet på pisk, eller tvang, for at få borgerne til at bruge NemID. Et alternativ kunne i stedet være en at give borgerne en form for belønning i stedet. Dette kunne for eksempel være en konkurrence hvor alle der har brugt deres NemID via selvbetjening en given måned deltager i en udtrækning om biografbilletter eller lignende.

Den normative søjle vil derimod hævde, at grunden til at borgerne ikke bruger NemID i et tilstrækkeligt omfang bunder i manglen på sociale regelsæt og værdier som foreskriver, at NemID er normen. Den normative tankegang bygger mere på at opbygge en forventning om, at bruge NemID er det borgeren ”bør gøre”, via en fælles forståelse. Denne forståelse vil derfor gøre brugen af NemID til en slags standard, som folk bruger fordi det er forventet og normalt. Men sådanne forandringer tager tid, og kan ikke bruges som et akut redskab. Der er dog intet til hindring for at forsøge at skabe en sådan indlejring samtidigt med at andre værktøjer bliver taget i brug, som for eksempel regulering.

Den kulturelt-kognitive søjle ser på borgernes manglende brug af NemID som forklaret ud fra en kombination af NemIDs objektive egenskaber og borgernes subjektive syn derpå, og ethvert forsøg på at nedrive barriererne bør derfor også tage udgangspunkt heri. Det vil eksempelvis indebære at undersøge hvad borgernes syn på NemID er, hvilket i tråd med hvad vi tidligere har nævnt om denne barriere eksempelvis kan være at NemID er usikkert, besværligt og ustabil at bruge. Denne tilgang vil derfor tage udgangspunkt i disse synspunkter og prøve at påvirke disse, indtil NemID bliver alment accepteret og der bliver opbygget en fælles forståelse om at NemID ”er det alle bruger”.

Udover de institutionelle forklaringer kan visse af de andre barrierer bruges som delvise forklaringer på hvorfor netop denne barriere opstår. Det kan eksempelvis tænkes, at en af

grundende til at borgerne er varsomme med at bruge NemID er pga. sikkerhedsbarriererne – eller rettere sagt, den medieomtale sikkerheden (eller som flere har hævdet, manglen på samme) har fået. Et mediebillede af NemID som værende hullet som en si sikkerhedsmæssigt vil ganske givet skræmme visse folk fra at anvende det i en tid hvor man i forvejen hører meget om farerne ved hacking og phishing.

Teknologisk relaterede barrierer

Som tidligere nævnt beror ny-institutionalisme på forholdet mellem individer og de strukturer, de fungerer i. Derfor ser vi det ikke som værende muligt at bruge Scotts teorier om de tre søjler på disse barrierer. De barrierer vi har identificeret i denne kategori bygger primært på rent teknologiske fejl og mangler, som for eksempel fejl i en applikation, der resulterede i at nøglekort og adgangskoder blev sendt ud på samme tid, eller midlertidige nedbrud i driften. Eftersom disse barrierer som nævnt beror på teknologiske fejl og ikke kan hverken forklares eller påvirkes adfærdsmæssigt, falder disse barrierer derfor ved siden af de tre søjlers forklaringskraft.

Visse af de andre barrierer kan dermed ses som medvirkende forklaringer til at der kan opstå teknologiske barrierer. Manglende teknologiske ressourcer, både i kraft af manglende kapacitet hos de offentlige udbydere såvel som manglende internetadgang og computer hos borgerne, kan skabe teknologiske barrierer. Ligeledes kan manglende kvalifikationer og kompetencer, igen både hos medarbejderne og hos brugerne, være en medvirkende faktor.

Eksterne barrierer

De lovgivningsmæssige barrierer, som bunder i juridiske love der skal beskytte individer mod overgreb fra det offentlige og andre individer, er naturligvis regulative af natur. De bunder i ufravigelige regler som kun kan ændres via lovændringer, hvilket gør både den normative søjle og den kulturelt-kognitive søjle irrelevante i denne sammenhæng, da deres bagvedliggende logik og mekanismer ikke kan anvendes her. Det eneste der kan fjerne de lovgivningsmæssige barrierer er som sagt en lovændring, hvilket er yderst vanskeligt og direkte usandsynligt i de fleste tilfælde.

