

# Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse .....	1
1.0 Indledning .....	2
1.1 Problemfelt .....	2
1.2 Problemformulering .....	5
1.3 Metodiske overvejelser .....	6
1.3.1 Design & Operationalisering .....	8
1.3.2 Til- og fravalg .....	12
1.3.3 Spørgeskemaundersøgelse – forvalterens holdning .....	12
2.0 Teoretiske diskussioner .....	14
2.1 Styring .....	14
2.1.1 New Public Management (NPM) .....	14
2.1.2 Kritik og afløsning af New Public Management .....	17
2.2 Effektivitet og produktivitet .....	19
2.2.1 Effektivitet i den offentlige sektor .....	19
2.2.2 Produktivitetsparadokset .....	20
2.3 Teoretisk diskussionsopsamling i kontekst af forvalteren .....	22
3.0 Empiri – introduktion og begrænset dokumentanalyse .....	25
3.1 Præsentation af digitaliseringsstrategierne .....	25
3.1.1 Analytisk kondenseringsoversigt .....	29
3.2 Dokumentanalyse – Skematisk opsummering af problemopfattelser og løsninger .....	35
4.0 Introduktion til statistiske vurderinger og spørgeskemaet .....	38
4.1 Statistiske betragtninger af statens anvendelse og holdning til digitalisering af administrationen .....	38
4.2 Begrundelse for spørgeskema spørgsmål .....	39
4.3 Data fra spørgeskemaet .....	41
4.4 Del-konklusioner og opsamling .....	47
4.5 Fejlkilder og Refleksioner .....	48
4.6 Opsamling på statistiske vurderinger og spørgeskemaundersøgelsen .....	49
5.0 Analyse .....	52
6.0 Konklusion .....	60
Litteraturliste .....	63
Bilag .....	66

## 1.0 Indledning

Dette projekt handler om digital forvaltning i staten. Vi ønsker blandt andet at se kritisk på samspillet i mellem digitaliseringen, forvalteren og ønsket om effektivitet i den fremtidige forvaltning. Vi fokuserer primært på de styringsmæssige konsekvenser af digitaliseringen og de afledte effekter for forvaltningen.

Den danske regering vil i løbet af 2007 fremlægge en samlet strategi for en gennemgribende kvalitetsreform. Regeringens ønske er at sikre fortsat fornyelse og udvikling af det danske velfærdssamfund.

I takt med den stigende velstand har borgerne større forventninger til den offentlige service og der er ligeledes et stigende demografisk pres på det danske samfund, idet der vil være flere ældre borgere og færre erhvervsaktive til at finansiere samfundet.

Ifølge regeringens foreløbige udspil skal den offentlige forvaltning derfor hele tiden tilpasse sig nye krav og udnytte nye muligheder for at løse opgaverne bedre. En oplysningspjece udgivet i november 2006, "På vej mod en kvalitetsreform", sætter endda borgerne i centrum. Der skal tænkes nyt og dynamikken i det offentlige skal øges.

Dette vil vi med fokus på digital forvaltning undersøge i nærværende rapport. Hvad kendetegner problemer og løsninger i digitaliseringsstrategierne for digital forvaltning og hvilke nye krav stilles for fremtiden?

### 1.1 Problemfelt

Vi vil i fremtiden se en offentlig sektor der påvirkes kraftigt af øget international konkurrence, begrænsede ressourcer, flere ældre og færre erhvervsaktive, øgede forventninger fra borgere og virksomheder, og ikke mindst krav om åbenhed og hurtig respons (Den Digitale Taskforce 2004).

Blandt andet digitaliseringsstrategien for 2004-2006 pointerer, at vi i Danmark frem til 2010 bliver 90.000 flere ældre, mens arbejdsstyrken der skal finansiere samfundet bliver mindre. Hovedargumentet for regeringens digitaliseringsplan er altså, som udgangspunkt, en bekymring for, hvorledes det offentlige kan levere den service der forventes af borgerne, men med færre midler til rådighed. I strategien er digitalisering af forvaltningen vejen frem, men hvilken betydning har det for forvalternes og borgernes situation?

Regeringens (Den Digitale Taskforce 2004) strategi for digital forvaltning har en lang række positive effekter der skal hjælpe velfærdsstaten med at klare det øgede pres den bliver sat under i de kommende år. De lovede effekter virker i vores optik meget rosenrøde og lidt for automatiserede. Vi forundres over statens forventninger til digitaliseringen af forvaltningen. Er digitalt pr. automatik effektivt? Da vi finder denne tilgang problematisk ønsker vi at undersøge både de reelle effekter af digitaliseringen samt hvordan statens digitaliserings strategier i virkeligheden hænger sammen og hvad den fremtidige udvikling forsøger at opnå.

Det er ikke tilfældigt at udviklingen af digitaliseringsstrategien netop nu kommer i fokus igen. Aktuelt arbejder regeringen og diverse arbejdsgrupper som nævnt i indledningen på at udvikle den såkaldte kvalitetsreform. En reform der klart involverer digitalisering og som har forløbere der kan spores tilbage til 2002, hvor man kan læse følgende i Finansministeriets publikation ”Digitalisering og Effektivisering i Staten” (Finansministeriet 2002):

*”Digitaliseringen af den offentlige sektor giver nye muligheder for kommunikation, samarbejde og effektive arbejds gange”*

og lidt senere hedder det:

*” Digitalisering kan således både føre til kvalitetsforbedringer af den offentlige service, mere spændende arbejdspladser og effektivisering – ofte samtidig, hvis digitaliseringen gribes rigtigt an. Det er imidlertid effektiviseringsaspektet, som denne publikation først og fremmest fokuserer på og søger at konkretisere”*

Netop det sidste udsagn er interessant i for os, idet vi i dette projekt ønsker at se nærmere på netop sammenhængen imellem digitalisering og effektivisering samt disses samspil med forvalterne.

Ønsket om forandring udspringer som følge af en vedvarende kritik af den offentlige sektor som værende ineffektiv. Dette ser vi f.eks. i debatten om muligheden for besparelser gennem statslig effektivisering og forventninger om, at f.eks. storkommuner kan løfte kvaliteten i de samfundsmæssige serviceydelser. Hertil kommer som tidligere nævnt de store fremtidige forventninger fra borgere og virksomheder og endeligt ser vi ligeledes den generelle digitalisering af samfundet og den evigt stigende brug af computere i dagligdagen som værende medvirkende til at kræve nyskabelser og ændringer i den offentlige forvaltning.

Den offentlige sektor som helhed er dog ikke genstandsfeltet for dette projekt. Vi interesserer os primært for statslige forhold og fravælger derved hele det regionale og kommunale område.

I projektet ønsker vi blandt andet at undersøge hvilke effekter digitaliseringen af den offentlige forvaltning har på administrationen, herunder forvalterne da de jo er en central del af forvaltningen. Vi ønsker blandt andet at problematisere at digitalisering automatisk giver effektivisering. Herunder vil vi problematisere strategierne og deres politiske idealforestillinger. Digitalisering kan give lokale effektiviseringer men samtidig bliver verden også ”større” med krav til forvalteren om at yde mere og vide mere. Kan man i den forbindelse anse effektivisering som værende lig med produktivitet?

Med en kritisk tilgang til digitaliseringsproblematikken prøver vi også at anskue udfordringerne og fordelene indefra ved at undersøge forvalternes holdninger til digitaliseringen. Føler de sig rustet til at anvende de nye værktøjer og bliver de belastet eller hjulpet.

I forbindelse med dette har vi også overvejet hvor den statslige administration er på vej hen og hvilke udviklingsmuligheder og mål digitaliseringen giver der ikke var tilgængelig i de gamle administrative systemer. Dette kommer fra en overvejelse over at digitaliseringen må åbne for en masse nye muligheder for organiseringen af den offentlige sektor, men også for hvilke typer af ydelser, den kan levere og den måde de bliver leveret på. Her tænker vi både på forvaltningen som helhed, men også på hvilke måder de enkelte forvaltere interagerer med systemet på.

Som filosofisk udgangspunkt for opgaven bringer vi tre begreber i spil der danner grundlag for den videre diskussion. Disse begreber har dels et fortolkningsperspektiv og dels et teoretisk perspektiv.

Vi undrer os over begrebet effektivitet. Hvad betyder begrebet i den kontekst som regeringen lægger op til i digitaliseringsstrategien? Fortolkningsmæssigt kan effektivitet ses som et økonomisk begreb der sigter mod den optimale anvendelse af knappe ressourcer således som beskrevet i økonomisk litteratur. Men er det det der menes? Og hvad sker det i den henseende med tilknyttede begreber så som kvalitet og pålidelighed? Alt dette er genstand for en indledningsvis forståelse for at bringe os nærmere for forklaring. Vi undrer os over at det er svært at finde en definition på effektivitet i statens egne publikationer.

For det andet undrer vi os over hvilken form for statslig styring der ligger bag ved implementeringen af den digitale forvaltning. Vi er vel vidende at New Public Management styring er meget dominerende i nutidens forvaltning og dette indledningsvist danner grundlag for vore betragtninger. Vi vil derfor se på effektivitet ud fra et New Public Management synspunkt og stille spørgsmålet: Hvad er effektiv styring og effektiv forvaltning?

For det tredje er vi på forhånd påvirket af endnu et begreb som vi ønsker at bringe i spil forbindelse med forståelsen af forvalterens rolle i digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Siden 1990'erne har begrebet produktivitetsparadokset været diskuteret. I sin primære oprindelse karakteriseres paradokset ved at massive investeringer i IT systemer ikke har affødt en tilsvarende stigning i produktiviteten således som man havde forventet. Dette paradoks er primært identificeret i serviceindustrien, der på en række områder er beslægtet med forvaltningens arbejde.

I forhold til andet og tredje punkt er vi nysgerrige efter at se hvordan forvalterne opfatter disse ting, da vi som udgangspunkt anskuer forvalterne som primære aktører i den danske forvaltning. Vores projekt vil vise om denne anskuelse holder.

## 1.2 Problemformulering

Dermed har vi lagt os fast på følgende problemformulering.

**Hvilken effekt forsøger strategierne for digitalisering at udøve på den statslige administration og hvad udfordrer den digitale fremtid for den offentlige sektor?**

### **Uddybning af problemformuleringen:**

Vi ønsker først og fremmest at klargøre hvilke ændringer strategien prøver at gennemføre i den statslige administration og hvilke effekter dette kan forventes at have. Dette vil blive diskuteret tosidet i rapporten, både set indefra administrationen og ud fra en teoretisk vinkel. Vi ønsker at belyse både de positive og negative effekter samt hvilke konsekvenser de har for fremtiden.

Derefter antager vi at digitaliseringen vil åbne for en række nye muligheder for den offentlige administration i fremtiden og ønsker at belyse hvilke muligheder det drejer sig om og hvorledes disse kan udnyttes. I opgaven vil vi både diskutere hvilke muligheder det drejer sig

om og om administrationen i virkeligheden forsøger at omstille sig for at kunne opnå disse fordele eller de nuværende mål forhindre dem i at gøre det.

### **Begrebs afklaringer:**

#### Digital forvaltning

En (offentlig) forvaltning hvor sagsbehandling og arbejdstilrettelæggelse er baseret på IT. Forvaltningen understøttes digitalt på områder der tidligere var papirpræget, herunder til udarbejdelse af dokumenter, arkivering, søgning, modtagelse og fremsendelse af informationer.

#### Forvalter

Offentlig ansat embedsmand. Typisk med baggrund i en højere uddannelse. Deres ideal rolle har ændret sig meget de seneste år, fra den neutrale jurist i den parlamentariske styringskæde til i dag hvor de skal være kreative problemløser og policydefinerende. Vi baserer en stor del af vores opfattelse på den som Birgitte Poulson fremstiller i sin bog: "Roller der rykker" (Poulson 2004).

## **1.3 Metodiske overvejelser**

Vi fremlægger i det følgende vores metodiske overvejelser i forbindelse med besvarelsen af vores problemformulering. Vore valg og fravalg dominerer den viden vi producerer og det er derfor væsentligt at inkorporere disse overvejelser i fremstillingen af den samlede opgave.

Vi antager som udgangspunkt en tilgang til problemstillingerne som er baseret på en kvalitativ dokumentanalyse. Vores ontologi er således baseret på viden der er umiddelbart forståelig. Vi ser i strategierne at det umiddelbart antages at al information er til stede. Det findes derude og kan umiddelbart hentes ned og forstås. Denne empiriske epistemologi udfordrer vi dog i de analytiske afsnit med det formål at kritisere den grundlæggende effektivitetstilgang som strategierne er bygget op omkring. Vi ser ikke effektivitet i sig selv som et problem, men snarere tilgangen hvor det tydeligvis er myndigheden der står i centrum for digital forvaltning og ikke borgeren, som vi implicit mener, burde være centrum for implementering af digital forvaltning og digital service.

Opgaven med at indfange ideer på baggrund af en dokumentanalyse er baseret på et bredt udsnit af de samfundsvidenskabelige traditioner, herunder ny-institutionalisme, policy-analyse, diskursanalyse og kritisk rationalisme. Disse følger dels induktive metoder og dels

deduktive metoder (Lynggaard 2007). Vi tillægger betydningen af ideers udvikling og transformation en væsentlig vægtning i forståelsen af den bagvedliggende problemstilling.

Primært stammer vores interesse for dokumentanalyse fra den oplagte mulighed vi har for at anvende både en overordnet strategi (policy-dokument) og at sammenholde denne med flere mere detailorienteret dokumenter, såsom digitaliseringsstrategien for et ministerium og en rapport fra private konsulenter. Vi skal med det samme slå fast, at et væsentligt metodisk skridt i dokumentanalysen er selve identifikationen af dokumenterne ved hjælp af f.eks. snowball-metoden. Vores dokumentarkiv er på forhånd givet ved det offentlige strategi for 2004-2006 (monumentet) og ved udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi, da vi ressourcemæssigt ikke kan foretage en fuld dokumentindsamling.

Vores hoveddokument (det offentlige digitaliseringsstrategi) udgør således idegrundlaget for en, af os, begrænset mængde dokumenter (udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi) som dermed er tvunget til at formulere sig i forhold til monumentet for at kunne legitimere sig (Lynggaard 2007).



Den tekniske fremgangsmåde for selve dokumentanalysen baserer sig på et studie af problemopfattelser. Dette giver os et indblik i det idemæssige grundlag for dokumentet og på denne måde søger vi efter sproglige ”symptomer” og kausalopfattelser som kan lede vores opmærksomhed i retning af hvor problemer opstår og i sammenligning med øvrige dokumenter, hvilke løsninger der er fundet over tid. F.eks. løsning på u hensigtsmæssige strukturer eller menneskelige fejl (Lynggaard 2007). Et markant analysepunkt bliver dermed en søgen efter hvilke problemer i dokumenterne der er legitime og hvordan de løses (hver for sig). Denne opgave udføres i en skematisk oversigt der kategoriserer og koder problemopfattelserne.

### 1.3.1 Design & Operationalisering

Med udgangspunkt i vores problemfelt opstiller vi en samlet problemformulering som dækker vores interesse- og problemområde. Problemformuleringen lyder som bekendt:

**Hvilken effekt forsøger strategierne for digitalisering at udøve på den statslige administration og hvad udfordrer den digitale fremtid for den offentlige sektor?**

Nedenstående kapitel oversigt og følgende analyseplan giver et overblik over projektet.

#### **Kapiteloversigt**

**Kapitel 1:** Problemfelt og metode.

Her starter vi med vores problemfelt, motivation og problemformulering. Vi uddyber desuden centrale termer med en begrebsafklaring. Derefter præsenterer vi vores metodiske tilgang til projektet og et projektdesign med en oversigt over rapporten.

**Kapitel 2:** Afklaring af teoretisk ramme i kontekst med forvalterrollen.

Vi præsenterer den teori vi har valgt at lægge til grund for vores projekt. Det er blandt andet New Public Management teorierne om hvordan man effektiviserer den offentlige forvaltning, styringsprincipper og teoretiske overvejelser omkring hvordan man anvender og indfører IT i organisationer. Desuden præsenterer vi teorien bag produktivitetsparadokset og den grundlæggende teori omkring begrebet ”effektivitet” samt et diskuterende afsnit omkring forvalterrollen i kontekst af den teoretisk ramme.

**Kapitel 3:** Empirisk dokumentanalyse af digitaliseringsstrategierne. Vi kondenserer strategierne ud fra udvalgte kernebegreber, såsom anvendelse af effektivitetsbegrebet og forvalterrollen.

**Kapitel 4:** Spørgeskemaundersøgelsen og statistiske vurderinger

Her vil vi behandle vores spørgeskemaundersøgelse og statens statistiske undersøgelse.

**Kapitel 5:** Analytisk afsnit

I vores analyse vil vi sammenholde vores teori med empirien for at få besvaret vores problemformulering. Dette vil vi blandt andet gøre ved at problematisere effektivitetsgevinsterne ved digital forvaltning ud fra nogle arbejdsspørgsmål samt en dokumentanalyse af digitaliseringsstrategierne. Endelig udfordrer vi vores opnåede viden ved

at analysere vore hypoteser på baggrund af denne viden og resten af vores empiri, som for eksempel ”IT i praksis” rapporten.

### **Kapital 6: Konklusion**

Her vil vi sammenfatte vores analyse for at besvare vores problemstilling og derefter reflekterer over fremtidsmuligheder og vinkler vi har afgrænset os fra.

**Problemformulering:**  
Hvilken effekt forsøger strategierne for digitalisering at udøve på den statslige administration og hvad udfordrer den digitale fremtid for den offentlige sektor?

**Teoretiske ramme diskussioner**  
Metode: Teoretisk rammediskussion der giver os mulighed for senere at trække på teoretiske optikker og fortolkninger.

**Dokumentanalyse af digitaliseringsstrategierne**  
Hvad er målet med digital forvaltning?  
Metode: Dokumentanalyse af empiri i form af digitaliseringsstrategierne og rambøll rapporten?  
Mål:  
At klarlægge markante træk samt indfange ideer og problem opfattelser.



