



Offentlig digitalisering fra drømmefabrik til policykoordination

Kandidatspeciale
Cand.soc Politisk kommunikation og ledelse
Vejleder: Justine Grønbæk Pors
Tegn / sider: 181.915 / 79,96
Afl.dato: 17.09.18

Jonatan Skovgaard Basby
joba11ad

Abstract

Present thesis explores how the Danish Agency for Digitization has come to act as a meta-coordinator on substantial transversal policy development outside the political domain of its parent ministry, the Ministry of Finance. The point of departure is the assumption that this emerged through the interlinked dynamics of the *discourse of digitization* and *the institutionalization of the agenda of digitization*. Thus, I have examined the development of these in two separate analyzes, applying the discourse theory of Ernesto Laclau & Chantal Mouffe, with regards to the conceptual formation of *digitization* in the public sector, in the first and Multiple Streams-theory, as an explanatory frame for organizational formation of the *agenda*, in the latter. Firstly, I find that the conception of *digitization* has undergone substantial transformations since 1991, from initially denoting a vague-yet-positive potentiality best pursued locally, to being conceived as very narrowly connected to enhancing efficiency and eventually coming to signifying a transition without necessarily predetermined means or aims, but inscribed on a centralized ‘common’ decision-making structure. Secondly, I find that the aggrandizement of the organization of the *agenda* can be explained through its ability to being positioned as the solution to expenditure control problems perceived by the Ministry of Finance, as well by providing a governance structure minimizing overt dissent whilst still enhancing compliance from the municipalities and other ministries involved in transversal reforms. I venture to discuss the success of the Agency of Digitization as a product of a dual hybridization of discourse and governance, which has permitted the Agency to overcome the paradoxical double bind of expectations inherent to its task, but emphasizing the ability to provide budget controls in its interactions with the Ministry, and the creative and qualitative potential of *digitization* in interactions with third parties. This, ability is enabled by the significance of the institutional positions which the Agency has strategic pursued and gained through the execution of its tasks pertaining to coordination of governance policy.

Abstract	0
1. Indledning	3
1.1 Problemfelt	4
1.2 Problemformulering og arbejdsspørgsmål	9
2. Analysestrategi og progression	10
2.1 Specialets opbygning	10
2.1.1 Argumentation	11
2.2 Analysestrategi	11
2.2.1 Analysestrategiens forudsætninger	11
2.2.2 Videnskabsteoretisk fundament	13
2.3 Diskursanalysen	15
2.4 Den institutionelle analyse	18
2.3 Metodiske overvejelser	22
2.3.1. Begrebsafklaring	22
2.3.2. Empiriske forudsætninger	23
3. Den diskursive analyse: Hvordan er digitaliseringsbegrebet blevet formet siden 1990?	26
3.1 Den begrebshistoriske udvikling	26
3.1.1 Indgangen til den digitale tidsalder (1991-2001)	26
3.1.2 Økonomisk fremgang frem mod finanskrisen (2001-2007)	32
3.1.3 Fra krisen mod fremtiden (2008-2017)	37
3.2 Diskursteoretisk perspektiv	46
3.3 Delkonklusion	49
4. Den institutionelle analyse: Hvordan institutionaliseredes digitaliseringsdagsordenen i Finansministeriet?	51
4.1 Organisering og transformationer	52
4.1.1 Den fællesoffentlige organisering	52
4.1.2 Den departementale organisering	57
4.1.3 Den decentrale organisering	62
4.2 Delkonklusion	73

5. Hvordan er Digitaliseringsstyrelsen blevet succesfuld i sin interaktion med sine relevante omverdens-aktører?	76
5.1 Digitaliseringens janushoved	77
Koordination mellem kontrol og kreativitet	79
6. Konklusion	85

1. Indledning

De seneste år er der blevet publiceret et væld af artikler og portrætter, hvori udfordringerne ved Finansministeriets (herefter FM) helt centrale position i den danske centraladministration sættes i skarpt relief: Har tænkningen i dette “magtens ministerium” inficeret politikudviklingen og rekrutteringen af offentlige chef på tværs af staten og den offentlige administration? (Loft & Rosted, 2016; dr.dk, 2017).

Siden FM sagnomspundne storhedstid under Lykketoft er der løbet en del vand under broen (Jensen, 2000; 2003). I årene der er gået har FM dog været i stand til at sætte sig igennem med bl.a. Budgetloven¹ konsolideret sin centrale placering i en række af fora, igennem hvilke afgørende beslutningsprocesser kanaliseres. Hertil kommer den tiltagende prominente forenkling- og afbureaukratiseringsdagsorden, som med dannelsen af VLAK-regeringen i 2016 har fået egen minister i FM, *Ministeren for Offentlig Innovation*² (herefter MOI).

De fleste problematiseringer af FM har fokuseret på ministeriets rolle som budgetpolitisk *playmaker* i statens maskinrum, og den øgede fokus på inkrementalistisk økonomistyring, som dette har indebåret for den offentlige sektor. Mens denne debat utvivlsomt er både interessant og nødvendig for et balanceret perspektiv på udviklingen af den offentlige administration i Danmark, mener jeg, at den i nogen grad er kommet til at skygge for en anden udviklingstrend på det finansministerielle ressortområde: FM tiltagende tilegnelse af institutionelle magtpositioner på sagsområder på tværs af statslige fagsiloer og styringsniveauer.

Jeg var i efteråret 2016 praktikant ved Kontor for Analyse og Policyudvikling i Digitaliseringsstyrelsen (herefter DIGST), som er en styrelse i FM, og beskæftigede mig der gennem et halvt år bl.a. med at skabe analysegrundlag en rammeændring for udmøntningen af kommunale handleplaner – en opgave, som direkte omhandler organiseringen af meget specifik kommunal opgaveløsning. Derigennem blev min interesse for styrelsens koordinerende funktioner vakt. I de følgende sider vil jeg redegøre for, hvorfor netop denne offentlige institution er akademisk interessant, og hvordan denne efter min overbevisning bemærkelsesværdige situation for dansk forvaltning er opstået.

¹ Lov nr 547 af 18/06/2012

² Herefter forkortet MOI

1.1 Problemfelt

I dette speciale undersøger jeg baggrunden for, at styringen af en række opgaver, nu er placeret i FMs ressort – hvor de for blot en kort årrække siden havde været utænkelige. Jeg tager afsæt i DIGST's arbejde med tværgående samtækningsopgaver i berøringsfeltet mellem det finansministerielle område og dets institutionelle omverden – og mere præcist i de tværgående samtækningsopgaver.

Disse tværgående opgaver og processer under styrelsens digitaliserings- og moderniseringssporteføljer kendetegnes ved det store antal implicerede aktører, og den relativt store afhængighed af deres compliance i alle processens faser. Opgaverne er ligeledes ofte kendetegnet af aktører, som i høj grad har mulighed for at forhale eller blokere processer, som strider mod deres interesser, da processerne ofte foregår langt fra FMs traditionelle kerneområde (jf. interview med Søren Beltofte, Bilag D: 9). Denne sårbarhed skaber en række styringsforudsætninger, der er anderledes end de, som det øvrige ministerium arbejder under.

Siden DIGST blev oprettet i 2011, er det lykkedes styrelsen at opbygge og fastholde en rolle som **tværoffentlig meta-koordinator** på en række substantielle politikområder, *der ikke kun begrænser sig til det IT-tekniske systemudvikling og implementering*, men som snarere har karakter af institutionalisering af styringskapacitet. Dette udgør omdrejningspunktet for mit speciale.

At DIGST udfylder en rolle som tværoffentlig meta-koordinator, passer ikke helt med det billede, der almindeligvis males af styrelsen – eller det billede, som styrelsen selv maler.

Avisartikler om styrelsen har typisk navne som “*Seks ud af ti har digital postkasse*” eller “*Digitaliseringsstyrelsen advarer mod SMS-fup*” eller simpelthen “*NemID kører igen*” (dr.dk, 2014; 2015a; 2015b). De artikler som kommer ud fra styrelsen har navne som “*Bedre styr på risikostyring og informationssikkerhed i staten*” eller “*Ny strategi for IT-styring i staten skal løfte kvaliteten af den statslige IT-styring*” (Frelle-Petersen, 2015; Digitaliseringsstyrelsen, 2017a).

Dette er selvfølgelig ikke helt misvisende: DIGST varetager de centrale offentlige IT-platforme. Derudover driver styrelsen store tekniske projekter som Grunddata-programmet, der “*samler de grundlæggende registreringer om Danmark og danskerne under det fælles begreb grunddata*” (Digitaliseringsstyrelsen, 2017b). Heroverfor står imidlertid en række opgaver, som kun indirekte berører det it-tekniske. Blandt disse opgaver kan nævnes:

- Sekretariatsbetjening af IT-projektrådet, der *“understøtter de ansvarlige direktionsmedlemmer bag store statslige it-projekter med rådgivning, konkrete værktøjer og systematisk risikovurdering **af alle statslige it-projekter over 10 mio. kr.** [egen understregning]”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2017c; 2017d). DIGST udformer desuden de obligatoriske statslige It-projektmodeller.
- Initiativet *Digitaliseringsklar lovgivning*, der gør det obligatorisk *“at al ny lovgivning, så vidt det er muligt, skal være klar til at kunne administreres helt eller delvist digitalt”* (Regeringen, 2017c: s.4). DIGST ejer definitionen af *digitaliseringsklar*, og rådgiver om lovskrivnings-principperne for *digitaliseringsparathed*.
- Ansvar for den fællesoffentlige digitale arkitektur, der fastsætter *“arkitekturregler, som **digitaliseringsprojekterne skal bruge** til udformningen af digitale løsninger, der skaber sammenhæng på tværs af den offentlige sektor for borgere og virksomheder.”* (Kammeradvokaten, 2017). Disse regler, samt de mere tekniske regler for begrebs- og datamodellering, er hele den offentlige sektor forpligtet til at følge pbga strategien.

På tværs af disse eksempler går det igen, at det ikke er den direkte **styring** som DIGST tilstræber, men derimod en rammesætning for andre aktørers styring. Det er administrationspolitiske opgaver med direkte indvirkning på udarbejdelse af jura og tilrettelæggelsen af arbejdsgange i andre – og formelt uafhængige – ministerier og styringslag.

DIGSTs institutionelle omverden er befolket af aktører, som styrelsen indgår i forskellige typer af afhængighedsrelationer med. Sin primære afhængighedsrelation har DIGST til FM, som “ejer” styrelsen og har formel kompetence til at disponere mandskab, nedlægge styrelsen eller fusionere den med andre styrelser. Det er desuden FM, der pålægger DIGST opgaver og forpligtelser, og som delegerer styrelsen formel kompetence til at handle. Man kan derfor sige, at styrelsens eksistens afhænger af, at man i FM fortsat oplever, at denne organisering tjener sit formål – at *“understøtte effektiviteten i den offentlige sektor”*.

Dernæst kommer der en række andre aktører, som styrelsen qua sin opgaveportefølje skal interagere med. Det er først og fremmest sektorministerier, med tilhørende styrelser og direktorater, som har specifikt jura- og sagskendskab og anses for legitime aktører på det enkelte område⁴. Der er desuden kommunerne, i form af KL, og til dels regionerne, i form af Danske

³ Jf. FL 2018 § 07.12.01.3 Hovedformål og lovgrundlag

⁴ Jf Grundlovens § 15 Ministerstyret

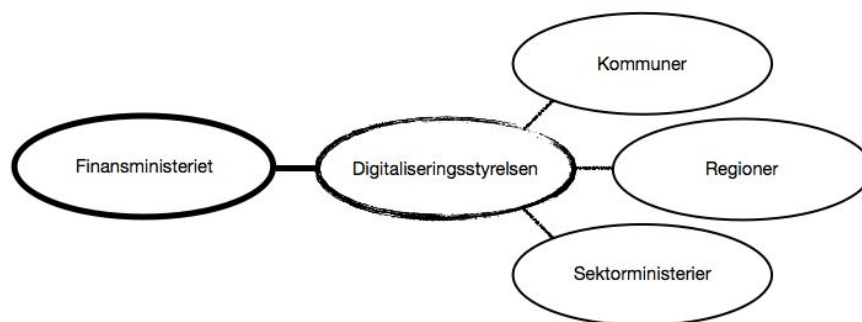
Regioner, som tilsammen forvalter hovedparten af de offentlige udgifter. *At understøtte effektiviteten i den offentlige sektor* består for DIGST i høj grad af udformning og implementering af processer inden for områder, hvor ressortministerier, kommuner og regioner har formel kompetence. Dette samarbejde er rammesat i politiske aftaler i Folketinget eller mellem staten og KL el. Danske Regioner. Succesfuld opgaveløsning i de tværgående processer forudsætter, at parterne gør ekspertviden om sagsforhold, jura og organisering på deres specifikke område tilgængeligt for DIGST. Styrelsen står derfor i en sekundær afhængighedsrelation til de eksterne parter.

Det er imidlertid langt fra givet at parterne uden videre vil spille ind i processen, hvis de opfatter det som et angreb på deres autonomi eller muligheder for indflydelse – også selvom der foreligger politisk mandat. Adspurgte hvad den største udfordring for styrelsens arbejdsform er, nævner kontorchef Søren Beltofte netop dette som den størst processuelle udfordring:

“Det kommer til udtryk i hvilke ressourcer præsenterer de, hvilke ressourcer kaster de ind i det, hvilke proces-blokkere lægger de ud, hvor fagligt går de ind i det ... Det kommer til udtryk på alle mulige områder: Der hvor man [parterne, red.] er interesseret i noget, kaster man gerne ressourcer ind. Der hvor man sådan er mellemfornøjet, prioriterer man det bare ikke sådan helt vildt meget, og der hvor det decideret er på kant med, hvad man organisationspolitisk eller politisk gerne ser for sig, så prøver man i forskellige grader at obstruere processerne.” (Bilag D: 7).

DIGST befinder sig således i en dobbelt relationel afhængighed, et *double bind*: Fra FM forudsættes det, at styrelsen fortsat kan levere resultater (effektiviseringsgevinster) i form af disponible kroner og ører – kroner og ører som nok kun kan frigøres, hvis og såfremt at kommuner, regioner og sektorministerier spiller deres viden ind i processen. Umulighedsbetingelsen for styring i denne sammenhæng er, at Danmark forfatningsmæssigt baseres på *ministerstyre* – inden for hvilken hver minister er ene ansvarlig for beslutninger og sagsforhold inden for sit ministerium (jf. Grundlovens § 12 - 14)⁵ – og *kommunalfuldmagt* – som giver *“Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov”* (jf. Grundlovens § 82).

⁵ For mere herom, se **Bilag E** (vedlagt).



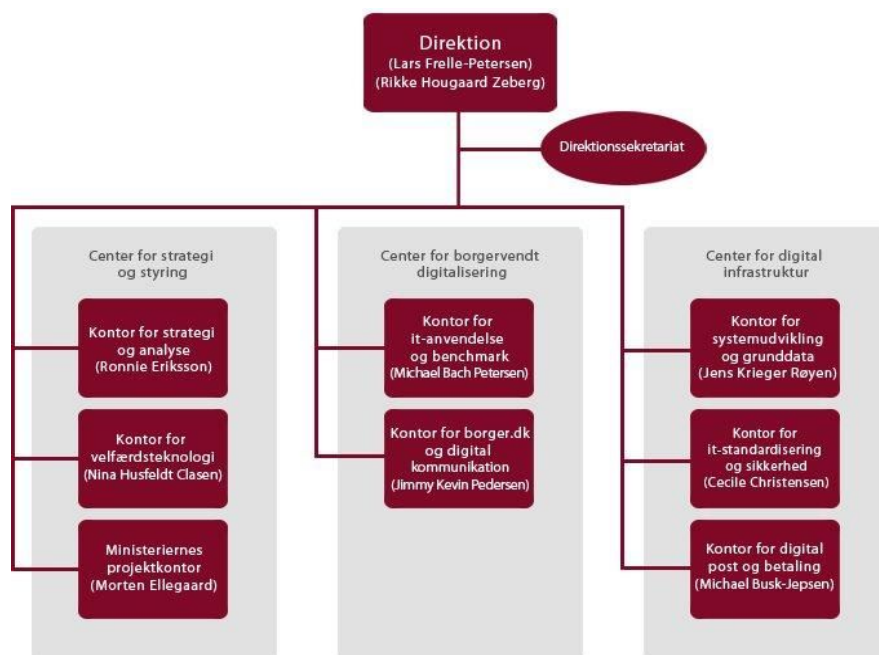
Heri ligger et styringsparadoks: Hvad FM kræver er styring og kontrol med midler i den offentlige sektor – men forsøget på at opnå denne kontrol gennem hård styring medfører at omverdensagenterne reagerer kontraproduktivt på styringsambitionen ved at forhale eller obstruere processen.

Det er DIGST evne til forholdsvis succesfuldt at arbejde trods denne spændetroje, som er udgangspunktet for specialet. Min interesse for DIGST udspringer fra en undren over, hvordan en nyoprettet styrelse i periferien af en ressort på få år har formået at opbygge styringsmæssig kapacitet til at sætte rammerne for koordination og fremtidige indsatser langt fra styrelsens oprindelige magtsfære. DIGST blev ikke født med den organisatoriske styrke og koordinations-kapacitet, som den nu har opnået. I det originale presseklip fra oprettelsen i 2011 fremgik det noget mere snævert, at:

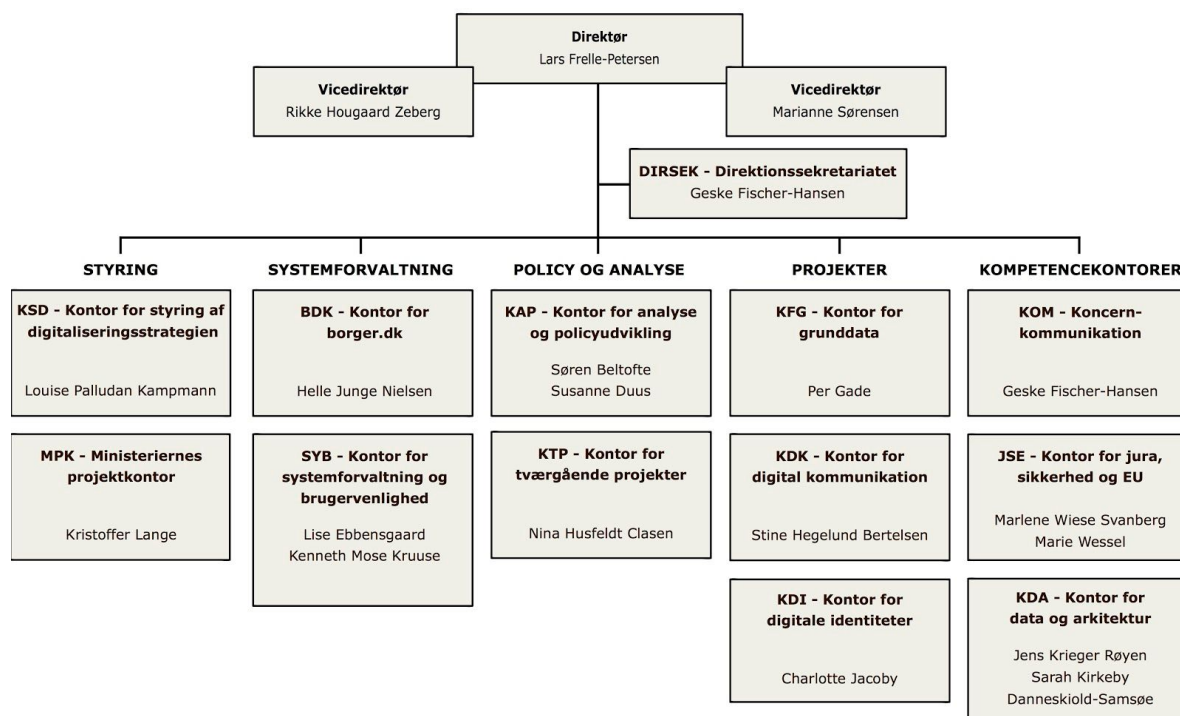
Digitaliseringsstyrelsen skal bidrage til at fastlægge strategierne, at føre strategierne ud i livet til gavn for borgere og virksomheder og at gevinsterne ved at bruge de nye digitale muligheder høstes.”

(Moderniseringsstyrelsen, 2011).

Det fremgår tydeligt af organisationsdiagrammet fra 2012, at organisationens opgaveportefølje på daværende tidspunkt var markant smallere. Ser man på opdelingen i centre er det desuden tydeligt, at det IT-tekniske, ‘*borgervendt digitalisering*’ og ‘*digital infrastruktur*’, fylder meget:



Sammenligner man med styrelsens organisering i 2016, fremgår det tydeligt, at der har været en markant vækst ikke alene i organisationens omfang, men i særdeleshed i mængden af mere governance-orienterede kontorer⁶.



⁶ I særdeleshed KSD, MPK, KAP og KTP. Denne udvikling i retning af konsolidering af governance-opgaver kan i øvrigt løbende følges i organisationsdiagrammerne 2012-2017 her vedlagt som bilag X

Dette indikeres også af antallet af medarbejdere i organisationen, jf. FMs forhandlingsdatabase:



Min ambition med dette speciale er at forklare, hvordan denne forskydning og potensering fandt sted. På denne baggrund er jeg nået frem til nedenstående problemformulering.

1.2 Problemformulering og arbejdsspørgsmål

Hvordan er Digitaliseringsstyrelsen blevet meta-koordinator på substantiel tværgående policyudvikling udenfor FMs ressort?

Dette spørgsmål tilgår jeg på baggrund af følgende antagelse:

DIGSTs organisatoriske mulighedsrum for handling er skabt i en dynamik mellem diskursen om digitalisering (dvs. hvilke betydninger digitalisering tilskrives) og institutionaliseringen af dagsordenen (dvs. den organisatoriske platform for digitalisering, der kan ageres ud fra).

For at strukturere min besvarelse af problemformuleringen pbga. denne antagelse har jeg formuleret følgende underspørgsmål:

1. Hvordan er digitaliseringsbegrebet blevet formet siden 1990?
2. Hvordan institutionaliseredes digitaliseringsdagsordenen i Finansministeriet?
3. Hvordan er Digitaliseringsstyrelsen blevet succesfuld i sin interaktion med sine relevante omverdens-aktører?