Leverandørbestemte barrierer ser vi som værende meget lig samarbejdsbarriererne nævnt under de organisatoriske barrierer, som vi tidligere er kommet ind på. Måske nok endda med endnu større forskelle mellem dem, da der her med garanti er tale om meget forskellige organisationer med meget forskellige mål og funktioner. Igen vil en hvis tilnærmelse af de to institutioner mod hinanden være ideel, men dette kan netop qua deres store forskelle i funktioner ofte forestilles at være dybt problematisk.

Disse barrierer kan blive påvirket af ledelsesbarrierer, især en manglende strategi overfor leverandører, såvel som organisatoriske samarbejdsbarrierer, der som allerede nævnt har meget til fælles med de leverandørbestemte barrierer.

Konklusion

Dette speciale har haft til formål at undersøge hvordan man kan forstå det offentliges udbredelse af selvbetjeningsløsninger for dernæst at undersøge, hvilke barrierer der kunne opstå i forbindelse med implementeringen af sådanne løsninger for slutteligt at forsøge at forklare, hvorfor disse barrierer opstår. Vi vil starte med at besvare første del af vores problemformulering, der lyder som følgende:

"Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C[...]?"

For at svare på denne del af vores problemformulering, søgte vi at skabe en forståelse for udviklingen af digitaliseringen i den offentlige sektor, med fokus på selvbetjeningsløsninger, som vi tidligere har redegjort for gemmer sig bag betegnelsen "G2C". For at give en forståelse af udviklingen tog vi udgangspunkt i kommunerne, da de har den direkte kontakt til borgerne og det derved primært er deres arbejdsgange, som ændres på baggrund af den øgede fokus på selvbetjeningsløsninger. Ved hjælp af Siau og Longs modenhedsmodel var vi i stand til at placere Danmark i en digital sammenhæng og derved forstå det offentliges udbredelse af disse selvbetjeningsløsninger. Vi fik ved hjælp af disimit-rapporten og egne observationer placeret at de fleste kommuners digitale modenhed kunne placeres mellem niveau to og tre i Siau og Longs modenhedsmodel. Der var ganske vist nogle enkelte tegn på, at nogle få kommuner er ved at ændre deres organisation, blandt andet ved ændrede arbejdsgange, på baggrund af en øget digitalisering, og derved tage det såkaldte kulturelle spring ind i fjerde fase.

Derudover belyste vi at der har været et paradigmeskifte i regeringens måde at tænke digitalisering på; I starten af 90'erne var digitaliseringen præget af en demokratiseringstankegang, som gradvis ændrede sig op igennem 00'erne til en tankegang, der fokuserede mere på effektiviseringsgevinster. Denne ændrede tankegang, fra e-demokrati til e-Government, kom blandt andet til udtryk i regeringens digitaliseringsstrategier, hvori det tydeligt observeres at fokus nu ligger på effektivisering og heraf afledte gevinster.

Derfor skal man primært forstå det offentliges udbredelse af selvbetjeningsløsninger som en måde at opnå besparelser på, selvom besparelseeffekten af disse selvbetjeningsløsnings muligvis først giver sig til udtryk over tid, og på trods af at besparelserne også sagtens kan medføre gevinster for borgerne som for eksempel ved en kortere sagsbehandlingstid.

Vi vil nu besvare anden del af vores problemformulering, der lyder som følgende:

”[...]og hvorfor er der barrierer i denne udbredelse?”