**Spørgeskemaundersøgelse og statistiske vurderinger**  
Hvad er forvalterens holdning til digitalforvaltning og hvilke pejlemærker arbejder forvalteren efter?  
Metode:  
Analyse af spørgeskemaundersøgelse sammen holdt med statistiske fakta og resultater fra empiri analysen.  
Mål:  
Vi formoder der er en diskrepans mellem forvalterens ønske om personlig høj kvalitet og strategiernes målsætning om effektivisering ved at producere mere.



**Analyse**  
Vores analyse tager udgangspunkt i vores to analyse spørgsmål der er:  
Hvilke styringsteknikker bygger strategierne på og hvilke effekter har dette?  
Og  
Hvilke muligheder ligger der i digitaliseringen for at revolutionere den offentlige sektor og hvordan bliver disse mål påvirket af de i spørgsmål 1 afdække effekter?

Konklusion

For at komme nærmere vores problemformulering introducerer vi den teoretiske ramme og bringer begreber i spil. Dette skal tilvejebringe viden om problemfeltet samt åbne den analytiske ramme til videre diskussion. Vi beskæftiger os indledningsvist med spørgsmålene: Hvad er digital forvaltning og findes der en relation til IT produktivitetsparadokset? Hvordan bliver den statslige administrations styret til at opfylde bestemte mål og hvilke teoretiske optikker findes der for dette?

På baggrund af den teoretiske diskussion foretager vi en dokumentanalyse af empirisk data som relaterer til digitalisering af staten. Vores empiri vil primært bestå af digitaliserings strategierne samt en spørgeskemaundersøgelse vi har foretaget i udenrigsministeriet. Derudover benytter vi også rapporten ”IT i praksis 2006” fra Rambøll Management (Rambøll 2006). Vi problematiserer empirien på baggrund af opnået viden i kapitel 2 – den teoretiske kontekst, samt fra statistikken og spørgeskemaundersøgelsen. Spørgeskemaundersøgelsen anvendes til nuancering og eksemplificering af en række af forvalteres holdninger til digital forvaltning. Dette munder ud i en delkonklusion.

Vi vil herefter udfordre delkonklusionen ved at foretage en analyse baseret på to analyse spørgsmål der sætter delkonklusionen i kontekst af de hypoteser (forudringstester) der er beskrevet i problemfeltet og opsummeret her:

- Digitaliseringer giver ikke automatisk effektivisering og en ensidig fokusering herpå kan have negative konsekvenser for administrationen.
- Ensidig fokusering på effektivisering og procedure giver anledning til en meget NPM baseret styring og opfattelse af digitaliseringsperformance med blandt andet benchmarking. Dette kan i et endnu større og langsigtet perspektiv virke hæmmende for redefinering af forvaltningsbegrebet til et mere serviceorienteret begreb.

Vi betragter disse tendenser kritisk da det kan virke hæmmende på forandringsviljen af den danske statslige forvaltning og frustrerende for forvalteren.

Dette bliver således vores bidrag til en praksisforståelse af problemstillingen. Analyserammen er som nævnt baseret på to analyse spørgsmål og lyder således:

Analysespørgsmål 1: Hvilke styringsteknikker bygger strategierne på og hvilke effekter har dette?

Analysespørgsmål 2: Hvilke muligheder ligger der i digitaliseringen for at revolutionere den offentlige sektor og hvordan bliver disse mål påvirket af de i spørgsmål 1 afdækkede effekter?

Således får vi en opsamling af de analytiske afsnit. Den afsluttende analyse fokuserer på at kunne besvare problemformuleringen og konklusionen samler igen enderne.

### 1.3.2 Til- og fravalg

Digitaliseringsstrategier, særligt det offentliges strategi, er et yderst centralt dokument i gennem dette projekt. Det er bevidst at vi har valgt ”Det offentliges digitaliseringsstrategi” for 2004-2006, velvidende at dens afløser for årene 2007-2010 er lige ’på trapperne’. Denne er fravalgt, idet den nok er offentliggjort men dog stadig indgår i en høringsrunde blandt relevante myndigheder. Vi betragter den derfor ikke som et endelig indlæg der har haft indflydelse eller som en helhed vi kan analysere på. Yderligere er det mere relevant for os at beskæftige os med strategien for 2004-2006 idet vi også trækker på andre strategier, f.eks. udenrigsministeriets, som vi må formode er udarbejdet med inspiration i strategien for 2004-2006. Baggrunden for valget af udenrigsministeriet er blandt andet at de har vundet digitaliseringsprisen 2004<sup>1</sup>.

Meget af effektiviseringen i staten drejer sig om forvalterne og vi ser som tidligere nævnt på mange forvalter roller men ikke på den juridiske. Vi opmærksomme på at forvalterrollen er lovgivningsmæssigt forankret i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Disse love gør at forvalteren er forpligtet til at udfylde sit embede efter disse regler men denne side af forvalteren afgrænser vi os fra.

### 1.3.3 Spørgeskemaundersøgelse – forvalterens holdning

Vores metodiske baggrund som opridset i dette afsnit er baseret på Merete Boolsens bog, ”Fra spørgeskema til statistisk analyse” (Boolsen 2004).

Vi har som et led i vores undersøgelse foretaget en holdningsundersøgelse blandt akademisk ansatte forvaltere i udenrigsministeriet. Undersøgelsen har til formål at afdække holdningen til digitaliseringen af det daglige arbejde set i forhold til kravet om effektivisering. Dette gør vi blandt andet for at se digitaliseringen indefra så vi ikke kun beskæftiger os med materiale der ser administrationen udefra og oppefra.

Rent metodisk forventer vi at indsamle empiri via en spørgeskemaundersøgelse og derefter sammen med materiale fra andre kilder holde det op i mod vores teori for at nå frem til en konklusion.

Vores primære begrundelse for at foretage vores spørgeskemaundersøgelse er, at der ikke umiddelbart foreligger tilgængelige undersøgelser af samme art. Vi mener derfor at det er

---

<sup>1</sup> <http://2004.digitaliseringsprisen.dk/default.aspx?node=217>

meget relevant for vores opgave at foretage en stikprøveundersøgelse til at udvide vores empiri. Vores spørgeskema er udformet så vi kan afdække forvalternes holdning til digitaliseringen af forvaltning, i forhold til effektivitet og deres egen rolle i denne forbindelse. De bliver først præsenteret for spørgsmål omkring dem selv og deres direkte holdning til digitaliseringsspørgsmål. Derefter beder vi dem vurdere en række udsagn omkring holdninger til digitaliseringen. Dette skulle gøre det muligt for informanterne at give nuancerede svar, men samtidig gør det muligt for os at lave statistik på resultaterne.

Vi har udvalgt vores informanter på baggrund af deres arbejdsplads, da vi har distribueret spørgsmålene til en række kontorer i Udenrigsministeriet. Kontorerne er udvalgt tilfældigt efter lodtrækning. Alle forespørgsler er sendt til kontorets sekretær. Vi har således udsendt spørgeskemaet til ca. 100 informanter og stræber efter minimum 30 besvarelser.

Vi har i vores spørgeskema forkodet vores spørgsmål på baggrund af vores forståelser af effektivitet og digitalisering, der tager udgangspunkt i den baggrundslitteratur vi har brugt til at forberede projektet. Vi mener vi har lavet klare præcise spørgsmål uden skjulte meninger

Vi er klar over at det er en begrænset stikprøve vi udfører med en informantgruppe der ikke er et repræsentativt udvalg af forvaltere i den statslige administration men kun et udvalg fra et enkelt ministerium. Dog er informanterne fordelt på forskellige kontorer i udenrigsministeriet. Da det er en stikprøve for at afdække forvalternes holdninger til digitaliseringen er det forventeligt at resultatet er præget af tilfældighed og der er risiko for systematiske fejl hvis informanterne har forståelses- eller fortolknings-problemer med spørgeskemaet. Derfor er det vigtigt at vi er klar over de svagheder der er ved metoden. Der er dog også en række fordele ved spørgeskemametoden, for eksempel kan interviewerens ikke påvirke informanten og alle informanterne bliver præsenteret for spørgsmålene på samme måde.

## 2.0 Teoretiske diskussioner

Formålet med dette afsnit er at introducere vores teoretiske ramme. Vi ønsker at fremstille en teoriramme, der dels tager udgangspunkt i vores problemorienterede spørgsmål fra problemfeltet og dels tager udgangspunkt i den kontekst der præger vores problemstilling.

Vi præsenterer vores teoretiske overvejelser ved hjælp af nogle retoriske spørgsmål der løbende diskuterer teorien i kontekst af problemstillingen. Målet er at konkretisere teoretiske temaer som danner grundlag for den senere dokumentanalyse samt den efterfølgende hypoteseanalyse. Med andre ord ønsker vi at producere erkendelsesviden, der hele tiden vil bringe os et skridt videre mod besvarelsen af problemformuleringen.

Teoridiskussionen tager primært form ved hjælp af underspørgsmål, idet vi mener det er væsentligt at behandle den undren vi udtrykker i problemfeltet. Herunder undren over styringsformer i statsadministrationen samt en undren over begrebet 'effektivitet' og fremtidsmulighederne inden for digitaliseringen. Denne diskussion bringes på banen i det opsamlende afsnit efter teorirammen.

### 2.1 Styring

Hvad karakteriserer i dag styringen af den statslige administration? Dette findes der næppe noget entydigt svar på. Vi erkender, at svaret afhænger af ens videnskabsteoretiske optik og kan derfor til enhver tid udfordres. Dette forhindrer os dog ikke i at tage udgangspunkt i et af de mest markante styringsredskaber i den offentlige forvaltning i dag, nemlig New Public Management (NPM). Konkurrence til denne optik findes bl.a. i netværksteorien som er en anden dominerende styringsdiskurs i dag. Vi indgår ikke her i en diskussion af hvorvidt disse kan kombineres eller om de trækker på hinanden, men vælger i stedet at bruge NPM som primær optik til at anskue administrativ styring i dag, da det både giver indsigt i sen-moderne organisationsstyring og ideologien bag. Dette paradigmevalg vil præge resten af opgaven.

#### 2.1.1 New Public Management (NPM)

Udviklingen i den danske forvaltning har siden 90'erne været præget af New Public Management styring/ideologi. Et generelt kendetegn er en omfattende brug af økonomiske incitament og markeds kræfter. New Public Management er i sig selv et løst begreb der dækker over en række former for administrativ og bureaukratisk styring. NPM kan ses både som en organisationsform og som en governance teori for hvordan den offentlige sektor bør

styres rent ideologisk. NPM er primært opstået på baggrund af en kritik af den offentlige sektor som for stor og bureaukratisk<sup>2</sup> og med ineffektiv ledelse der koster samfundet dyrt.

Løsningen på dette problem skal komme fra implementering af effektive styringsformer fra den private sektor (Klausen 1998). Ifølge Kurt Klaudi Klausen er der to søjler i NPM;

Den første har sin basis i markedsstyring, primært privatisering og quasi-markeder, hvor forskellige offentlige kontorer konkurrerer med hinanden, brugerbetaling med frit valg og performance relaterede lønsystemer.

Den anden søjle handler om ledelse og organisation, hvor de offentlige ledere skal lære af lederne i det private erhvervsliv og der især skal styres ved hjælp af mål og rammestyring.

Generelt kan man sige at NPM binder sig til en række hovedbegreber omkring administrativ styring (Hood 1993), disse begreber er:

**Professionel ledelse** - Ledelsen skal udføre hands-on kontrol og være fri til at lede uden at dens autoritet bliver svækket af forskellige interesser, som for eksempel topstyring fra politisk side.

**Klare mål og benchmarking metoder** – Det skal være nemt at drage folk til ansvar. Effektivitet kræver klare mål så man kan vælge de bedste metoder.

**Fokus på output** – Ressource allokering og belønninger skal være låst til målbare outputs. Man skal fokusere på resultaterne i højere grad end på hvordan de er opnået.

**Frigjorte enheder** – De offentlige enheder skal brækkes op i mindre enheder, hvor udbudet og producenterne er adskilt.

**Større konkurrence i den offentlige sektor** – Et skift til kontrakter og udbud skal øge konkurrencen, da konkurrence netop giver billigere produkter og bedre kvalitet.

**Styringsmekanismer fra den private sektor** – Den offentlige sektor skal gå væk fra tjenestemandsansatte, da det giver større fleksibilitet uden og det er ”bevist” fra det private erhvervsliv at det giver bedre resultater.

**Større disciplin i de offentlige udgifter** – Der skal skæres udgifter i den offentlige sektor. Dette skal blandt andet ske via større arbejdsdisciplin, modstand over for fagforeningspres og ved hjælp af andre besparelser. (Hood 1993).

Der er mange grunde til at NPM har vundet stor opmærksomhed i den offentlige sektor. Fra de mere modebetonede til et reelt behov for bedre styring.

---

<sup>2</sup> I en negativ forstand, ikke Webers bureaukrati forestilling.

Da NPM fokuserer på rammestyling fra toppen gør det det nemmere for de ledende politikere at lægge afstand til styringsproblemer og skandaler. Behovene for bedre styring kommer blandt andet af, at den offentlige sektor (lige som resten af samfundet) har bevæget sig være besat med statisk manuelle job, til mere kreativt arbejde. Disse kan dårligt tilpasses generelle procedurer og detaljestyling fra toppen.

Idet NPM teoretisk set skal være et apolitisk værktøj begrænser det i teorien ikke hvilke politiske mål det kan bruges til.

Kort sagt kan man sige at New Public Management prøver at nå bedre offentlig styring ved hjælp af billigere produktion og nye organisationsformer. Kritikere mener dog at målet bliver nået på bekostning af befolkningens retssikkerhed og administratorernes arbejdssikkerhed. Det siges at NPM virker bedst i organisationer med en indgroet offentlig service moral og tradition (Hood 1993).

New Public Management stiller store krav til forvalteren og forvaltningen. Eftersom de nye styringsformer som nævnt lægger op til selvstyre via kontrakt og målstyring, kræver det både selv- og arbejdsdisciplin. Ifølge Kurt Klaudi Klausen skal kontraktstyringen give stort handlerum for embedsmænd og ledere. Det der er sket er en afbureaukratisering, der paradoksalt nok bringer forvalterens rolle ud i et forandringsspil. Deres nye rolle kendetegnes, som vi også ser i den offentlige sektors digitaliseringsstrategi, ved at være som produktive medarbejdere der billigst muligt skal give den bedst mulige service til borgerne. Der er ikke længere fokus på procedurer, men på ren produktion. Med andre ord bliver forvalternes hverdag flyttet fra at blive styret af regler til målstyring:

*”Frem for detaljerede regler og forskrifter søges den udførende enhed i stedet påvirket gennem klargøringen af mål, der skal nås, forpligtelser på resultater, organisatoriske og personalemæssige incitament, vejledninger og gode informationssystemer” (Klausen: 98: 62).*

Som dette citat udtrykker skal ”value for money” styre forvalternes daglige arbejde. De skal være fleksible og mobile i deres arbejdsindsats. Vi kommer senere ind på dette i diskussionen om forvalterens ”nye” rolle i effektivitetssystemet.

## 2.1.2 Kritik og afløsning af New Public Management

Der har været meget kritik af New Public Management igennem årene, især af at det i stedet for at være et nyttigt styreværktøj mere er blevet brugt som ideologi. Et kendt eksempel på kritik af New Public Management samt en beskrivelse af hvor den offentlige sektor bør bevæge sig hen i en post-NPM verden, kommer fra en række engelske forskere i artiklen ”New Public Management is Dead-Long live Digital-Era Governance” (Dunleavy 2005).

De argumenterer for at New Public Management i mange vestlige lande har gået en sejrsgang, men efter at man har fået praktisk erfaring med denne styringsform, er anvendelse af den stilnet af eller direkte på vej ud. De argumenterer for at NPM som førende styringsredskab er blevet forbigået og forældet. Derfor er der en stor udvikling igang for at skabe post-NPM styringsformer og der er især fokus på digitaliseringsstrategier. Her foreslår forfatterne til artiklen at NPM erstattes af det de betegner ”Digital-Era Governance” (DEG). Denne styringsform fokuserer på at reintegrere det offentlige funktioner tilbage i den offentlige sfære, skabe en helhedsorienteret og behovsorienteret struktur og digitalisere de administrative processer. De mener at DEG giver store muligheder for at skabe selv-understøttende ændringer af en lang række tæt forbundne teknologiske, kulturelle, organisatoriske og sociale effekter.

New Public Management reformerne er stadig udbredte og bliver stadig implementeret, men i de mest udviklede lande er man begyndt at reversere dem, da dele af ideerne ifølge artiklen fører til ”policy disasters”. Selv pro-NPM analytikere erkender at NPM reformer har skadelige bivirkninger. (Dunleavy 2005).

I Dunleavy’s optik er NPM enten defineret som kopiering af gammeldags styringsmetoder fra den private sektor eller som fokusering på brugerne som kunder, der skal serviceres billigst muligt. Denne opfattelse af borgerne som kunder har flere steder givet store problemer, da nogle NPM-ledere misforstår hvad brugerne vil have og blot sætter deres organisation til at levere hvad de selv tror borgerne vil have, dvs forvaltning for forvaltningens skyld. NPM bliver også fremstillet som en styring af organisationskultur, der fordrer mere fokus på individuelle ledere og mindre hierarkisk opbygning.

*”it was commonplace for ministers or senior officials to change policies and then commission blot-on alterations of IT systems to fit in with the new decisions after the fact” (Dunleavy 2005: 12).*

For at løse disse problemer foreslår Dunleavy som tidligere nævnt en ny governance teori de kalder Digital-Era Governance. Den er dels en reaktion imod problemerne i NPM og en reaktion på de nye muligheder der kommer med den digitale tidsalder. Der er tre hovedbegreber i Digital-Era Governance.