2. Analysestrategi og progression

Dette kapitel indeholder:

- Specialets opbygning
- Analysestrategi
Forudsætninger og videnskabsteori
- Diskursanalyse
Teori, fremgangsmåde og anvendelse
- Institutionel analyse
Særlige analytiske forudsætninger, teori, fremgangsmåde og anvendelse
- Metodiske overvejelser
Begrebsafklaring og empiriske forudsætninger

2.1 Specialets opbygning

Specialet udgøres af fire kapitler: Et redegørende, to analytiske og en diskussion.

I. Rammesætning

En historisk opridsning af Finansministeriets og administrationspolitikken historie.

II. Diskursanalyse

En en begrebshistorisk analyse af formningen af *offentlig digitalisering*.

III. Institutionel analyse

En institutionel analyse af digitaliserings-dagsordenens organisering i Finansministeriet.

IV. Diskussion

En diskussion, som kombinerer erkendelserne fra de to foregående analyser til at forklare DIGSTs interaktion med sine nærmeste interessenter.

Designet indebærer, at specialet ikke har form af én lang kontinuert analyse, men at de to analysekapitler i stedet udvikles sideløbende for efterfølgende at samles i diskussionen.

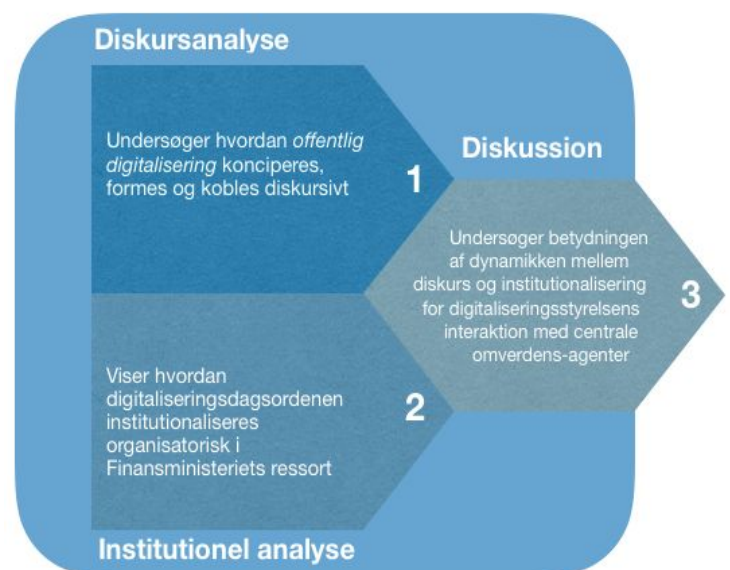
2.1.1 Argumentation

Jf. problemformuleringen undersøger jeg *hvordan Digitaliseringsstyrelsen er blevet meta-koordinator på substantiel tværgående policyudvikling udenfor FMs ressort*. Min arbejdshypotese er, at DIGSTs i dag agerer strategisk indenfor et organisatorisk mulighedsrum som historisk er skabt i dynamikken mellem udviklingen i *diskursen* og *institutionen*.

Diskursen emergerer analytisk gennem de ytringer, udsagn og tekster vedr. digitaliseringens politisk-administrative rolle, som er udgået fra centraladministrationen. Diskursen italesætter en forståelse af, hvad offentlig digitalisering er, hvem der forestår digitaliseringen og hvordan den skal forløbe, samt hvilken rolle offentlig digitalisering bør spille i samfundsudviklingen.

Institutionen er det organisatoriske fundament som DIGST og dens organisatoriske forløbere står på: Hvordan digitaliserings- dagsordenen er organiseret i central- administrationen; hvor den er placeret; og hvilken opgaveportefølje, der knyttes til digitaliseringen.

Jeg udforsker formningen af disse to i de to første kapitler, og samler derefter trådene i diskussionen.



2.2 Analysestrategi

2.2.1 Analysestrategiens forudsætninger

De to analysekapitler tegner hvert for sig en historisk udvikling over flere perioder. Indenfor hver periode tager analysen udgangspunkt i en række nedslag. De større udviklingshistorier i kapitlerne emergerer dermed analytisk gennem en helhed af separate analytiske snit. Min analysestrategiske tilgang baseres på Reinhardt Kosellecks (2004) koncipering af diakroni og synkroni.

Koselleck skriver:

*“[A] historian would use both approaches, favoring **synchrony** when he describes and diachrony when he narrates. Thus a historian works **diachronically** when attempting to explain an event or its context in a causal-genetic manner.”* (Koselleck, 2004: 217)

Formålet med diakroni er forklaring gennem fremstilling af kausalsammenhænge, men da enhver historisk årsagssammenhæng indebærer en selektion af plausible årsager, kan enhver forklaring i praksis altid videre detaljeres, udvides og kvalificeres med yderligere eller alternative kilder og årsager (Koselleck, 2004: 217-218). I et historisk retrospekt, som diakroni må være, er det ikke muligt at bestemme vigtigheden af den ene eller anden årsag for den overordnede forklaring (Koselleck, 2004: 219). For at undgå at flerheden af mulige kausalforklaringer bliver en relativiserende glidebane understreger Koselleck derfor, at:

“It is necessary to proceed in a synchronic as well as a diachronic fashion; not only to explain post eventum, but also to show in eventum how something happened the way it did.” (Koselleck, 2004: 220).

Mens synkroni ikke i sig selv er egnet til årsagsforklaring, kan en komplementær anvendelse af de to tilgange muliggøre et anderledes kvalificeret analytisk perspektiv, hvor analyserne af den historiske udvikling fikserer en fortælling, men samtidigt løbende er følsom overfor udviklingen i sine forskellige faser. Hermed bliver periodiseringen epistemologisk af betydning for de erkendelser, der opnås gennem de historiske analyser: *“How historical change is understood depends on the primary gesture of periodization – whether novelty or continuity, or indeed both, are attributed to a series of phenomena.”* (Costa, Crump & Holm, 2006: 165). Costea, Crump & Holm skriver:

“In framing historical periods, the historian opens up the field of a particular inquiry and gives terms of reference to any attempt to give contour to a particular interpretation. It is the essential operation of periodization which captures the key moment of historical work: to it we can refer the sense of historical movement (acceleration or deceleration) offered by a particular account, the choice of sources, and the sphere of an empirical field of investigation.” (Ibid).

Jeg har valgt at periodisere ud fra de brudflader, der i min optik indfanger de inkrementelle forandringer over tid. I de to analysekapitler undersøger jeg hver 3 perioder:

Diskursanalyse	Institutionel analyse
• 1991-2000: Indgangen til den digitale tidsalder • 2001-2007: Økonomisk fremgang frem mod finanskrisen • 2008-2017: Fra krise mod fremtiden	• 2001-2005: Organisering som fællesskab • 2006-2010: Departemental organisering • 2011-2018: Decentral organisering

For *diskursanalysen* har jeg valgt, at den **første** periode begynder i 1991 – hvor internettet blev lanceret – og strækker sig frem til 2001, hvor der er regeringsskifte og Projekt Digital Forvaltning lanceres. Dette udgør afsættet for den **anden** periode, der strækker sig frem til finanskrisen i 2007. Den **tredje** og sidste periode, fra 2008 og frem, er kendetegnet af krisepolitik og kriseretorik, der gradvist klinger ud. I periodiseringen markeres overgangene af signifikante exogenetiske chok – fx regeringsskifte og finanskrisen – som bevirker, at en tydelig skelnen mellem et *før og efter* kan spores i empirien.

Den *institutionelle analyse* er periodiseret pga. det organisatoriske ophæng for digitaliseringsdagsordenen. Således følger jeg i den første periode *Den Digitale Taskforce* (2001-2005), som er organiseret ved **fællesoffentligt ejerskab**. Derefter følger perioden, hvor digitaliseringsdagsordenen flyttes ind i FM som center, og struktureres i **den departementale organisering** (2006-2011); og endelig i **den decentrale organisering** som selvstændig styrelse i FMs koncern (2011-).

Opdelingerne burde være ukontroversielle. Det er dog iflg. Koselleck et grundvilkår for periodisering, at den kan gøre blind for gradvise forandringer. Grundet det historiske relativt korte tidsspand mener jeg dog ikke at dette har en væsentlig indvirkning på konklusionerne.

2.2.2 Videnskabsteoretisk fundament

Specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt er grundlæggende konstruktivistisk, og primært inspireret af Berger & Luckmann (1966). Dette informerer både min forståelse af diskursbegrebets karakter af social virkelighedskonstruktion og mit institutionsbegreb. Berger & Luckmann forstår institutioner som socialt indlejrede handlingsmønstre og vaner, der reificeres ud af deres originale kontekst, og dermed opnår eksistensberettigelse i sig selv: “*The institutional world is objectivated human activity, and so is every single institution.*” (Berger & Luckmann, 1966: 78).

Institutioner er immaterielle konstruktioner, men er direkte virkeligheds- og handlingsstrukturerende: “*An institutional world [...] is experienced as an objective reality.*” (Berger & Luckmann, 1966: 77). Formelle organisationer, som FM eller DIGST, reificeres gennem deres institutionelle opbygning, og kan fremstå for individet som entydige entiteter, selvom de i realiteten består af hundreder eller tusinder af mennesker, spredt over hundreder af kontorer, og med hver deres individuelle motivationer og livsverdener. Internt – såvel som på tværs af disse organiseringer – arbejder disse individer inden for en delvis fælles forståelsesramme for tilhørsforhold, fælles implicite og eksplicite regler for social interaktion og under- og overordningsforhold.

“Institutions [...] by the very fact of their existence, control human conduct by setting up predefined patterns of conduct, which channel it in one direction as against the many other directions that would theoretically be possible. It is important to stress, that that this controlling character is inherent in institutionalization as such, prior to or apart from any mechanisms of sanction specifically set up to support an institution.” (Berger & Luckmann, 1966: 72).

Institutionerne legitimerer og nødvendiggør i dette perspektiv specifikke handlingsmønstre, rutiner og vaner i specifikke kontekster, og indrammer individets *sensemaking* i den sociale virkelighed; dette gælder både organisationer (som institutionalisering af social interaktion) og diskurser (som institutionalisering af virkelighed⁷).

Konsekvenser for analysen

Jeg forstår aktørers adfærd og legitimitet som et produkt af en institutionaliseret accept af aktørens væsen og væren – Fx er FMs interaktion med aktører i omverden, og de områder som ministeriet *legitimt* kan forholde sig til, betinget af omgivelsernes opfattelse og accept – og disse kan forandres som følge af ændringer i det institutionelle landskab og aktørernes interaktioner. Dette påvirker både den diskursive og den institutionelle analyse.

Diskursanalysen er baseret på den socialkonstruktivistiske antagelse om, at diskursiv begrebsformning (med-)strukturerer aktørers muligheder for at tilskrive verden mening. Jeg

⁷ Hermed ikke forstået som viden *an sich*, men viden som virkelighed i kraft af dets erkendbarhed. “*I will be enough for our purposes, to define ‘reality’ as a quality appertaining to phenomena that we recognize as having a being independent of our own volition (we cannot ‘wish them away’), and to define ‘knowledge’ as the certainty that phenomena are real and that they possess specific characteristics.*”, skriver Berger & Luckmann (1966: 13). Diskurser strukturerer netop viden som erkendbare frem for noget andet (fikserer kontingens).

anvender Laclau & Mouffes diskursteori som en praktisk operationalisering af den konstruktivistiske videnskabsteori; *sedimentering* af diskurs kan i dette perspektiv sidestilles med *institutionalisering*. Inddragelsen af Laclau & Mouffes diskursteori tilfører dog analysen et blik for artikulation og sammenkædning af mening, som ikke er indeholdt i det videnskabsteoretiske fundament.

Den institutionelle analyse baseres på, at aktørernes adfærd formes af, hvad der i konteksten opfattes som *'legitim'* adfærd: Finansministeriets målsætninger og midler er produkter af en socialt konstrueret selv- og rolleforståelse, lige så vel som modparternes evt. uenighed i rimeligheden eller rigtigheden af disse antagelser og dispositioner er det. Dertil hører også, at den institutionaliserede forståelse af roller og mulighedsrum for handling løbende kan forandres som følge heraf. Jeg inddrager i denne analyse Multiple Streams-perspektivet til at strukturere min undersøgelse af disse: Operationelt forudsætter dette analytiske antagelser, som ikke er indeholdt i det socialkonstruktivistiske grundlag. Disse redegører jeg for i afsnit 2.4.

Problem/løsnings-koblingerne foretages i dette perspektiv dog netop på baggrund af institutionaliserede forståelser af egnethed og legitimitet, hvorved tilgangen kommer til at læne sig op ad det videnskabsteoretiske fundament.

2.3 Diskursanalysen

I det diskursteoretiske analysekapitel ønsker jeg at udforske **udviklingen i begrebet digitaliserings meningsmæssige koblinger til den offentlige policyudvikling** i perioden fra 1990, hvor digitaliseringen lanceres, og op til idag.

Analysen baseres på relevante begreber fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursanalyse, jf. nedenfor. Jeg anvender, jf. underafsnit 2.2.2 *Videnskabsteoretisk fundament*, Laclau & Mouffes diskursanalytik som en operationalisering af den socialkonstruktivistiske tilgang. Det kræver en kort introduktion af den bagvedliggende teoretiske ramme at redegøre for de begreber og begrebspar jeg har valgt at anvende og det analytiske greb.

Teoretisk baggrund og afgrænsning

Laclau & Mouffes tilgang er udtalt konstruktivistisk, og ser al meningstillæggelse som diskursiv konstitution (Hansen, 2005). Samfundet er struktureret af en meningsgivende diskurs, som er en momentant fastfrosset semiotisk orden. Diskurs defineres som “en *‘struktureret totalitet, der er resultat af en artikulatorisk praksis’*” (Jensen & Hansen, 2002: 20).

Strukturen er aldrig endegyldigt etableret, og derfor er der altid mulighed for, at den diskursive orden *dislokeres*: “Når noget opleves som *‘ude af led’*, når de kendte forhold er *‘ude af plads’*, og vi ikke bare kan *‘gøre som vi plejer’*, tvinges vi til at søge nye veje, til at handle i den egentlige betydning af ordet.” (Hansen, 2005: s.180). Der er altså tale om et meningssammenbrud i større eller mindre grad, og dette åbner for *reartikulation* af kendte forhold, således at der igen fremstår et mere eller mindre sammenhængende verdensbillede. I denne *artikulations*-proces kædes “*forskellige størrelser, der ikke har noget nødvendigt forhold til hinanden [sammen] på nye måder, hvorved deres betydning forandres.*” (ibid). Artikulationsprocessen er derfor politisk, fordi den konkrete sammenkædning af elementer former den virkelighed, der diskursivt emergerer. Den relative stabilisering af en sådan diskursiv virkelighed omtales som *sedimentering*: “*Samfundsmæssig stabilitet er netop sedimentering af noget, der grundlæggende er ustabilt og flydende, og selv den stærkeste sedimentering vil altid være ramt af en vis grad af dislokation.*” (Hansen, 2005: s. 181). I det første analysekapitel inddrages dette i den udstrækning, at jeg anvender periodiseringen til at markere en delvis sedimentering og dislokation af fikseringen af mening omkring *digitalisering*.

Sammenkædningen af mening med begrebet digitalisering er en artikulatorisk proces. Det ligger implicit i denne tænkning, at der både findes mening, der er, og ikke er, tilknyttet en diskurs. Disse betegner Mouffe og Laclau hhv. *momenter* og *elementer* (Jensen & Hansen, 2002: 24f). Når der fikseres mening omkring et element, og det knyttes an til en diskurs og bliver et moment, kan dette ske gennem anknytningen til *et tomt udtryk* – et knudepunkt, der, ved at være tomt for konkret mening eller omverdens-reference, meningsmæssigt kan sammenkæde forskellige momenter i diskursen. Laclau udtrykker det således:

“*Et udtryk tømmes, når det afkobles fra et særskilt indhold og ender med at symbolisere en lang kæde af ækvivalente indhold*” (Jensen & Hansen, 2002: 121).

Når et nyt policyområde bryder frem – i dette tilfælde politiseringen af teknologiens muligheder – vil der være stor usikkerhed om, hvad teknologien er, kan og bør anvendes til. I denne situation

kan *digitalisering* derfor være en samlebetegnelse for den digitale tilstedeværelse i politikken, uden at denne defineres nærmere. Det tomme udtryk kan også meningsudfyldes så entydigt, at lighed mellem fx *digitalisering* og *effektivisering* fremstår selvfølgelig.

Målet med min anvendelse af diskursteorien er at kortlægge i hvilke koblinger begrebet *digitalisering* artikuleres, hvilke elementer der til- og frakobles, og hvordan denne udvikling indskriver de strategiske aktører i feltet for policyudvikling. Hansen skriver, at han i analysestrategisk øjemed foreslår at reservere “[...] *forestillingen om tomme udtryk og begrebsparret ækvivalens og differens til politiserede situationer, hvor forskellige står over for hinanden.*” (Hansen, 2005: s. 183). Jeg gør nærmest det modsatte. I min analyse inddrager jeg *forestillingen om tomme udtryk* (og i nogen udstrækning *ækvivalens*) for at bidrage med et blik for de politisk konstitutive forskelle, som bestemte koblinger af mening til begrebet *digitalisering* skaber for aktørers koncipering, italesættelse og mobilisering heraf.

Hermed har jeg valgt at anlægge, hvad man kan kalde en produktiv, men løs, fortolkning af teorien, som bedre tillader mig at anvende den diskursteoretiske terminologi til at analysere italesættelsen af *digitalisering*, som ikke ville blive synlig uden.

Fremgangsmåde og anvendelse

I diskursanalysen undersøger jeg først, hvor hyppigt, og hvordan, *digitalisering* i en offentlig kontekst siden 1990 italesættes gennem en gennemgang af følgende centrale myndighedspublikationer:

- Aftaler om kommunerne og regionernes økonomi (ØA) 2002-2017
- Digitaliseringsstrategierne hhv. 2004-2006, 2007-2010, 2011-2015 og 2016-2020.

Foruden dette inddrager jeg diverse udvalgsrapporter og redegørelser, herunder EDB-politisk udvalgs (1992) rapport *Effektiv EDB i Staten*, Dybkjær-rapporterne *Infosamfundet år 2000* og *Det Digitale Danmark* (Forskningsministeriet, 1994; 1997), *Digital Forvaltning* (FM, 2001b) o.a.

Analysens første periode trækker især på denne type kilder, da perioden går forud for de to andre perioders hovedkilder, økonomiaftaler og digitaliseringsstrategierne. I analysens første periode er området underbelyst i litteraturen, og derfor trækker jeg der på et bredere kildegrundlag end i de

efterfølgende, hvilket skaber anderledes forudsætninger for udvalg og anvendelse af empirien, jf. underafsnit 2.3.2 *Empiriske forudsætninger*.

Undersøgelsen tager form af en empirisk gennemgang inden for de tre førnævnte perioder, hvor jeg udforsker diskursens rammesætning i en kognitiv, normativ og regulativ dimension. Det gør jeg for at kortlægge, hvordan *digitalisering* fremkommer og stabiliseres som felt – og dermed referencepunkt – i udviklingen af offentlig politik, og hvordan koblingspunkterne udvikler sig og åbner/lukker muligheder for, hvad digitalisering er, kan være og skal være. Jeg lader for hver periode kilderne besvare følgende spørgsmål:

1. Kognitivt: Hvad er digitalisering?
2. Normativt: Hvad bør digitaliseres og hvorfor?
3. Regulativt: Hvem skal digitalisere, og hvordan?

Hermed forsøger jeg systematisk at indfange, hvordan *digitalisering* er artikulert i empirien og dekomponerer diskursiveringen af begrebet, for derigennem at vise udviklingen i hvordan begrebet meningsudfyldes over tid.

2.4 Den institutionelle analyse

I den institutionelle analyse undersøger jeg, hvordan *digitaliseringsdagsordenen institutionaliseres i Finansministeriet*, og hermed hvilken organisatorisk platform digitaliserings-dagsordenen strategisk drives ud fra. Kapitlet tager teoretisk udgangspunkt i Kingdons *multiple streams* teori (herefter: MS) som en historisk institutionel analytik, hvor institutionelle entreprenører arbejder for at fiksere organisatoriske løsninger, som fremmer deres muligheder for at være rammeskabende for andre aktørers handlinger.

Konkret følger jeg institutionaliseringen ved at spore, hvilke problemer som de digitale policy-entreprenører løbende positionerer en omorganisering af digitaliseringsdagsordenen som løsning på, samt mulighedsbetingelserne for, at der kunne tages initiativ til omorganiseringen.

Jeg anskueliggør udviklingen ved at undersøge:

- Hvilket organisatorisk ophæng digitaliseringsdagsordenen har haft over tid
- Hvilket problem en omorganisering af digitaliseringsdagsordenen er blevet opfattet som løsning på

- Hvilken grad af autonomi, og hvor stor indflydelse på sin omverden, den enkelte organiseringsform har haft

I det følgende afsnit vil jeg først uddybe analysens specifikke antagelser, dernæst den teoretiske ramme, og endelig min fremgangsmåde.

Særlige antagelser for analysen

I tilgift til mit videnskabsteoretiske grundlag, lægger jeg en række antagelser vedr. både aktør-begrebet og rammerne for aktørernes interaktion til grund for denne analyse.

På linje med Jensen (2000: 210) opererer jeg med enhedsaktørbegrebet ud fra en forståelse af begrebet som en fælles kollektivitet formuleret af organisationens *“dominerende koalition”* (ibid). Da *den dominerende koalition* i organisationen formes af den historiske indlejring af styrings- og handlingspraksis, betyder dette, at jeg analytisk afgrænser mig fra at forholde mig til interne forskelle og uenigheder omkring mål og midler i organisationen (herunder forskelle i organisationskultur), og i stedet behandler aktøren som én analytisk entitet. Dette er en bevidst afgrænsning af aktørbegrebet:

“[...] Analytisk er afgrænsningen af den kollektive aktør en konstruktion, idet ministeriet består af enheder og enheder igen af aktører og aktører igen af potentielle multiple identiteter. Man kan forestille sig andre organisationsteoretiske perspektiver, hvor organisationens enhed ikke blev taget som udgangspunkt idet organisationer kan ses som konstellationer af kulturer; som arenaer for interessekampe, og som informationsproducerende processer i og på grænsen af de formelle organisationer.”
(Jensen, 2000: 211).