Hermed søgte vi at forklare eksistensen af de barrierer, som vi mistænkte udbredelsen af selvbetjeningsløsninger for at indeholde. Med dette for øje valgte vi at arbejde med NemID som case. Eftersom at vi ikke fandt modenhedsmodellerne tilstrækkelige til at forklare disse barrierer, besluttede vi at anvende W. Richard Scotts tre forskellige søjler indenfor ny-institutionalisme: Den Regulative Søjle, Den Normative Søjle og Den Kulturelt-Kognitive Søjle. Før at vi kunne komme til at analysere ud fra Scotts begrebsapparat, måtte vi identificere hvilke barrierer, der opstod i forbindelse med udbredelsen af NemID. Derfor iværksatte vi, med hjælp fra Anja Reinwalds kategorisering af barrierer for digitalisering af det offentlige, et dokumentstudie. Med dette dokumentstudie identificerede vi en række barrierer i det hidtidige forløb med NemID, som vi derefter søgte at forklare ud fra Scotts tre søjler. Vores identificerede barrierer var begrænset af vores valgte metode til at indfange dem, og det kan formodes at vi havde fundet endnu flere hvis vi også havde haft undersøgt eksempelvis en kommune internt, og derved fået indsigt i flere ledelses- og organisations- relaterede barrierer.

Vi erfarede, at Scotts ny-institutionalistiske teorier ikke formåede at kunne forklare samtlige barrierer, og at det er nødvendigt med supplerende redskaber for at forklare disse. Dette er i sig selv ikke overraskende, eftersom ny-institutionalismen opererer med at forklare individers adfærd i et fællesskab. Da ikke alle barriererne kan hævdes at være bundet i netop individers adfærd, som for eksempel de teknologiske barrierer, viste Scotts søjler sig at være delvist eller i nogle tilfælde helt utilstrækkelige. Til gengæld gav de en god indsigt i de barrierer, der bygger på menneskelig adfærd, og som derfor kan betragtes som værende mere komplekse, og de tre søjler kunne bidrage med tre ofte meget forskellige forklaringer på hvad der ligger bag disse barrierer – og ydermere komme med forskellige bidrag til at løse dem. Det er umuligt for os at udpege en af søjlerne frem for de andre som indehaver af den største forklaringsgrad, da det varierede fra barriere til barriere. Vi mener derfor heller ikke at nogen af de tre kan stå alene, men har derimod erfaret at de ikke skal opfattes som gensidigt ekskluderende, da de supplerer hinanden utroligt godt; eksempelvis mener vi at den regulative søjle bedst forklarer barrieren med manglende opbakning fra politikerne, men at den normative søjle har den bedste løsning til at erodere denne barriere.

Vi er derudover kommet frem til, at der i mange tilfælde findes en kausal sammenhæng mellem to eller flere barrierer; hvis én barriere opstår, kan det medvirke til at en eller to nye opstår, og altså resultere i en slags domino-effekt. Eksempelvis har vi konstateret at samarbejdsbarrierer kan påvirkes af en hel stribe af andre barrierer, såsom teknologiske barrierer, ressourcemæssige barrierer, ledelsesbarrierer, m.m. Derudover overlapper flere af de kategoriserede barrierer også hinanden, så grænserne mellem dem i flere tilfælde bliver slørede.

Vores speciale vil kunne bruges af andre der ønsker at forstå selvbetjeningsløsninger i det offentlige, hvilke barrierer disse løsninger står overfor og ikke mindst hvorfor de opstår og hvordan de kan påvirkes. Vores resultater vil måske særligt være brugbart supplement til en undersøgelse af NemIDs påvirkning internt i en offentlig organisation eller som udgangspunkt for en brugerundersøgelse af NemID. Selvom vi har brugt NemID som specifikt case vil de fleste af barriererne i en eller anden form sandsynligvis indfinde sig i andre eventuelle digitaliseringsløsninger, og vi mener derfor at vores fund kan bruges til at sige noget generelt om barrierer for digitale selvbetjeningsløsninger.