<b>Reintegration af offentlige ydelser og institutioner</b> , de elementer som NPM splittede op og udliciterede skal reintegreres til brugbare pakker.
--

<b>Behovsbaserede helhedsløsninger</b> , forholdet imellem forvaltningen og borgerne skal simplificeres og genfortolkes. Dette skal skabe fokus på hvordan borgernes behov bliver løst og skabe en mere behændig forvaltning. Alle absolut unødvendige skridt skal fjernes.
---

<b>Digitale ændringer</b> , for at sikre effektivitetsforbedringer fra IT skal alle dele af organisationen fuldt digitaliseres og operere rent digitalt. IT skal også medtænkes i alle dele af policy formulering.
--

De eksemplificerer med ”*moving towards a situation where the agency becomes its website*” og “*how a taskforce that was asked to reduce a thirty-page state pension claim form by half found that it could actually go much further. By pulling together information from existing IT systems that was previously held separately, the taskforce could in fact replace the form completely with a welcome letter and a statement of entitlement*” (Dunleavy 2005: 14)

Disse forslag til en post-NPM administration vil vi komme mere ind på i vores analyseafsnit. Vi vil i vores analyser benytte begge sider af New Public Management, altså både den ideologiske side for at afdække hensigter, og den mere praktiske for at afdække indflydelsen på den daglige forvaltning.

Der har yderligere været stor kritik af NPM, blandt andet en OECD rapport fra 2004, der advarer imod NPMs fokus på opsplittelse af organisationer, da mange autonome institutioner gør det svært og meget dyrt at reagere kollektivt. Denne opsplittning gør det også svært for borgerne at forstå hvordan staten fungerer og kan gøre det endnu sværere at inddrage borgerne i styringen af staten. Dog er der store dele af NPM reformerne der ikke umiddelbart kan annulleres på nuværende tidspunkt, blandt andet de store udliciteringer af IT systemer. IT systemerne understøtter heller ikke nye styreformer eller bliver medtænkt i ændringer af den offentlige organisation. Hvilket er et meget stort problem i forbindelse med hvordan NPM-ledere generelt tænker IT.

## 2.2 Effektivitet og produktivitet

Hvad er egentlig effektivitet? Økonomi eller kvalitet? Vi ser begrebet blive brugt i digitaliseringsstrategierne, men uden at det er fuldkommen tydeligt hvad der egentlig menes. Er effektivitet det samme som produktivitet eller skal effektivitet ses med en kvalitativ optik? Yderligere er vi i vores indledningsvise research flere gange stødt på produktivitetsparadokset. Dette begreb ønsker vi ligeledes at diskutere. Hvor passer produktivitetsparadokset ind i diskussionen om effektivitet og produktivitet?

### 2.2.1 Effektivitet i den offentlige sektor

Som nævnt i det foregående afsnit forbinder New Public Management og flere andre teorier den offentlige sektor med alt andet end effektivitet. Dette kan ofte skyldes at den offentlige sektor skal jonglere væsentligt flere modstridende krav end en privat virksomhed, for eksempel store krav til borgerens retssikkerhed.

Søren Winter (Winter 1994) beskriver produktivitet og effektivitet på følgende måde:

<b>Produktivitet</b>	<b>Effektivitet</b>
Forholdet mellem præstationer og de omkostninger der medgår til at producere disse præstationer. Kort sagt de direkte udgifter til produktionen af en ydelse.	Forholdet mellem målrealiseringsgraden og de totale omkostninger ved den pågældende indsats. Kort sagt skal der her med regnes alle (også indirekte) omkostninger ved produktionen af en ydelse.

Kilde: Winter 1994: 127

Det er normalt vanskeligere at måle effektivitet end produktivitet, selvom at effektivitet tit er det mest relevante i servicesektoren, som den offentlige forvaltning også falder ind under. Ifølge Winter skyldes det dels at mange offentlige opgaver er svære at måle og/eller har modstridende målsætninger. I den private sektor er det nemmere at måle, da både input og output kan måles i samme målestok, nemlig penge og profit. Den offentlige sektor varetager også opgaver af en meget forskellig sværhedsgrad, hvilket gør det svært at lave sammenligninger uden at man begynder at strække koncepterne længere end de kan bære.

Derudover vil der ifølge Winter være en del asymmetri i informationsforholdet imellem forvalterne og ledelsen (forklaret ud fra den økonomiske principal-agent teori). Denne asymmetri vil forvalterne søge at opretholde, hvilket vil give store udsving i produktiviteten

og effektiviteten imellem forskellige afdelinger. Derudover vil de modvirke undersøgelser for at afklare hvor der kan forbedres.

Produktivitetsmålinger startede i 1980'erne hvor det nærmest var et tabubelagt område. I dag er det ganske almindelig forvaltningspraksis. Søren Winter fastslår:

*”Betydelige dele af den offentlige sektor i Danmark har et effektivitets problem. Som vi lige har set, skyldes dette for det første, at effekten og målrealiseringen nogle steder – men langt fra alle - er beskeden. For det andet er ressourceforbruget i mange tilfælde for højt i forhold til den opnåede effekt eller præstationer” (Winter 1994: 178).*

## **2.2.2 Produktivitetsparadokset**

I vores overordnede problemstilling undrer det os, at digitalisering tilsyneladende ikke udelukkende er ensbetydende med ressourcemæssige gevinster. Teoretisk bliver dette beskrevet i 'Produktivitetsparadokset'. Et fænomen der har været undersøgt siden den allerførste introduktion af computere på arbejdspladserne tilbage i 1960'erne og 1970'erne.

I forhold til New Public Managements intentioner om mere effektivitet i det offentlige har flere undersøgelser (Gjerding 1990, Brynjolfsson 1993 og Landauer 1995) fundet ud af at implementering af ny teknologi kan få produktiviteten til at stagnere og i nogle tilfælde direkte falde. Dette skyldes en lang række faktorer, hvor nogle ikke direkte påvirker produktiviteten men selve opfattelsen af produktivitet. Disse problemopfattelser ser vi nærmere på i analysen da det har karakter af fortolkning. Det er i følge Landauer desuden også vigtigt ikke kun at digitalisere dele af en arbejdsproces men alle arbejdsprocesserne, da det ellers ofte ikke vil give gevinster.

IT-teknologi giver en række muligheder for at kombinere øget effektivitet med større fleksibilitet, men det stiller også krav til virksomhedens omstillingsevne og til kvalifikationsudvikling hos de ansatte (Landauer 1995). Denne fremstilling er Brynjolfsson enig i. Arbejdsgangene skal lægges om, da IT giver det bedste udbytte hvis arbejdsgange bliver omlagt så de bedst muligt bliver understøttet af IT værktøjerne.

Brynjolfsson påpeger ligeledes at det ofte er svært at måle effekten af en digitalisering. Dette skyldes en række problemer. Det primære er at nye arbejdsgange kræver nye former for målinger og effekterne af IT investeringer ikke nødvendigvis måles der hvor man tror de vil kunne ses. Samtidigt tager det minimum 2 til 3 år før de store organisatoriske ændringer slår igennem og bliver målbare. Dette er en væsentlig pointe vi vil behandle senere i dokumentanalysen samt i den konkluderende analyse.

Som endnu et argument for at det kan være svært at måle effektivitetsforbedringerne af IT skriver Brynjolfsson:

*"... possible explanations is that IT may be beneficial to individual firms, but unproductive of the industry as a whole or the economy as a whole: IT rearranges the shares of the pie without making it any bigger"* (Brynjolfsson 1993: 75).

Derved siger han at IT ikke totalt set øger hverken produktivitet eller effektiviteten. Organisationer der anvender IT i stor stil kan opnå forbedringer på effektivitet og produktiviteten, men det giver ikke samlet set en større produktion i samfundet. Netop *samfundsperspektivet* bør i vores optik være det primære i det offentlige digitaliseringsstrategi og derfor giver Brynjolfssons betragtning os incitament til i vores efterfølgende dokumentanalyse, at undersøge hvorledes dette rent faktisk forholder sig i digitaliseringsstrategierne.

Landauer påpeger yderligere, at selv om computeren gør visse ting, som for eksempel skrivning væsentligt mere effektivt, er det ikke sikkert at det gør organisationen som helhed mere effektiv. Dette skyldes, ifølge Landauer, at tidligere ville den højtbetalte medarbejder, der skrev selve teksten, skrive en kladde som han så ville overdrage til en lavere betalt sekretær, der så skrev det rent. Dette tog lang tid, men mindre af den højtbetaltes tid. Nu kan teksten skrives meget hurtigere, men det hele skrives af den højtbetalte medarbejder der bruger længere tid på det end før. Dette gør at den økonomiske besparelse bliver meget mindre end den tidsmæssige (Landauer 1995).

Samtidigt er der også forskellige effekter af effektivitet og produktivitet. Landauer mener at IT i stor grad ikke gør arbejdsgangen mere effektiv, men at der kan produceres langt mere:

*"Success, however, did not require that they[computers] increase productivity, only that they made possible more work at the same productivity label. Service expansion depended on computers. The new products, processes and conveniences are just affordable with computers; they would have been impossible or prohibitively expensive without them"* (Landauer 1995: 76).

Da det med computere bliver muligt at indsamle data og lave statistiske beregninger, vil data i langt højere grad blive indsamlet hvilket gør, at udover at folk bliver opmærksomme på små udsving, bliver de også begravet i data som de skal bruge lang tid på at sætte sig ind i (Landauer 1995).

Vi mener det er diskussionsmæssigt interessant da dette meget direkte berører forvalterrollen.

Brynjolfsson konkluderer at IT investeringer ikke altid sker for organisationens bedste. De tages ofte fordi beslutningstagerne ikke altid handler i organisationens bedste interesse, men for at forbedre deres CV eller anseelse i virksomheden ved at have lavet store ændringer. Dog refererer han også til undersøgelser, der viser at IT enten forbedrer eller i det mindste ikke påvirker produktionen og effektiviteten negativt. Ifølge Landauer er det også tænkeligt at computerne rent faktisk har givet gevinster på produktiviteten, men da produktionen i samfundet er faldet af andre årsager, har man ikke kunne se det (Landauer 1995).

### **2.3 Teoretisk diskussionsopsamling i kontekst af forvalteren**

Den teoretiske fremstilling viser, for os, en interessant sammenhæng imellem New Public Management og diskussionen omkring effektivitet/produktivitet og produktivits-paradokset. Ikke mindst i kontekst med forvalteren, der synes markant påvirket af ændringerne.

Vi ser særligt at det er vanskeligt entydigt at definere begrebet 'effektivitet'. Hvorvidt effektivitet skal forstås som kvantitet, kvalitet eller en kombination af begge er en subjektiv vurdering. Dog vil vi i dokumentanalysen trække på strategiernes forståelse af effektivitet. Som udgangspunkt ser vi at NPM viser tydelige tegn på at effektivitet skal forstås som et økonomisk begreb, hvor formålet er at få mest ud af de knappe ressourcer. Dette giver diskussionen om kvalitet af det udførte arbejde en væsentlig betydning. Igen er det en subjektiv vurdering som vi ser nærmere på i vores spørgeskemaundersøgelse, hvor vi kigger på forvalternes holdninger i forhold til digitalisering og effektivitet.

NPM handler således om at kunne opnå mere for færre midler. Her kolliderer NPM med ønsket om kvalitet, eller i det mindste hvis ikke man ideologisk set er enig. Vi diskuterer det vanskelige forhold mellem prioriteringen af kvantitet (højere produktivitet) og kvalitet. Dette ser vi netop som værende i konflikt med forvalterrollen, hvor kvalitet er i højsædet.

I det hele taget understreges dette af at forvalterne har fået mange nye opgaver og deres arbejdsbeskrivelser har ændret sig meget de sidste 20-30 år. Forvalterne er en væsentlig faktor i digitaliseringen, da det i sidste ende er forvalteren der både skal bruge digitaliseringen som arbejdsredskab og samtidig aktivt deltage i udviklingen af den digitale forvaltning. De er et link imellem politisk governance med New Public Management ideologi og den praktiske udførsel med at levere et fungerende slutprodukt til borgere og virksomheder. Derfor er grundlæggende viden om udviklingen af forvalternes daglige arbejde med de digital værktøjer

en væsentlig kilde til at forstå udfordringerne for implementeringen af digitalisering i forvaltningen.

Som nævnt har forvalterens arbejdsopgaver ændret sig meget i de seneste år. Ideen om den neutrale bureaukrat, der gennemførte ministerens ordre i henhold til loven har udviklet sig til en forvalter, der forventes at være kreativ, udvise selvstændighed og turde tage ansvar (Poulson 2005).

Disse ændringer har længe været under vej, især efter indførelsen af New Public Management ideerne og senest med det store fokus på netværksstyring.

Disse nye opgaver stiller mange krav til forvalteren i hans hverdag og digitaliseringen stille endnu større krav. For eksempel kommer en af de forvaltere som Birgitte Poulsen interviewer ind på at de finder det hårdt, at de skal håndtere så meget information. En forvalter nævner:

*”Det er meget ubehageligt at blive spurgt om noget man ikke ved”* (Poulson 2005: 311)

Dette er ofte kombineret med en forventning fra ledelsen om at kontorchefen skal vide alt om alle sager på hans kontor. I og med at det ved hjælp af IT er blevet muligt at overskue store mængder data er der også kommet en forventning om at forvalterne kan sætte sig ind i disse store datamængder.

Poulsen fremhæver flere gange at forvalterne udtaler sig om, at de i større grad bliver udsat for et stort tidspres i forhold til deres opgaver hvor der forventes af dem, at de kan levere perfekte løsninger hurtigt. Der er en udbredt 0-fejls kultur som kommer i konflikt med den effektivitetsbaserede kultur, hvor det er vigtigst at løsningerne bliver leveret hurtigt. Dette spiller op imod det generelle retssikkerhedsbegreb, hvor man forventer relativt hurtig sagsbehandling, ensartet behandling af lignende sager og høring af de berørte parter (Winter 1994).

Forvalterne vil ofte blive udsat for modsatrettede krav om effektivitet, hvor de vurderes ud fra flere kriterier der tit kan være modsætningsfyldte. Dette kan både have positive og negative effekter. På den positive side kan det skabe spændinger i institutionen som sikrer at organisationen ikke sløves og at den altid er oppe på mærkerne. Negativt set kan det skabe stress og medføre handlingslammelse (Jørgensen & Melander 1999).

Ligeledes viser diskussionen os at strategierne for digital forvaltning meget let kan anskues ud fra forskellige vinkler helt afhængig af ens position. Vi ser jo netop at strategierne opererer med løse begreber, såsom effektivitet, der ikke defineres nærmere. Og endeligt kan en

dokumentanalyse af strategierne vise os i hvor høj eller lille grad at selve forvalterrollen er inddraget i implementeringen af digitalisering.

Vi har således introduceret vores teoretiske ramme. Denne ramme skal integreres i de kommende analysefelter således som vi løbende har henvist til. Dette gælder såvel dokumentanalysen såvel som den afsluttende hypoteseanalyse.

### 3.0 Empiri – introduktion og begrænset dokumentanalyse

Indledningsvis redegør vi her for den metodiske fremgangsfærd for skemakondencering af digitaliseringsstrategierne. Formålet er for det første at klarlægge markante træk som går igen i de forskellige strategier samt at indfange ideer og problemopfattelser jf. metodeafsnittet om dokumentanalyse.

Metodisk støtter vi os til den strukturelle opbygning af begreber og målsætninger, således som der argumenteres i den offentlige digitaliseringsstrategi. Disse strukturer anvender vi til yderligere at foretage en fortolkningsmæssig kondensering af delmål for strategierne samt indholdsmæssige forskelle og ligheder fra udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi og Rambølls ”IT i Praksis” rapport. De tjener her som referencesammenligning for det offentlige digitaliseringsstrategi (monumentet). Alt dette opsummeres i den egentlige dokumentanalyse hvor vi diskuterer indholdet og opsætter en skematisk oversigt over ideer og problemopfattelser.

#### 3.1 Præsentation af digitaliseringsstrategierne

Den Digitale Taskforce<sup>3</sup> har udgivet en fælles strategi for digital forvaltning i den offentlige sektor for 2004-2006. Målet er at effektivisere den offentlige sektor således at den bliver billigere i drift, samtidig med at den leverer bedre service.

*”For at udnytte forbedringerne i digital forvaltning skal den offentlige sektor indrettes efter borgerne og virksomhederne. Hvis man kan have et målrettet fokus kan der opnås betydelige gevinster. De udfordringer den offentlige sektor stilles for kræver at de digitale løsninger udnyttes til at understøtte modernisering af arbejdsgange og de tilbudte serviceydelser.*

”(Den Digitale Taskforce 2004)

Primært ønsker strategierne at yde bedre offentlig service med færre ansatte og udgifter. Dette skyldes fremskrivningen af demografien i Danmark hvor der bliver 90.000 flere ældre og 50.000 færre i arbejdsstyrken. Det er som tidligere nævnt primært dette problem de ønsker at overkomme med digitaliseringen af forvaltningen.

For at opnå deres mål opstiller den digitale taskforce fem pejlemærker der skal styre den offentlige sektors indsats på området for digital forvaltning. Disse pejlemærker præsenteres i de følgende skematiske oversigter og vi søger at genfinde dem i udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi.

---

<sup>3</sup> Regeringen, KL, Amdsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg kommune.

Formålet med digitaliseringsstrategien er:

*”understøtte realiseringen af Udenrigsministeriets mission gennem tilvejebringelse af de mest effektive redskaber til kommunikation, databehandling og vidensdeling”* (Udenrigsministeriet 2004).

Dens primære opgave er optimering, da et lavere bevillingsniveau kræver en mere effektiv organisation eller færre opgaver. Imellem 2001 og 2003 er IT udgifterne pr bruger blevet halveret. Fremtidige bevillinger er ligeledes faldende.

Ifølge udenrigsministeriet er formålet med digital forvaltning todelt. Den skal både give bedst mulig betjening af borgerne og samtidigt effektivisere de interne arbejdsgange. Dette kræver at Internettet bliver udnyttet fuldt ud i kommunikationen og at alle de mulige stordrifts fordele skal udnyttes fuldt ud. Strategien inddrager IT i forhold til medarbejderne idet de skal kompetenceudvikles så de kan anvende de nye værktøjer effektivt.

*”Dermed kan effektiviteten øges og ressourceudnyttelsen maksimeres som led i en stadig mere effektiv forvaltning”* (Udenrigsministeriet 2004).

Samtidigt vil de inddrage medarbejdernes holdninger og erfaringer løbende med årlige spørgeskemaundersøgelser, hvor medarbejderne vil blive spurgt om redskabernes anvendelighed og hvordan de skal videreudvikles.