Denne analytiske konstruktion har jeg valgt for at tillade en stærkere fokus på de overordnede historiske trends og strategiske betragtninger, ved ikke at skulle forholde mig for indgående med analytisk minutia i empirien.

Jeg opfatter, med et lån fra Jensen, de relevante *kollektive enhedsaktører* som strategiske, ved at definere dem som aktører:” [...] med visse mål, som det forfølger ift. omgivelserne for at maksimere [deres] *relative autonomi på den ene side og relative indflydelse overfor omgivelserne på den anden.*” (Jensen, 2000: 210). Da digitaliserings-dagsordenen i højeste grad udgøres af tværgående koordinationsopgaver opererer de organisationer, der danner specialets iagttagelsespunkt, netværk med udbredt interdependens. Dermed skriver jeg mig derfor ind det økologiske systemperspektiv, hvilket

indbefatter, “[...] at organisationen ses som en enhed omgivet af andre enheder i et organisatorisk økosystem, hvor enhederne er hinandens omgivelser.” (Jensen, 2000: 210).

Aktørernes præferencer har både en taktisk og en strategisk dimension, og deres opmærksomhed er derfor ikke blot rettet mod den enkelte sag eller dagsorden, men også i høj grad mod at positionere sig mhp. forbedret fremtidig opnåelse af egne målsætninger. Den institutionelle teori betegner dette som ‘institutionelle goder’ (Christiansen og Klitgård, 2008: 29). Dette kan være af væsentlig betydning for deres prioriteringer, da deres egne opfattelser af den langsigtede evne til at spille med kan veje tungere end hensynet til vinde det enkelte slag. Interaktioner mellem enhedsaktører forstås derfor som udvekslinger, hvor “[...] parterne søger at undgå fremmed indflydelse (maksimere relationel autonomi) og maksimere egen indflydelse i forhold til omverdenen” (Jensen, 2000: 212). Følgende gælder:

“Målopnåelsen er dobbelt: substantiel og processuel: det gælder [fra den enhedsaktørens perspektiv, red.] om at “vinde” et konkret spil, nå et konkret resultat og det gælder om at bibeholde en position, hvorfra man kan spille igen. De fleste spil om kollektive goder er repetitive, og parterne må derfor tage i betragtning, at de skal mødes igen.” (ibid).

For det institutionelle analysekapitel antager jeg altså, at:

- ❑ Organisationerne kan behandles som entydige enhedsaktører og udviser strategisk adfærd i målopfyldelsen af hvad de opfatter som deres præferencer
- ❑ De efterstræber institutionelle goder, herunder især maximering af autonomi ift., og indflydelse på, andre aktører i deres omverden
- ❑ Denne interaktion kan både bestemmes af kampen om enkeltsagers substans, og den langsigtede evne til at “spille igen”

Teoretisk baggrund

For at undersøge hvordan organiseringen af digitaliseringsdagsordenen er vokset frem, fra ikke at have et organisatorisk ophæng i den offentlige sektor, til at udføre effektiv metakoordination af policyudvikling på tværs af det offentlige, bruger jeg MS-teorien til at følge, hvordan digitaliseringsdagsordenen har været brik i det spil, som beslutningsdygtige aktører på feltet har spillet.

MS-teorien⁸ er formuleret af John Kingdon, og er en videreudvikling af Cohen, March & Olsens (1972) *garbage can* teori. I et MS-perspektiv forklares policy-formulering pbga. af tre 'strømme'; *problemstrømmen*, *policy-* (el. løsnings-) *strømmen* og *politik* (el. muligheds-) *strømmen*. Beslutninger træffes når en *løsning* kan kobles til et *problem*, og de politisk mulighedsbetingelser for denne sammenkobling er til stede.

Aktørers definition af **problemer** er ikke givet på forhånd, da de ikke objektivt er instrumentelt rationelle, men i stedet defineret af hvad der indenfor den givne kontekst opfattes som passende, ønskværdig eller nødvendig adfærd i den enkelte institution. MS-teoretikeren Nikolaos Zahariadis skriver: "*People define conditions as problems by letting their values and beliefs guide their decisions, by placing subjects in one category rather than another*" (Zahariadis, 1999: 76).

Løsninger tager form af det forhåndenværende væld af idéer og policy-tiltag som genereres af relevante fagpersoner i epistemen, af embedsmænd, politikere og andre. Disse er mangfoldige, og få får reel gang på jord.

Endelig udgøres **mulighederne** af de politiske rammebetingelser, der præsenterer en anledning til at realisere koblingen af løsning og problem i form af en egentlig beslutning. Dette kunne f.eks. være en ministerrokade, et regeringsskifte el.lign. Zahariadis skriver om denne kobling: "*Issues rise on the agenda, when these streams are joined together at critical moments in time.*" (1999: 77). Disse øjeblikke kaldes *policy windows*, og defineres som: "*fleeting opportunities for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems*" (ibid). Vinduer kan åbnes i både problem- og politik-strømmen, og kan være både forudsigelige og regelmæssigt forekommende (fx i forb.m. finanslovsforhandlinger eller folketingsvalg) eller spontane (som fx terrorhandlinger) (Zahariadis, 1999: 82).

"When windows open, policy entrepreneurs, who are individuals willing to invest—time, energy, reputation, money—to promote a position for anticipated future gain the form of material, purposive or solidary benefits must immediately seize the opportunity to initiate actions. Otherwise the opportunity is lost and the policy entrepreneurs must wait for the next one to come along ... Policy entrepreneurs must be not only persistent but also skilled at coupling. They must be able to attach problems to their solutions and find politicians responsive to their ideas" (Zahariadis, 1999: 77f).

⁸ På linje med MS-teoretiker Nikolaos Zahariadis, omtaler jeg den som en *tilgang*, snarere end en teori.

Dette udgør det teoretiske grundlag for min analytisk i det institutionelle kapitel: Løsninger kobles på problemer af policy-entreprenører, og givet at de politisk mulighedsbetingelser for handling er til stede, har dette en høj chance for at omsættes til handling.

Fremgangsmåde og anvendelse

For at undersøge digitaliseringsdagsordenens institutionelle organisering har jeg valgt at inddrage MS som et historisk analyseredskab til at belyse baggrunden for transformationen af til hvert enkelt organisatoriske ophæng for dagsordenen ved at spørge:

- Hvilket opfattet problem medførte transformationen til denne?
- Hvordan blev transformationen af digitaliseringsdagsordenens organisering løsning herpå?

I min analyse arbejder jeg med MS ved at følge dagsordenens omorganiseringer som resultater af policy-entreprenørers kobling af **løsningen** '*omorganisering af digitaliserings-dagsordenen*' til **problemer** under betingelser, der muliggør gennemførelse af denne transformation. Man kan således sige, at jeg **følger policystrømmen** på tværs af de forskellige omorganiseringer for at forklare hvordan dagsordenen er endt i den nuværende konstellation.

I tilgift hertil anvender jeg MS til at undersøge, hvornår dagsordenen opnår en organisering med en så stor institutionel styrke, at den selvstændigt begynder at kunne agere policy-entreprenør. Analysen baseres overvejende på andenordensagttagelser pbga interviews med chefer fra FM. De særlige forudsætninger for anvendelse af disse interviews uddyber jeg i underafsnit 2.3.2 *Empiriske forudsætninger*.

2.3 Metodiske overvejelser

2.3.1. Begrebsafklaring

Jeg vil kort tydeliggøre min anvendelse af begreberne *digitalisering* og *dagsorden*.

Digitalisering

Begrebet *digitalisering* er ikke klart defineret i en fast almen anvendelse, som giver mening i enhver kontekst. Derfor er en begrebsafklaring på sin plads.

Helt basalt læner jeg mig op ad DDOs definition af digitalisering som: “*udbredelse af elektroniske medier og computerbaserede forretningsgange*”. Dette betyder, at jeg i specialet også behandler *informationsteknologi (IT)*, *elektroniske databaser (EDB)*, samt enhver anden omstilling til elektronisk medieret kommunikation o.lign. som indeholdt i begrebet.

Dagsorden

Ordet *dagsorden* har ligeledes en række kontekstbetingede betydninger. I det administrative lingo læner termen sig mest op ad, hvad man kan kalde ‘den politiske dagsorden’ – altså, en plan med en hensigt eller agenda med et strategisk mål.

Jeg bruger dog dagsorden i bredere forstand om det arbejde, som udføres med henblik på fremmelse af det strategiske mål. Dvs. at jeg, når jeg refererer til digitaliseringsdagsordenen, ikke kun refererer til den forvaltningspolitiske ambition som ligger indkapslet i den, men også til summen af de *strategiske bestræbelser* blandt de medarbejdere og policy-entreprenører, som i den daglige praksis udfører arbejdet bag pågældende dagsorden.

2.3.2. Empiriske forudsætninger

Specialet trækker på et meget stort og forskelligartet empirikorpus, og det stiller skærpede krav til gennemsigtighed i empiriinddragelsen. Derfor vil jeg kort redegøre for *min udvælgelse af empiri, min inddragelse af kildetyper, og min anvendelse af interviewempiri*.

Empiriudvalg

Det er en grundlæggende hæmsko for forvaltningsforskning, at dataadgang vedr interne processer i politiserede forløb ofte er svært opnåelig. Dette gør sig selvsagt også gældende for indeværende speciale.

I forbindelse med specialet har jeg haft adskillige samtaler med chefer og medarbejdere i Finansministeriet; fem er blevet optaget som interviews, og er vedlagt som bilag. Som det fremgår af bilagsoversigten, er der tale om interviews med hhv. den forhv. afdelingschef for Offentlig Innovation i Finansministeriet, Søren Hartmann Hede, den forhv. styrelsesdirektør i DIGST, Lars Frelle-Petersen, og kontorchef i Center for Analyse og Policyudvikling, Søren Beltofte. Rationalet bag udvalget af netop disse tre kilder var deres privilegerede adgang til svært

tilgængelig information, samt deres detailkendskab til forskellige aspekter af digitaliseringen (bl.a. historik, politik og daglige driftsforhold).

Det udgangspunktet for udvælgelse af lovmateriale, udvalgsredegørelser, økonomiaftaler, strategipublikationer o.lign. har været at favne bredt balanceret mod hensynet til specialets omfang. Jeg har valgt at inddrage visse publikationer, som har karakter af kanon – fx Dybkjær-udvalgenes rapporter.

Fagblads- og tidsskriftsartikler er udvalgt pga muligheden for at triangulere de indgående data – som fx antal ansatte i en organisation for pågældende år, citater fra ministre, fagpersoner el.lign. af særlig betydning for den offentlige debat.

Inddragelse af kildetyper

At analyserne baseres på meget forskelligartede kildetyper, betyder ikke i sig selv væsentlige metodeforbehold. Kildernes art kalder dog enkelte steder på et forbehold.

Jeg anvender i nogle tilfælde fagblads- og tidsskriftsartikler til at supplere policy-notater, redegørelse mv. Dette forekommer mest i analyserne af de tidligste perioder og frem til midt 2000'erne, hvor offentligt materiale systematisk begyndte at blive publiceret digitalt. Jeg har som sagt tilstræbt at verificere alle oplysninger, og jeg vurderer derfor ikke, at disse kilders art påvirker gyldigheden af mine fund.

Et forbehold må tages over for anvendelsen af interviewempiri i især den institutionelle analyse. Den centrale problemstilling heri berører interne og stærkt politiserede forhold, og derfor findes der ikke skriftligt materiale der kan belyse de afgørende dispositioner. Analysen baseres derfor på interviews med offentlige chefer med særligt privilegeret adgang til information om pågældende interne forhold og historik. Mens *inddragelsen* af denne interviewempiri selvstændigt i min optik ikke giver anledning til væsentlige metodiske besværgelser, forudsætter troværdig *anvendelse* af disse en kort metodisk redegørelse, jf. nedenstående.

Anvendelse af interviewempiri

Grundet interviewempiriens centrale status i specialet er det værd kort at skitsere rammerne for min anvendelse heraf. Som nævnt ovenfor, er adgang til information om interne og politiserede sagsforhold en forudsætning for analysen. Den grundlæggende forudsætning for anvendelse af interviewempirien er en understregning af interviewpersonernes dobbeltroller som både *ekspert* og *part* i sagen.

Interviewpersonerne besidder på den ene side utvivlsomt ekspertviden, som ikke kan tilgås ad andre kanaler. Lars Frelle-Petersen har været involveret direkte i dagsordenen siden starten af 00'erne, en stor del af disse år som digitaliseringschef i den eller anden kapacitet. Søren Hartmann Hede har som afdelingschef for MOI et helt unikt kendskab til den politiske/administrative strategi for området. Søren Beltoft har som kontorchef i DIGST dagligt føling på dynamikken i styrelsens governance, og kendskab til arbejdets praktiske forudsætninger.

Samtidig er de alle tre part i sagerne. De er alle opskolet i FM. De er eller har i varierende grader været involveret i udvikling og implementering af store dele af de involverede projekter og organisatoriske omlægninger siden Den Digitale Taskforce, og dette må naturligvis også antages at farve deres optik såvel i forhold til områdets historik som til de fremadrettede perspektiver. Dette er ikke ensbetydende med, at de ikke er troværdige kilder, men det forudsætter metodisk en kritisk distance til deres beretninger, jf. Kvale & Brinkmanns interviewlære (2009: 186ff). Konkret betyder det at jeg løbende holder mig selv og læseren *in mente*, at deres fremstillinger enten kan være betinget af en interesse eller et perspektiv, og kritisk efterprøver deres påstande så vidt muligt ved fx at afveje dem mod andre kilder.

3. Den diskursive analyse: Hvordan er digitaliseringsbegrebet blevet formet siden 1990?

“Formelt hedder det jo ‘Digital Forvaltning’, men ordet ‘digital’ var mest noget, man fandt på for at få lov til at lave nogle ting om, ikke... – Og det tror jeg at de fleste bestyrelsesmedlemmer ville være enige i.”

Thomas Nielsen, leder af Den Digitale Taskforce 2002-2006

(Kähler, 2003: 1)

I dette kapitel udforsker jeg diskursivering af *offentlig digitalisering* med afsæt i tre spørgsmål langs den kognitive, normative og regulative dimension—*Hvad er digitalisering? Hvad bør digitaliseres og hvorfor?; og Hvem skal digitalisere, og hvordan?*—gennem de tre perioder:

- ❑ 1991-2000: Indgangen til den digitale tidsalder
- ❑ 2001-2007: Økonomisk fremgang frem mod finanskrisen
- ❑ 2008-2017: Fra krisen mod fremtiden

Ved at undersøge italesættelsen af digitalisering og processens motivationer og parter, viser jeg hvordan formningen af begrebet skaber og begrænser forskellige diskursers muligheder for anknytning. Inddragelsen af Laclau & Mouffes diskursteori afdækker, hvordan såvel tømningen af begrebet (hvor *digitalisering* ækvivaleres med næsten alt) som udfyldningen af begrebet (hvor *digitalisering* med selvfølgelighed kan ækvivaleres med effektivisering) ændrer de rammer, som *digitalisering* meningsfuldt kan forstås indenfor.

Jeg konkluderer, at den åbenhed, som begrebet i den tredje periode rummer, tillader meningstilskrivelse fra en bred vifte af andre diskurser – hvilket igen tillader tillader, at en række andre offentlige sektorer (fx sundhedssektoren) gøres til genstand for digitaliseringsprocesser.

3.1 Den begrebshistoriske udvikling

3.1.1 Indgangen til den digitale tidsalder (1991-2001)

I august 1991 lancerede Tim Berners-Lee, forsker ved CERN, verdens første offentligt tilgængelig internetbrowser, WorldWideWeb (CERN, 2018). Den kommercielle frigivelse heraf revolutionerede ikke kun kommunikation, men også snart handel, dating og alle andre aspekter af almindelig social interaktion, som kunne medieres digitalt. I den offentlige sektor eksisterer

allerede en it-teknisk basisfunktionalitet i form af de statslige elektroniske databaser (EDB). Grundstenen heri er CPR-registret, der blev introduceret i 1968, samt virksomhedsregistret CVR og ejendomsregistret BBR (CEDI, 2016: 4).

Disse systemer opfattedes dog traditionelt som udgiftsdrivende, og dette betonedes i høj grad debatten om offentlige it-investeringer indtil slutningen af 1980'erne (ibid).

I dette afsnit vil jeg gennemgå, hvordan potentialerne ved integration af netværksmedieret kommunikation gradvist blev introduceret i den politisk-administrative debat, og hvordan denne formedes som følge heraf. I undersøgelsen af denne periode tager form af en karakteristik af den tidligere koncipering af *digitalisering* i den politisk-administrative sfære. Det gør jeg med empirisk udgangspunkt i 1990'ernes centrale It-politiske betænkninger: Det EDB-Politiske Udvalgs rapport '*Effektiv EDB i Staten*' (Finansministeriet, 1992) og "Dybkjær-rapporterne", '*Info-samfundet år 2000*' og '*Det Digitale Danmark*' (Forskningsministeriet, 1994; 1999). Jeg anvender desuden it-forvaltningsforsker Birgit Jægers (2003) gennemgang af området i 1990'erne til at kortlægge periodens udvikling.

It i den politisk-administrative sfære

I april 1992 fremsætter Det EDB-Politiske Udvalg rapporten "Effektiv EDB i Staten", som har til mål at kortlægge hvordan "*90'erne bliver det årti, hvor IT for alvor bidrager til bedre og billigere løsning af det offentliges opgaver.*" (Finansministeriet, 1992: 6f).

Fremtidens IT, skrev de, kan for en stor del "*gøre papir overflødig til forsendelse og arkivering*", give service og kontrolopgaver "*uafhængighed af sted og afstand*", bibringe "*en drastisk forkortelse af sagsbehandlingstiden*" og gøre det muligt, at "*arbejdsprocesser smelter sammen*" og kan udføres af én person (Finansministeriet, 1992: 10f). Anvendelsen af '*elektronisk datakommunikation*' gør, at i fremtiden kan tale om en "*forskydning fra produktivitet i form af automatisering af rutineopgaver til effektivitet i form af helt nye opgaveløsninger og løsninger af nye opgaver*" (Finansministeriet, 1992: 11).

"*En sådan effektiv anvendelse af ny teknologi i 90'erne kommer imidlertid ikke af sig selv*", og en statslig IT-politik var derfor nødvendig, forudsagde de. Staten ville få en rolle i at resultat- og effektivturdere tiltag, men omstillingen skulle grundlæggende decentraliseres "*ved at lade problemerne løse på lavest mulige organisatoriske niveau – af den enkelte institution eller det enkelte ministerområde.*" (ibid).

IT-omstillingen bestod i at udvikle redskaber til at løse opgaver effektivt – altså “*på en måde der er bedre og billigere.*” (Finansministeriet, 1992: 26). For resten var rapporten forholdsvist vag omkring indsatsens udformning, med indsatsområder som *data som fælles ressource* (“*data ... skal udnytte mere effektivt*”), *datakommunikation og -distribution* (der “*skal anvendes overalt, hvor der effektivt*”) og *fælles opgaveløsning – fælles programmel* (udnyttelse af “*markedets muligheder for kreativitet og billiggørelse*”) (Finansministeriet, 1992: 12). Genstandsfeltet for omstillingen var i særdeleshed den offentlige sektor, men dog med vægt på at *markedsstyre* – inddrage private aktører – i videst mulig udstrækning. Endelig sås opgaven med udformning af IT-løsningerne som bedst placeret decentralt og tæt på de tiltænkte brugere.

Det EDB-politiske udvalgs rapport dannede forlæg for udvalgsrapporten ‘*Info-samfundet år 2000*’, som dog fra første side hæver ambitionsniveauet. Den indledes med sætningen: “*Vi er midt i en revolution. En global kortslutning af tid, sted, personer og processer*”. *Informationsekspllosionen*, som den også omtales heri, er “*ændringen af kommunikations- og arbejdsprocesser – og ikke selve teknikken og dens muligheder – der er kernen i den informationsteknologiske revolution.*” (Videnskabsministeriet, 1994: 14). Rapporten tilskriver fremtidens it-politik en lang række roller i samfundslivet. Dybkjær og Christensen skriver bl.a., at:

- “*IT skal understøtte den fri adgang til information og informationsudveksling.*
- *IT skal understøtte demokrati og den enkeltes adgang til medindflydelse.*
- *IT skal medvirke til personlig udvikling bl.a. ved at støtte den enkelte i arbejdsituationen og i fritiden.*
- *IT skal åbne den offentlige sektor, gøre den mere gennemskuelig og gøre det muligt at levere bedre service.*
- *IT skal understøtte de svage i samfundet.*
- *IT skal styrke danske virksomheders internationale konkurrenceevne, som grundlag for det danske velfærdssystem*” (Forskningsministeriet, 1994: 24).

Dette, mener de, kalder på *en dansk strategi for informationssamfundet*. Dette skal ske, ved at “*den offentlige sektor skal spille aktivt sammen med den private sektor om en offensiv strategi for Danmarks udvikling*” (Forskningsministeriet, 1994: 28). Det skal den offentlige sektor, fordi spørgsmålet ikke er, “*om vi vil være med i informationssamfundet eller ikke. Som et åbent samfund, der spiller stadig mere aktivt med i det internationale liv, er vi med.*” (Forskningsministeriet, 1994: 23). Problematikken er snarere,

skriver de, om den offentlige sektor vil være med til at definere rammerne for Danmarks deltagelse – som ellers vil blive overladt til markedet.

Forskningsminister Jan Trøjborg, nedsatte i 1998 et udvalg som efterfølger til *Info-samfundet år 2000*. Resultatet blev rapporten *Det Digitale Danmark* (i daglig tale DDD). I DDD gik man et skridt videre, og begyndte at omtale fremtidens Danmark som et *netværkssamfund*. Jæger opsummerer forskellene:

“Hvor Dybkjær-rapporten fra 1994 primært så IT som fragmenterede elementer på forskellige området i samfundet (et servicenet til den offentlige service, et skolenet for folkeskolerne, et forskningsnet for universiteterne osv. bygget op omkring enkeltstående databaser), bliver netværkssamfundet bundet sammen af internettet, der dækker alle afkroge af samfundet. Samtidig ligger der også i rapportens brug af netværksbegrebet, at der ikke kun er tale om teknologiske netværk, men også om netværk mellem mennesker, virksomheder osv.” (Jæger, 2003: 65).