Vi kan, grundet de forskellige forklaringer som Scotts søjler giver os på de enkelte barrierer, samtidigt med at de ikke giver os tilstrækkelige forklaringer på samtlige af barriererne, ikke besvare den anden halvdel af vores problemformulering med et enkelt samstemmende svar, der kan bruges som en overordnet og dækkende forklaring på alle barriererne.

Vores konklusion på vores problemformulering, der samlet lyder *"Hvordan kan man forstå det offentliges udbredelse af G2C, og hvorfor er der barrierer i denne udbredelse?"*, er derfor at det offentliges udbredelse af selvbetjeningsløsninger/G2C skal forstås som et middel mod effektiviseringer og besparelser, og at barriererne i denne udfoldelse skyldes en række forskellige adfærdsmønstre alt efter hvilken tilgang man anskuer dem med, og at løsningerne til at nedbryde barriererne ligeledes afhænger af dette valg.

Litteraturliste

Artikler

Andersen, Kim V og Henriksen, Helle Z: *E-government maturity models: Extension of the Layne og Lee model*, Government Informations Quarterly nr 23, 2006

Andersen, Kim, Henriksen, Helle Z. og Rasmussen, Eva B: *Re-organising government using IT – The Danish model*, E-government in Europe – Re-booting the state, red. Nixon, Poul G., Koutrakou, Vassiliki N, Routledge Mental Health, 2007

Greiner, Larry E.: *Evolution and revolution as organizations grow*. Business review, Harvard, 1972

Grönlund, Åke & Horan, Thomas A.: *Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*, Communications of the Association for Information Systems, Volume 15, 2004

Kahraman, Cengiz; Demirel, Nihan Çetin & Demirel, Tufan: *Prioritization of e-Government strategies using a SWOT-AHP analysis: the case of Turkey*, European Journal of Information Systems 16, 2007

Layne, Karen og Lee, Jungwood: *Developing fully functional E-government: A four stage model*, Government Information Quarterly Nr. 18, 2001

Lee, Jungwoo: *10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis*, Government Information Quarterly, 2010

Lee, Jungwood: *Search for Stage Theory in e-Government Development*, Developments in e-Government, Griffin, D et al., IOS Press, 2007

Siau, Keng og Long, Yuan: *Synthesizing e-government stagemodels – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach*, Emerald Group Publishing Limited, 2005

Bøger

Bitsch Olsen, Poul og Pedersen, Kaare: *Problemorienteret projektarbejde – en værktøjsbog*, Roskilde Universitets Forlag, 3. udgave, 2004

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten: *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, 2. udgave, 2008

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan: *Hvordan Organisationer Fungerer – en indføring i organisation og ledelse*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2008

Nielsen, Peter: *Produktion Af Viden - en praktisk guide til samfundsvidenskabelig metode*, Nyt Teknisk Forlag, 3. udgave, 2009

Peters, B. Guy: *Institutional Theory in Political Science – ‘The New Institutionalism’*, Pinter, 1. Udgave, 1999

Scott, W. Richard: *Institutions and Organisations*, Sage Publications, 2. Edition, 2001

Yin, Robert K.: *Case Study Research*, Sage publications, 4. edition, 2009

Internetkilder

1. plads. Amanda, , Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 17. marts 2011:

<http://www.computerworld.dk/art/40388/1-plads-amanda> (computerworld.dk6)

Biografi om B. Guy Peters, University of Pittsburghs hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 28. juli 2011:

<http://www.gspia.pitt.edu/AboutGSPIA/FacultyDirectory/FacultyDirectoryDetails/tabid/188/ArticleId/664/Peters-B-Guy.aspx>

Digital Signatur's hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 3. maj 2011:

<http://www.digitalsignatur.dk>

Forvaltningsloven, retsinformation.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. april 2011:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=59473> (retsinformation.dk1)

Fredensborg Kommunes hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://www.fredensborg.dk/>

Frederikshavns Kommunes hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://www.frederikshavn.dk/da/menu/>