*”Den almindelige bruger bør anvende IT ud fra de almindelige forvaltningsmæssige principper om god forvaltningsskik i forhold til borgerne, virksomheder og andre myndigheder...”* (Udenrigsministeriet 2004:12).

Som sidste dokument inddrager vi her Rambøll rapporten ”IT i Praksis” der er en årlig undersøgelse af den strategiske og forretningsmæssige anvendelse af IT i private og offentlige virksomheder i Danmark. Formålet er at illustrere den aktuelle udvikling på IT-området og pege på fremtidige tendenser (Rambøll 2006)

Ifølge Rambøll er den danske indsats på digitaliseringsfeltet blevet en succes og Danmark er internationalt med i det absolutte førerfelt når det gælder digital forvaltning. Dog har digitaliseringsprocessen i Danmark på mange måder nået et loft. Der er et stort potentiale for effektivisering og forbedring af den offentlige sektor, men forbedringerne i den offentlige

sektor er stagneret. For at sikre at udviklingen kommer videre skal der ske en markant og anderledes nytænkning af den offentlige sektor som en samlet servicevirksomhed.

Rambøll Management kalder denne udvikling for ”omstillingen fra digital forvaltning til digital service”. I denne udvikling skal det offentlige sætte sig ud over den traditionelle opfattelse af, at man ikke kan øge effektiviteten uden at sænke servicekvaliteten og omvendt. Digitaliseringen giver muligheden for at indfri begge dele samtidigt; man kan levere både bedre og billigere service. Som de skriver:

*Der er med andre ord sket et digitalt løft af den offentlige service – et løft der sikre en bedre service samtidigt med en forøget effektivitet (Rambøll 2006: 86)*

Denne ændring fra digital forvaltning til digital service er ikke en rent teknologisk ændring men i lige så høj grad en ændring af den offentlige sektor fra at tage udgangspunkt i administrative strukturer til at tage udgangspunkt i den enkelte bruger. Den skal tage højde for at alle brugere ikke har samme præferencer og i stedet tage udgangspunkt i den enkeltes behov.

Hvis disse digitale services skal effektivisere den offentlige sektor ordentligt er det vigtigt de bliver udbudt frem for andre kontaktformer som personligt fremmøde og telefoniske henvendelser. Det offentlige bør arbejde med en strategisk målsætning om at virksomheder og borgere skal kunne betjene sig selv.

Rambøll konkluderer, at der har været en markant udvikling af digitale tjenester i den offentlige sektor men at der er nået et loft. I løbet af de sidste fire år er der ikke sket nogen bemærkelsesværdig ændring. Udviklingen af de simple services ligger konstant og for de mere komplekses vedkommende er de faldet en anelse.

Et af hovedproblemerne er, at der er et stort udvalg af online service, men det kan være svært for brugerne at holde styr på dem.

Selv om der er denne stagnation er der stadig er et stort uudnyttet potentiale ifølge de adspurgte i undersøgelsen. 2/3 mener at der er et stort uudnyttet potentiale i online selvbetjening, elektronisk dokumenthåndtering og digital understøttelse af udveksling af data imellem myndigheder. (Rambøll 2006: 93)

Med hensyn til effekter svarer 75 % af de adspurgte, at de har oplevet et højnet serviceniveau som følge af digitaliseringen og 60 % angiver at de oplever en kortere sagsbehandlingstid.

Blandt myndighederne der tilbyder integrerede tværgående digitale services angiver 56 % at de i høj grad oplever et forøget serviceniveau og 65 % angiver en reduktion af omkostninger mod bare 32 % af de myndigheder der ikke gør.

Rambøll mener at der er brug for mere forpligtende tværoffentligt samarbejde og central beslutningstagen for at digitaliseringen kan fortsætte. Især vil lovgivning på området være godt, som for eksempel NemKonto og eDag2.

De ser det som et vigtigt punkt at der bliver fokuseret på at udnytte stordriftsfordelene ved centraliseret drift. I dag er der en stor del af den offentlige sektor, der ikke er i stand til at høste de forretningsmæssige gevinster ved centralisering og stordrift.

I det følgende kommer vores gennem gennemgang og dokumentanalyse af statens strategier for Digital Forvaltning og Rambølls ”IT i praksis 2006” rapport. Udover den egentlige dokumentanalyse ønsker vi at de følgende skemaer skal fremstille strategiernes primære pointer i en form der der er nemt at overskue og sammenligne. Derefter kommer en diskussionen af den nye viden vi har udledt af skemaerne.

### 3.1.1 Analytisk kondenseringsoversigt

<b>Pejlemærker - Hovedlinierne</b>	<b>Delmål – Hovedstrategi - Målkraft for output</b>	<b>Udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi - Realisering af output</b>	<b>Rambøll – IT i Praksis</b>
<p>1. Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum.</p>	<p>Dokumenter og sager skal overføres elektronisk.</p> <p>Brugernes tilfredshed med sammenhængen i service-ydelserne og opgaveløsningerne skal øges.</p> <p>Mindst 60 % af befolkningen skal bruge digitale service-ydelser.</p>	<p>Strategien skal støtte UM's vision. Borgere og virksomheder skal inddrages ved hjælp af digitale tilbud.</p>	<p>Borgeren skal i centrum for udviklingen.</p> <p>Nytænkning af begrebet digital forvaltning til digital service.</p>
<p>2. Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer</p>	<p>Bedre produkter, hurtigere sagsbehandlingstid, mere fokus på hvordan besparelser kan hjemtages og af hvem der kan gøre det.</p> <p>Mindst 75% af digitaliseringsprojekterne skal frigøre ressourcer og mindst 25% skal gøre det i høj grad.</p> <p>Der skal fra borger og virksomhedssiden skabes øget tilfredshed med service kvaliteten.</p> <p>Den samlede sagsbehandlingstid skal</p>	<p>Bedst mulig udnyttelse af ressourcer.</p> <p>Tilpasning til faldende bevillinger. Fremtidige bevillinger vil gradvis falde. Derfor skal der effektiviseres.</p>	<p>Forandringsvilje og nytænkning skal sikre udviklingen frem til digital service.</p> <p>Borgeren skal vænne sig til en ny type forvaltning.</p>

	nedbringes på hyppigt forkomne sager.		
3. Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt.	Sagsstyring og kommunikation skal så vidt muligt være elektronisk.	UM skal anvende digitale medier til sagsbehandling. Dokumenter der produceres digitalt skal lages digitalt.	Kanalstrategier og sektorimplementering skal sikre bedste service der er skræddersyet til bestemte modtagere.
4. Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel it-infrastruktur.	Det skal være nemt at udveksle data på tværs af myndigheder.	UM skal have udgangspunkt i statens IT-arkitektur.	Nytænkning. Slutbrugeren skal i centrum. Udviklingen starter herfra.
5. Offentlige ledere skal gå forrest og sikre, at deres organisation kan realisere visionen.	For at målene kan realiseres skal der en betydelig indsats til fra alle offentligt ansatte, idet en række opgaver skal løse på en ny måde eller af andre end dem der gør det i dag. Ledelsen skal engagere sig og skabe de fornødne rammer. 75 % af digitaliseringsprojekterne skal føre til en forenkling af arbejdsgangene. Digitalisering skal indgå i myndighedernes digitaliserings strategi.	Ledelsen skal gå foran. Uddannelse af superbrugere som problemløser og kompetenceressourcer i de enkelte kontorer.	Politisk mod og vilje til at gennemføre reformer. Borgere skal acceptere ændringer og oprydning i forældede systemer. (Nemkonto er et eksempel)

Der er en række indsats områder der skal sikre at de rette betingelser er til stede. Her er digital kompetenceudvikling et vigtigt punkt.

Indsatsområder:

<b>Det offentlige strategi</b>	<b>Indsatsområder – Det offentlige strategi</b>	<b>Indsatsområder – Udenrigsministeriets strategi</b>	<b>Rambøl – IT i Praxis</b>
1. Sikre og måle realiseringen	Digitaliseringen skal give værdi og værdien skal kunne måles konkret ved f.eks. serviceforbedringer (Kortere svartider, færre fejl), øget tilfredshed hos borgerne og medarbejderne på områder hvor arbejdsgangene er blevet digitaliseret. Der skal være fælles metoder for procesbeskrivelse og effektmålinger til at hjælpe den enkelte offentlige myndighed i digitaliseringsbestrebelse.	Kvalitative undersøgelser skal sikre bedst mulig udvikling af de digitale redskaber.	Redefinerer begrebet forvaltning. Kanalstrategi for at ramme grupper af borgere præcist med hensyn til information og betjening
2. Styrke ledelse og kompetence.	Tjek liste for god digital leder og den gode digitale medarbejder.	Superbrugeruddannelse til mellemledere.	Politisk ansvar. Lovgivning som baggrund for at gennemfører ændringer.
3. Forny organisering og samarbejdskultur.	Sammenhængende og brugerorienteret offentlig sektor, baseret på brugernes behov. Visse dele af produktionen skal ligge helt uden for offentligt regi hvis	Arbejdsgange skal omlægges i takt med implementering digitale ressourcer.	Borger og virksomhed i centrum. Det offentlige skal placeres rundt om.

	det giver mere effektiv forvaltning.		
4. Forbedre kommunikation og vidensdeling.	<p>Kommunikation er nøglen i enhver organisatorisk forandring. Det er blandt de vigtigste ledelseskompetancer.</p> <p>Hvordan serviceres brugerne optimalt, hvad er deres behov, hvordan etableres og markedsføres en enkelt indgang</p> <p>Udarbejde redskaber og skabe best practices.</p> <p>Styrke gensidig vidensdeling.</p> <p>Motivere borgere og virksomheder til at bruge digitale services.</p>	Anvende Internet og intranet som platform for vidensdeling mellem de ansatte i ministeriet.	Kanalstrategi for at kunne tilbyde betjening og service til særligt definerede segmenter.
5. Udvikle incitament og finansiering.	<p>Finansiering og mangel på medarbejdere angives som stor barriere. Det er vigtigt at se samlet på investeringerne, det tager lang tid at tjene dem ind igen.</p> <p>Det er komplekse og risikobetonede forløb. Den oprindelige investor får ikke nødvendigvis gevinsten.</p> <p>Sikre incitament til efterlevelse af strategiens mål.</p>	<p>Fremtiden byder på nedskæringer i bevillinger til udenrigsministeriet.</p> <p>Digital Forvaltning skal effektivisere og muliggøre samme service niveau på trods af nedskæringer</p>	Øget service er en belønning i sig selv.
6. Udbygge infrastruktur.	Danmark er godt på vej med at udbygge en sammenhængende digital infrastruktur.	Statens infrastruktur skal være grundlag for UM.	Fælles strukturer givet ved lov.

	<p>Fælles offentlig IT arkitektur.</p> <p>Myndighederne kan benytte hinandens data uden at krænke borgernes privatliv.</p>		
--	--	--	--

Indledningsvist bemærker vi, at både det offentliges strategi, udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi samt Rambølls rapport primært tager afsæt i fremtidige nedskæringer i bevillinger til det offentlige. Idet strategierne skal inspirere medarbejdere og ledere til at indgå i en positiv udvikling omkring digital forvaltning, finder vi det bemærkelsesværdigt at incitamentet fra strategiernes side er baseret på nedskæringer og færre ressourcer. Dette vender vi senere tilbage til i forbindelse med begrebet digital service.

Strategierne og Rambølls rapport forslår oprettelse af forretningsområder på tværs af myndigheder og som tager udgangspunkt i opgaverne som brugerne af den offentlige sektor benytter, ikke hvordan den offentlige sektor er opdelt. Disse skal skabe synlig og målbar nytte for brugerne.

Sammenholdt med vores teori, især Landauers produktivetsparadoks, kommer indsatsområde fem ind på at store investeringer i IT er langtidsprojekter. Der er enighed om at det tager lang tid før effekterne kan måles og desuden at dem der kan høste effekterne af investeringerne ikke nødvendigvis de samme som i første omgang satte projektet i gang. Det offentliges strategi vil prøve at begrænse dette problem ved blandt andet at skabe simple former for finansiering og centrale lånepuljer.

I det offentliges strategi beskrives hvordan pejlemærke 1 & 2 er målene og 3-5 er hvordan man skal opnå dem. Målene er som tidligere nævnt:

*Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum og Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer.*

Her bemærker vi at effektivitetsbegrebet spiller mest ind i pejlemærke nummer 2: øget service kvalitet og frigøre ressourcer. Dette ser vi også som problematisk, da øget kvalitet og frigørelse af ressourcer er to ting, der både ifølge vores empiri og teori kan være meget vanskelige at kombinere, uden at det ene styrer den andet. Rambøll gør dog op med dette synspunkt i lanceringen af begrebet digital service. Samtidig er dette effektivitetsbegreb med

til at gøre forvalterrollen mere kompleks, da det kan være svært for den enkelte forvalter at balancere alle opgaverne.

En mangel vi finder i strategien er at der ikke bliver brugt meget tid på forvaltersiden af digitaliseringen. Pejlemærke 5 omhandler de offentlige ledere og i indsatsområde 4 skriver de om forbedringer af kommunikation og vidensdeling, men dette er primært overfor borgere og virksomheder samt myndigheder imellem. Vi savner en beskrivelse af hvordan forvalterne skal tages med i digitaliseringen.

Strategierne nævner flere gange, at de vil opnå øget medarbejdertilfredshed, men de skriver ikke meget omkring hvordan de vil opnå dette. Det virker som om at strategierne antager, at det kommer implicit når forvaltningen bliver mere effektiv. Dette opfatter vi som en problematisk antagelse, der ikke tager højde for alle de komplekse roller forvalterne skal udfylde og hvad der driver dem.

I samme forbindelse bruges der ikke tid på at overveje hvordan forvalterne skal bruge de digitale værktøjer og hvordan disse bedst udformes for at understøtte bedst mulige arbejdsgange. Dette er noget Rambølls ”IT i praksis” rapport ser som et meget vigtigt indsatsområde, hvis staten virkelig skal høste gevinsterne ved digitaliseringen.

For virkelig at komme ind til de grundliggende ideer i vores dokumenter og fortolke disse vil vi i det følgende fortage en dokumentanalyse af de to statslige strategier og Rambøll rapporten. Dokumentanalysen nævnes blandt andet i Kennet Lynggaard (Lynggaard 2007) som anvendelig til at finde og forstå baggrunden for introduktion og anvendelsen af nyere styringsredskaber i den offentlige sektor.

### 3.2 Dokumentanalyse – Skematisk opsummering af problemopfattelser og løsninger

	<b>Det offentliges strategi</b>	<b>Udenrigsministeriets strategi</b>	<b>Rambøll – IT i Praksis</b>
<b>Problemer</b>	Bekymring for finansieringen af det offentlige.	Indrette UM efter faldende driftsbevillinger	Investeringer i IT har ikke givet fuld gevinst endnu. Udviklingen af digital forvaltning er stagneret.
<b>Årsager</b>	Demografisk udvikling; flere ældre og færre unge til at betale regningen. Nye trends og behov for service og information Styrkelse af Danmarks konkurrenceevne i en globaliseret verden.	UM underlagt rammestyring af staten. Eget ansvar for at bevilligede midler slår til i budgettet.	Demografisk udvikling øger presset på det offentlige. Det offentlige formår ikke at forandre sig og tænke nyt; institutionel reproduktion.
<b>Løsninger</b>	Effektivisering; automatisering af service ved hjælp af IT. Standardisering af IT arkitektur og service i det offentlige.	Effektivisering; automatisering af procedurer og forbedret vidensdeling. Ændring af arbejdsgange.	Redefinering af digital forvaltning til digital service. Ændring af det offentliges organisatoriske indretning til at have slutbrugeren (borger og virksomheder) i centrum.

Dokumentanalysen bringer nogle interessante pointer frem i lyset. Det er tydeligt i både det offentlige og udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi, at det er ledelsen der skal gå i første række. Ledelsen skal sætte dagsorden og ved det gode eksempel motivere til at implementeringen af digital forvaltning bliver godt modtaget i organisationen.

Samlet set bemærker vi at udenrigsministeriets digitaliseringsstrategi tilsyneladende er baseret på at der i fremtiden vil være færre midler til rådighed. De faldende bevillinger til ministeriet opfattes som en gyldig grund til at iværksætte ”effektiviseringer” således at ministeriet kan overholde budgettet. Dette argument har i strategien en fremtrædende plads allerførst i strategien. Ligeledes anvendes fremskrivninger af befolkningssammensætningen i fremtiden, sammenholdt med lavere bevillinger, som et markant argument for det offentlige strategi.

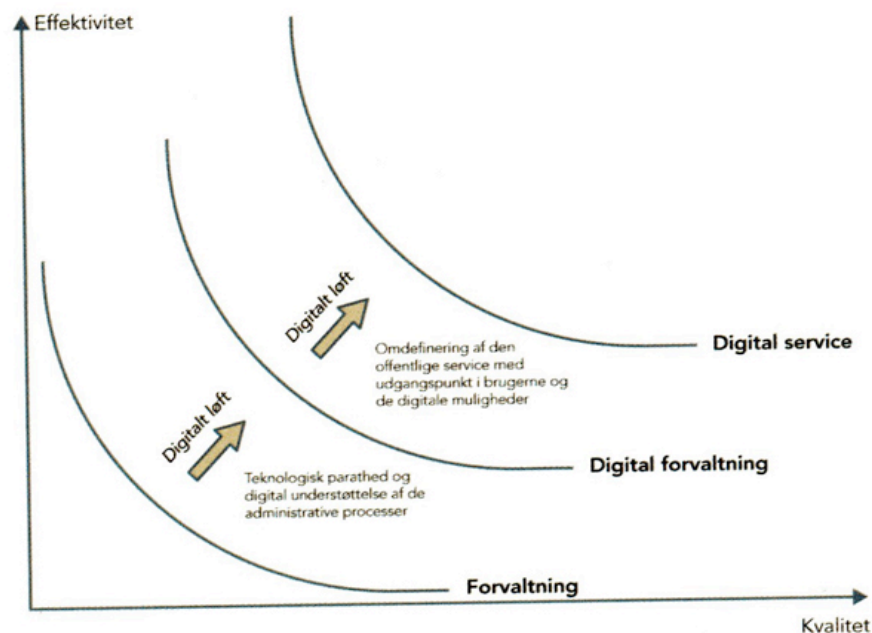
Endvidere ser vi at strategierne har et meget diffust effektivitetsbegreb. Det tætteste vi kommer på noget konkret, er i introduktionen og pejlemærke 2, hvor formålet med digitaliseringen (Der tidligere nævnt skal skabe effektivitet) er øget service kvalitet og frigørelse af ressourcer. Under indsatsområder sættes også lighedstegn imellem omkostningsreduktioner og mindre tids forbrug. I strategiteksten skrives meget ud fra at begrebet ”effektivitet” er indforstået og alle ved hvad der menes med det. Vi ser det som et stort problem at de ikke klart definerer hvordan de ser begrebet effektivitet.