DDD afgrænser heller ikke IT-politikken nærmere end at skrive: *“Der er ingen naturlig grænse for, hvor IT-politikken begynder, og hvor den holder op. Der er IT-udvikling og IT-politik i alt. Der er IT-udvikling og IT-politik i alt – fra børns indlæring til deres forældres fleksible arbejdstid og deres bedsteforældres gradvise tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.”* (Forskningsministeriet, 1999: 6).

Hvad rapporten beskriver er en radikal omvæltning i interaktionen individ til individ og borger og stat imellem – eller som udvalget formulerer det: *“Den teknologiske udvikling og de nye kommunikationsformer vil vende op og ned på vores liv og den verdens som vi kender.”* (Forskningsministeriet, 1999: 20). På linje med *Info-samfundet år 2000* er præmissen for DDD, at den informationsteknologiske (digitale) revolution er i gang, og vil fortsætte ud i overskuelig fremtid – og at deltagelse i omstillingen ikke er et valg. Derfor er udfordringen at sikre, *“at Danmark hurtigt tager de nye teknologier i anvendelse, så vi får del i den digitale økonomis store vækstpotentiale, og at omstillingen tager udgangspunkt i de værdier, det danske samfund bygger på.”* (Forskningsministeriet, 1999: 32). For at sikre at begge dele kan opnås, tiltænkte det offentlige i DDD derfor et særligt ansvar for at føre an i processen.

Digitalisering menes at kunne adressere en bred vifte af udfordringer i dette henseende, bl.a.:

- Muliggøre "*livslang læring for alle*"
- Positionere *danmark som e-handelsnation*
- Give *bedre og billigere service i den offentlige forvaltning*
- Fremme *demokratisk deltagelse*
- *Åbne beslutningsprocesser* for borgere

(Forskningsministeriet, 1999: 10ff).

Det er ikke detaljeret, hvordan disse gevinster tilvejebringes, men i DDD tilskrives staten hyppigt ansvaret for at facilitere omstillingen ved at stille midler til rådighed og række ud til private aktører. Udgangspunkt for de enkelte projekter er dog stadig den lokale institution eller myndighed, og der omtales ikke en centraliseret governancestruktur.

Hvad er digitalisering?

Igennem perioden bruges begrebet *digitalisering* endnu ikke, men de termer som går forud det – den informationsteknologiske *omstilling* eller *netværksrevolutionen* osv.– fremstår underdefinerede.

Beskrivelserne af IT-anvendelsens potentialer fokuserede typisk på de langsigtede perspektiver, og er sjældent konkrete ift. de konkrete redskaber. I stedet nævntes typisk en lang række problemer, som digitalisering kunne være en løsning på.

Lige fra de tidlige 90'ere er parolen, at digitalisering vil gøre det meste *bedre og billigere*, uden at definere nærmere hvori dette vil bestå. Selve omstillingsprocessen er ligeledes beskrevet i meget generelle termer. Empirien viser dog et væld af antagelser om mulige økonomiske og kvalitative gevinster ved digitalisering, og digitalisering fremhæves som en lovende potentialitet; et trylleord for forbedring.

Hvad bør digitaliseres og hvorfor?

De problemer, som digitalisering gøres til løsning på er heterogene og ofte diffust formulerede. Digitalisering forestilles både at kunne fremme borgerinddragelse, effektiv sagsbehandling, et opgør med bureaukratiske hierarkier, og en revolution af både uddannelsessystemet og sundhedsvæsenet. Derfor gøres ikke alene den offentlige sektor, men store dele af samfundsudviklingen gradvist til genstand for den statslige digitaliseringsambition.

Digitalisering bliver – grundet sin status som lovende potentiale – ofte begrundelse i sig selv, som forskerne Andersen, Nicolajsen, Friis & Hoff lader en kommunaldirektør understrege i deres studie af kommunal IT-anvendelse: *“Det er dét, der er det nye i det 21. Århundrede ... alt hvad der kan digitaliseres, skal digitaliseres.”* (1999: 133).

Hvem skal digitalisere, og hvordan?

Det er ikke tydeligt for perioden, hvem der konkret skal forestå den digitale omstilling, eller hvordan dette skal finde sted. Der fremgik på den ene side et normativt baseret ønske om at spænde digitaliseringen for den gode sags vogn, og lade staten – om ikke helt, så delvist – tage tøjlerne og præge udviklingen. I rapporterne omtales således behovet for at staten går foran for at etablere en ‘digital dansk model’⁹.

Imidlertid bliver der fra starten af 1990’erne også lagt op til en decentralisering af digitaliseringsarbejdet. I det EDB-politiske udvalgs rapport fra 1992 lægger op til, at IT-omstillingen udføres på lavest muligt administrativt niveau, og selvom flere fællesoffentlige anliggender fortsat ønskes forankret i FM, anbefaler EDB-politisk udvalg at ophæve kravet om, at større EDB-investeringer forelægges ministeren – *“Tværtimod bør hver institution og hvert ministerområde have frihed til at formulere en IT-politik, som er nøje tilpasset institutionens/ områdets opgaver, mål og strategi.”* (Finansministeriet, 1992: 11; 29-30). Centraliseret styring sås i dette lys som en barriere for kreativitet:

⁹ Med reference til den danske model for arbejdsmarkedet

“Da rapporten blev præsenteret, erkendte udvalgets formand, afdelingschef Peter Lorentz Nielsen fra Administrations- og Personaledepartementet blankt, at der er fare for kaos, når man slipper tøjlerne, men han mente samtidig, at masser af fornyelser og forbedringer opstår af kaos.” (Ingeniøren, 1992).

Den samme tænkning gør sig gældende for *Info-samfundet år 2000*, om hvilken Jæger (2003: 70) skriver, at filosofien kan beskrives ‘*lad de tusind blomster blomstre*’. Selvom DDD i nogen udstrækning begynder at italesætte behovet for at få samlet trådene, var forestillingen om digitaliseringen i 1990erne overvejende præget af den førnævnte tilgang

Forestillingen om offentlig digitalisering kan altså opsummeres som følger:

Hvad er digitalisering?	Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?	Hvem skal digitalisere, og hvordan?
Udefinerede fremtidige løsninger; en potentialitet	Alt, der kan digitaliseres, bør digitaliseres – fordi det er “bedre”	Decentralt og lokalt – “ <i>lad tusind blomster blomstre!</i> ”

3.1.2 Økonomisk fremgang frem mod finanskrisen (2001-2007)

Politisk blev det 21. århundrede ringet ind med valget i 2001, og Anders Fogh Rasmussen indtog i november statsministeriet. Den nye regering trådte til med introduktion af et *skatteløft* som anker for regeringens løfter om en kontraktspolitik med baglandet (Jensen, 2003: 285; Jensen, 2012: 17). For offentlig digitalisering blev årtusindet dog allerede ringet ind i maj 2001 med rapporten *Digital Forvaltning*. I rapporten lagde parterne op til et fælles bud på, hvordan ‘trådene skal samles’. Rapporten indleder med sætningen:

“Digital forvaltning er en forbedret og mere effektiv løsning af forvaltningsopgaver gennem anvendelse af informationsteknologi. Der ligger i digital forvaltning en række store potentialer for såvel den offentlige sektor som for samfundet generelt [...] Digital forvaltning skal ses i tæt sammenhæng med de udfordringer, det danske samfund står over i de kommende mange år: Der bliver flere ældre, uden at der bliver flere i den erhvervsaktive alder. Digitalisering kan være en væsentlig del af svaret på denne udfordring, idet digital forvaltning primært skal ses som et redskab til at frigøre ressourcer fra administration til brug for service.” (Finansministeriet, 2001: 5).

Som det fremgår, havde offentlig digitalisering fået en *raison d'être*: demografien. Det er også tydeligt, at implementeringen af digital forvaltning ikke kun var et spørgsmål om at styre det offentliges indre organisering, men derimod opfattedes som større end summen af sine dele. Digital forvaltning, skrev de, kunne:

*"[...] yde et strategisk bidrag til at fremme den generelle udvikling af et informations- og netværkssamfund **for alle**. Den offentlige sektor er med sin størrelse og centrale placering i samfundet med til at præge tempo og retning i samfundets IT-anvendelse, herunder borgeres og virksomheders omstilling til vidensøkonomien."* (Finansministeriet, 2001: 16).

Rapporten blev direkte anledning til nedsættelse af Projekt Digital Forvaltning (herefter: PDF), som skulle "*afklare 'generelle juridiske, tekniske, og organisatoriske barrierer for myndighedernes digitalisering'*", som "*fortsat er et decentralt ansvar*" (Kähler, 2003: 1f).

Fra starten af 2000'erne sker der i forlængelse heraf to væsentlige ting: For det første begynder digitalisering gradvist at fylde i *aftalerne om den regionale og kommunale økonomi*, i daglig tale økonomaftalerne (herefter ØA). For det andet begynder man at publicere forløberne til de senere fællesoffentlige digitaliseringsstrategier, hvori mulighederne rulles ud.

Økonomaftalerne

Aftalerne om kommuner og regioners økonomi er 1-årige og "*udstikker de overordnede økonomiske rammer*" for især service- og anlægsudgifter, samt for kommunerne tillige det statslige bloktilskud (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018). Aftalerne er det centrale økonomiske styringsredskab i relationen mellem staten og de øvrige styringslag¹⁰ (Heeager & Olesen, 2017: 44f).

Første gang digitalisering nævnes i ØA er i ØA2001, med aftale om *Udvalg for digital forvaltning*, hvorefter det gradvist begynder at figurere med stot frekvens (Finansministeriet, 2000: 50). Fokus for italesættelsen af digitalisering kommer i to bølger, men udvikler sig gradvist.

For den første bølge er omdrejningspunktet digitaliserings generelle potentiale I ØA2002 fremgår det, at "*Digitalisering bliver et vigtigt instrument til at effektivisere administrative funktioner og dermed skabe plads til vækst på serviceområderne*" (Finansministeriet, 2001a: 18). Af aftalen for året efter fremgår det, at "*Digitalisering kan bidrage til at sikre bedre service og ressourceanvendelse*"

¹⁰ indtil amterne nedlæggelse i forb.m. strukturreformen i 2007 publiceredes aftaler om amternes økonomi i sammen med sin kommunale pendant.

(Finansministeriet, 2002: 23). Hvordan dette skal realiseres konkretiseres dog ikke udover, at der skal ske gennem PDF. I ØA2005 er formuleringen blot, at *“digitalisering af den kommunale opgavevaretagelse vil kunne bidrage til at realisere effektivitetsgevinster”* (Finansministeriet, 2004: 16).

For den anden bølge flytter fokus gradvist fra mulighederne over til ansvar og forpligtelser for den digitale omstilling. I ØA2006 understreges nødvendigheden af, *“at udviklingen af fælles digitaliseringsløsninger sker i fællesskab og med en kommunal medfinansiering.”* (Finansministeriet, 2005: 75). ØA2007 fastholder denne kurs, og parterne erklærer sig *“enige om, at det fortsat er hensigtsmæssigt, at udviklingen af fællesoffentlige digitale løsninger sker i tæt dialog og samarbejde.”* (Finansministeriet, 2006: 47).

Strategier for digitalisering af den offentlige sektor

Digitaliseringsstrategiernes forløbere er udgivet af Den Digitale Taskforce (herefter DTF) og hedder *“På vej mod digital forvaltning”* (2002) og *“Strategi for digital forvaltning 2004-06”* (2004) og *“Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010”* (2007).

“På vej mod digital forvaltning” har samme motivation som ØA:

“De kommende års demografiske udvikling fører til, at der bliver flere ældre, mens tilgangen til arbejdsstyrken stagnerer. Hvis den offentlige sektor ikke skal mangle hænder til at udføre sine kerneopgaver, er det nødvendigt at flytte ressourcer fra administration til service.” (Den Digitale Taskforce, 2002: 5).

Digitalisering omtales dog ikke kun som et spareredskab, men også som et værktøj til kvalitative forbedringer for borgerne:

“Digital forvaltning skal også sikre, at borgerne mødes med mere individuelle ydelser, som sætter deres aktuelle behov i centrum. Den offentlige sektor skal blive meget lettere tilgængelig gennem elektroniske medier. En større gennemsækelighed og adgang til informationer om det offentliges sagsgange vil samtidig understøtte borgernes tillid til den offentlige sektor.” (ibid)

Dette videreføres kun delvis i *Strategi for digital forvaltning 2004-06*: Den demografiske forskydning er fortsat effektiviseringsimperativ – men gennemsigtighed, legitimitet og borgernes tillid omtales ikke længere. Nedenfor ses strategiens 5 pejlemærker:

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

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

Pejlemærke 3: Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt

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

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

(Den Digitale Taskforce, 2004: 2-7)

Strategien slår en functionalistisk tone an: Sammenhængende ydelser “*sparer tid*” og letter “*administrative byrder*”, digital kommunikation sparer papir og penge, IT-strukturen skal udvikles, og lokale ledere skal påtage sig ansvar. I *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor* fra 2007 er udfordringen følgende:

“Skal vi løfte digitaliseringen til et nyt niveau er kodeordene prioritering og koordinering. Strategien sætter derfor fokus på gevinsterne ved digitalisering gennem:

- *digitalisering, der er målrettet mod at skabe forbedringer i servicen til borgere og virksomheder*
- *digitalisering, der flytter ressourcer fra administration til borgernær service*
- *koordinering og prioritering af digitaliseringsindsatsen i den offentlige sektor gennem mere forpligtende tværgående samarbejde på alle niveauer”*

(Den Digitale Taskforce, 2007: 4)

Digitalisering skal forbedre service til borgere og virksomheder vha udbredelse af selvbetjeningsløsninger: “*For at understøtte den størst mulige digitalisering af kontakten med den offentlige sektor skal al skriftlig kommunikation kunne foregå digitalt.*” (Den Digitale Taskforce, 2007: 8-9). *Bedre service* er kort sagt at spare tid for borgeren og for myndigheden.

2007-strategien bryder kun med de foregående strategier ved at italesætte et behov for et stærkere ‘forpligtende tværgående samarbejde’. Offentlig digitalisering ses nu mindst lige så meget som et organisatorisk anliggende som et teknisk, og opfattelsen er, at den tiltagende kompleksitet i de offentlige systemer begynder at stille krav om et “*samlet blik over myndighedernes digitalisering*” – men selvom “*en fælles retning kræver flere fælles beslutninger*”, er “*udgangspunktet for digitalisering [...] de enkelte domæneområder*” (Den Digitale Taskforce, 2007: 19).

Hvad er digitalisering?

Gennem perioden indsnævres forståelsen af, hvad digitalisering er og skal. Nu italesættes offentlig digitalisering i tiltagende grad som et redskab til at realisere effektiviseringsgevinster ved at automatisere administration og selvbetjening. Digitalisering fremstilles mere funktionalistisk, og brydes oftere ned på konkrete redskaber og initiativer.

Digital Forvaltning fra 2001 bliver toneangivende for offentlig digitalisering gennem perioden. Modsat det foregående årti, hvor digitalisering udgjorde den ubekendte fremtids potentialitet, er digitalisering ikke længere en fremmed verden, men noget, der skal handles på her og nu.

Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?

I årene efter 2001 konditioneres den digitale omstilling af bekymringen for den demografiske forskydning: Morgendagens aldrende befolkning forventes at presse økonomien, og derfor må det offentlige effektivisere og strømline. Den digitale omstilling skal nu tilvejebringe den effektivisering, der gør det muligt at finansiere fremtidens velfærdsstat.

Hermed ændres perspektiverne for den digitale omstilling til at handle om at prioritere mål og midler. Dette indfanges meget godt formuleringen fra *Strategi for digital forvaltning 2004-2006*:

“Investeringer i digital forvaltning skal kunne betale sig. Digitaliseringsprojekter skal derfor omsætte sig enten i øget kvalitet i den offentlige service i form af bedre produkter, hurtigere sagsbehandlingstid, mv., og/eller i at den samme service kan leveres ved brug af færre ressourcer.” (Den Digitale Taskforce, 2004: 5).

Nu må man derfor digitalisere, når der kan sandsynliggøres en håndgribelig gevinst.

Hvem skal digitalisere, og hvordan?

Opgaven opfattes stadig som bedst løst lokalt, når omstændighederne muliggør det. For dette fremføres et kvalitetsargument og et procesargument:

Kvalitetsargumentet er, at de institutioner og fagpersoner, som skal betjene og benytte systemet, kan trække på deres sagskendskab i udformningen af den konkrete digitale løsning: I strategien

2004-06 fremhæves det, at PDF ikke rokker ved, “*at den enkelte myndighed er ansvarlig for egen omstilling til digital forvaltning*” (Den Digitale Taskforce, 2007: 5), og i strategien fra 2007 står der, at:

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

Det er klart, at udgangspunktet er en forståelse af kvalitet som produkt af et lokalt sagskendskab og ansvar.

Procesargumentet er, at omstilling af organisationernes arbejdsgang forudsætter inddragelse og samarbejde, og ikke subordinering. Digitalisering foretrækkes som decentral, og derfor – og for at undgå bureaukratiske tovtækkeri – opfatter de centrale styringsaktører opgaven som uforenelig med traditionel hierarkisk styring (Kähler, 2003: 2). Grundet systemkompleksiteten, bliver “*et samlet overblik over myndighedernes digitalisering bliver stadigt vigtigere*”, men ansvaret for opgaven forankres decentralt (Den Digitale Taskforce, 2007: 19).

For perioden 2001-2007 kan forestillingen om digitalisering opsummeres ved følgende:

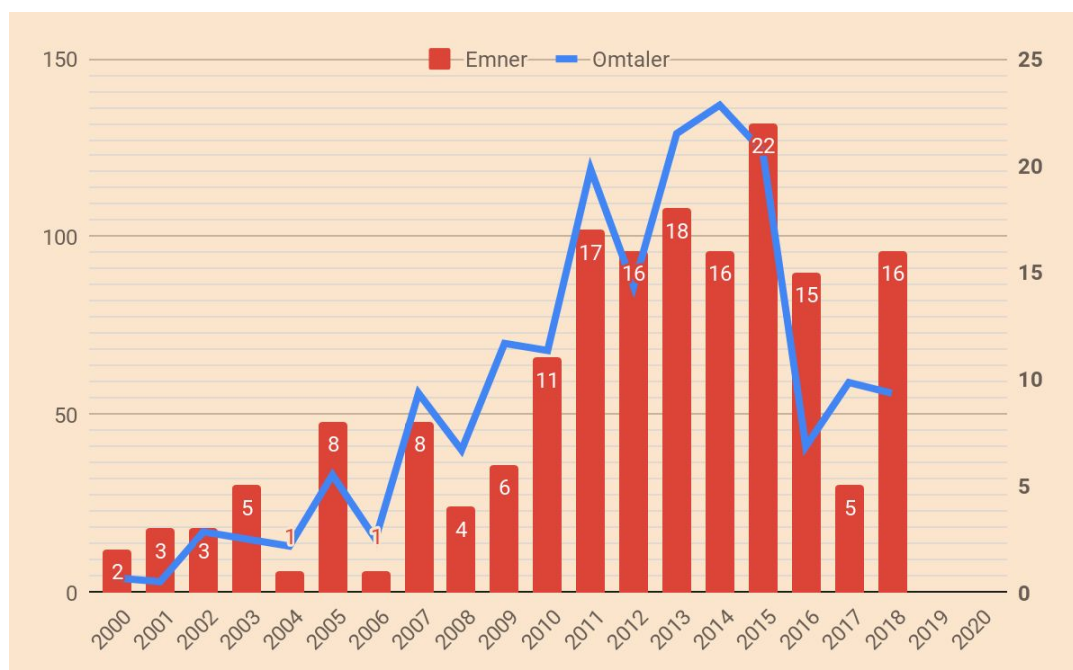
Hvad er digitalisering?	Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?	Hvem skal digitalisere, og hvordan?
Tekniske redskaber til effektivisering af administration	Det, der tilvejebringer en økonomisk gevinst – for fremtidens velfærd	Decentralt og lokalt – ved at koordinere på tværs af uafhængige processer.

3.1.3 Fra krisen mod fremtiden (2008-2017)

I september 2008 vendte finanskrisen og den efterfølgende recession dansk politik på hovedet. Krisen satte en brat stopper for 00’ernes højkonjunktur og ekspansive økonomipolitik – en retorik der holdt, længe efter at de økonomiske indikatorer vendte igen (Andersen, 2013).

Periodens start markeres ikke af nogen afgørende rapport eller nye udvalg til at vende op og ned på digitaliseringen af det offentlige. Dette betyder dog ikke at udviklingen stod stille. Jeg følger den her med udgangspunkt i ØA 2008-2018 og de fællesoffentlige digitaliseringsstrategier 2011-2015 og 2016-2020.

Økonomiaftalerne



Antal omtaler af digitalisering (graf) fordelt på antal emner (søjle) i ØA 2000-2018 (jf. Finansministeriet, 1999-2017)

Ved periodens start i 2008 lægges vægt på tæt dialog omkring digitalisering som *'fællesoffentlige løsninger'*, kogt ned til en videreførelse af PDF gennem strategien for 2007-2010. Fra 2009 ses imidlertid en ny tendens i ØA. Efter den vanlige besværgelse om fortsat *"samarbejde om realisering af yderligere gevinster ved digitalisering af den offentlige sektor"* fokuseres nu på konkrete digitaliseringsinitiativer (Finansministeriet, 2008: 17). Allerede i 00'erne udspecificeredes enkelte initiativer på det regionale område i forb. m. Projekt Digital Sundhed¹¹ (Andersen, 2010; Digital Sundhed, 2008). Det er dog første gang, at ØA forholder sig detaljeret til konkrete initiativer i det kommunale, og fra 2009 og frem prolifererer de digitale løsninger på tværs af de offentlige styringsområder.

Dette ses af væksten i emner, hvor digitalisering inddrages, jf. ovenstående figur. ØA2009 inddrager således socialområdet (gennem DUBU¹²) og den kommunale administration af syge- og barseldagpenge som genstand for digitalisering, som skulle *"sikre systematik omkring lovgivningens krav til opgaveløsningen"* (Finansministeriet, 2008: 17, 26).

¹¹ Også kendt mere mundret som Sammenhængende Digital Sundhed i Danmark (SDSD)

¹² *"Digitalisering – Udsatte Børn og Unge"*

År for år – og næsten uden tilbageslag – vokser antallet af områder som gøres til genstandsfelt for digitalisering. Fra ØA2010 inddrages handicapområdet, hvor digitalisering skal *“medvirke til et løft i opgavevaretagelsen”*, mens digitaliseringen af den offentlige sektor i al almindelighed *“skal gøre det lettere for borgere og virksomheder at være i kontakt med en sammenhængende og effektiv offentlig sektor”* gennem digitale kommunikationsredskaber, der giver *“mulighed for at tilbyde borgere og virksomheder et væsentligt serviceløft og opnå besparelser”* (Finansministeriet, 2009: 24,31f).