Hvornår springer Danmark ud om d-land?, Danmark 3.0, lokaliseret på World Wide Web d. 16. marts 2011:

http://dit.dk/aktuelt/Nyt_fra_DIT/Nyheder/~media/Files/Publikationer/Gratis_publicationer/DK3_0-Rapport%20nr-1_FINAL.ashx

Kanalstrategi, opslag på kmd.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://www.kmd.dk/da/loesninger/Kommune/Borgerservice/Pages/Kanalstrategi.aspx> (kmd.dk)

NemIDs hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 2. maj 2011:

<https://www.nemid.nu>

Opslag på Stanford Encyclopedia of Philosophy om sociale institutioner, lokaliseret på World Wide Web d. 8. august 2011:

<http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/> (Stanford)

Opslag på wikipedia.org, the free encyclopedia, om web 2.0, lokaliseret på World Wide Web d. 9. april 2011:

http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0 (wiki1)

Ordbogen.com, Danmarks største online ordbog:

<http://www.ordbogen.com/>

Persondataloven, retsinformation.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 5. april 2011:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=828> (retsinformation.dk2)

Skattestop, Skatteministeriets hjemmeside, 2002, lokaliseret på World Wide Web d. 11. april 2011:

<http://www.skm.dk/publikationer/skat/1492/1494/>

Sluk for gamle Danmark: Nu kommer Danmark 3.0, Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 16. marts 2011:

<http://www.computerworld.dk/art/100774> (computerworld.dk4)

Slut med IT-fokus: Sådan bliver du klar til Danmark 3.0, Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 15. marts 2011:

<http://www.computerworld.dk/art/113346> (computerworld.dk5)

UN E-Government Survey 2008 – From E-Government to Connected Governance, rapport fra FN, lokaliseret på World Wide Web d. 16. april 2011:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

UN E-Government Survey 2010- Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis, rapport fra FN, lokaliseret på World Wide Web d. 16. april 2011:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>

Verdensbankens definition af e-Government, lokaliseret på World Wide Web d. 28. juli 2011:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html> (Verdensbanken)

Andre kilder

Booz Allen Hamilton: *Beyond e-Government – The world's most successful technologyenabled transformations*, INSEAD – The Business School for the World, 2005, lokaliseret på World Wide Web d. 11. april 2011:

http://www.competence-site.de/downloads/0f/cf/i_file_47791/Beyond%20E-Government.pdf (Booz 2005)

Commission of the European Communities - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region - The Role of eGovernment for Europe's Future, COM, 2003 (EU2003)

Den offentlige sektors brug af it 2010, Danmarks Statistik, 2011

Info-samfundet 2000, lokaliseret på World Wide Web d. 24. april 2011:

http://www.epractice.eu/files/media/media_693.pdf (Info. 1994)

På vej mod den digitale forvaltning - vision og strategi for den offentlige sektor, lokaliseret på World Wide Web d. 16. april 2011:

http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Vision_og_Strategi/Strategi_for_digital_forvaltning/Strategi%20for%20digital%20forvaltning%20i%20den%20offentlige%20sektor%202001-2004.pdf

Reinwald, Anja Kaldahl: *Digitalisering i den offentlige sektor - Barrierer for transformational government*, speciale i Organisation og Forvaltning, Aalborg Universitet, 2010

Strategi for digital forvaltning 2004-2006, lokaliseret på World Wide Web d. 18. april 2011:

http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Vision_og_Strategi/Strategi_for_digital_forvaltning/strategi_for_digital_forvaltning_2004_02.pdf

Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010, lokaliseret på World Wide Web d. 24. april 2011:

http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Vision_og_Strategi/Strategi_for_digital_forvaltning/Strategi_for_digital_forvaltning_2007-2010_endelig.pdf (Digi7-10)

Det kommunale digitaliseringslandskab 2009 - Status og udfordringer - resultater fra en kvantitativ undersøgelse blandt danske kommunale it-chefer af Post.doc Jeppe Agger Nielsen Center for IT - Ledelse, Aalborg Universitet 2009 (Disimit 2009)