Samfundsperspektivet skinner ikke særligt tydeligt igennem i strategierne, de skriver om snitfladerne imellem den offentlige sektor og resten af samfundet, og sammenhængen internt i den offentlige sektor. Det virker ikke som de har indtænkt det større samfundsperspektiv og hvilke effekter den digitale forvaltning har og kan få på det danske samfund som helhed. Rambøll rapporten tillægger dog samfundets indretning og holdning i forhold til statslige ydelser en væsentlig betydning.

Endvidere bringer dokumentanalysen en meget væsentlig pointe frem, som paradoksalt ikke står beskrevet med direkte i strategien, men kun i Rambøll rapporten. Begge strategierne understreger at digital forvaltning skal komme borgerne og virksomhederne til gode. Der er dog ikke beskrevet hvordan dette rent faktisk skal udføres og ikke mindst hvilke institutionelle og strukturelle ændringer dette kræver. F.eks. hvilke ydelser der ikke længere skal tilbydes. De få steder hvor man kunne fortolke løsningsmodeller der søger i den retning er i vore øjne blot en digital kopi af gamle traditionelle forvaltningsprocedurer.

I Rambøll rapporten præsenteres en lignende forståelse. Her skelnes der mellem tre begreber som egentlig er det samme men blot udviklet over tid. Disse er 'forvaltning', 'digital forvaltning' og 'digital service'.

### Det digitale løft – fra digital forvaltning til digital service



Kilde: Rambøll: IT i Praksis 2006

Dette dækker over en reformulering af begrebet forvaltning til en langt mere serviceorienteret forståelse. Dette betyder blandt andet at der skal brydes med de normer og vaner som er indlejret i befolkningen i forbindelse med statslig administration. F.eks. hvordan og hvorledes der egentlig er behov for at kontakte en forvaltning samt hvilke former for kontakt ressourcer der kan anvendes. Det er en ny prioritering af hvilke service der skal tilbydes i fremtiden.

Derfor er forvalteren naturligvis stadig i centrum af forvaltningen, men ikke længere som den afgørende figur. Vi ser at der fremover er behov for at sætte borgeren og virksomheden i centrum. Den statslige forvaltning skal derfor forandre sig på baggrund af digital service diskursen og med borgeren og virksomheden i centrum for udviklingen.

## **4.0 Introduktion til statistiske vurderinger og spørgeskemaet.**

Vi vil i dette kapitel gå i detaljer med statens statistiske undersøgelse af digital forvaltning, som vil blive efterfulgt af vores spørgeskemaundersøgelse. Til sidst vil der være en opsamling på de to elementer.

Som nævnt i vores metodeafsnit har vi fortaget en spørgeskemaundersøgelse blandt forvaltere i udenrigsministeriet, for at afdække deres holdninger til digitaliseringen og hvordan den påvirker dem. Der er i metodeafsnittet forklaret hvordan vi har fortaget den, så det vil ikke blive gentaget her. I dette afsnit er der derimod først en detaljeret begrundelse for vores valg af spørgsmål, derefter databehandling af besvarelsene, fulgt af vores umiddelbare konklusioner på besvarelsene og til sidst har vi refleksioner over vores undersøgelse.

### **4.1 Statistiske betragtninger af statens anvendelse og holdning til digitalisering af administrationen.**

Danmarks Statistik har i februar 2007 udgivet en publikation med statistiske efterretninger der undersøger det offentliges brug af IT. Grundlaget er en spørgeskema undersøgelse som er sendt til alle kommunale og statslige myndigheder. Den samlede svarprocent var på 69 %. For de statslige myndigheder udgjorde svarprocenten 74 %. Grundlæggende undersøges det hvor udbredt IT er i myndighederne, herunder i forbindelse med sagsbehandling og anden service i forhold til offentligheden og myndighederne i mellem.

Undersøgelsen er foretaget før strukturreformen af 1. januar 2007. Da vi her alene fokuserer på de statslige myndigheder, vurderer vi at dette kun influerer i ringe grad på de statistikken for de statslige myndigheder, mens der samlet set kan være sket ændringer som følge af de store administrative omlægninger.

Undersøgelsen viser at 95 % af de statslige myndigheder anvender elektronisk journaliseringssystemer (elektronisk lagring af oplysninger om sager og akter), 76 % af de statslige myndigheder anvender dokumenthåndteringssystemer (elektronisk lagring af selve dokumenterne), mens kun 45 % endnu anvender elektronisk sagsstyring (systemer der understøtter sagsforløbet mellem sagsbehandlere) (Danmarks Statistik 2007: 9).

Den samlede undersøgelse viser at mængden af 'papirløse' sager har været konstant i løbet af årene 2005 til 2006 for de myndigheder der anvender elektronisk sagsstyring. Disse

myndigheder vurderer at 43 % af deres sager behandles papirløst i 2005 såvel som i 2006. Dog sker der en stigning i den elektroniske kommunikation imellem myndigheder. Dette skal ses i sammenhæng med, at statistikken for andelen af myndigheder der benytter elektronisk sagsstyring er stigende og at sagsbehandlingstiden synes at være uforandret. 57 % vurderer således at sagsbehandlingstiden forsat er den samme, på trods implementering af IT i sagsbehandlingen. Samtidig er borgernes og virksomhedernes brug af digitale blanketter m.v. stadig stigende og at udnyttelsesgraden (andel der faktisk bruger digitalt tilgængelige ressourcer) ligeledes er stigende for de statslige myndigheder.

Samtidigt er det bemærkelsesværdigt at sagsbehandlingstiden ikke er faldet i forbindelse med digitaliseringen.

På baggrund af disse statistikker finder vi det interessant at digitaliseringen ikke entydigt betyder effektiviseringer for myndighederne, men snarere paradoksalt, at der ingen udvikling er på det område.

Dog er det yderligere paradoksalt, når myndighederne adspørges hvorvidt IT projekter har frigjort ressourcer tilkendegiver her hele 59 % at projektet har frigjort ressourcer og 81 % mener at det har hævet den faglige kvalitet i opgaveløsningen. Dette viser for os en konflikt imellem forvalternes implicite ønske om faglig kvalitet og regeringens ønske om at opnå effektiviseringer som følge af ressourcefrigørelse. Dette skal ses på baggrund af at sagsbehandlingstiden ikke har ændret sig men, at et markant flertal ser en øget faglig kvalitet.

Endvidere viser undersøgelsen at andelen af myndigheder med en ajourført IT strategi udgør 76 % for de statslige myndigheder. Strategierne omfatter retningslinier og mål for implementering af IT i forvaltningen.

## **4.2 Begrundelse for spørgeskema spørgsmål**

I dette afsnit gennemgår vi vores tidligere nævnte spørgeskemaundersøgelse og behandler resultaterne. Selve forvalternes besvarelser kan findes i bilagene.

Spørgsmål et og to er for at få noget generel information omkring alder og køn. Vi har valgt ikke at spørge om uddannelse, da alle vores respondenter antages at være akademikere.

### **3. Hvor længe har du været ansat i UM?**

Dette spørgsmål er til for at finde ud af om informanten arbejdede i udenrigsministeriet før digitaliseringen, hvilket giver besvarelserne af de mere sammenlignende spørgsmål mere vægt.

**4. I hvor høj grad mener du, at digitaliseringen (e-mails, Internettet, e-journaler, videomøder m.v.) gør dit daglige arbejde nemmere?** Her prøver vi direkte at afdække informantens holdning til digitaliseringens indflydelse på hans/hendes daglige arbejde.

**5. Føler du dig tilstrækkeligt rustet (Eksempel via kurser eller generelt IT kendskab) til fuld ud at anvende alle UM's digitale ressourcer (Herunder e-journaler, intranet, Outlook funktioner, økonomistyring og tidsregistrering m.v.)?**

Spørgsmål 5 er til for at afdække om informanterne har den uddannelses- og erfaringsmæssige kompetence til at benytte de digitale værktøjer, hvilket vi mener ud fra vores teoretiske baggrund er en grundlæggende nødvendighed for at digitaliseringsstrategierne kan blive en succes.

I det sjette spørgsmål vil vi afklare deres holdning til en række udsagn omkring deres arbejdsdag.

**Jeg modtager hver dag flere informationer via. e-mail end jeg kan overskue –** skal afdække om respondenterne føler sig udsat for informationsoverload.

**De digitale ressourcer hjælper mig til have hæve kvaliteten af mit arbejde –** Føler informanten at de digitale arbejdsredskaber indvirker positivt på kvaliteten af hans arbejde.

**Jeg behersker og følger mig tryk ved brugen af computere –** lidt en gentagelse af spørgsmål 5, men en vigtig pointe. Det er en nødvendighed for at de digitale værktøjer bliver anvendt som udtænkt.

**Den daglige brug af computeren gør mit arbejde nemmere –** føler informanten at computeren er et nyttigt arbejdsredskab.

**Jeg føler at der er et pres for at jeg skal vide alt om alle sager -** Vi har i litteraturen (Jæger 2004) set flere eksempler på, at forvaltere har følt dette emne som et stort pres i dagligdagen. Da det samtidigt supplerer den nemme adgang til information som digitaliseringen giver adgang til finder vi det meget relevant.

**Jeg har tid nok til at løse mine opgaver på et tilfredsstillende niveau –** Føler forvalterne et tidspres der gør det nødvendigt at de går på kompromis med deres opgaver. Det afdækker i hvor høj grad forvalterne føler sig udsat for tidspres.

**7. Føler du at du at forvaltningen i dag er mere effektiv end før introduktionen af digitale hjælpemidler?**

Dette spørgsmål er med for at afdække forvalternes egen selvforståelse omkring udviklingen af effektivitet i staten.

**8. Føler du, at du behandler et stigende eller faldende antal opgaver?**

Dette er for at undersøge forvalternes holdning til vores hypotese omkring at den øgede digitalisering giver en større arbejdsmængde.

### **9. Angiv venligst nogle stikord omkring hvordan du opfatter begrebet effektivitet i forhold til dine arbejdsopgaver?**

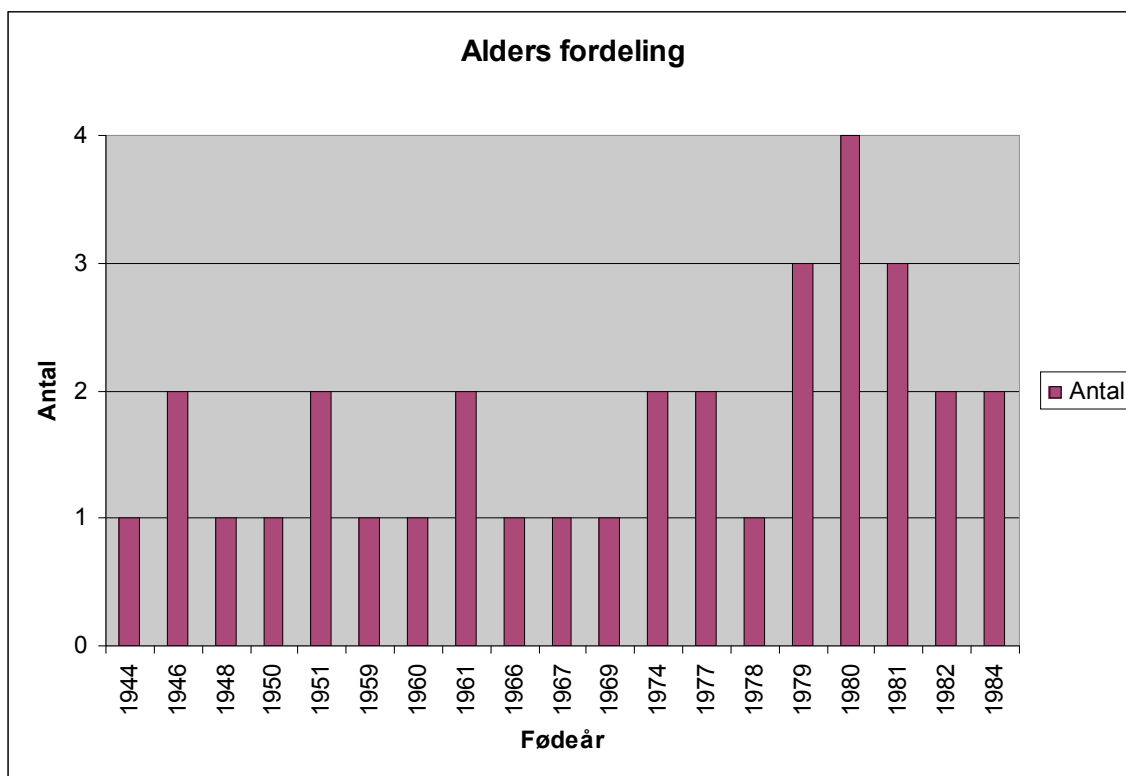
I dette sidste spørgsmål prøver vi at afdække forvalternes egen forståelse af begrebet effektivitet i deres arbejde. Dette håber vi at kunne holde op imod effektivitetsbegrebet i statens strategier for Digital Forvaltning.

### **4.3 Data fra spørgeskemaet**

Som nævnt i vores metodiske afsnit har vi udsendt vores spørgeskema til ca. 100 personer. Det er sendt til 5 kontorer med ca. 20 ansatte pr kontor. Vi har fået 34 besvarelser hvilket cirka svarer til en besvarelsesprocent på 34, der ifølge Merete Boolsen (Boolsen 2004) er en tilfredsstillende besvarelsesprocent, da man normalt vil betegne 30 % som acceptabelt.

Vi har som tidligere nævnt et par forskellige typer spørgsmål og som det første er der respondentens køn, her har vi 13 mænd (38 %) og 21 kvinder (61 %).

Aldersfordelingen var meget spredt, fra 1944 til 1984, hvor vi regner med at dem der er født efter 1980 er studentermedhjælpere, hvilket vi kommer mere ind på senere. Den kan ses i nedenstående skema:



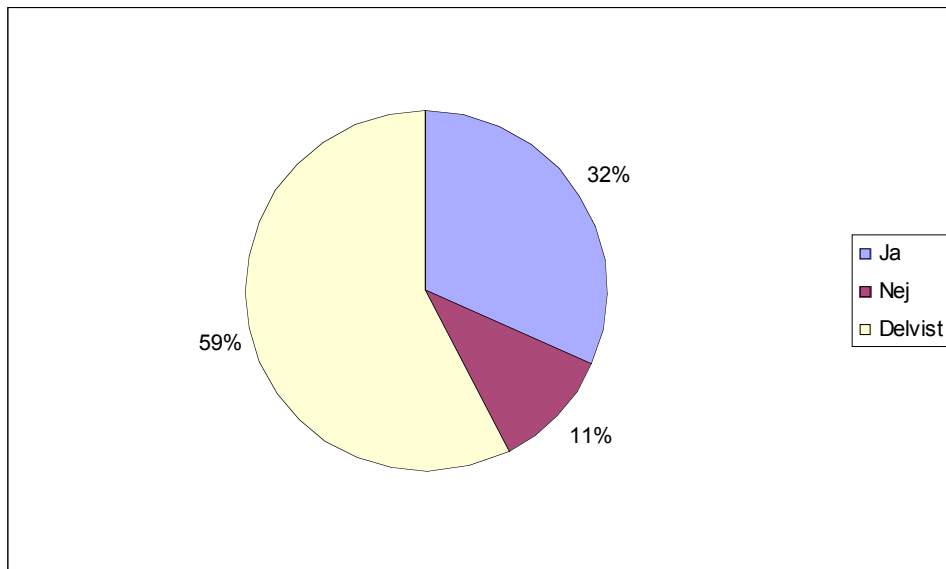
**Figur 1**

Af disse har 25,3 % været ansat i udenrigsministeriet i mere end 10 år og dermed har 64,7 % arbejdet der mindre end 10 år.

De resterende spørgsmål er opdelt efter en ordinal skala, hvor respondenterne i en eller anden grad kan vælge imellem holdninger (Boolsen 2004).

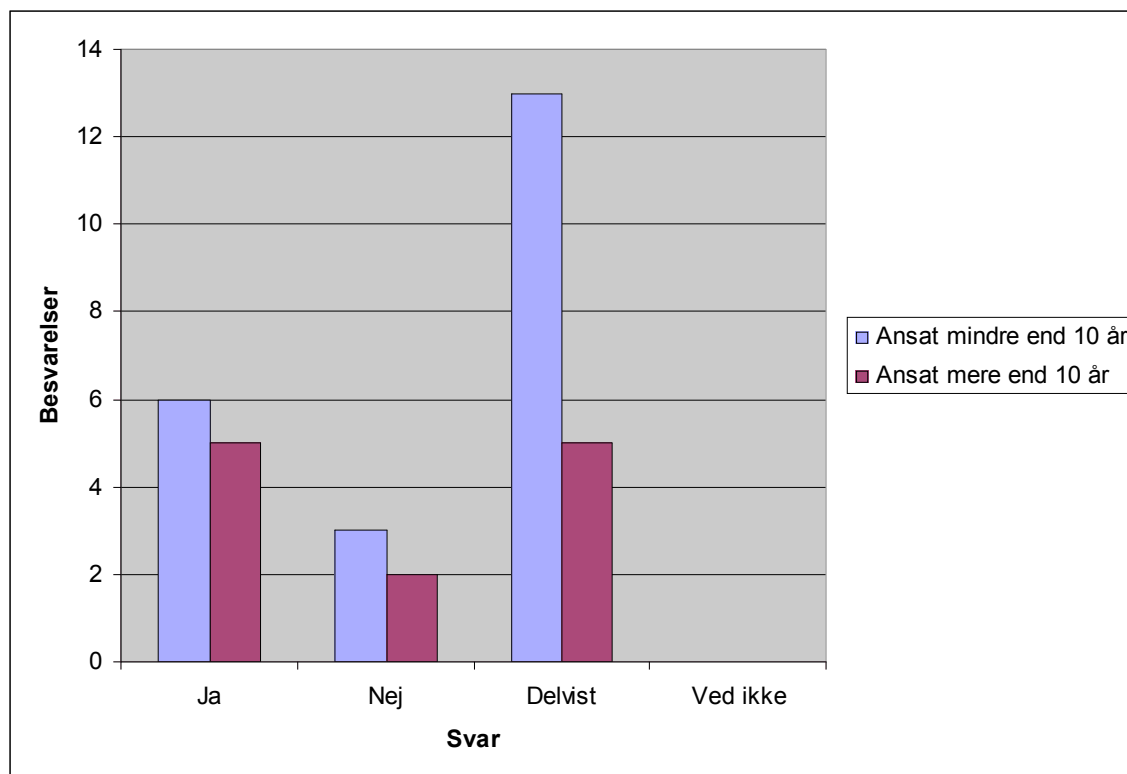
Det er en udpræget holdning, både blandt de nye og de gamle ansatte at digitaliseringen gør deres daglige arbejde nemmere, hele 85,3 % siger direkte at deres arbejde i ”høj grad” er blevet nemmere og 14,7 % siger at det har gjort deres arbejde ”I nogen grad” nemmere.