Digitalisering skal stadig *“flytte ressourcer fra administration til borgernær service”* (Finansministeriet, 2011: 31), men den digitale omstilling sætter ikke kun ‘strøm til sagsbehandlingen’ – Digitalisering ækvivaleres direkte med kvalitative løft indenfor meget forskellige områder. På sundhedsområdet skal digitalisering være *“effektiv og sikker”* (Finansministeriet, 2010: 57), på skoleområdet skal IT *“medvirke til at styrke elevernes faglighed og ruste dem bedre til fremtidige uddannelses- og jobmuligheder”*, samt *“muliggøre en bedre ressourcendnyttelse”* (Finansministeriet, 2011: 23) – Og en digitalt understøttet sagsbehandling af ydelsesudbetaling kan automatiseres og *“reducere omfanget af socialt bedrageri og fejludbetalinger”* (Finansministeriet, 2012b: 37). Næsten intet er for småt – selv for byggesagsbehandling nævnes digitalisering at være et vigtigt redskab til effektivisering (Finansministeriet, 2011: 28). Fra 2015 sker der imidlertid et brat fald i antallet af omtaler af digitalisering, men uden et fald i antallet af emner som gøres til genstand for digitalisering.

Anvendelsen af begrebet digitalisering undergår gennem perioden to forandringer: For det første begynder *digitalisering* i højere grad at referere til omstillingsprocessen. For det andet forbindes digitalisering (også i form af konkrete initiativer) i stigende grad med en **kvalitativ** gevinst. Måske derfor fremstår digitalisering fra ØA2015 frem nærmest som noget, der er taget for givet: Aftalerne indeholder mindre argumentation for digitalisering, og præsenterer i stedet helt kort det enkelte program og den fordel, der derved kan indhøstes.

Samtidig styrkes italesættelsen af digitalisering som en fælles opgave. *“Der er behov for en mere klar og forpligtende kurs for udviklingen inden for velfærdsteknologi i den offentlige sektor”* fremgår det af ØA2011, mens det i ØA2017 understreges, at sundhedsdata forudsætter *“et forpligtende samarbejde”* på tværs af sektorer (Finansministeriet, 2012b: 37; Finansministeriet, 2016b: 37). De initiativer,

som parterne bag ØA forhandler om, er heller ikke længere decentrale og lokale, men *'fællesoffentlige'* initiativer i regi af *'fællesoffentlige enheder'*.

Digitaliseringsstrategier

I denne periode begynder strategiernes titler at understrege det fællesoffentlige regi: *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015: Den digitale vej til fremtidens velfærd* (Økonomistyrelsen, 2011) og *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020: Et stærkere og mere trygt digitalt samfundet* (Digitaliseringsstyrelsen, 2016).

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015

Den første af strategierne udgives i 2011. Målet er, at: *“sætte endnu mere fart på at anvende digitalisering til at forny den offentlige sektor og gøre den mere effektiv. Vi skal bruge vores digitale førerposition til at tage de næste store skridt på den digitale vej til fremtidens velfærd.”* (Økonomistyrelsen, 2011: 3).

“*Det gælder fremtidens velfærd*”, hedder 2011-strategiens første kapitel, og starter:

“Det er en bunden opgave at levere velfærd smartere end i dag. Den internationale finanskrisen har vendt store overskud på statsbudgettet til underskud. Borgerne har stigende forventninger til den offentlige service samtidig med, at vi i de kommende år skal klare os med færre hænder.” (Økonomistyrelsen, 2011: 3).

Det er fortsat den demografiske forskydning, som kræver handling i form af effektivisering. Som i ØA, fremhæver man dog tiltagende digitaliseringen som en vej til væsentlige kvalitative løft inden for de enkelte sektorer, og der favnes også bredt:

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

Strategien har tre overordnede spor:

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

Hver enkelt spor brydes ned på et fokusområde med X-antal konkrete initiativer, som vist nedenfor.

Fokusområde 6 En digital, effektiv og forenklet beskæftigelsesindsats

- | | |
|---|---|
| 6.1 Bedre IT-understøttelse i jobcentrene | 6.4 Digitale anmodninger om refusion og løntilskud |
| 6.2 Digital selvbetjening hos Udbetaling Danmark | 6.5 Bedre selvbetjeningsmuligheder for borgerne |
| 6.3 Eindkomst fjerner dobbeltarbejde | 6.6 Effektiv screening for snyd |

Digitaliseringen er ikke længere en stor ubekendt, det er nu konkrete initiativer med specificerede mål og midler. Initiativerne får tiltagende præg af koordination – Fx er udfordringen under initiativ *6.3 Eindkomst fjerner dobbeltarbejde* ikke at indføre systemet Eindkomst, men at gennemføre lovændringer mhp at fjerne juridiske barrierer:

“Indkomstbegreber, periodiseringsbestemmelser mv. skal så vidt muligt tilpasses i faglovene, så Eindkomst i væsentlig større omfang kan anvendes direkte i den løbende administration og til efterfølgende kontrol”
(Økonomistyrelsen, 2011: 29).

Fokusområdet *Digitaliseringsklar lovgivning* går skridtet videre: *“Lovgivningen skal tilpasses den digitale tidsalder”* hedder underrubrikken, der fortsætter:

“Derfor er det vigtigt at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen, og så der ikke er unødige juridiske hindringer for det tværoffentlige samarbejde.” (Økonomistyrelsen, 2011: 40).

Digitalisering består ikke længere blot i at implementere digitale løsninger, men lige så meget i at skabe forudsætningerne for implementering af fremtidige løsninger.

Strategien er i forhold til sine forgængere forholdsvis uklar hvad angår tilskrivning af ansvar for gennemførelsen af dette arbejde: Det er *“staten, kommune og regioner”* der arbejder sammen *“om at anvende digitalisering til at forny og effektivisere den offentlige sektor”* (Økonomistyrelsen, 2011: 42). Det betyder konkret, at der lægges vægt på, at disse initiativer i regi af den fællesoffentlige strategi skal tilrettelægges og gennemføres i tværgående styregrupper med bred repræsentation af offentlige interessenter (fx Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde el. KOMBIT).

Initiativ *12.2 Klar ansvarsfordeling og tæt samarbejde på velfærdsområderne* lyder kort:

“Fagministerierne sikrer, at lovgivning, regler og standarder understøtter effektive digitale processer på de store velfærdsområder. Herudover følges der op på kommuners og regioners realisering af tværgående mål og milepæle for udviklingen på de enkelte områder. Der kan etableres styregrupper, som rådgiver den ansvarlige minister og danner rammerne for en mere effektiv koordination omkring strategiens sektorrettede initiativer.” (Økonomistyrrelsen, 2011: 43).

Hermed italesættes digitaliseringsindsatsen som en *de facto* meta-koordinationsopgave: Opgaven er ikke at tilrettelægge de *effektive digitale processer*, eller at *følge op på kommuners og regioners realisering af tværgående mål* – ressortministeriernes almindelige ansvar – opgaven er, at *danne rammerne for en mere effektiv koordination* omkring initiativerne ved at *rådgive igennem styregrupper*. Ansvarsfordelingen består i, at sektorministerierne har ansvar for at strømline deres lov- og policyudvikling så de understøtter de digitale processer, og at *fællesoffentligheden* – i form af styregrupper – rådgiver de respektive ministre om, hvordan de tværgående rammer udfyldes i vedkommende ressort, og hvordan rammerne for koordinationsarbejdet bliver.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020

Grundformen i Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 er uforandret: Det er det samme rationale, det forventede *“betydningfulde pres på de offentlige udgifter i de kommende år”* pga. *“et stigende antal ældre, øgede udgifter til sundhedsområdet”* mv. (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 10).

Også opbygningen er mere eller mindre uforandret. Der er tre spor og underordnede fokusområder med x-antal initiativer.



Uddrag af spor 1 (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 16-17)

Forståelsen af *digitaliseringsarbejdet* har udviklet sig til også at kunne rumme koordinations- og metakoordinationsopgaver, som sætter rammerne for den direkte implementering, men opgaven ses fortsat som en kendt, afgrænset enhed. Den adskiller sig dog også på to punkter:

For det første er antallet af initiativer i digitaliseringsstrategien, hvor digitalisering kan opfattes som en koordinationsopgave, stigende. Fx lægger initiativ *3.1 Sammenhængende ressourceforløb for borgere* op til udarbejdelse af forslag til, hvordan *“tværsektorielle koordinerende indsatser for borgere med psykiske lidelser og et samtidigt misbrug”, “unge ledige i uddannelsesforløb”* og *“indsættelse og udslusning fra Kriminalforsorgens institutioner”* kan *“gøres mere sammenhængende for borgerne”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 30).

Initiativ *3.3 Udbredelse af digitale velfærds løsninger* har som ambition at analysere visse digitale velfærds løsninger, så *“der inden 2020 er truffet beslutning om landsdækkende udbredelse [...] hvor vellykket udbredelse forudsætter, at flere myndigheder følger samme tidsplan”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 31).

Igen, digitaliserings-initiativet, hvis mål er *udbredelse*, har som hovedmål, at *flere myndigheder følger samme tidsplan*.

Sidst, men ikke mindst, fortsættes digitaliseringsklar lovgivning som initiativ *2.1 Klare juridiske rammer for digital forvaltning*, der helt kort siger, at *“love og regler skal tilpasses den digitale tidsalder”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 27). Opgaven er, at *“indsamle, screene og prioritere tværgående juridiske udfordringer”*, samt *“udarbejde løsninger til, hvordan disse udfordringer kan håndteres”* hvilket vil sige, identificere og stille forslag til eliminering af barrierer i den nuværende lovgivning, og rammesættelse mhp at forhindre ny lovgivning i at skabe nye barrierer.

For det andet italesættes ansvarsfordeling i digitaliseringsarbejdet tydeligere:

“Realisering af strategien handler både om at udvikle nye it-løsninger og om at sikre en mere konsekvent og systematisk udbredelse af de fælles løsninger. Det stiller store krav til den decentrale implementeringskapacitet, men også en centralt fokuseret koordinationsindsats.”

“For at sikre koordination og løbende tilpasning af strategien etableres en porteføljestyregruppe [...] Derved sikres en stærk fælles offentlig organisering om implementering af strategiens initiativer, så myndighederne får den nødvendige støtte til at komme i mål med de ambitiøse målsætninger.”
(Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 59).

Løsninger er fælles. De decentrale lag skal implementere dem; fagministerierne skal sikre “*at lovgivning, regler og standarder understøtter effektive digitale processer på de store velfærdsområder*” (ibid), og ‘fællesoffentligheden’, i form af porteføljestyregruppen for digitaliseringsstrategien, driver og tilpasser *den centralt fokuserede koordinationsindsats*.

Hvad er digitalisering?

Efter 00’ernes relativt snævre forståelse af digitalisering, begynder begrebet gradvist at åbne sig, og får en vis dobbelthed. På den ene side fremstilles digitaliseringens fortsat som en catch all-løsning, jf. fx digitaliseringsstrategien 2011-2015:

“De rette it-værktøjer gør, at de offentligt ansatte får et bedre grundlag for at træffe de rigtige beslutninger og tilrettelægge deres arbejde og samarbejde effektivt og enkelt. Det betyder mindre spildtid og øget kvaliteten i den offentlige service.” (Økonomistyrelsen, 2011: 6).

Digitalisering består her i ibrugtagning af ukonkrete redskaber, *it-værktøjer*, og det forstås, at implementering af dem muliggør både besparelse og kvalitetsforbedring. Især i ØA italesættes digitalisering af hensyn til det kvalitative løft oftere.

På den anden side begynder digitaliserings-begrebet at blive italesat, så det også omfatter *skabelsen af de institutionelle, organisatoriske eller juridiske rammer for digitalisering*. Digitalisering kommer hermed til både at referere til udvikling af digitale værktøjer, implementering og rammesætning på en række områder:

“Hjemmehjælperen bruger tablets til at følge og registrere eventuelle ændringer i den ældres sundhedstilstand. Læreren kan med de digitale læremidler gøre undervisningen i folkeskolen mere målrettet den enkelte elev. Og sundhedsteknologi giver borgerne mulighed for selv at monitorere deres sygdom i hjemmets trygge rammer.” (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 6).

Kvalitet (ift. f.eks. retssikkerhed, sundhed eller undervisning) kan nu i sig selv udgøre et argument for digitalisering. Digitalisering handler således ikke længere snævert om at effektivisere, men kan også rumme en flerhed af kvalitative rationaler.

Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?

Analogt med forskydningen i forståelsen af *hvad digitalisering er*, sker der en kraftig udvidelse af, hvilke emner der kan gøres til genstand for digitalisering. Da digitalisering i tiltagende grad ikke kun forstås som tekniske redskaber eller implementering heraf, men også som rammesætning, betyder det, at alle områder, som en digitalt medieret tværgående indsats kunne berøre, også kan gøres til genstand for digitaliseringsarbejdet, lige fra geodataindsamling til udarbejdelse kommunale handleplaner og informationssikkerhed i den offentlige sektor.

Kravet om effektivisering skaber fortsat et normativt pres for at digitalisere overalt, hvor det kan bidrage med håndgribelige gevinster. Ifølge denne logik må det offentlige på alle niveauer gøres *digitaliseringsparat* – fra rammerne om udarbejdelsen af lovgivning, ned til børnene i folkeskolen – således at man også i fremtiden vil kunne realisere potentialerne i den teknologiske udvikling.

Begrundelsen er stadig den demografiske forskydning, men der gives også andre begrundelser (såsom tillid til den offentlige sektor, deltagelse i den digitale omstilling og behovet for at støtte erhvervslivet)¹³.

Hvem skal digitalisere, og hvordan?

Fra periodens start omkring finanskrisen og frem begynder man i ØA og digitaliseringsstrategierne at italesætte behovet for koordinering i *“forpligtende fællesskaber”* omkring tværgående processer.

Der er tale om et brud. Det er ikke længere udgangspunktet, at *“opgaver og ansvar for digitalisering placeres så tæt på de enkelte myndigheder som muligt.”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2007: 20).

Ved slutningen af perioden italesættes i stedet behovet for *“centralt fokuseret koordinationsindsats”* og en *“stærk fællesoffentlig organisering”* (Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 59). *Fællesoffentligt* træffes fælles, bindende, beslutninger i porteføljestyregruppen, som koordinerer og løbende tilpasser den decentrale digitaliseringsindsats. Hermed gøres udviklingen til et fællesanliggende, og beslutninger ift. den til et fælles ansvar. Perioden opsummerer jeg således:

Hvad er digitalisering?	Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?	Hvem skal digitalisere, og hvordan?
Udvikling og implementering af digitale værktøjer, og skabelse af	Alt, der tilvejebringer en økonomisk eller kvalitativ gevinst – både for	Central koordinering og decentral implementering – <i>fællesoffentligheden</i> sætter

¹³ Se fx Digitaliseringsstyrelsen, 2015: 4-11

institutionelle, juridiske og organisatoriske rammer for udvikling og implementering heraf

fremtidens velfærd, og fordi at digitalisering kan gøre det "bedre"

rammer og skaber mulighedsbetingelserne for de underordnede organisationers implementeringsprocesser

3.2 Diskursteoretisk perspektiv

Igennem de tre perioder kobles *digitalisering* til en række forskellige fænomener og forestillinger. Jeg vil i dette afsnit anvende Laclau og Mouffes diskursteori i en produktiv løs fortolkning, og trække på den diskursteoretiske terminologi for at anskueliggøre, hvordan begrebet *digitalisering* meningsudfyldes over tid. Med dette begreb som udgangspunkt viser jeg i det følgende, hvilke ækvivalenskæder der fikserer *digitalisering* i en diskursiv ramme.

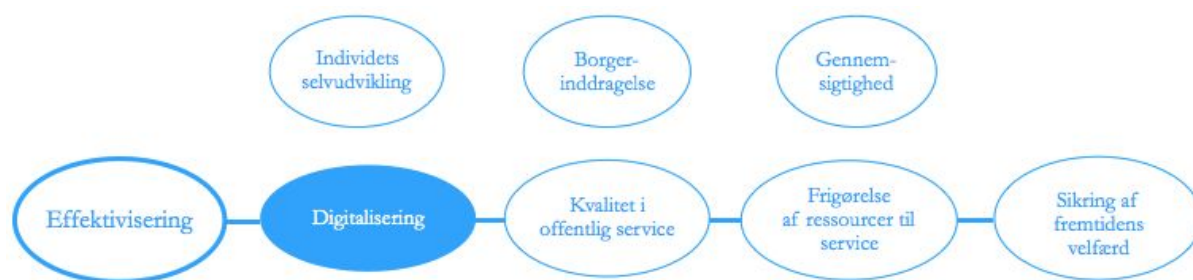
Karakteristisk for starten på den første periode er, at der reelt ikke er nogen forståelsesmæssig præcedens for artikulation af *offentlig digitalisering*. Der er således ikke tale om et skred i den diskursive struktur, men om et delvist fravær af mening, og en åben kamp om etableringen af en sådan. Derfor fremstår begrebet fra periodens start relativt diffust formuleret og delvist meningsomt. Her diskursiveres en række momenter gennem deres relation til begrebet *digitalisering*, som de af forskellige parter søges knyttet an til.



Det lykkes i denne periode heller ikke nogen part at bemægtige sig definitionsretten til begrebet som fænomen eller proces, og begrebet fortsætter igennem 90'erne med at kunne rumme en radikal, lejlighedsvis selvmodsigende, flerhed af meninger. Det diskursive felt forbliver relativt flygtigt.

Tidligt i den anden periode begynder en brat indsnævring, og den offentlige forvaltning under ét gøres til genstand for digitalisering. Analogt hertil indskrænkes konciperingen af digitalisering

tilsvarende til kun at kunne rumme handling på forvaltningen og organisering. Herigennem kobles digitalisering meningsmæssigt til nodalpunktet *effektivisering* og fortællingen om, at den offentlige sektor nødvendigvis må reformeres og *‘køre længere på literen’*, hvis det nuværende serviceniveau skal kunne finansieres i lyset af den demografiske forskydning. Effektivisering fikserer mening om begrebet digitalisering i en sådan udstrækning, at det i tiltagende grad bliver svært at tale om *digitalisering af det offentlige* uden implicit at tale om *effektivisering af det offentlige* – og det samme gælder for *kvalitet*.



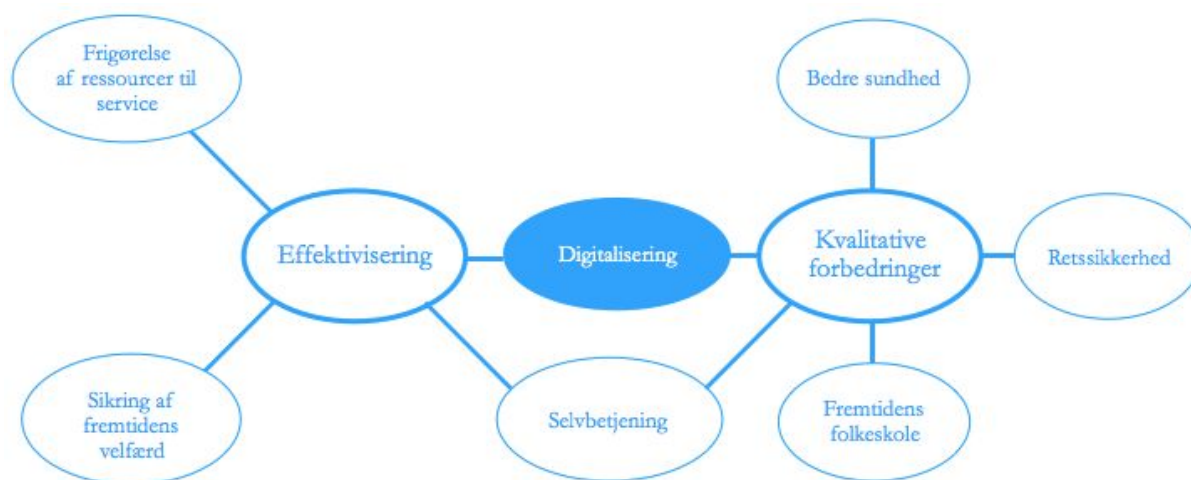
Digitalisering ækvivaleres bl.a. med frigørelse af ressourcer fra administration til fordel for service og derigennem fremtidens velfærd, mens det samtidig synes at blive sværere og sværere at italesætte digitalisering som middel til opnåelse af gennemsigtighed i forvaltningen, borgerinddragelse i beslutningsprocesser eller individuel selvudvikling o.lign.

Kommunikation om kvalitet i den offentlige service gennem digitalisering bliver nu formet af effektiviserings-diskursen, da kvalitet defineres som *“bedre produkter, hurtigere sagsbehandlingstid, mv., og/ eller i at den samme service kan leveres ved brug af færre ressourcer.”* (Den Digitale Taskforce, 2004: 5).

Selvom forståelsen af digitalisering som effektivisering gradvist sedimenterer og hegemoniseres, er den politisk konstitutive betydning heraf mere begrænset, og skønt den diskursive struktur lægger bånd på alle, indskriver den ikke et styringsmæssig hierarki. Digitalisering i det offentlige har således fået et entydigt formål, men er ingens prerogativ.

Begge disse forhold forandrer sig i den sidste periode. I tiden efter finanskrisen begynder man at snakke om konkrete digitaliseringsindsatser og -initiativer inden for forskellige ressortområder, og på tværs af både sektorer og styringslag. Dette indebærer for det første, at andre hensyn end effektivisering nu kan kobles til digitalisering. Der artikuleres nu koblinger mellem digitalisering og retssikkerhed i sagsbehandling, sikkerhed i sundhedsvæsenet, styrkelse af folkeskoleelevers faglighed o.a. Således udvides genstandsfeltet for digitalisering fra at være forvaltningen selv til at

være hele den offentlige sektor (og potentielt hele samfundet). Koblingen mellem effektivisering og digitalisering svækkes, hvilket tillader digitalisering også knyttes an til en andre diskurser om *kvalitet i den offentlige service*. Betegneren *digitalisering* tømmes delvist for indhold, og bliver mere diffust afgrænset, hvilket tillader yderligere elementer at knytte an.