Debatpjese om den nye fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 - En enkel, effektiv og sammenhængende offentlig sektor, 2011 (kl.dk)

Dokumentstudiet

3.403 adgangskoder ombyttes, nets.dk, lokaliseret på World Wide Web. d. 28. juli 2011:

https://www.nets-danid.dk/om_nets_danid/presse/29122010_adgangskoder_ombyttes.html

(nets.dk1)

Administrativ information: Digital borgerbetjening: Vi er godt på vej, men der er langt igen, KLs hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 1. august 2011:

<http://www.kl.dk/Administration-og-digitalisering2/Artikler/85816/2011/05/Administrativ-information--Digital-borgerbetjening-Vi-er-godt-pa-vej-men-der-er-langt-igen/> (kl.dk2)

Afvisning af påstande om sikkerhedsbrist i NemID's Java applet, NemIDs hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 1. august 2011:

https://www.nemid.nu/om_nemid/aktuelt/20100810_afvisning_af_paastande_om_sikkerhedsbrist_i_nemids_java_applet.html (nemid.nu2)

Banker får tusindvis af opkald om NemID-bøvl hver dag, politiken.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://politiken.dk/tjek/digitalt/computer/ECE1161209/banker-faar-tusindvis-af-opkald-om-nemid-boevl-hver-dag/> (pol.dk3)

Bankerne stoler ikke på NemID, business.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 29. juli 2011:

<http://www.business.dk/tech-mobil/bankerne-stoler-ikke-paa-nemid> (business.dk3)

Borgerservice lider under SværID, hk.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 28. juli 2011:

http://www.hk.dk/kommunal/dit_fag/borgerservice/nyhedsarkiv/2010/borgerservice_lider_under_svaerid (hk.dk)

Danskerne er fløjtende ligeglade med selvbetjening, Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

http://www.computerworld.dk/art/116376?a=newsletter&i=3893&utm_source=computerworldnewsletter&utm_medium=newsletter&utm_campaign=Danskerne+er+fl%F8jtende+ligeglade+med+selvbetjening+%2F+Reportage%3A+K%E6mpe+demonstration+foran+CSC+%2F+Microsoft%3A+Vi+bliver+rippet+og+fl%E5et (computerworld.dk2)

De svageste kobles af computerræset, politiken.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://politiken.dk/tjek/digitalt/internet/article1217833.ece> (pol.dk1)

Driftsstatus for NemID, nemid.nu, lokaliseret på World Wide Web d. 8. august 2011:

https://www.nemid.nu/om_nemid/aktuelt/driftsstatus/ (nemid.nu3)

Ekspert: NemID uden mobiladgang er tåbelig og pinlig, version2.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://www.version2.dk.dk/artikel/ekspert-nemid-uden-mobiladgang-er-pinlig-og-taabelig-16404> (version2.dk1)

Endnu en forsinkelse af NemID til virksomheder, erhvervsbladet.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 29. juli 2011:

<http://www.erhvervsbladet.dk/it-og-tele/endnu-en-forsinkelse-af-nemid-til-virksomheder> (erhverv1)

Information til danske repræsentationer om problemstillinger i forbindelse med udstedelse af NemID, den danske ambassade i Singapore, lokaliseret på World Wide Web d. 5. august 2011:

<http://www.ambsingapore.um.dk/NR/rdonlyres/3AD7F7E1-8DF5-4901-8D80-D726ECC21944/0/Informationtildanskerepr%C3%A6sentationeromproblemstillingeriforbindelsemedudstedelseafNemID1.pdf> (ambsing)

Minister på tilbagetog: NemID kommer alligevel ikke på mobilen, version2.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://www.version2.dk.dk/artikel/minister-paa-tilbagetog-nemid-kommer-alligevel-ikke-paa-mobilen-19269> (version2.dk2)