Når man spørger til hvor godt forvalterne føler sig rustet til at bruge de nye digitale værktøjer er fordelingen denne:



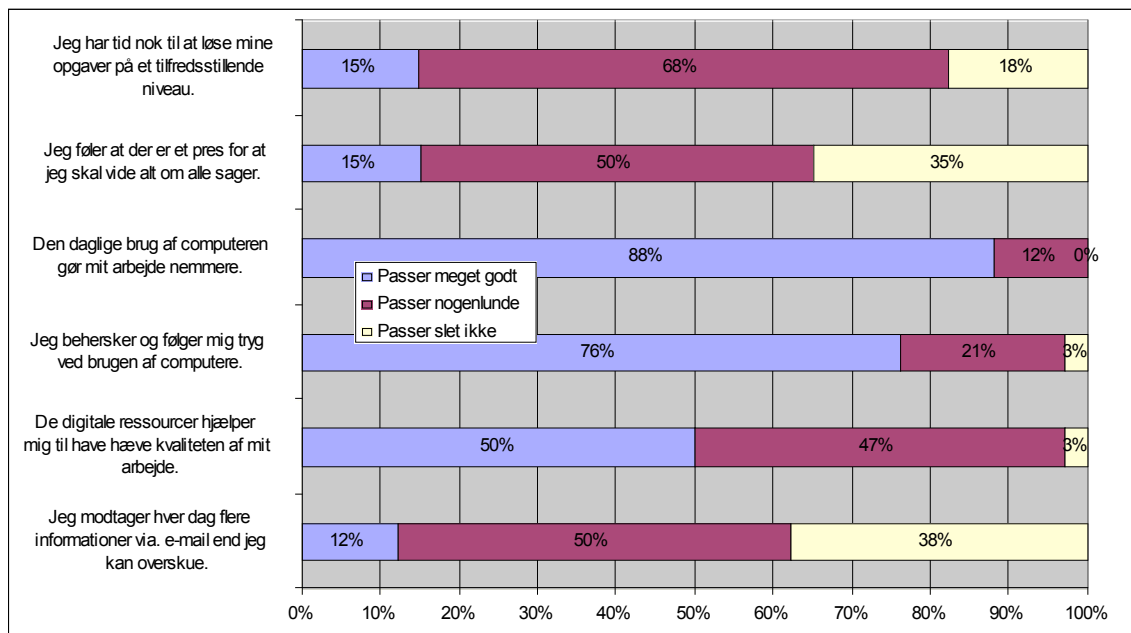
**Figur 2**

Fordelingen på nye og gamle ansatte kan ses på følgende:



**Figur 3**

I vores seks holdningsspørgsmål, hvor respondenterne skulle tage stilling til en række udsagn fordeler svarende sig som følger.



**Figur 4**

Her kan det ses at respondenterne i udpræget grad både er trygge ved brugen af computere og at den daglige brug gør deres arbejde nemmere. Samtidigt mener 97 % at de digitale ressourcer i en eller anden form hjælper dem til at hæve kvaliteten af deres arbejde.

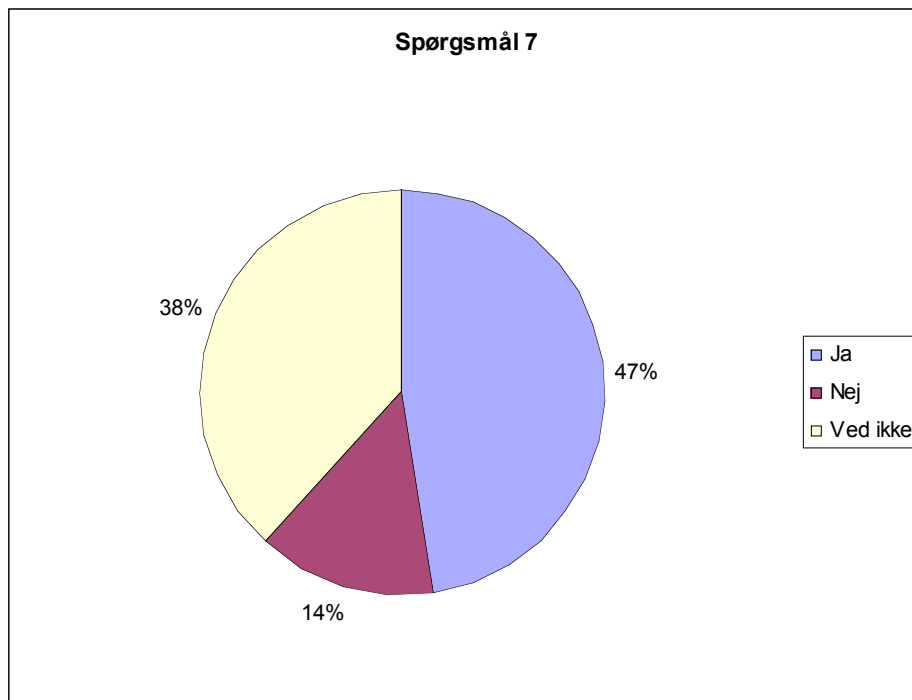
Der er delte meninger omkring at den nemme adgang til information skaber et pres for at de skal vide alt, 65 % mener at det passer meget godt (15 %) eller nogenlunde (50 %) og de resterende mener det slet ikke passer. En lignende fordeling viser sig når vi spørger om de modtager mere information via e-mail end de kan håndtere, 62 % svare enten meget godt eller nogenlunde, hvor 38 % mener de ikke gør.

Hvad der overraskede os lidt er at 82 % svarer at det passer meget godt eller nogenlunde, at de har tid nok til at løse deres opgaver på et tilfredsstillende niveau.

På spørgsmålet omkring hvorvidt forvaltningen var blevet mere effektiv efter introduktionen af de digitale hjælpemidler er holdningen spredt. En stor del af dem, der har været ansat mindre end 10 år kan ikke tage stilling til spørgsmålet. Af dem der har været ansat mere end 10 år, er der fem der siger at den ikke er blevet mere effektiv som følge af de digitale værktøjer, en der svarer ”ved ikke” og seks der svarer at forvaltningen er blevet mere effektiv. Det vil sige at blandt de ”gamle” ansatte er de delt mere eller mindre lige over i forhold til om forvaltningen er blevet mere effektiv. Fordelingen er som følger:

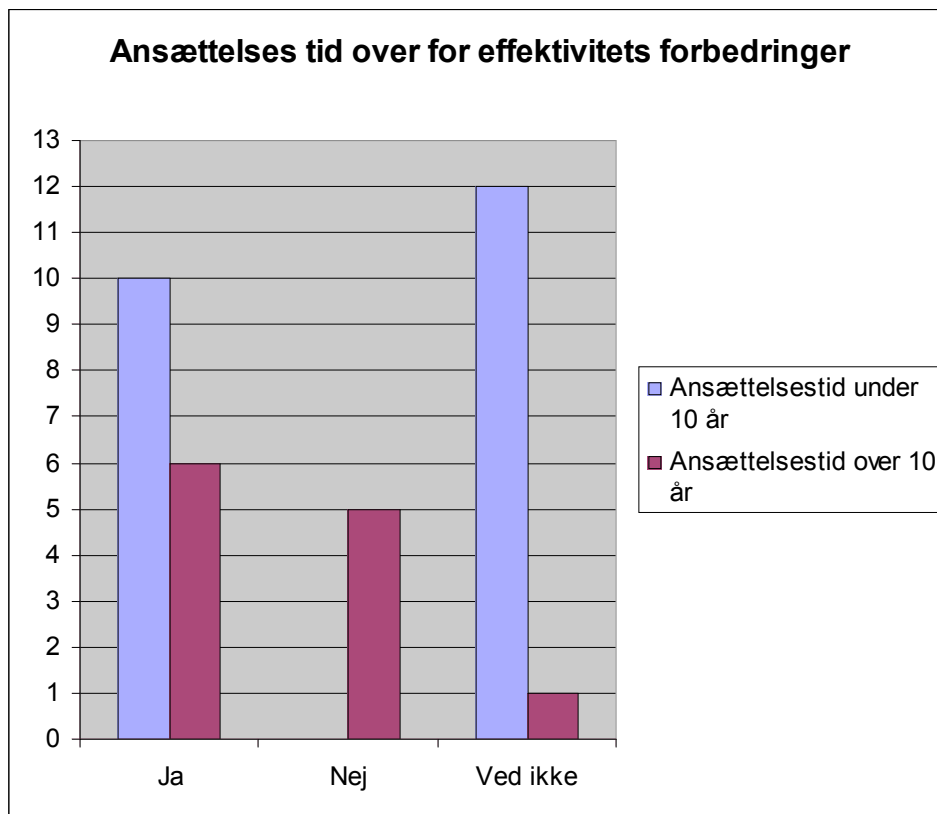
7. Føler du at du at forvaltningen i dag er mere effektiv end før introduktionen af digitale hjælpemidler?

	Besvarelser i %	Besvarelser i antal
Ja	47 %	16
Nej	14 %	5
Ved ikke	38 %	13



**Figur 5**

Hvis man sammenholder besvarelserne med om respondenterne har været ansat mere end 10 år får man følgende fordeling:



**Figur 6**

Hvad der også er interessant er at hele 63,6 % af respondenterne mener de behandler et stigende antal sager, mod 36,4 % der mener de har et konstant antal sager (Der er ingen der mener sagsmængden er faldende)

Som det sidste har vi bedt respondenter om at angive nogle stikord der beskriver hvordan de opfatter effektivitet.

<b>9. Angiv venligst nogle stikord omkring hvordan du opfatter begrebet effektivitet i forhold til dine arbejdsopgaver?</b>
ordentligt hurtigt og præcist, men ikke for hurtigt for så mistes det ordentlige og præcise
kvalitet som en "defineret grad af ufuldkommenhed"
Effektivitet må udtrykke hvor meget af det der laves, som rammer rigtigt første gang - modsat ineffektivitet, hvor tingene skal laves om en, eller flere gange. Hvis alt hvad jeg laver glider glat igennem og ikke skal rettes er min effektivitet høj. Dette siger hverken noget om min produktivitet, eller om mit arbejde er meningsløst!
disciplin godt arbejdsmiljø

kortere og hurtigere sagsgang fri for fysiske arkiver
Effektiv Vidensdeling
overblik, prioritering, præcise tilbagemeldinger NB: et væsentligt problem ved IT-behandling er, at hver enkelt dokument bliver lavet i alt for mange udkast - fordi det er så nemt at skrive om og til. Dvs. sagsbehandlingen er i praksis blevet hurtigere, men også mere omfattende end før. Det er sværere at skaffe sig et overblik over en sag i det elektroniske arkiv end ved at bladre en gammeldags mappe igennem. Større tidsforbrug.
Man kan løse samme opgaver på kortere tid
Effektivitet = koncentration og prioritering

#### 4.4 Del-konklusioner og opsamling

Ud fra vores stikprøve via vores spørgeskema kan vi umiddelbart konkludere at respondenterne er positivt indstillede over for digitale værktøjer og mener det indvirker positivt på både deres arbejdsgange og resultaterne af deres arbejde. Dog er der en stor gruppe på 70 % der mener at de ikke har fået nok undervisning i anvendelsen af disse værktøjer. Her var der ikke nogen større forskel i hvor længe respondenterne havde været ansat i Udenrigsministeriet som ses i figur 6,.

Der er en udbredt holdning til at forvaltningen er blevet mere effektiv efter indførslen af digitale værktøjer, hele 47 % siger at den er blevet mere effektiv, 38 % siger ”ved ikke” og 14 % siger at den er blevet mindre effektiv. Af dem der har været der mindre end 10 år, er der ingen der siger den er blevet mindre effektiv. Af dem der har været der mere end 10 år, er der seks der siger den er blevet mere effektiv og fem der siger nej, samt en enkelt der siger ”ved ikke”. Så blandt de ”gamle” ansatte er de ikke helt sikre på at forvaltningen er blevet mere effektiv. Så blandt dem der nemmest kan udføre en sammenligning er meningen delt.

På de negative sider kan man se tendenser til fænomenet informationsoverload i svarene til Spørgsmål 6,1 og 6,5, da en stor del af respondenterne mener, at de modtager for meget information pr e-mail (62 %) og at de føler der er et pres for at de skal vide alt om alle sager (65 %).

Der var også en stor del af medarbejderne, der ikke føler de er tilstrækkeligt rustet til at anvende de digitale værktøjer. 59 % siger de kun delvist er godt nok rustet og 11 % siger klart

nej. Dette ser vi som et stort problem for staten da netop forvalternes IT kundskaber og viden om arbejdsgangene nævnes i vores teori som vigtige forudsætninger for at man reelt kan opnå effektivitets forbedringer.

Da vi spurgte om stikord der beskrev hvordan de forstod begrebet effektivitet i forhold til deres arbejde, fik vi en del besvarelser. Udtalelserne mener vi primært beskæftiger sig med effektivitet som hvad vi opfatter som kvalitet og produktivitet, bl.a.:

<i>Effektivitet må udtrykke hvor meget af det der laves, som rammer rigtigt første gang - modsat ineffektivitet, hvor tingene skal laves om en, eller flere gange. Hvis alt hvad jeg laver glider glat igennem og ikke skal rettes er min effektivitet høj.</i>
<i>kvalitet som en "defineret grad af ufuldkommenhed"</i>
<i>overblik, prioritering, præcise tilbagemeldinger NB: et væsentligt problem ved IT-behandling er, at hver enkelt dokument bliver lavet i alt for mange udkast - fordi det er så nemt at skrive om og til. Dvs. sagsbehandlingen er i praksis blevet hurtigere, men også mere omfattende end før. Det er sværere at skaffe sig et overblik over en sag i det elektroniske arkiv end ved at bladre en gammeldags mappe igennem. Større tidsforbrug</i>
<i>Man kan løse samme opgaver på kortere tid</i>

Respondenterne i besvarelse 3 & 4 knytter sig meget til produktivitet, da det at løse de samme opgaver på kortere tid vil få dem til at producere mere og det kan give større tidsforbrug, da der bliver lavet langt flere udkast og der med bliver produceret flere sider.

Samtidigt må udsagn 1 tages som et udtryk for, at respondenterne kobler effektivitet og kvalitet, hvis noget glider glat igennem og ikke skal rettes må det dreje sig som arbejde af høj kvalitet. I besvarelse 2 bruger respondenterne direkte ordet kvalitet i sin besvarelse.

Men der er også udsagn som: ”kortere og hurtigere sagsgang fri for fysiske arkiver” & ”Effektivitet = koncentration og prioritering”. Disse udsagn kobler sig til styring og arbejdsdisciplin. Det første skaber effektivitet ved eliminering af spildtid i og med at materialeindsamling i fysiske arkiver bliver overflødiggjort, og det andet at ressourcerne bliver brugt på de korrekte sager.

## 4.5 Fejkilder og Refleksioner

Af fejkilder i vores stikprøve kan nævnes vi ikke har kontrol med hvem der besvarer spørgeskemaet ud over en udvælgelse af hvilke kontorer der modtager spørgeskemaet. Altså har vores udvalg af respondenter været en blanding af tilfældigt udvalg og klyngeudvalg, vi har bevidst udvalgt en bestemt gruppe fra en specifik arbejdsplads men den mere præcise

udvalg af enkeltpersoner har været overladt til tilfældighederne. Disse udvalgsmetoder skulle ifølge Merete Boolsen (Boolsen 2004: 67) være med til at tilskynde et repræsentativt udsnit. Vores aldersfordeling med en del respondenter der er født i 1980 og fremefter antyder over for os at disse personer er studentermedhjælpere. Dette anser vi dog ikke som det helt store problem, da vi antager at studentermedhjælperne er akademisk uddannet og deltager i det almindelige arbejde på kontoret.

Da vi har udsendt vores spørgeskemaer via e-mail, først til kontorets sekretær der så har sendt det videre til resten af kontoret, kan vi ikke vide hvilken situation respondenterne har været i da de besvarede spørgsmålet, om de har kedet sig eller har følt sig afbrudte. Fordelen ved e-mailen er dog at vi ikke direkte har afbrudt dem, da de har kunnet besvare spørgeskemaet på et tidspunkt der passede dem. Vi kan heller ikke på nogen måde være sikker på hvem der egentligt har besvaret vores spørgeskema, da vi ikke har været i direkte kontakt med dem.

Da vores målgruppe er akademikere i ministerier har vi ikke de normale problemer med e-mail spørgeskemaer, hvor der er nogen grupper af befolkningen der har større adgang til Internettet. Alle i vores målgruppe i kraft af deres arbejde haft adgang til Internettet og har en vis erfaring i brug af computere.