Den sidste periode adskiller sig desuden fra de foregående ved at indskrive en hierarkisk over- og underordning. Implementering af digitale løsninger ses fortsat som en decentral opgave, men diskursen samler beslutningstagning og koordination i det legitime fællesskab *fællesoffentligheden*. Man kan i de decentrale lag ikke længere legitimt træffe autonome beslutninger uden om det fællesoffentlige fællesskab. Dette har den politisk konstitutive effekt, at situationen fra forgående periode vendes på hovedet: En bred vifte af projekter kan nu knytte an til digitalisering, men de kan kun initieres med fællesoffentlighedens godkendelse.

3.3 Delkonklusion

Forestillingen om digitalisering går fra at være alt og intet – en uafgrænset ubestemt fremtid – over snævert at blive italesat som et redskab til effektivisering, for at ende som alt fra konkrete initiativer for tværgående projekter til ændring af rammeforudsætninger og barrierer for videre digitalisering. Undervejs sedimenteres et narrativ om tvingende nødvendighed fikseret omkring den fremtidige demografiske forskydning.

	Hvad er digitalisering?	Hvad bør digitaliseres, og hvorfor?	Hvem skal digitalisere, og hvordan?
1991-2000	Udefinerede fremtidige løsninger; en potentialitet	Alt, der kan digitaliseres, bør digitaliseres – fordi det	Decentralt og lokalt – “ <i>lad tusind blomster blomstre!</i> ”

er “bedre”			
2001-2007	Tekniske redskaber til effektivisering af administration.	Det, der tilvejebringer en økonomisk gevinst – for fremtidens velfærd	Decentralt og lokalt – ved at koordinere på tværs af uafhængige processer.
2008-2017	Udvikling og implementering af digitale værktøjer, samt skabelse af institutionelle, juridiske og organisatoriske rammer for udvikling og implementering heraf.	Alt, der tilvejebringer en økonomisk eller kvalitativ gevinst – både for fremtidens velfærd, og fordi at digitalisering kan gøre det “bedre”	Central koordinering og decentral implementering – <i>fællesoffentligheden</i> sætter rammer og skaber mulighedsbetingelserne for de underordnede organisationers implementeringsprocesser.

Diskursteorien bidrager her til en forståelse af de politisk konstitutive muligheder, der ligger i diskursiveringen af den tomme betegner *digitalisering*. Fra i den første periode ikke at være fikseret i nogen meningsmæssig relation af en styrke, som kunne stabilisere en betydning og forestilling omkring digitalisering, bliver betegneren i den anden periode så kraftigt meningsmæssigt forbundet til nodalpunktet ‘effektivisering’, at det næsten bliver umuligt at italesætte digitalisering udenfor denne kontekst.

Dette vendes på hovedet i den sidste periode, hvor begrebet delvist tømmes for mening, og nu både meningsgives af sin relation til effektivisering og andre diskurser.

Endelig sker der også et skred i, hvem der indskrives som rette part for styring af omstillingsprocessen. I starten henføres styringen til det decentrale niveau. Den overgår gradvis til at være et konsensuspræget koordinerings-anliggende og ender som et fælles (læs: centralt) styringsansvar for decentrale implementeringsprocesser.

På endestationen for denne udvikling efterlades digitalisering altså som en betegner, der – skønt fortsat er stærkt forbundet til effektivisering – er så tilpas tømt for mening, at aktører kan knytte andre projekter til den, samtidigt med at den indskrives en tydelig hierarkisk over- og underordning i rollefordelingen mellem fællesskab og parter i digitaliseringsprocessen.

4. Den institutionelle analyse: Hvordan institutionaliseredes digitaliseringsdagsordenen i Finansministeriet?

“Jeg så det som et projekt med et meget stort potentiale til at lave en administrationspolitisk reform”

– Fhv. departementschef i FM Anders Eldrup om Projekt Digital Forvaltning

(Kähler, 2003: 1)

I dette kapitel undersøger jeg *hvilket organisatorisk opbæng digitaliseringsdagsordenen over tid har haft*. Det gør jeg ved at undersøge *hvilket problem som en omorganisering af digitaliseringsdagsordenen er blevet opfattet som løsning på*; og endelig, *hvilken grad af autonomi, og hvor stor indflydelse på sin omverden, den enkelte organiseringsform har haft*.

Med disse hjælpespørgsmål fokuserer jeg min opmærksomhed på *organiseringsformen* og *baggrunden for dens transformationer* som forklaring på institutionaliseringen af digitaliseringsdagsordenen. Jeg tager afsæt i *Multiple streams-teori* (MS). Dette bruger jeg til at udforske udviklingen fra organiseringen af digitaliseringsdagsordenen i et koordinerende fællesskab, over centralisering i Finansministeriet, til den endelige organisering som selvstændig styrelse.



Jeg konkluderer, at udviklingen kan forklares ud fra dagsordenens potentiale til samtidig at tilbyde FM øgede muligheder for udgiftskontrol og løsningen på præsentationsproblemer i relationen mellem Finansministeriet og dets relevante omverdensaktører.

4.1 Organisering og transformationer

Jeg opererer med 2001 som året, hvor digitaliseringsdagsordenen gjorde sit indtog på den administrationspolitiske arena. Selvom dagsordenen på dette tidspunkt allerede havde været genstand for nogen politisk opmærksomhed, kan den dagsorden, der i dag drives af DIGST, klarest føres tilbage til anbefalingerne i rapporten *Digital Forvaltning* fra 2001, som bliver den direkte foranledning til dagsordenens første organiseringsform.

4.1.1 Den fællesoffentlige organisering

Da de økonomiske potentialer ved offentlig digitalisering i start 00'erne begynder at blive klare for centrale aktører i centraladministrationen, har en struktureret tilgang til implementering af offentlig IT-udnyttelse iflg. Lars Frelle-Petersen været under radaren i næsten 10 år (Bilag C: 1). I det foregående årti var forvaltningspolitikken, og ambitionerne om at digitalisere, ifølge Lars Frelle-Petersen svækket:

“I virkeligheden skete der jo det på IT-området dengang for mange år siden, at man dels solgte datacentralen—tilbage i 1992-4, hvor man sælger hele sin IT-afdeling... Dengang havde man også et administrationsdepartement og et budgetdepartement, og administrationsdepartementet var meget digitalt fokuseret. Det afviklede man også, man danner et Forskningsministerium, og putter lidt derover; man afvikler stort set alt man selv har.” (Bilag C: 1)

Dybkjær-rapporterne (Videnskabsministeriet, 1994: 1999) påpegede imidlertid store potentialer i en gennemgribende digitalisering. Samtidig sås i perioden gentagne problemer, budgetoverskridelser og forsinkelser i forb.m. udvikling af offentlige systemer (Forskningsministeriet, 1994; 1996; Teknologirådet, 2001).

Projekt Digital Forvaltning (herefter PDF) blev derfor medio 2001 oprettet som et fællesoffentligt samarbejde mellem staten, KL¹⁴ og Amtsrådsforeningen (herefter ARF) på direkte foranledning af rapporten Digital Forvaltning. Den Digitale Taskforce (herefter DTF) blev oprettet som sekretariat for projektet og bemanded med ca. 20 medarbejdere indstationeret fra aftaleparterne.

¹⁴ Inkl. København og Frederiksberg kommuner, der på dav. tidspunkt stod udenfor KL.

DTF blev fysisk placeret i FM, der med departementschef Anders Eldrup også indtog pladsen for bordenden i den fællesoffentlige bestyrelse for PDF. PDF fik den målsætning, at ”*flere opgaver skal løstes af teknologien, således at midler og medarbejdere kan overføres til service- og tilsynsopgaver.*” (Kähler, 2003: 1).

Hvilket opfattet problem lå bag transformationen?

Den digitale udvikling–arbejdet for at realisere IT-potentialet – blev oplevet som hæmmet såvel *processuelt* – ift. hvordan digitaliseringsarbejdet konkret skal udføres – og *proceduralt* – ift. hvilken styring og beslutningsproces, der skal danne ramme for at træffe afgørelser om førstnævnte. Der var ikke enighed om, hvilke tværgående IT-løsninger der skulle prioriteres, eller hvordan man skulle få taget hul på bylden. Dette ledte til en problematisering af manglen på effektive procedurer for beslutningstagning for tværgående problemer og projekter.

Op til aftalen om PDF, fremgår der fra et finansministerielt perspektiv en opfattelse af et behov for styring af digitale omstilling på tværs af niveauer og siloer, som Frelle-Petersen tilkendegiver det:

“Der er grundlæggende set en ret stor bekymring om vi er i stand til at forstå og styre IT-udviklingen. Det er en erkendelse hos en række centrale embedsmænd dengang, både i kommuner og stat, om at hvis Danmark på en eller anden måde skal stige på vognen, så skal vi til at tage noget stærkere ansvar for den digitale udvikling i den offentlige sektor, og vi skal til at arbejde tættere sammen.” (Bilag C: 1)

PDF skulle adressere to udfordringer. For det første var der et udbredt ønske om at etablere et grundlag for digitale selvbetjeningsløsninger, men processen skred ikke fremad. Frelle-Petersen siger herom:

“Man havde meget en diskussion om bønen og ægget, altså: Vi skal have nogle flere digitale selvbetjeningsløsninger, så vi kan få borgerne til at betjene sig selv på nettet, fordi det troede man alt andet lige var billigere, men dem som skulle bygge selvbetjeningsløsningerne sagde “Det kan vi ikke, fordi vi ikke kan få et digitalt signatur og ikke ved hvem borgeren er”, men der er på den anden side ingen grund til at bygge et digitalt signatur, hvis der ikke er nogen der kan bruge det.” (Bilag C: 2)

Der manglede altså en enighed om de nødvendige første skridt.

For det andet fandtes ingen mekanisme til problemdefinition og -løsning i den offentlige sektor, der effektivt kunne afhjælpe uenigheder som førnævnte og andre lignende, der fulgte af den centrifugale organisering af den offentlige sektor, som følge af kommunalfuldmagten og ministerstyret¹⁵. Dav. Afdelingschef i FM Adam Wolf illustrerede dette med digitaliseringen af sygedagpengemodellen:

“Arbejdet med sygedagpengemodellen havde været i gang i årevis [inden PDFs etablering], men hver gang der var møde, havde deltagerne fået mandat med hjemmefra, hvilket effektivt blokerede for resultat”.

(Kähler, 2003: 2).

KL-direktør Peter Gorm Hansen fremhæver ligeledes, at det kommunale selvstyre ikke skaber mulighedsbetingelser for direkte hierarkisk styring: *“I fraværet af muligheden for hierarkisk koordinering er det således målet med PDF at sikre bedre horisontal koordinering end traditionel udvalgskoordinering”* (Kähler, 2003: 2).

Hvordan blev transformationen af digitaliseringsdagsordenens organisering løsning herpå?

Ovennævnte udfordringer blev i forbindelse med ØA2002 og rapporten *Digital Forvaltning*, knyttet til oprettelsen af PDF, og dermed digitaliseringsdagsordenens første organisering, DTF. I et MS-perspektiv kobles løsningen *organisering af en digitaliseringsdagsorden* hermed til problemerne.

Det ene problem, manglen på et styringsforum til at træffe tværgående beslutninger, skyldtes til dels at de sædvanlige koordinationsfora ikke kunne producere de fornødne beslutninger hurtigt nok, som understreget af Wolf ovenfor. Både i staten og ned igennem styringsniveauerne vægrede de enkelte aktører sig mod at afgive autonomi. FM's opfattelse af manglende fremdrift af offentlige IT-løsninger og realiseringen af potentialer deltes iflg. Frelle-Petersen af en række aktører på begge sider, og gjorde parterne villige til at ændre samarbejdsstrukturen og rammerne for deres styring og autonomi:

Danmark er for lille, både set fra en meget moden erkendelse blandt kommunerne om, at der er et behov for at række ud til staten—for staten har nogle opgaver som de bliver nødt til at være med til at påtage sig et ansvar for, fx etablering af et digitalt signatur, fjernelse af noget af den regulering, der forhindrer muligheden for at udnytte digital forvaltning i den kommunale administration osv.—Staten, på den anden

¹⁵ Se bilag E for uddybning

side, i erkendelse af, at kommunerne på nogen strækning ikke selv tager initiativer til det, så staten har en rolle i at skubbe til kommunernes evne til at adoptere noget af den digitale udvikling.” (Bilag C: 1f)

Digitalisering forener øjensynligt de to centrale parter, FM og KL, ved at tilbyde en løsning på et fælles styringsproblem – et *styringskompromis*: KL ønsker at staten samlet tager ansvar for at sikre fremdrift og én fælles statslig kurs – dvs. fjernelse og harmonisering af lovgivning på enkelte sektorministeriers områder hvor kommunerne almindeligvis ikke selv kan nå. FM, på sin side, ønsker øget indflydelse på både de sektorministerierne og den decentrale styring i kommunerne, der almindeligvis ligger uden for rækkevidde.

PDF bliver derfor sat op som en fællesoffentlig samarbejdsorganisation, sekretariatsbetjent af DTF, og parterne tillægges formelt lige vægt. Der var altså, som dav. KL-direktør Peter Gorm Hansen understreger, ikke tale om klassisk hierarkisk underordning, men i stedet om en *‘ny organiseringsform’* baseret på *‘horisontal koordinering’* mellem parterne (Kähler, 2003: 2): Et fællesskab mellem stat, amter og kommuner, hvor bindende fælles beslutninger træffes.

Som modydelse for vinduet ind i de kommunale beslutningsprocesser fik kommunerne en organiseringsform, hvor departementschefen for FM satte sig for bordenden som bestyrelsesformand, selvom ansvaret for IT-området politisk lå i Videnskabsministeriet (herefter: VM), hvorfor VM også kraftigt modsatte sig det. For FM var rationalet i nogen grad *‘kynisk’*, som Frelle Petersen fremlægger det:

“Der var to elementer: Departementschefen dengang i FM udtalte, at IT er blevet for vigtigt til at det kan ligge i et ressortministerium. Måske er det sådan en lidt mere arrogant udgave af begrundelsen, men der er ingen tvivl om, at hvis man skal lave koordination af digitale bestræbelser, og få kommunerne i tale og få dem til bordet for alvor at forhandle om det, så skal der også være økonomi involveret, og de eneste der laver økonomiforhandlinger i landet og varetager centralt meget store forhandlinger, det er FM, så det med de gode viljer er selvfølgelig en del af at sætte sådan en proces i gang, men der er ingen tvivl om, at det også handler at kunne vride armen om på folk og få ting til at ske.

Derfor dannede man taskeforcen i FM, også mod Videnskabsministeriets egen vilje, men det var så til gengæld også et stort ønske fra amterne og KL dengang, at det blev placeret i FM—og de øvrige ministerier ville heller ikke placere det i de øvrige ministeriers domæner—så derfor var der også enighed om, at FM på godt og ondt udgjorde et neutralt sted.” (Bilag C: 2)

Set fra en finansministeriel selvopfattelse som den naturlige *primus motor* på tværgående processer, understreges en central pointe: Styring må forudsætte en mulighed for sanktionering af fravigelse, hvilket gør det oplagt at koble den til FMs budgetarbejde, som direkte eller indirekte involverer alle offentlige instanser. Ved at knytte den fælles beslutningsproces til finansministeriets budgetarbejde, kobledes institutionaliseringen af digitaliseringsdagsordenen i FM sig til det oplevede problem omkr. fremdrift i udviklingen og implementeringen af IT-løsninger:

“Der er jo ingen tvivl om, at det med at være meget tæt på hvor de centrale beslutninger tages, at man har noget at bytte med, og de øvrige ministeriers viden om, at hvis man ikke nogen gange spiller med på FMs, her forstået som regeringens, pibe, så kan man jo straffes på mange forskellige måder [var taskeforcens løftestang, red.]”. (Bilag C: 3).

Set fra FM repræsenterede organiseringen en *fælles* politik, baseret på finansministeriets evne til at overkomme andre ministeriers indsigelser – og omvendt, at give adgang til samme for aktive parter. Med andre ord forudsatte styring på tværs af formelt uafhængige ministerområder og styringsniveauer fra et Finansministerielt perspektiv en transcenderende magtbase og styringsambition, som ikke mentes at eksistere andetsteds i staten – selv ikke i Statsministeriet, der i Danmark er smalt organiseret¹⁶ – mener Frelle-Petersen (Bilag C: 3).

Kobling

Dagsordenen blev i høj grad drevet af embedsmænd og nød ikke væsentlig politisk bevågenhed¹⁷. Til gengæld var aktørerne i administrativt regi ‘højststående embedsmænd’ fra både FM og KL med stor indflydelse på både deres respektive organisationers arbejde og opbygning. 2001 var tillige valgår, og som ofte set præsenterede regeringsskiftet et vindue for organisatorisk innovation. Da løsningen kobledes til forhandlingerne om ØA2002, opstod der et policy window som aktørerne, der alle ligeledes var implicerede i ØA-processen, derefter formåede at udnytte til en formel institutionalisering af dagsordenen.

¹⁶ Statsministeriet har ca. 70 ansatte og fungerer som sekretariat for Statsministeren. Hertil kommer politiske koordinationsopgaver ift. regeringens stående udvalg mv., men ministeriet er, modsat FM, som inklusiv Styrelser huser over 1000 ansatte og er organiseret efter Finanslovens paragraffer, ikke opbygget mhp. ressorttilsyn og administrativ opgavekoordination.

¹⁷ PDF, der påbegyndtes august 2001, omtales kun i perioden jan. 2000 – jan. 2002 kun i 3 artikler i større dagblade, iflg Infomedias database.

Hvilken grad af autonomi, og hvor stor indflydelse på sin omverden havde DTF?

DTF, der især blev bemandet af indstationerede medarbejdere fra FM, IT- og Telestyrelsen og KL, bestod af 20-25 medarbejdere. DTF var fysisk placeret ved FM, og refererede til Bestyrelsen for PDF, der bestod af departementschefer fra de involverede ressortministerier med FMs departementschef som født formand.

Selvom mængden af projekter i PDF-regi mellem 2002-2006 steg ganske stærkt, havde DTF begrænsede redskaber til selv at sætte agendaen for det tværgående arbejde. Løftestangen var den legitimitet, som parterne i PDF lånte projekterne – suppleret af FMs evne økonomiske rammesætning og adgang til de centrale regeringsudvalg. Uden at mobilisere FM havde DTF dog begrænsede muligheder for at styre gennem andet end gode viljer, hvilket placerede DTF i en stærk afhængighedsrelation til FM.

4.1.2 Den departementale organisering

“Digitaliseringsdagsordenen drives nok op igennem frem mod 2005-6 stykker i høj grad på det som er fællesskabets; hvor vi i høj grad driver forskellige dagsordener der som sådan ikke skader nogen, men hvor vi driver digitalisering fremad for the common good, om man vil.”

– Forhv. styrlsesdirektør Lars Frelle-Petersen (Bilag C: 5)

Igennem sin 5-årige levetid som sekretariat for PDF, driver og administrerer DTF en række fælles IT-projekter pva projektets fællesoffentlige bestyrelse. I tilgift udgiver de en række publikationer om digitaliseringens potentialer af en *“meget blød”* diskurssættende karakter – et arbejde, som Frelle-Petersen opsummerer således: *“Vi skriver nogle bøger, vi fortolker lidt [på] hvordan vi styrer organisationer i nogle publikationer”* (Bilag C: 6). Dette arbejde består i høj grad i udgivelse af visions- og inspirationspapirer og rapporter. Som antydnet i det indledende citat, forstår man fra FMs side arbejdet som en *fælles* opgavevaretagelse pva. parterne i PDF. Dette, fortsætter han, *“skifter rimelig meget best der i 2006”*.

Med effekt fra d. 1. januar 2006 blev DTF nedlagt som selvstændig enhed og absorberet i FMs departement og fusioneret med departementets 11.¹⁸ og 14.¹⁹ kontor i en ny centerkonstruktion

¹⁸ med ansvar for modernisering, administrationspolitik, forvaltningspolitik og organisation

¹⁹ med ansvar for regelforenkling

med navnet Administrationspolitisk Center (herefter APC) (Computerworld, 2005b). Herfra bliver digitaliseringsarbejdet formet af nærheden til FM, siger Frelle-Petersen:

“Man arbejder stadig på en fællesoffentlig dagsorden, der handler om at skabe samarbejde med kommunerne, man har stadigvæk bestyrelser og alle mulige andre ting, med det glider umærkeligt ind og bliver i virkeligheden—også referencemæssigt, og i alle mulige andre sammenhænge—en del af den finansministerielle infrastruktur ... Og dermed drejer dagsordenen også markant væk fra, i hvert fald i perioder, at være rent projektorienteret og i hvert fald ikke politisk drevet, ikke altid lige så finansministeriel som det så bliver efter det tidspunkt, hvor man glider ind og bliver en uløselig del af FM.” (Bilag C: 4).

I tilgift overførtes tilsynet med projektstyringen fra bestyrelsen for PDF til den nyoprettede Styregruppe for Tværoffentlige Samarbejder, der nu ligesom PDF betjentes af APC (Den Digitale Taskforce, 2007: 5).

Hvilket opfattet problem ligger bag transformationen til denne?

Igennem 2005 begyndte man internt i DTF, såvel som på højere administrative niveauer, at opleve en række udfordringer med arbejdet i PDF.

For det første begynder DTF som samarbejdsløsning at lide under manglende commitment fra især ressortministerierne, som iflg. Frelle-Petersen begynder at trække på samarbejdet med taskforcen:

“Ministerierne oplever, at de afleverer mennesker som de aldrig får igen til den her digitale taskforce. De oplever, set med deres øjne, at de måske ikke får benefit 1:1 fordi at det er meget forskelligt hvor vi leverer resultaterne henne. Så de begynder at tøve, trække medarbejdere hjem, og vil ikke aflevere ressourcer.” (Bilag C: 3)

Da projektet grundlæggende var legitimeret af den fællesoffentlige konsensus og evnen til effektivt at træffe fælles beslutninger, er det en grundlæggende udfordring, at *“mange interessenter har en interesse i at trække projektet af sporel”*, som et medlem af bestyrelsen for PDF udtaler, (Computerworld, 2005a).

For det andet oplevede FM, iflg. Frelle-Petersen, “... *til gengæld den her dagsorden vokse frem, som på en eller anden måde ikke kan flytte sig. [FM] kan ikke bare afvikle den igen*” (Bilag C: 3). PDF har opnået en sådan størrelse at en afvikling af området ville være politisk omkostningsfuldt, hverken KL og ARF ønsker projektet nedlagt.