Nej til NemIDs hjemmeside, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://nejtilnemid.dk/nemld> (nejtilnemid.dk)

NemID er SværID for ældre, business.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://www.business.dk/tech-mobil/nemid-er-svaerid-aeldre> (business.dk2)

NemID er svær for de ældre, Kristeligt Dagblad, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/381496:Danmark--NemID-er-svaer-for-de-aeldre> (KD)

NemID gør Danmark ekstra sårbar for kritisk Java-hul, version2.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 28. juli 2011:

<http://www.version2.dk.dk/artikel/nemid-goer-danmark-ekstra-saarbar-kritisk-java-hul-29724>

(version2.dk3)

NemID har 1-års jubilæum, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, lokaliseret på World Wide Web d. 7. august:

<http://vtu.dk/nyheder/pressemeddelelser/2011/nemid-har-1-aars-jubilaem> (vtu.dk)

NemID lader bevidst brugerne hænge i røret, børsen.dk, lokaliseret på World Wide Web. d. 3. august 2011:

http://borsen.dk/nyheder/it/artikel/1/210207/nemid_lader_bevidst_brugerne_haenge_i_roeret.html

(børsen.dk1)

NemID lagde hele CPR-registret ned, version2.dk, lokaliseret på World Wide Web. d. 27. Juli 2011:

<http://www.version2.dk/artikel/nemid-lagde-hele-cpr-registret-ned-15433> (version2.dk5)

NemID laver samme fejl for tredje gang, business.dk, lokaliseret på World Wide Web. d. 2. august 2011:

<http://www.business.dk/tech-mobil/nemid-laver-samme-fejl-tredje-gang> (business.dk1)

NemID nedslider ansatte i Borgerservice, avisen.dk, lokaliseret på World Wide Web d.15 juli 2011:

http://avisen.dk/nemid-nedslider-ansatte-i-borgerservice_137879.aspx (avisen.dk1)

NemID Problemløsningsguide, danid.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 27. juli 2011:

https://danid.dk/export/sites/dk.danid.oc/da/ra/dokumenter/NemID_Problemløsningsguide.pdf
(danid.dk1)

NemID åbnede anden persons data, epn.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 5. august 2011:

<http://epn.dk/teknologi2/article2419360.ece> (epn.dk)

Pas på falsk hjemmeside, nemid.nu, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

https://www.nemid.nu/om_nemid/aktuelt/20101215_pas_paa_falsk_hjemmeside.html (nemid.nu4)

Pige fik anden kvindes NemID-identitet, tv2.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 3. august 2011:

<http://nyhederne-dyn.tv2.dk/article.php/id-33298647:pige-fik-anden-kvindes-nemididentitet.html>
(tv2.dk)

Politikerne sjusker selv med NemID, ekstrabladet.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 29. juli 2011:

<http://ekstrabladet.dk/kup/dinepenge/article1411806.ece> (eb.dk)

S: Vi er rystede over NemID, Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 29. juli 2011:

<http://www.computerworld.dk/art/102292?cid=4&q=Bankerne+stoler+ikke+p%E5+NemID&sm=search&a=cid&i=4&o=0&pos=1> (computerworld.dk1)

Sikkerhedsekspert: Håbløst at basere NemID på Java, version2.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 28. juli 2011:

<http://www.version2.dk.dk/artikel/sikkerhedsekspert-haabloest-basere-nemid-paa-java-29735>

(version2.dk4)

Sådan skal IT redde kommuner fra Løkkes spareplan, Computerworld, lokaliseret på World Wide Web d. 2. august 2011:

<http://www.computerworld.dk/art/55877> (computerworld.dk3)

Så er det slut med pin- og tast-selv-koder, politiken.dk, lokaliseret på World Wide Web d. 10. august. 2011:

<http://politiken.dk/tjek/digitalt/internet/ECE1219080/saa-er-det-slut-med-pin--og-tast-selv-koder/>

(pol.dk4)