En naturlig fejlkilde, der næsten altid er til stede ved spørgeskemaundersøgelser er at vi ikke kan vide hvordan respondenterne har forstået vores spørgsmål, men på den anden side har det også sikret at alle respondenter har modtaget præcist de samme spørgsmål formuleret ens. Set i forhold til stikprøve undersøgelse via for eksempel telefoninterview, hvor man ikke kan være sikker på at spørgsmålene er ens formuleret hver gang (Boolsen 2004).

Når vi reflekterer over vores spørgeskema og indsamlede svar, kunne vi i lyset af senere empiri forståelse godt tænke os at vi havde stillet spørgsmål til hvordan de oplevede påvirkningen af deres arbejdsgange, om hvor villige de var til at få deres arbejdsgange omlagt. Dette kunne have hjulpet os til nogle bedre indsigter i hvilke effekter digitaliseringen har og hvor villige de er til at omstille sig for at opnå effektivitetsforbedringer.

## **4.6 Opsamling på statistiske vurderinger og spørgeskemaundersøgelsen**

Samlet giver de to undersøgelser et billede af, at der i staten sker en produktivitetsudvikling der ikke nødvendigvis medfører effektivitet og flere gange er i modstrid med forvalternes ønsker om kvalitet. Når man sammenholder statens statistik med forvalternes svar i spørgeskemaet, omkring hvorvidt forvaltningen er blevet mere effektiv, er svarene fra forvalterne der har været ansat mere end 10 år interessante. Her svarer ca. halvdelen at den

ikke er blevet mere effektiv som følge af digitaliseringen, hvilke passer godt på en del af målingerne fra statens statistik hvor for eksempel sagsbehandlingstiden ikke er blevet kortere og antallet af papir sager ikke er faldet.

Ifølge vores spørgeskema er der kommet en stigende sagsmængde med digitaliseringen. Hvis dette skal holdes op imod statistikkens udsagn om at andelen af papirløse sager er uforandret, kunne det tyde på, at selv om effektiviseringen måske gør det nemmere at behandle sager, bliver det ikke medtænkt i arbejdsprocesserne. Selv om der kommer flere sager kommer der ikke en større andel papirløse sager, hvilket tyder på at fordelene ved de digitaliserede sager ikke udnyttes.

Et andet paradoks der går imod teoriernes anbefalinger om at omligge arbejdsgangene er at en af de mest benyttede digitale services er elektroniske blanketter. Der er set mange eksempler på at elektroniske blanketter blot er papirblanketten overført til et digitalt system, hvor man ikke reelt har omlagt arbejdsgangene.

Et af de store punkter hvor forvalterne i vores spørgeskema var negativt stillet over for digitaliseringen er at de ikke føler sig rustet og uddannet til at anvende de digitale værktøjer. Denne manglende uddannelse af forvalterne nævnes også som et problem i både uddannelsesministeriets gamle IT strategiplan og i Danmarks Statistik.

Samlet viser vores spørgeskemaundersøgelse og statistikken fra staten positive forventninger til digital forvaltning, men identificerer også en række punkter hvor udviklingen enten er gået for hurtigt eller halter på anden vis. Af de positive forventninger og erfaringer kan opsummeres at der generelt blandt forvalterne er en holdning til at de digitale værktøjer øger kvaliteten af deres arbejde og gør det nemmere. Halvdelen af forvalterne mener også at forvaltningen er blevet mere effektiv efter introduktionen af de digitale hjælpemidler. I Danmarks Statistik nævnes at 81 % af myndighederne har opnået bedre faglig kvalitet og 59 % har fået frigjort ressourcer.

Et af de største problemer som vores undersøgelse afdækker at forvalterne ikke føler sig godt nok rustet til at benytte de nye digitale hjælpemidler, at de ikke har tid nok til at løse deres opgaver på et tilfredsstillende niveau (Hvad der nok ikke er noget nyt) og at forvalterne føler at der er et pres for at de skal vide alt om alle sager og i den forbindelse at de modtager mere information end de kan overskue og dermed oplever hvad der populært kaldes ”Informations overload”.

Statistikken taler ikke så meget om negative konsekvenser men mere om barrierer for digital forvaltning. Her identificerer de den største barriere som frigørelse af ressourcer i organisationerne til at implementering og udvikling af værktøjer til digital forvaltning. På de næste mange pladser ligger problemer med at integrere eksisterende systemer og mangler på fælles løsninger og standarder.

Mangel på politisk vilje og modstand blandt medarbejderne kommer som nogle af de sidste punkter på listen over betydelige barrierer (Hvilket betyder at det ikke er et af de større problemer), hvilket passer godt med vores resultater hvor forvalterne generelt er meget positive over for digital forvaltning.

## 5.0 Analyse

Vi opstillede i problemfeltet to hypoteser som igennem opgaven har fungeret som referencepunkter. Vi gør her rede for, hvorledes vi igennem opgaven har behandlet hypoteserne og hvad der er kommet ud af det.

Hypotese 1 lød:

- Digitaliseringer giver ikke automatisk effektivisering og en ensidig fokusering herpå kan have negative konsekvenser for administrationen.

Denne første hypotese har givet os anledning til gennemgående at diskutere begrebet ”effektivitet”. Vi så at effektivitet, er et vanskeligt begreb som kan have tvetydig betydning og som ofte i litteraturen bliver anvendt i flæng uden en klar definition af hvad der menes. Den primære anvendelse af effektivitet dækkede dog over at gøre tingene ”hurtigere og billigere”. Dette kommer vi ind på senere. Desuden gav hypotese 1 os anledning til at beskæftige os med produktivitetsparadokset. Dette gav os teoretisk forståelse for vores undren over at massive investeringer i IT ikke uden videre giver kontante gevinster. Både strategierne og Rambøll rapporten kommer ind på dette fænomen, som vi således kan betragte ud fra en teoretisk baggrund.

Hypotese 2 lød:

- Ensidig fokusering på effektivisering og procedure giver anledning til en meget NPM baseret styring og opfattelse af digitaliseringsperformance med blandt andet benchmarking. Dette kan i et endnu større og langsigtet perspektiv virke hæmmende for redefinering af forvaltningsbegrebet til et mere serviceorienteret begreb.

Hypotese 2 gav os anledning til at tage fat på det statslige styringsaspekt. Vi ønskede netop at kunne forstå styringsparadigmet i en teoretisk kontekst, for også at kunne anskue hvorledes styringsproblemer opfattes, hvilke årsagsforklaringer der gives og hvordan løsningsmodeller bliver tilrettelagt. Her kommer NPM teorien ind med en forståelsesramme der dækker alle disse spørgsmål, således som strukturen i selve dokumentanalysen også ligger op til.

Desuden giver hypotese 2 anledning til at kigge på ændringer i styringen af den offentlige forvaltning. Digitaliseringsstrategierne giver udtryk for en bekymring der retter sig imod fremtiden, idet der tilsyneladende er brug for markante ændringer af den offentlige forvaltning for at kunne tilfredsstille borgerne i fremtiden. Det er for os interessant, at et af værktøjerne i NPM, benchmarking, kan tænkes at virke hæmmende på udviklingen af den digitale forvaltning, idet benchmarking i nogen grad kan opfattes som en statisk måling af enkelt

parametre i den digitale forvaltning, i stedet for at åbne for nyskabelse og 'revolutionerende' nytænkning. Dette kommer vi ligeledes ind på i den følgende analyse.

Så vidt vores hypoteser. I forbindelse med vores dokumentanalyse og de statistiske data er vi desuden kommet frem til en hel del viden og konklusioner. Mere specifikt ønsker vi at diskutere på opsamlingerne at de to tidligere analyserende dele og kombinere det med konklusionerne på rapporten fra Rambøll. Her trækker vi desuden på vores teoretiske erkendelser. Vi behandler nu disse erkendelser analytisk i diskussionen, som er bygget op omkring to analyse spørgsmål der omhandler henholdsvis styrings- og effektivitetsperspektivet samt fremtidsperspektivet.

Analysespørgsmål 1: Hvilke styringsteknikker bygger strategierne på og hvilke effekter har dette?

Vi ser gennemgående i den behandlede litteratur (strategierne), at New Public Management spiller en væsentlig rolle i digitaliserings- og effektiviseringsstrategierne for den offentlige sektor. For det første kan vi i vores dokumentanalyse se en tendens til, at der er placeret et stort ansvar på professionelle ledere som skal gå forrest for at sørge for at effektiviseringen og digitaliseringen bliver gennemført i forvaltningen. Strategierne kendetegner tydeligt en hands-off tilgang og ikke mindst rammestyringsprincippet hvor ansvaret for implementering bliver lagt ud til de specifikke ministerier via anbefalinger, betyder at myndighederne selv kommer til at stå med ansvaret for selve implementeringen.

Dette er en tydelig NPM tilgang hvor der fokuseres på professionel ledelse og hands-off styring. I indsats område 3 nævnes der også outsourcing af visse funktioner som en vej til bedre service.

Indsatsområde 1 om sikring og måling af realiseringen passer direkte ind i Hoods andet hovedbegreb i NPM (Klare mål og benchmarking metoder), hvor man skal kunne drage ledere og institutioner til ansvar, og ved at opsætte klare og målelige mål vil det være nemmere for forvalterne at arbejde effektivt for at opfylde disse mål. Dette viser at dele af vores teori kan have en del negative konsekvenser.

Denne benchmarking tendens er ikke lige tydelig i alle vores kilder. Rambøll-rapporten vægter benchmarking undersøgelser og forberedelsen til disse som en væsentlig komponent af forbedret og mere effektiv service, da man så kan måle og veje den service der bliver leveret.

Kritisk set skal man dog huske, at Rambøll Management sælger benchmarkingundersøgelser som ydelser, så deres meget pro-benchmarking analyser kan nemt være farvet af dette.

Det offentliges strategi vægter dog også dette punkt højt. Det er nemlig en central del af indsatsområde 1, at realiseringen af digitaliseringen bliver målt, både i effektivitet og brugertilfredshed. Dette skal hjælpe myndigheder så de bedst mulig opnår deres mål.

Som nævnt i vores dokumentanalyse beskæftiger udenrigsministeriet sig også med benchmarking. Der for eksempel skriver:

*”Kvalitative undersøgelser skal sikre bedst mulig udvikling af de digitale redskaber”.*

De beskæftiger sig dog mere med at undersøgelserne skal være med til at udvikle deres arbejdsgange og værktøjer og ikke, som de to første rapporter ligger op til, at de skal være med til at styre hele service udviklingen og hvorhen den skal styres imod.

Som det tredje hovedbegreb i NPM fordrer, er der stor fokus på output i det offentliges strategi, som vist i pejlemærke 1 og 2. De satser meget på at resultaterne er synlige for de forskellige brugere, såsom borgere og virksomheder.

Som det sidste er effektiviseringsstrategierne, som digitaliseringen udspringer fra et klart udtryk for det sidste hovedpunkt i New Public Management der drejer sig om større disciplin i de offentlige udgifter, blandt andet ved hjælp af besparelser og effektivitetsforbedringer.

Der hvor der er den største diskrepans imellem Rambøll rapporten og de to statslige rapporter er på området om hvor store ændringer der skal gennemføres i det offentlige. I Rambøll rapporten bliver der argumenteret for at hele den offentlige service skal lægges om for bedst muligt at høste gevinsterne ved den digital forvaltning. De to vigtigste punkter er at servicen skal tage udgangspunkt i den enkelte bruger og det offentlige skal være villige til at nedlægge nogle kontaktformer for at dirigere brugerne væk, fra for eksempel telefonisk kontakt (der skulle nedlægges for opgaver hvor det ikke er strengt nødvendigt) over til selvbetjening via Internettet. Derved skal myndighederne ikke bruge ressourcer på at opretholde redundante kontaktformer og kan derved frigive mange ressourcer.

Det offentlige og udenrigsministeriets rapporter vil også gerne som vist i dokumentanalysen, udvikle services med brugeren i centrum, men de har en tendens til at videreudvikle på eksisterende services, f.eks. under pejlemærke 3 bruger de en del tid på elektroniske blanketter. Dette er en direkte digitalisering af en gammel arbejdsgang. Ofte burde udfyldelsen af en blanket ikke være nødvendig, da den information den skal udfyldes med

allerede eksisterer elektronisk. Derfor ser vi dens anbefalinger som værende evolutionsbaseret i stedet for revolutionerende, således som i Rambøll rapporten.

Hvis vi sammenholder dette med Digital-Era Governance artiklen (Dunleavy 2005), så er forslagene i Rambøll rapporten klart bedst til at udvikle en offentlig sektor der kan udnytte mulighederne i den digitale fremtid. Vi ser at Rambøll forslår at forholdet imellem borgeren og forvaltningen bliver genfortolket med de nye kanaler, hvor der er fokus på hvorledes borgernes behov bedst bliver løst, hvor alle unødvendige skridt bliver fjernet og man ikke er bange for at ændre i kommunikationsformerne. Disse forslag stemmer meget overens med forslag 2 i artiklen, hvor den offentlige sektor skal fokusere på behovsbaserede helhedsløsninger. Dette er et punkt som den traditionelle NPM teori ikke tænker særligt meget i. Godt nok skal borgerne behandles som kunder, men der er ikke en udpræget kundeorientering i udviklingen af ydelser, der er nærmere, som tidligere nævnt en stor risiko for at de offentlige ledere tror, at det de udbyder automatisk er det kunderne vil have. Vi ser her en stor risiko for, at det ikke er muligt med den nye strategi fuldt ud at kunne opnå fordelene ved ydelser med borgeren i centrum, da strategien stadig baserer sig på gamle NPM ideer omkring administrationens rolle.

Rambøll rapporten er også meget enig med Dunleavy m.fl. om hvordan den offentlige struktur skal udformes. DEG kalder på reintegration af de offentlige institutioner til brugbare pakker og Rambøll rapporten kalder på centralisering af de offentlige institutioner således at både kvaliteten bliver øget og prisen minimeret. Dette er en direkte modsætning til den traditionelle NPM styring, hvor det netop går ud på at dele de offentlige institutioner op i så mange dele som muligt, da de så ifølge NPM teorien nemt kan styres og konkurrere imod hinanden. Netop dette synspunkt kritiserer forfatterne af DEG artiklen voldsomt da de mener det skaber en opsplittet sektor som ikke kan samarbejde omkring større problemer der kræver kollektivhandlen. Her mener vi at strategierne er godt med på at skabe centraliserede ydelser der kan høste stordriftsfordele.

En anden stor forskel på NPM og DEG er deres fokus på IT. I NPM ses det meget som et værktøj, der kan bruges til at måle og kontrollere det arbejde der bliver udført, hvor det i DEG er en integreret del af de ydelser der bliver leveret. Vi analyserer os her frem til at strategien her et ambivalent forhold til dette, hvor de gerne vil udvikle nye ydelser hvor digitaliseringen er central, men alligevel udvikler videre på gamle ydelser, såsom digitaliseringer af blanketter.

Som det sidste fokuserer NPM meget på stærke ledere der skal have frie hænder til at styre deres afdelinger. Denne form for styring ønsker DEG at få afskaffet da de mener den

nedbryder det såkaldte ”Public Service Ethos” og gør forvalterne mindre egnede til at levere ydelser med borgeren i centrum.

For at sammenholde strategiteksterne og spørgeskemaet, kan det til start siges at både forvalterne og strategierne deler et diffust effektivitetsbegreb. Forvalternes svar til hvad effektivitet er for dem giver en lang række forskellige svar, hvor kun nogle af dem er relateret til øget service kvalitet og frigørelse af ressourcer.

*”Effektivitet må udtrykke hvor meget af det der laves, som rammer rigtigt første gang - modsat ineffektivitet, hvor tingene skal laves om en, eller flere gange. Hvis alt hvad jeg laver glider glat igennem og ikke skal rettes er min effektivitet høj”.*(Respondent fra spørgeskemaundersøgelsen)

Hvilket vi tolker som produktivitet, men baseret på en kvalitetsmæssig 0-fejls kultur.

Vi er flere gange stødt på produktivitetsparadokset. Dette begreb har vi allerede diskuteret betydningen af, men hvor passer produktivitetsparadokset ind i diskussionen om forventningerne til effektivitet, produktivitet og de afledte effekter heraf?

I det følgende forholder vi os analyserende til detaljerne i produktivitetsparadokset jf. Landauer, Gjerding og Brynjolfsson.

Forventningerne til ny teknologi fra ledelsens side ofte uklare og når de er klare er det svært at måle resultaterne, da ny teknologi kræver nye former for målinger (Landauer 1995). En af de primære begrundelser for produktivitetsudfordringerne er at implementering af ny teknologi i en organisation kræver en lang indkøringsperiode og tid til kostbar uddannelse af brugerne. Derfor vil introduktionen af ny teknologi ofte give en økonomisk og effektivitetsmæssig stagnering og muligvis endda et fald i effektiviteten. (Landauer 1995).

Gjerding nævner tre problemtyper ved implementering af ny teknologi i organisationer.

For det første nævner han de rent tekniske problemer med at få teknologien til at fungere på en hensigtsmæssig måde og at integrere den med resten af organisationen. Dette hænger sammen med, at organisationerne ikke gør sig klart hvad det er de køber inden de køber det.

For det andet skyldes problemer at medarbejderne ofte ikke besidder kompetencerne og interessen til at anvende den nye teknologi (såsom forvaltningsrelaterede håndteringsprogrammer, projektstyring og økonomistyring). Det er det problem der oftest

blev nævnt i Gjerdings undersøgelse. Vi ser at han påpeger medarbejderkvalifikationer som en af de vigtigste parametre for vellykket implementering af informationsteknologi.

Det tredje problem er ifølge Gjerding det organisatoriske element med koordinering af arbejdsprocesserne. Investeringer i højteknologi giver ikke nødvendigvis de store produktivetsgevinster hvis de benyttes isoleret til at spare arbejdskraft eller til at øge tempoet i en isoleret arbejdsproces. I Gjerdings undersøgelse blev de ofte gjort opmærksom på, at investeringer i teknologi ofte bliver udført for at løse problemer, der er opstået på grund af manglende eller dårlig kommunikation i mellem afdelinger. Deres undersøgelse peger på, at de virksomheder der har størst problemer med indførelsen af ny teknologi er dem der forsømmer at kombinere tekniske fornyelser med organisatoriske ændringer. Herunder altså tilpasning af arbejdsgange, uddannelse og koordinering af opgaver. Som Brynjolfsson skriver:

*”The findings has engendered the hypothesis that IT tends to reinforce existing management approaches, helping well organized firms succeed but only further confusing managers who have not properly structured production in the first place”* (Brynjolfsson 1993: 70).