Samtidig opleves DTF tiltagende som for “blødt” set fra FM DEPs perspektiv. Tidligere husede FMs ressort to departementer, budget- og administrationsdepartementet.

Administrationsdepartementet blev i midten af 1990’erne dog nedlagt og de digitale elementer overført til Videnskabsministeriet: “*Grundlæggende set var selve departementet rensset ret meget for administrationspolitisk kompetence*” (Bilag C: 2). Det er, siger Frelle-Petersen, “*sådan en historisk klassisk bølge gennem FMs historie*”, som: “[...] *grundlæggende handler om at administrationspolitikken har op- og nedgangstider. Lige nu går det vel meget godt, i andre perioder afvikler man det – Dér ‘vinder’ budgetdepartementet typisk over administrations-tilgangen, kan man sige; selve udgiftspolitikken slår dele af administrationspolitikken ihjel*”. (Bilag C: 1)

Den nye departementschef Kettel Thomsen kommer fra budgetsøljen, og synes iflg.

Frelle-Petersen, at “*det er noget underligt noget med den dér Taskeforæ*” (Bilag C: 4). Det interne skift på departementschef-posten i FM bevirker derfor også et skift i ministeriets holdning til mål og midler i tilgangen til de tværgående digitale processer.

For at opsummere: Sektorministerierne føler ikke, at de får værdi for pengene, og begynder at trække ressourcer og commitment ud af samarbejdet. Løsningen DTF svækkes derfor ved ikke længere tilstrækkeligt at kunne skabe konsensus, og dermed legitimitet, for PDF. FM ændrer holdning til den ‘bløde, diskurssættende’ administrationspolitik, og ønsker at flytte fokus over mod udgiftspolitikken, hvilket det konsensusorienterede DTF ikke opfattes som forligelig med.

De beslutningsdygtige parter oplever altså i 2005 følgende problemer ved DTF-konstruktionen:

- Mangel på commitment fra parterne
- Mangel på styringskraft i DTF

Hvordan blev transformationen af digitaliseringsdagsordenens organisering løsning herpå?

I artiklen *Skæbnetime for Projekt Digital Forvaltning* skriver computerworld, at PDFs "*forankring i Finansministeriet vakler*" (computerworld, 2005a). Flere parter, rapporteres det, frygter at FM vil trække støtten fra projektet, uden hvilken man ikke mener, at det kan opretholdes. Det lader også til at have været en overvejelse hos Departementschef Christian Kettel Thomsen, som er tiltrådt stillingen samme år og iflg. Frelle-Petersen har planer om at nedlægge projektet. KL modsætter sig imidlertid så kraftigt, iflg. Frelle-Petersen, at Kettel Thomsen lader sig overtale til ikke at nedlægge området (Bilag C: 4).

I stedet besluttet det i slutningen af 2005, at DTF skal absorberes i det finansministerielle hierarki. Samtidig ændres det fællesoffentlige ophæng, og bestyrelsen for PDF nedlægges og erstattes af Styregruppen for Fællesoffentlige Samarbejder (herefter SFS). Den nye styregruppe er mindre, men har til gengæld et udvidet mandat, "*der omfatter alle fællesoffentlige projekter*" (Computerworld, 2006).

Det vil altså sige, at organiseringen af APC indebærer at:

- PDF videreføres som forpligtende fællesoffentligt samarbejde mellem stat, amter og kommuner.
- Sekretariatsbetjeningen, der før udførtes af DTF pva. alle parterne ligeligt, udføres nu af et center, som organisatorisk er underlagt FM.
- SFS får færre medlemmer fra sektorministerierne og øgede beføjelser til styring på tværs af alle områder af den offentlige sektor.

Ved at flytte DTF ind i departementet og udvide samarbejdsorganisationens mandat til at styre tværgående, forenes FM og de decentrale parter interesser altså, på bekostning af de øvrige statslige aktørers selvbestemmelse: De decentrale parter får opfyldt deres ønske om videreførelse af de fællesoffentlige processer med alle parter ombord, og FM får opfyldt sit ønske om stærkere central styring af PDF, så digitaliseringsdagsordenen i højere grad kan kobles til udgiftspolitikken. Hermed kobles en løsning, i form af organisering af digitaliseringsdagsordenen i APC, til problemerne med commitment og styring.

Sammenkobling

Denne kobling bliver mulig netop i årsskiftet 2005/2006, af flere årsager:

For det første stod FM efter departementschefrokaden i 2005 over for en større omorganisering. På ryggen af anbefalingerne om stærkere styring af digitaliseringen og tættere bånd til den statslige modernisering i OECD-rapporten *Peer Review of E-Government in Denmark* har det været oplagt at gentænke rammerne for involveringen i det fællesoffentlige samarbejde (OECD, 2005; Computerworld, 2006). Den generelle omlæggelse af FMs ressort gav lejlighed til at indtænke digitaliseringen strukturelt i ministeriets opbygning.

For det andet stod DTF i en situation, hvor både ledere og medarbejdere forlod organisationen, samtidigt med at der var store udskiftninger i den mangeårige bestyrelsessammensætning. Medarbejdere og ledere i DTF blev iflg. Frelle-Petersen ansat på treårige kontrakter med udløb i 2005 (jf. Bilag C: 2).

“Lederen af Den Digitale Taskforce, Thomas Nielsen, meddelte i denne uge, at han forlader skansen til fordel for et nyt job i Told&Skat. Forinden havde Statsministeriet snuppet bestyrelsesformanden, Finansministeriets departementschef Karsten Dybvad, der havde markeret sig som visionær digitalist.”, skriver Computerworld (2005a) i september. Hertil kommer, at både Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriets departementschefer samtidigt fratrådte, hvilket betød et erfaringsdræn i taskforcen.

Det var derfor et oplagt tidspunkt at gentænke organiseringen i en mindre konsensusøgende form med et stærkere mandat.

Hvilken grad af autonomi – og hvor stor indflydelse på sin omverden – havde den departementale organisering?

Som for DTF gjaldt det for APC, at placeringen i Finansministeriet gav digitaliseringsdagsordenen stor indflydelse på omverden, men begrænset autonomi ift. den finansministerielle styring. Ved at indgå i en centerkonstruktion blev dagsordenen knyttet sammen med ministeriets øvrige administrationspolitiske opgaver. I denne konstruktion fik APCs ca 30 medarbejdere ansvar for *“at udvikle og udbrede god forvaltningspolitik i hele den offentlige sektor.”*, her forstået som opgaver inden for områderne *“Kvalitetsreformen, offentlig organisation og ledelse, digital forvaltning, kontraktstyring, budgetsystemudvikling, administrative fællesskaber, reguleringspolitik,*

lovprogram og lov kvalitet, økonomistyring og stillingskontrol.” (Finansministeriet, 2007b). Dermed har denne organisering af digitaliseringsdagsordenen carte blanc til påvirke flere forvaltningsprocesser på tværs af den offentlige sektor, og med FMs vægt bag sit ord.

Center for effektivisering og digitalisering (CED)

I 2008 blev APC splittet op i to, og digitaliseringsdagsordnen flyttedes til det nye Center for Effektivisering og Digitalisering (herefter CED).

“CED har ansvar for udvikling og implementering af effektiviserings- og digitaliseringsprojekter, der kan understøtte en moderne og effektiv offentlig sektor. CED har ansvar for digitalisering – herunder Den Digitale Taskforce – administrative servicecentre i staten, Fonden til investeringer i arbejdskraftbesparende teknologi og gennemførelse af projekter i handlingsplan for frigørelse af ressourcer i kommunerne og regionerne til borgernær service – bl.a. registerfællesskab og objektiv sagsbehandling.”, skrev FM på deres hjemmeside (Finansministeriet, 2008b). Den organisatoriske omkalfatring var et udtryk for opprioriteringen af området, som dav. Finansminister, Lars Løkke Rasmussen, udtrykte det: *“Med etablering af CED vil vi accelerere udviklingen af denne slags moderniseringsprojekter”* (Computerworld, 2008). Det tidligere embedsmandsdrevne projekt synes hermed delvist at have krydset membranen til det politiske system, og den politiske understøttelse tilfører yderligere indflydelse. I denne organisering kan digitaliseringsdagsordenen drives længere ind i de tidligere autonome organisationer i FMs omverden, bl.a. gennem *“meget store indkøbsprojekter”* og *ved at regulere myndighedernes adgang til at kunne købe ind*, samt dannelsen af SAM²⁰ og SIT²¹, siger Frelle-Petersen:

“Det har ikke noget med IT at gøre, men det er jo en meget voldsom indgriben [...] Så, altså, der er kommet en række processer, der griber ind i institutionernes måde at forvalte sig selv på.” (Bilag C: 6)

Der indtræder således et styringsperspektiv i digitaliseringsarbejdet. Den organisatoriske placering i FM betød, at drift af dagsordenen i højeste grad formes af tænkningen i ministeriet: *“Der sker en meget umærkelig bevægelse [...] hvor den gradvist flytter tættere og tættere på, for til sidst, i 2006, at flytte ind og blive til et kontor. Så der sker en bevægelse, som jeg grundlæggende vil beskrive som en institutionalisering. Man går fra at skabe den som et projekt, der bygges på de gode viljer.”* (Bilag C: 3), siger Lars Frelle-Petersen.

²⁰ Statens Administration, red. Leverer løn- og regnskab for staten

²¹ Statens IT, red. Leverer IT-support for staten

Det indbefattede, tilføjer han også, at man, efter at dagsordenen 'glider ind og bliver en uløselig del af FM', forsøger at sørge for *"at administrationspolitikken blivers et som et delprodukt af at føre udgiftspolitik"*, for at *"bekræfte den dér dagsorden som er i Finansministeriet dengang"* (Bilag C: 4). Dette blev betingelsen for at drive dagsordenen med afsæt i FM.

Hermed åbnes muligheden for at knytte an til FMs tværgående styringskapacitet. Som jeg senere kommer ind på i diskussionen, får dette væsentlig betydning for rammebetingelser og udformning af dagsordenen fremadrettet.

4.1.3 Den decentrale organisering

Omorganiseringen af digitaliseringsdagsordenen i en decentral model foregår i to bevægelser: Overflytningen af drift af dagsordenen til Økonomistyrelsen (herefter ØS), og den hurtigt derpå følgende oprettelse af en selvstændig Digitaliseringsstyrelse (DIGST). Da ØS blev nedlagt som selvstændig styrelse allerede et halvt år efter, behandler jeg den analytisk som transitiv.

I 2010 afløser David Hellemann Christian Kettel Thomsen som ny departementschef i FM. Han er ligesom sin forgænger udklækket i budgetsøjlen. Hellemann indledte sin embedsperiode med en omlægning af ressorten, og i den forbindelse nedlægges CED som selvstændigt center i ministeriet, og opgaverne overføres til ØS. Styrelsen har siden starten af 00'erne været medspiller på 'e-forvaltningsinitiativer' vedr. Økonomistyring (jf. FL05 § 07.12.01 stk 3), og får i årene op mod 2010 i tiltagende grad ansvar for "en række digitaliseringsprojekter" (FL2010 § 07.12.01 stk 3). Administrationspolitikken i FM DEP undergår hermed endnu en afviklingscyklus, og departementet renses atter i vid udstrækning for administrationspolitiske opgaver, som i flyttes ud til styrelser.

Med regeringsdannelsen 2015 overtog ØS ligeledes de digitale komponenter i IT- og Telestyrelsen, som nedlægges, hvorved statens IT-kompetence centraliseres i FM. Kort efter meddeler FM imidlertid, at ØS og PS, d. 31 oktober 2011 bliver omlagt til de to nye styrelser: Moderniseringsstyrelsen (herefter MODST), med ansvar for økonomistyring, overenskomster og indkøb, og Digitaliseringsstyrelsen, der får følgende formål:

*“Digitaliseringsstyrelsens opgave er at **udforme** og **implementere** digitaliserings- og it-politik **på tværs af den offentlige sektor**. Digitaliseringsstyrelsen **understøtter effektiviteten** i den offentlige sektor via leverancer til kunder og brugere i relation til tværoffentlig digitalisering. Digitaliseringsstyrelsen **sikrer implementeringen** af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 og forvalter Fonden for Velfærdsteknologi. Digitaliseringsstyrelsen er **sekretariat for Statens It-Projektråd** og **udvikler** og **vedligeholder den statslige it-projektmodel**, herunder udlån af projektledere med henblik på at professionalisere statens digitaliseringsprojekter.*

*Digitaliseringsstyrelsen **implementerer en række tværstatslige projekter**, herunder initiativer under den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi. Digitaliseringsstyrelsen er bl.a. ansvarlig for driften af Digital post og NemSMS, NemKonto, NemLog-in, NemHandel, borger.dk og Digital Signatur. Hertil kommer opgaver vedrørende åbne standarder og open source, **visse it-policyopgaver**, it-sikkerhed samt Statstidende.”*

(FL 2013 § 07.12.01.3 “Hovedformål og lovgrundlag”)

DIGST fødtes med ansvar for, og mandat til, IT-politikudformning og -implementering – ikke kun i FM's ressort, men *på tværs af den offentlige sektor*.

Sideløbende med denne organisatoriske innovation barslede FM i 2011 med den første fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, ‘Den Digitale vej til Fremtidens Velfærd 2011-2015’ (Økonomistyrelsen, 2011). Denne efterfølges af *den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020* (Digitaliseringsstyrelsen, 2016). Strategierne, som DIGST får ansvaret for at udvikle og implementere, udformes som opsamlinger af initiativer i forskellige aftaler og lovpakker, herunder ØA, og har reelt karakter af styringsinstrument for det tværgående arbejde. Strategierne forholder sig – ud over den IT-tekniske implementering – i vid udstrækning til rammebetingelser som jura og organisering – det klareste eksempel er *digitaliseringsklar lovgivning*. Endelig pålægges styrelsen betjening af Statens It-råd, jf. *Problemfelt s. 5*.

Denne konstruktion af styrelsen som central tovholder på digitaliserings- og IT-politiken pva. FM er fortsat den gældende model, dog med den forandring, at regeringsrokaden nov. 2016 bragte MOI, en juniorminister i FM, med politisk ansvar for ressortens styrelser.

Hvilket opfattet problem ligger bag transformationen til den decentrale organisering?

Af empirien fremgår to grundlæggende problematikker bag det lidt tumultariske forløb, der førte til udskillelsen af forvaltningspolitikken fra FM DEP og oprettelsen af en decentral organisering af digitaliseringsdagsordenen:

- Ressortkonflikter omkring ejerskabet til digitaliseringsdagsordenen
- Ændrede styringsforudsætninger for den decentrale offentlige sektor.

Ressortkonflikter

I 2010 har ressortkonflikten mellem FM og VM varet ved længe. *“Det er en on-going konflikt, der skabes med taskeforcens etablering i Finansministeriet, [selvom, red.] man har en IT- og Telestyrelse og et Videnskabsministerium, der, som sådan, officielt har ressortet for IT i staten.”*, forklarer Frelle-Petersen, og uddyber:

“Det bliver en del af Finansministeriets selvforståelse, at digitaliseringsdagsordenen [...] også sættes [i FM, red.], og vi styrer sådan set også IT- og Telestyrelsen på en række strækninger. De har utrolig svært ved at skabe deres egen ramme og rum til hvad de nu måtte mene af IT-politik.

[...]

Der bliver fra 2006 op mod 2011 foreslået et antal gange, også i forbindelse med folketingsvalg, om man skulle lave en ressort-omlægning og nedlægge IT- og Telestyrelsen, og flytte den under Finansministeriet. Det er sådan set tydeligt nok hele vejen igennem, at situationen er uboldbar, og at det nok ikke er IT- og Telestyrelsen der vinder dagsordenen.” (Bilag C: 4f)

Samarbejdet mellem ministerierne blev ikke forbedret væsentligt, efter at DTF rykkede ind i FM, og sagen eskalerede flere gang til et niveau, hvor der må afholdes konfliktmøder (ibid).

Efter digitaliseringsdagsordenen er flyttet ud til ØS viser ressortspørgsmålet sig dog igen på bagkanten af regeringsdannelsen i 2011. Ved regeringsdannelsen er Margrethe Vestager blevet Økonomi- og Indenrigsminister (herefter ØIM), og har dermed knyttet den samfundsøkonomiske styring og de kommunale udgiftsområder sammen i et *“superministerium”*: *“Som økonomiminister får hun ansvaret for den overordnede økonomiske politik i Danmark, og som indenrigsminister får hun alle landets kommuner som ansvarsområde.”* (Berlingske, 2011).

I denne kapacitet oprettedes *Afdelingen for offentlig fornyelse og velfærdspolitik*, som skulle “fastlægge de overordnede politikker for modernisering og digitalisering af den offentlige sektor” og forestå arbejdet med hhv. en “moderniseringsreform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering” og en “digitaliseringsreform af velfærdsområderne” (Lebech, 2012). Da dét at sætte digitaliseringsdagsordenen (i tilgift til moderniseringsdagsordenen) netop var blevet en del af FM’s selvforståelse, er ressortkonflikten åbenbar.

Ændrede styringsforudsætninger for den decentrale offentlige sektor

Siden DTF blev absorberet i FM er amterne blevet nedlagt og erstattet af regioner, og antallet af kommuner er reduceret fra 291 til 98 (Regeringen, 2004). De nye og større kommuner overtog en række centrale myndighedsopgaver fra amterne, herunder bl.a. beskæftigelsesindsatsen, sociale tilbud til borgere, og store dele af planlægnings- og vedligeholdelsesopgaven i forb.m. den trafikale infrastruktur (Regeringen, 2004: 7f).

Samtidigt sker der det, at FM i tiltagende grad begynder at rette opmærksomhed mod synergieffekter i den kommunale sektor. Det udmønter sig først i oprettelsen af Udbetaling Danmark (herefter UDK), som samler store udbetalingsområder på tværs af kommunerne – iflg. Frelle-Petersen mod deres vilje:

“[Der sker] en bevægelse i retning af, at vi begynder at gribe meget, meget dybt ind i den kommunale administration, og kommunerne troede ligesom, at de med kommunalreformen blev store og stærke, og kunne modstå det statslige pres, og så opdager de så, at vi på bagkanten af det begynder at gribe dybere ned i den kommunale administration, at vi begynder at påpege mangler, og i virkeligheden også en villighed til en brutalitet, som de, i lange perioder i hvert fald, bliver meget overraskede over.

På den måde går dele af digitaliseringsdagsordenen også i hårdknude på bagkanten af den beslutning om at danne UDK. Der begynder at opstå nogle stærkere spændinger, fordi kommunerne begynder at blive mere modstandsdygtige; de begynder at bygge modstand op mod, at vi vil gå så dybt.” (Bilag C: 6).

Sideløbende kørte FM op mod 2010 analyser på det regionale sundhedsområde, hvilket ligeledes endte “med kæmpe konflikter til følge” (ibid). Den decentrale offentlige sektor mobiliserede gradvist, og modsatte sig i stigende grad FM’s effektiviseringsambitioner, og dette begyndte gradvist at udgøre et problem for eksekvering af digitaliseringsdagsordenen, siger Frelle-Petersen:

“Kommunernes modstandsdygtighed vokser i den periode. De får ikke forbindret dannelsen af UDK, men de forbindrer en række andre analyser til grundlæggende set at føre til dannelse af shared service-centre”. Dette ændrede iflg. Frelle-Petersen ikke på FMs ambition:

“Der er langt større synergi-effekter i den kommunale sektor end du på nogen som helst måde kan finde i den statslige sektor, og der bruges langt, langt flere penge på den kommunale sektor end den statslige sektor, så derfor har Finansministeriet jo derfor en langt større appetit på at kunne lave analyser ude i den kommunale sektor, men modstandsdygtigheden fra kommunerne er relativt stor, og er helt klart også stærkt stigende efter at man laver kommunalreformen.” (Bilag C: 7).

FM oplever fra 2010 derfor, at det bliver sværere at gennemføre digitaliseringsreformer under eksisterende styringssetup. Man ønsker altså på den ene side stærkere indflydelse på arbejdsgangen i det kommunale og regionale, men iflg. Frelle-Petersen er der det *aber dabei*, at man ikke ville *“have mere skidt i maskinrummet”, og at FM ikke skal have for mange ressortmæssige emner*” (Bilag C: 5).

Hvordan blev transformationen af digitaliseringsdagsordenens organisering løsning herpå?

De to problemer – ressortkonflikterne om ejerskab til dagsordenen og de ændrede styringsforudsætninger for den decentrale offentlige sektor – opstiller betingelserne for en omorganisering af dagsordenens institutionelle platform. For at en decentral organisering af dagsordenen skulle kunne positioneres som løsning for de beslutningstagende aktører, måtte den afgrænses og formes til at adressere netop disse mulighedsbetingelser.

For det første skulle organiseringen bevirke, at FMs ejerskab til digitaliseringsdagsordenen kunne bevares.

For det andet skulle organiseringen kunne tilføre driften af dagsordenen forbedrede muligheder for indflydelse på det kommunale styringsniveau – dog med det bispænd, at FM DEP ikke ønskede at påtage sig administrationsopgaver fra sektorministerierne.

Ressortkonflikter og ejerskab

Koblingen af løsningen på disse problemer kommer imidlertid ikke af éen omgang, og derfor sker transformationen i to bølger. Da Hellemann trådte til i 2010 og igangsatte forandringsprocessen i FM, var ejerskabsspørgsmålet mellem FM og VM på niende år uafklaret; VM havde formelt ansvar for området, men iflg. Frelle-Petersen styrede FM langt hen ad vejen processen. Lejligheden til at ændre på dette materialiserede sig dog i forbindelse med regeringsdannelsen i oktober 2011. Magtskiftet blev *“en grundlæggende anledning til oftere at lave de større omkalfatringer. Så det er naturligt, at det sådan set er et nedslagspunkt, for det kan være svært at fjerne en enkelt minister undervejs”*, som Frelle-Petersen udlægger det (Bilag C: 5). Regeringsdannelsen gav derimod mulighed for at ændre ressortfordelingen uden at det kom til at fremstå politisk ladet. Det blev pludseligt politisk muligt at nedlægge IT- og Telestyrelsen, og hermed åbnedes et policy-vindue for en transformation af dagsordenens organisering; styrelsens digitale portefølje overførtes til FMs ressort. Hermed var en anledning og de rette forudsætninger til stede for at omorganisere digitaliseringsindsatsen til en decentraliseret opbygning i ØS.