Den ovennævnte diskussion behandler i særdeleshed de strukturelle betingelser for succesfuld implementering af IT i en organisation. Vi kan på den baggrund se at betydningen af, en målrettet og afklaret ledelse, som til fulde har gennemtænkt de forventninger og ledelsesmæssige opgaver, der skal til for at opfylde et politisk ønske om digital forvaltning, er vital. I særdeleshed drejer det sig om grundlæggende ændringer af arbejdsgange og ikke mindst en vedvarende uddannelse af de brugere som skal drive forvaltningen.

Dokumentanalysen viser i den skematiske oversigt nogle betydelige diskrepanser. Ikke mindst imellem strategierne og den noget mere frisindede konsulentrapport. Vi ser at problemopfattelserne i strategierne primært er baseret på en fremtidig nedskæring. Rambøll rapporten derimod baserer sig noget mere på en grundide om, at man med fordel kan redefinere forvaltningsbegrebet, for på den måde at leve op til forventningerne fra slutbrugerne.

På den måde ser vi derfor med udgangspunkt i dokumentanalysen, at idet der er to vidt forskellige problemopfattelser samt årsager hertil imellem strategierne og konsulentrapporten, så vil løsningsmodellerne også være vidt forskellige, jf. den skematiske oversigt i dokumentanalysen. Dette er tankevækkende set i lyset af at strategierne er markante pejlemærker for øvrige myndigheders planlægning af digital forvaltning. Hvorvidt dette er

positivt eller negativt kan diskuteres, men under alle omstændigheder ser vi at problemopfattelsen har afgørende betydning. Tidligere konkluderede vi dog, at det offentlige digitaliseringsstrategi havde karakter af at være evolutionsbaseret i dets udvikling af den digitale forvaltning, mens konsulentrapporten var revolutionsbaseret.

Ser man den sidste mulighed (den revolutionære) som en løsning vil der også opstå en række konsekvenser for aktørerne i forvaltningen. Det vil således ikke længere være forvalteren der skal være i centrum for udviklingen med borgeren, hvilket formentligt kræver et opgør med den traditionelle institutionelle opfattelse af forvaltning, dvs. at forvaltningen ikke længere er til for forvaltningens skyld, men for en kunde (borgeren og virksomheden).

Dette kan derfor rejse spørgsmålet: Hvor meget og hvor hurtigt ønsker man udviklingen i den digitale forvaltning skal gå?

Analysespørgsmål 2: Hvilke muligheder ligger der i digitaliseringen for at revolutionere den offentlige sektor og hvordan bliver disse mål påvirket af de i spørgsmål 1 afdækkede effekter?

Samfundsperspektivet er meget fremtrædende i Rambøll rapporten, de forstiller sig et nyt paradigme kaldet Digital Service, i stedet for Digital Forvaltning, der skal ændre den offentlige sektor og hvordan brugerne interagerer med denne. Her har de to statslige rapporter ikke de store samfundsperspektiver, ud over at gøre den offentlige sektor billigere i drift og gøre den i stand til at give bedre service.

Hvad der er lidt overraskende for os, er at ingen af rapporterne beskæftiger sig specielt meget med forvaltersiden af digitaliseringen. Rambøll rapporten beskæftiger sig mindst med forvaltersiden, hvor det offentlige rapport har lidt mere og udenrigsministeriets rapport har mest om forvalterne, men stadig ikke voldsomt meget. Der bliver brugt mest tid på at ledelsen skal gå forrest i digitaliseringen og fremgå som et godt eksempel. Udenrigsministeriets strategi beskæftiger sig dog med, at det er vigtigt at uddanne forvalterne. Deres strategi er at uddanne såkaldte ”superbrugere”, der så skal hjælpe og uddanne deres kolleger. Der er meget lidt direkte omkring hvordan forvalternes hverdag bliver påvirket af digitaliseringen.

Sammenholder vi dels samfundsperspektivet og dels forvalterperspektivet forekommer mulighederne for en digital forvaltning at være uløseligt bundet sammen. Ud fra et politisk synspunkt ser vi en reorganisering af den offentlige forvaltning som værende båret af visionære ideer. Spørgsmålet er hvorvidt vores spørgeskemaundersøgelse af forvalterne og deres tilsyneladende positive indstilling til den digitale forvaltning, kan kombineres. Store

institutionelle forandringer i staten kan skabe så meget uro blandt de ansatte at det ”gode” formål drukner og viljen til forandring forsvinder. Dette er f.eks. sidst set med flytningen af et af Skat’s regionale kontorer til Ringkøbing. Her var formålet tilsyneladende at samle kompetencer og ressourcer med henblik på at kunne yde en bedre service og derved indirekte forbedre arbejdsforholdene for de ansatte.

På denne måde hænger politiske ønsker og forvalteres offervilje sammen i en kamp for at yde bedre service. Således kan der trods af åbenbare digitale forbedringer i fremtiden tænkes at være udefrakommende problematikker som kan spænde ben for en omfattende implementering af digital forvaltning.

## 6.0 Konklusion

Vi har set at det digitale tema er enormt omfattende og at vi trods alt næppe har dækket alle aspekterne. Med vores fokus på styring og forvalteren, opstillede vi dog følgende problemformulering:

*Hvilken effekt forsøger strategierne for digitalisering at udøve på den statslige administration og hvad udfordrer den digitale fremtid for den offentlige sektor?*

Indledningsvist har vi undervejs opnået nogle erkendelser som vi her ønsker at påpege. Erkendelserne sammenholdt med vores delkonklusioner besvarer problemformuleringen.

I vores spørgeskemaundersøgelse konkluderer vi, at forvalterne generelt er meget positivt stemt over for digitaliseringen og at de mener det gør deres daglige arbejde nemmere. Vi kan dog samtidigt se på respondenternes besvarelser, at de ikke mener de bliver ordentligt uddannet eller informeret til at bruge de digitale værktøjer, hvilket vi anser som en af de største udfordringer for digitaliseringsprocessen i den offentlige forvaltning. Set i forhold til andre undersøgelser, som for eksempel undersøgelsen fra Danmarks Statistik, er det unikt at forvalterne er positive over for digitaliseringen på trods af at statistikken angiver modvilje fra medarbejderne som et større problem.

Dokumentanalysen viser, som forventet, at udenrigsministeriet strategi ligger tæt op af statens og at den dominerende bevægegrund for de foreslåede ændringer er besparelser som konsekvens af nedskæringer. Deres styringsbegreber er primært baseret på en stærk ledelse der kan gå forrest. Strategierne indeholder også en del hensigtserklæringer om at der skal leveres bedre ydelser til borgerne, uden at de dog kommer direkte ind på hvorledes dette skal gøres. Rambøll rapporten har en del forslag til hvordan man rent praktisk skal levere bedre ydelser, men flere af deres forslag er inkompatible med det der foreslås i statens strategier. I rapporten foreslås et generelt ”løft” af den offentlige sektor for fuldkommen at omlægge hvordan ydelserne bliver leveret.

Vores styringsteori har givet os mulighed for at forstå styringen af den offentlige sektor. New Public Management har vist sig at være et dominant styringsværktøj i den offentlige forvaltning. Vi har med vores teoretiske optik genkendt stærke kendetegn for NPM i dels styringsmæssige og ideologiske kontekster igennem opgavens empiri, herunder særligt i digitaliseringsstrategierne. Vi kan ikke vurdere samtlige positive og negative effekter af dette, men kan dog konkludere, at NPM ikke entydigt har nogen udpræget positiv effekt på

implementeringen af digital forvaltning. Dette skyldes primært (jf. Landauer og Den Digitale Taskforce), at der er behov for en central styring af den overordnede digitaliseringsarkitektur, med henblik på at opnå stordriftsfordele og for udveksling af information og samarbejde på tværs af offentlige institutioner. Samtidig påpeger Dunleavy i Digital-Era Governance at NPM benytter styringsmetoder der modarbejder en egentlig fornyelse af den offentlige sektor.

Vi har igennem opgaven ikke kunnet dokumentere nogen præcis afklaring på begrebet effektivitet. Dette skyldes at vores empiri i høj grad anvender begrebet i flæng, uden at præcisere hvad det rent faktisk betyder. Brugen af begrebet i strategierne er derfor problematisk, idet vi kan konkludere at begrebet er altdominerende i forhold til de mål der ønskes opnået igennem digital forvaltning, og at det paradoksalt nok derfor giver anledning til en omfattende forvirring i forhold til ledelses- og forvaltningsmæssige principper. Dette gælder særligt i forhold til kvaliteten af det offentliges arbejde.

Som vi har vist i vores dokumentanalyse og analyseafsnittet er det primære udgangspunkt for digitaliseringen i statens strategier besparelser og nedskæringer, hvilket ligger naturligt i NPM tilgangen. I vores opfattelse er dette en stor mangel på visioner og kan virke kontrært, da en fokusering på besparelser kan forårsage, at de nemme løsninger bliver valgt frem for gennemgribende ændringer der kan ændre systemet til at levere bedre og billigere services som er skræddersyet til brugerne. Det kan også indvirke negativt på forvalternes motivation til at tage de nye systemer til sig. I vores opfattelse peger disse strategier hen på en offentlig forvaltning, der kun ændrer sig modvilligt og langt hen af vejen vælger de simpleste digitaliseringsløsninger, som ikke skaber gennemgribende forbedringer for borgerne.

Som vi er kommet frem til i analysen, er manglende uddannelse et af de vigtigste punkter hvor strategierne er mangelfulde. Vores teori omkring implementering af IT i organisationer viser at uddannelse og motivering af de ansatte, er en af de vigtigste forudsætninger for at det bliver en succes. Samtidigt viser vores spørgeskemaundersøgelse at motivationen blandt forvalterne ikke fejler noget, de er positivt indstillet, men de mener ikke at de har modtaget nok undervisning i at anvende værktøjerne optimalt.

Hvorledes den digitale fremtid udvikler sig, afhænger af en lang række faktorer, herunder især hvor meget forandringsvilje der er hos de forskellige involverede parter (politikkerne, forvalterne og borgerne). Som vi har set i analysen, har der været store gevinster at hente ved lovindgreb, som for eksempel Nemkonto. Politisk vilje er på den baggrund formentlig den vigtigste parameter for at man får succes med større ændringer af forvaltningen. Samtidigt

kræver det en omfattende indsats for at motivere og undervise forvalterne så ændringerne også bliver indtænkt i det daglige arbejde. Som det sidste kræves der også at borgerne er villige til at ændre deres kontakt med og krav til forvaltningen.

Altså, samlet set: Vilje og mod til forandring!

## Litteraturliste

### Bøger

**Boolsen**, Merete (2004) *Fra spørgeskema til Statistisk analyse*. C.A. Reitzels Forlag.

**Gjerdning**, Allan et al. (1990) *Den forsvundne produktivitet*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.

**Jørgensen**, Torben & Melander, Preben. (1999) *Livet i offentlige organisationer*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.

**Klausen**, Kurt Klaudi et al. (2001) *Modaniseringen av offentlig sektor – New Public Management i praksis*. Oslo Universitetsforlaget. Side 24 – 74.

**Landauer**, Thomas K. (1995) *The Trouble with Computers*. The MIT Press.

Lynggaard, Kennet et al. (2007) *Teknikker i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag. Side 222-240.

**Poulsen**, Birgitte. (2004) *Nye tider, nye roller?*, Jurist og Økonomforbundets Forlag.

**Winter**, Søren (1994) *Implementering og Effektivitet*. Systime.

### Artikler

**Brynjolfsson**, Erik. (1993) *The productivity paradox of information technology*.

Communications of the ACM Vol 36 nr 12.

**Dunleavy**, Patrick et al. (2005) *New Public Management is dead – long live Digital-Era Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access.

**Hood**, Christopher. (1991) *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, vol. 69: side 3-19.

**Janssen**, Davy et al. (2004) *If you measure it they will score*. Information Polity 9 (2004) side 121-130.

### Rapporter og Strategier

**Rambøll**. (2006) *IT i praksis 2006*. Rambøll Management A/S

**Strategi for Digital forvaltning 2004 – 2006** (2004), Den digitale Taskforce.

**Udenrigsministeriets IT strategi 2004 – 2007** (2004), Udenrigsministeriet.

**På vej mod en kvalitetsreform** (2006), Regeringen

**Den offentlige sektors brug af it 2006**. (Statistik 2006), Danmarks statistik.

## Litteratur til ”Nye Styringsformer – kreativitet, kamp eller kaos”

### 1. gang: Introduktion og Governance ved Karl Löfgren (KL) 12/2

#### Litteratur:

- Peter Bogason (2006) *Networks and Bargaining in Policy Analysis*, i B. Guy Peters & Jon Pierre Handbook of Public Policy, London: Sage, side 97 – 114. (17 sider).
- Renate Mayntz (2004): *New Challenges to Governance Theory*, side 27-41 i Bang, H (ed.) ‘Governance as Social and Political Communication’, Manchester University Press, (14 sider).
- Mark Bevir & R.A.W. Rhodes (2004): *Decentring British Governance: from Bureaucracy to Networks* side 61-79 i Bang, H. (ed.) ‘Governance as Social and Political Communication’, Manchester University Press, under udgivelse 2004. (18 sider).
- Colin Hay (1998): *The Tangled Webs We Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking*, side 33-51, i David Marsh (ed.) ‘Comparing Policy Networks’, Buckingham: OUP. (18 sider).

### 2. gang: Governmentality ved Peter Triantafillou (PT) 19/2

#### Litteratur:

- Mitchell Dean (1999): *Governmentality – Power and Rule in Modern Society*, London: Sage Publications, pp. 9-39 (30 sider)
- Michel Foucault (1991) ‘Governmentality’, in: G. Burchell, C. Gordon and P. Miller. eds. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, pp. 87-104 (18 sider)
- Nikolas Rose (1999) *Power of Freedom – Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 137-166 (30 sider)

### 3. gang: Anti-administration ved Kåre Thomsen (KT) 26/2

#### Litteratur:

- Egon G. Guba & Yvonne S. Lincoln. (1994) Competing paradigms in qualitative research. Side 105-117. In Norman Denzin & Yvonne Lincoln. *Handbook of Qualitative research*. Sage, (12 sider)
- Roland Barthes (1977) *Image music and text*. Fontane Press. Side 142-164 (22 sider)
- David John Farmer (2001) Mapping antiadministration: Introduction to the symposium. *Administrative Theory & Praxis* 23 (4), pp. 475-492 (17 sider)
- Patricia M. Patterson (2001) Imaging anti administration’s ant-hero (Antagonist? protagonist? Agonist?) *Administrative Theory & Praxis*, 23(4), pp. 529-540 (11 sider)

### 4. gang: Netværksstyring ved KL 5/3

#### Litteratur:

- David Thacher (2004) *Interorganizational Partnerships as Inchoate Hierarchies*, ‘Administration & Society’, 36(1), sider 91-127. (36 sider).
- J.A de Bruijn & A.b. Ringeling (1997) *Normative Notes: Perspectives on Networks*, i Walter J.M. Kickert, et al. (eds.) ‘Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector’, London Sage, sider 152 -165. (12 sider).

Jens Hoff & Minna Melgaard (2000) *Erhvervspolitik som helhedspolitik: politiknetværker og skæbnesfællesskab I den lokale sociale økonomi*, i Henrik Bang, et al. 'Demokrati fra Neden: Casestudier fra en dansk kommune', Kbh: DJØF forlag. Sider. 165 – 194. (29 sider).

### **5. gang: Benchmarking som styringsteknologi ved PT12/3**

#### **Litteratur:**

Larner, W. and R.L. Heron (2004) 'Global benchmarking: participating 'at a distance' in the globalizing economy', in: W. Larner and W. Walters (eds.) *Global Governmentality*. London: Routledge, pp. 212-232. (21 sider)

Triantafillou, P. (2006) 'Benchmarking som normaliserende styringsteknologi', *Politica*, 38 (1): 22-39. (18 sider)

Triantafillou, P., Hansen, T. og Christensen, A. (2005) 'Benchmarking i den offentlige sektor i Danmark', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86 (2): 132-150. (19 sider)

### **6. gang: Anti-administration værktøjer ved KT 19/3**

#### **Litteratur:**

David John Farmer (1995) *The language of public administration*. Side 158-245. Alabama Press (97 sider)

### **7. gang: Netværksstyring af IT-politik' ved KL 26/3**

#### **Litteratur:**

Jon Pierre & B.Guy Peters (2006) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke: Palgrave, sid. 49 -63. (14 sider).

Patrik Hall & Karl Löfgren (2006) *Politik styrning i praktiken*, Malmö: Liber förlag, sid. 85-133. (48 sider).

Karl Löfgren (2007) The Governance of E-government: A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy, Forthcoming in *Public Policy and Administration*, (22)3. Sage Publ. (29 sider).

### **8. gang: EU og den åbne koordinationsmetode ved PT 2/4**

#### **Litteratur:**

Dermot Hodson & Imelda Maher (2001) 'The Open Method as a new mode of Governance', *Journal of Common Market Studies*, 39 (4): 719-741. (23 sider)

Haahr, J.H. (2004) 'Open co-ordination as advanced liberal government', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 209-230. (22 sider)

Triantafillou, P. (2006) 'Governing Employment Policies in the EU - Or how to be the Best Karaoke Singer', *Centre for Democratic Network Governance, Working Paper*, 2006: 2. (15 sider)

### **9. gang: Den Deluzianske krigsmaskine ved (KT)16/4**

#### **Litteratur:**

Gilles Deleuze & Felix Guattari (2003) 1227: Treatise on Nomadology:-The War Machine. Page 351-423. In "*A thousand plateaus*". Continuum

Tværfag:

**Nielsen**, Klaus (2005): Institutionel teori. Roskilde Universitetsforlag.

**Nielsen**, Klaus (2007) Institutionel Teori, tværfag OA2+SV2. Roskilde Universitet.

## **Bilag**