ØS havde til formål *“at understøtte og udvikle effektivitet og god økonomistyring i den offentlige forvaltning”*, og indeholdt, foruden de nye digitaliseringsopgaver, den statslige økonomistyring, finans- og regnskabsforvaltning, udbud og mere (FL 2012 § 07.12.01.03 “Hovedformål”). Hermed kom denne til bredt at tegne sig som en ‘effektiviserings-styrelse’, og digitaliserings blev administrativt sidestillet med de øvrige effektiviserings-opgaveporteføljer.

Før denne organisering kunne nå at bundfælde sig blev ejerskabsspørgsmålet dog genåbnet. Under Margrethe Vestager fremturede ØIM med *Afdelingen for offentlig fornyelse og velfærdspolitik*, under hvilken der var organiseret to centre med ansvar for hhv. *modernisering* og *digitalisering*. Da man i FM så både digitalisering og modernisering som udgiftspolitiske styringsredskaber – og udgiftspolitikken som hjemmehørende i FM – var man uvillig til at lade ØIM overtage dagsordnerne. Kort efter annoncerer FM dannelsen af hhv MODST og DIGST, og Finansminister Bjarne Corydon (S) udtaler i den forbindelse, at: *“med de nye styrelser får vi målrettede institutioner til at fremme en effektiv offentlig sektor. Krisen betyder, at det er vigtigere end nogensinde, at vi udnytter hver en krone bedst mulig og sikrer, at der er ressourcer til velfærden i de kommende år. Digitalisering, smidige arbejdstidsregler og bedre ledelse kan frigive meget betydelige ressourcer”* (Finansministeriet, 2011b).

Ved koblingen til til ressortfordeling, formåede en decentral organisering af dagsordenen to gange at positionere sig som løsning og dermed udgangspunkt for politisk handling. Det sker imidlertid ikke kun i kraft heraf, men ved samtidig at tilbyde en løsning på den anden problematik – de ændrede styringsforudsætninger i den decentrale offentlige sektor.

Den tiltagende mobilisering af modstand mod tværgående indgreb i både kommuner og amter bevirker, at man omkring 2010 iflg Frelle-Petersen har en oplevelse af, at man *“får brug for en større muskel, hvis [FM] skal drive den digitaliseringsstrategi igennem”* (Bilag C: 5). Dette, siger han, får man netop ved den administrative udskillelse fra departementet. Oprettelsen af DIGST betyder for dagsordenen, at den for første gang siden DTF bliver født i en selvstændig organisering. Den nye administrative konstruktion, **den decentrale organisering**, tilbyder nogle anderledes styringsforudsætninger end den departementale koordinering.

Styringsforudsætninger

For at forstå hvilken løsning den decentrale organiseringsform tilbyder, er det nødvendigt kort at ridsse styringsforudsætningerne op. Kontorchef i DIGST Søren Beltofte karakteriserer opgaven således:

“Der er mange parter. Vi taler både med kommunerne, regionerne og en hel del andre ministerier. Dvs., der er rigtig, rigtige mange koordinationsbehov på nogle af de opgaver vi sidder med, og der er mange forskellige interesser involveret [...] Det er ofte ting, der vedrører andre ministeriers områder, og i særdeleshed vedrører kommunerne og regionernes myndighedsvaretagelse. Dvs., at det er ikke nogle ting hvor vi kan gøre noget ved bare sætte os ind i et rum og så skrive et stykke papir eller lave en analyse.”
(Bilag D: 2)

Med andre ord: Man kan fra FMs side ikke blot styre som i et klassisk ministerielt hierarki, da parterne ofte så vil forhale og blokere processen, jf. *Problemfelt* s. 7.

Den decentrale organisering adresserer dette med en toleddet tilgang: Processen forankres først i et politisk mandat fra i fx ØA, gennem hvilket man fastsætter overordnede forpligtende rammer, forklarer Søren Beltofte:

“Det handler grundlæggende om, at i økonomiaftaler, dels med kommuner og dels med regioner, der aftaler regeringen nogle rammer for det kommende år og nogle gange også flerårige aftale, som f.eks. digitaliseringsstrategien. Der aftaler man økonomien, man aftaler retning, man aftaler forskellige analyser, forskellige andre initiativer man igangsætter.” (Bilag D: 2f).

Aftalerne vil typisk være udtrykt forholdsvis procesneutralt, og overlade meget detaljering til det videre fælles arbejde. Dernæst lægges ansvaret typisk ud til de tværoffentlige arbejdsgrupper, hvis arbejde koordineres og ofte sekretariatsbetjenes af DIGST:

“Vi etablerer arbejdsgrupper, som består af de relevante parter som er involverede eller har interesse i given analyse eller et givent initiativ, det kan være KL, DR, andre ministerier. Vi etablerer nogle gange styregrupper dér hvor man har behov for at have en eller anden form for porteføljekoordinerings af flere forskellige projekter der ligger i arbejdsgrupperne nedenunder.” (Bilag D: 2f).

Arbejdsgrupperne mødes og aftaler konkrete kommissorier, procesdesign o.l. i forlængelse af det mandat, der er givet af parterne og styregrupperne. Det vil sige: På den ene side er processen konsensusføgende og partsinddragende, men på den anden side foregår dette på en banehalvdel, der er tegnet op hårdt. Iflg. Søren Beltofte imødegår man herigennem de to centrale udfordringer for FMs opgaveløsning på de tværgående sager:

“Det godt være, at man i virkeligheden har behov for en hård styring til så at etablere den standard, og så har man ligesom defineret rammen, og så arbejder vi så i fællesskab indenfor den – men på de mere gængse projekter, der tænker jeg, at det dels kan sikre en bedre faglighed i nogen af de ting vi arbejder med, og det kan dels sikre at der er en større grad af legitimitet, og at man faktisk ønsker at implementere de løsninger man så finder frem til i fællesskab.” (Bilag D: 4)

Den bedre faglighed og større legitimitet hjælper til at sænke konfliktniveauet og sikre en højere grad af compliance fra parter i de tværgående projekter. Lars Frelle-Petersen understreger, at fordelene ved denne styringsmodel netop er, *“at den evner at drive konsensus og at drive medejerskab.”* (Bilag C: 7). Det er dog også en dobbelthed i denne konsensusbaserede proces, som fanges godt i begrebet ‘networking in shadow of hierarchy’ – En koordineringsproces i skyggen af et system, som har mulighed for at trække styringskortet, hvis parterne ikke kan koordinere sig frem til en løsning (Scharpf, 1997).

“Jeg tror som sådan ikke at det var nødvendigt at spille med musklerne, men der er ingen tvivl om, at koordinationskraften jo ikke kommer af de gode viljer. Det kommer af at have adgang til at bruge nogle instrumenter, som man helst ikke skal køre ud af garagen, men som alle ved er der. Det er klart.”

– Lars Frelle (Bilag C: 3).

Man kan således sige, at man lægger sig i skyggen af det politiske mandat for at minimere konflikt, men uden samtidig at give anledning til spørgsmålstejn ved den overordnede ramme. Det gør man, fordi: *“det er vigtig for os i disse processer, at vi ikke optræder med en meget stor, meget stærk finansministeriel kasket”*, understreger Frelle-Petersen (Bilag C: 9). Søren Beltofte uddyber denne pointe:

“ [...] man kunne godt på nogle områder lave hård styring hvis man havde politisk opbakning til at gøre det, men vi kommer ellers ikke ret langt uden en eller anden form for samarbejde, og derfor kommer det til at fylde rigtig, rigtig meget i vores opgaver, at vi inddrager de forskellige parter og interesser tæt i arbejdet. Det er vi simpelthen nødt til.” (Bilag D: 4).

DIGSTs governancemodel kobler således den decentrale organiseringsform sammen med FMs problem med styring uden for egen ressort, ved at være i stand til at adressere den paradoksale dobbelthed i, at FM i denne sammenhæng kun kan styre ved delvist at frisætte dem, som gøres til genstand for styringsambitionen, til at styre sig selv.

Kobling

Fra den kaotiske begyndelse i 2011 institutionaliseredes digitaliseringsdagsordenen ret hurtigt i det decentrale setup i FM. De koblinger til problemerne, som muliggjorde de reelle organisatoriske forandringer, blev i højere grad end tidligere transformationer af organiseringen, understøttet af sammenknytningen af problem- og policy-strømmene med den politiske strøm, jf. MS-teorien.

Kort efter finanskrisen i 2007/8 begynder en politisk mobilisering omkring *effektivisering* – og effektiviseringen sammenkædes næsten uomgængeligt med digitalisering²². Skiftende regeringer understreger nødvendigheden af ”frigørelse af ressourcer til borgernær service” o.lign. Koblingen af løsningen (en decentral organisering af digitaliseringsopgaven) og de to problemer (udfordring af ejerskab til digitalisering / udfordringer for indflydelse decentralt) og den almindelige politiske

²² Jf. afhandlingens diskursanalyse s. 36f

logik (sikring af fremtidens velfærd m.m.) gjorde de transformationer, der ledte til dagsordenens institutionalisering i DIGST, væsentlig mere sandsynlige:

*“Det er en **relativt heftig løftestang** for en eller anden form for digitalisering, hvis det samtidig er noget der bidrager til effektiviseringer i en situation hvor man måske politisk ønsker at bruge flere penge på skattelettelser, hvor man har strukturelle underskud man skal garantere ud i årene, der er der en vis interesse for nogle værktøjer til at effektivisere den offentlige sektor. Digitalisering er et af dem.”* – Søren Beltofte (Bilag D: 5)

De kritiske tidspunkter for problem/løsnings-koblingerne præsenterede sig i to omgange: Først i form af udskiftning på både departementschefs- og ministerposten i FM, hvilket politisk tillod initiering organisatoriske omlægninger, før en ny stabilisering indtrådte. Dernæst i form af administrative omlægninger i ØIM, der fra FMs side blev opfattet som en udfordring af ministeriets ejerskab til effektiviserings- og digitaliseringsdagsordenen. ØIMs åbenlyse prætentioner har formodentlig skabt en oplevelse af tidspres i FM – et pres for handling før dagsordenen blev yderligere koloniseret.

Hvilken grad af autonomi, og hvor stor indflydelse på sin omverden havde DTF?

Den decentrale organisering af dagsordenen i DIGST nyder en hidtil uset høj grad af autonomi fra, og mulighed for indflydelse på, aktører i sin omverden. Arbejdet i DIGST indebærer opgaver, som har stærk betydning for andre aktørers arbejde og organisering. Det gælder især:

- Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi

DIGST har ansvar for at “*udforme og implementere digitaliseringsinitiativer og it-politik på tværs af den offentlige sektor.*” (FL 2018 § 07.12.01.3). Gennem strategien gives DIGST mandat til at udvikle og koordinere arbejdet på den samlede offentlige digitalisering – også på opgaver hjemmehørende i andre ressortområder eller styringslag.

- Regelforenkling

I regi af sammenhængsreformen gennemgår en projektendhed i DIGST “*den samlede regulering på en række velfærdsområder for at skabe overblik over unødige regler og dokumentationskrav.*” (Digitaliseringsstyrelsen, 2018c). DIGST vurderer, om lovgivning på velfærdsområderne er utidssvarende eller uhensigtsmæssig for at sikre, “*at regler og*

bureaukrati ikke bliver en hindring for en fortsat udvikling af opgaveløsningen og udfoldelse af medarbejdernes faglighed.” (Digitaliseringsstyrelsen, 2018d).

- Digitaliseringsklar lovgivning

Det er fra 1. juni 2018 lovpligtigt for ministerierne at foretage en vurdering af om ny lovgivning er “digitaliseringsklar”, dvs. at “*den kan administreres helt eller delvist digitalt og understøtter brug af ny teknologi.*” (Digitaliseringsstyrelsen, 2018b). Sekretariatet for digitaliseringsklar lovgivning udformer kriterierne for dette, og vejleder lovskrivere i de andre ministerier.

DIGST i regi af diverse politiske aftaler en række yderligere sager og processer, hvor DIGST sætter præmissen for den måde, som andre aktører styrer på. Som Lars Frelle-Petersen siger, så er der “*kommet en række processer der griber ind i institutionernes måde at forvalte sig selv på.*” (Bilag C: 6).

“Der kommer nogle fortolkninger, som også er nogle ret store diskussioner også på højt, højt embedsmandsniveau, om om FM i virkeligheden er i gang med på en eller anden måde at fjerne statsretten og ministeransvaret—og hvad ellers måtte være—ved at vi påtager os nogle roller ved i virkeligheden at sige, at der er nogle ting der ikke er ministeransvar, men som er fællesskab.” (ibid).

Ved at være hovedarkitekt bag, og administrator af, *fællesskabet* tillægges FM, og derigennem DIGST, en enorm definitionsmagt hvad angår det IT- (og på en lang række punkter også det administrations-)politiske. Dette er grundstenen i den decentrale styringsmodel:

“Magt er jo i virkeligheden et super komplekst spil ... Nogen gang forklarer man jo FM’s magt ved, at det handler om at de har den største kølle til at slå andre i hovedet med. Det er noget mere forfinet end som så. Instrumenterne er jo, et langt stykke af vejen, evnen til også at kunne definere den diskurs, og de rammer, som folk handler indenfor.” – Lars Frelle-Petersen (Bilag C: 3)

Det er ejerskabet til de positioner og instrumenter, som *definerer den diskurs og de rammer som folk handler indenfor*, der sætter DIGST i stand til at nå så bredt ud i en metagovernance-rolle, som tilfældet er. Frelle-Petersens fremhævelse heraf antyder, at opbyggelsen af denne kapacitet ikke har været tilfældig, men **strategisk**.

4.2 Delkonklusion

I MS-perspektivet tager analysen form af en række episoder, hvor policyen *ny organiseringsform for dagsordenen* som løsning kobles på oplevede problemer, og dermed realiseres i policy-vinduer, som åbnes af omstændighederne. Nedenfor ses en opsummering af de fire perioder:

	Policy	Problem	Politik
Organisering som fællesskab	Oprettelse af DTF	a. Manglende fremdrift i digitaliseringsproces b. Manglende procedurer for beslutningstagning	%
	Anledning: Kobles pbga. af regeringsskiftet (2001); knyttes til ØA		
Departemental organisering	Indlemmelse af DTF i Finansministeriets departement	a. Manglende commitment fra parterne b. Manglende organisatorisk gennemslagskraft i DTF	%
	Anledning: Ny departementschef i FM, administrativ krise i DTF		
Decentral organisering	Udskillelse fra departement som styrelse	a. Ressortkonflikt b. Manglende evne til at udøve indflydelse i den decentral offentlige sektor	Post-krise retorik
	Anledning: Ny departementschef (2010) og ny regering (2011); ØIM fremturer på digitaliseringsdagsordenen		

For oprettelsen af den første organisering, DTF, tilrettelægges mhp. at adressere problemopfattelser som grundlæggende set deles af de involverede: Den manglende fremgang i den digitale omstilling og den manglende evne til at sætte fælles mål og koordinere arbejdet. Institutionaliseringsen af dagsordenen i et organisatorisk ophæng bliver derfor mulig ved at tilbyde en legitim ramme for koordination i form af et fællesskab baseret på en formel jævnbyrdighed parterne imellem.

Den anden organiseringsform, den departementale organisering, afviger herfra. FM og KL oplever manglende deltagelse fra sektorministerierne. Samtidig begynder FM at opfatte et behov for stærkere styring i digitaliseringsarbejdet, ikke alene på de tværgående processer, men også på

processer udenfor FM's ressort og i det kommunale. KL oplever omvendt et behov for stærkere styring af sektorministeriernes deltagelse, og ser FM som nøglen. Løsningen med at absorbere DTF i FM og organisere digitaliseringsdagsordenen i departementet bliver derfor en mulighed, da store dele af både bestyrelsen og ledelsen i DTF forlader organisationen i 2005, samtidigt med at FM skifter departementschef og reorganiserer.

Med transformationen til den tredje organiseringsform, brydes den politiske akse mellem FM og KL delvist. Den departementale organisering har medført et væsentligt forøget konfliktniveau mellem stat og kommuner, og KL begynder i tiltagende grad at gøre modstand mod statslig indblanding i, hvad de opfatter som interne anliggender. Samtidig udfordres FM på ejerskabet til digitaliseringsdagsordenen af ØIM. FM ønsker derfor et styrings-setup, der både kan forestå koordination af dagsordenen uden at lugte for meget af hierarkisk styring, og som entydigt kan markere, at digitalisering er hjemmehørende i FM. En decentral organisering af digitaliseringsdagsordenen i ØS bliver derfor mulig. ØIMs efterfølgende fremturen på ejerskabet til dagsordenen skaber det endegyldige momentum til oprettelsen af en selvstændig digitalt fokuseret institution i form af DIGST.

Fra organiseringen som fællesskab – som åbnede døren for en legitimering for koordination af fælles handling – over *tiden som centre* i departementet – hvor man fik øjnene op for mulighederne i at anvende FM's institutionelle position i økonomiforhandlinger til at drive processer igennem – til endelig *organiseringen som styrelse* – hvor man udvikler på en styringsmodel til at “*drive konsensus*”, skabe medejerskab og minimere institutionel modstand – har det organisatoriske ophæng for digitaliseringsdagsordenen i FM, og den indflydelse som denne er i stand til at udøve, set en voldsom ekspansion.

Udviklingen af digitaliseringsdagsordenens organisering følger således en rød tråd i forholdet til FM: I jo større grad policyentreprenører har været i stand til ækvivalere digitalisering med bidrag til effektivisering og udgiftskontrol, desto større styrke har man fra ministeriets side været villig til at lægge bag dagsordenen.

5. Hvordan er Digitaliseringsstyrelsen blevet succesfuld i sin interaktion med sine relevante omverdens-aktører?

“I virkeligheden så bryder jeg mig ikke om ordet styring, og det er derfor jeg tager fat i det.

Det er forkert. Jeg vil hellere bruge ordet »koordination med stor styrke«.

– Karsten Dybvad, fhv. Departementschef i Finansministeriet

(Jensen, 2003: 83)

I dette kapitel kombinerer jeg konklusionerne på de to delproblemer, og udforsker hvordan Digitaliseringens succesfulde interaktion med sine relevante omverdens-aktører kan forklares på baggrund af udviklingen i digitaliserings-diskursen og den trinvis institutionalisering af dagsordenen i FM. Kapitlet er inspireret af Jensens (2000) typologisering af FMs arbejde i tre typer spil, *kontrol*-, *koordinations*- og *kreativitets*spillet. Konklusionen på denne diskussion er, at DIGST har opnået succes ved strategisk at kunne oscillere mellem disse i sine relationer, og udnytte de muligheder som diskursen og den institutionelle placering giver.

I de to foregående kapitler har jeg fra to forskellige perspektiver – et diskursivt og et institutionelt – undersøgt den udvikling, der ligger til grund for Digitaliseringsstyrelsens fremvækst som *meta-koordinator på substantiel tværgående policyudvikling udenfor FMs ressort*. Hver af de to undersøgelser har med sit teoretiske perspektiv bidraget med et forklaringselement til den overordnede besvarelse af problemformuleringen.

Gennem diskursanalysen blev det synligt, at formningen af *digitaliserings-begrebet*, fra at være uklart og underdefineret, meningsmæssigt først blev sammenkædet med effektivisering, og dernæst åbnet for meningsmæssig anknytning i en sådan grad, at næsten alt kan gøres til genstand for digitalisering. Også opfattelsen af hvem der legitimt kunne varetage processen forandredes: Digitalisering sås fra starten som et lokalt ansvar, men fremstår nu som en *fælles* opgave, som forudsætter *fælles* bindende – og dermed koordinerede – beslutninger.

Den institutionelle analyse viste, hvordan institutionaliseringen og udformningen af digitaliseringsdagsordenens organisering over tid har været betinget af FMs styringsambitioner. Fra at samle et fællesskab af formelt ligestillede aktører i stat, kommuner og regioner/amter til at koordinere sig selv og hinanden, afspejler de løbende ændringer i organiseringsformen

dagsordenens evne til at tilbyde sig som løsning på problemer i FMs styringsmæssige kontekst: Først ved at levere digitalisering som hård styring, og dernæst ved at kunne imødegå den affødte modstand gennem konsensus- og medejerskabsdrivende samarbejdsstrukturer for de tværgående processer.

Hvorfor er dette perspektiv interessant?

Jf. problemfeltet s. 7 står DIGST i et paradoksalt *double bind* i afhængighedsrelationerne til de centrale aktører i sin omverden: Finansministeriet forudsætter, at styrelsen leverer håndgribelige resultater for udgiftsstyringen, hvilket kræver at omverdensaktørerne (kommuner, regioner og sektorministerier) deler deres kompetence og viden. Omvendt får hård styring omverdensaktørerne til at reagere kontraproduktivt og forhale eller obstruere processen.

Distinktionen mellem kontrol-, koordinations- og kreativitets- opgaver hhv. spil tilbyder en forklaring på, hvordan styrelsen strategisk har opnået sin succes. På baggrund af Jensens opgavetypologi kan man, med et lån fra sociologen Günther Teubner, sige, at DIGST formår at *afparadoksere* det fundamentale styringsparadoks ved at hybridisere i både kontrol- og kreativitetsspillet. Hybrider, skriver Teubner, “*work with a new device: Double attribution. It is the dual constitution of the institutional arrangement that constitutes hybrids as an emerging phenomenon.*” (Teubner, 1993: 711f). Dette betyder, at hybrider skaber mulighed for en dobbelt konstituering af mening, uden at disse er gensidigt udelukkende. Teubner skriver: “*Under certain conditions, hybrid arrangements can provide for an institutional environment where paradoxical communication is not repressed, not only tolerated, but invited, institutionally facilitated and turned productive*” (Teubner, 1996: 59).

Opdelingen i kontrol, koordination og kreativitet, samt blikket for skabelsen af hybrider indenfor disse, giver en forståelsesramme, som kan strukturere forklaringen på styrelsens succesfulde interaktion på trods af de fundamentalt modsatrettede styringsforudsætninger.

5.1 Digitaliseringens janushoved

Med dette afsæt vil jeg i det følgende stykke diskutere, hvordan styrelsen formår at styre, hvor der i en klassisk forstand ikke kan styres, ved at oscillere mellem de forskellige spil med de forskellige aktører. Først vil jeg dog kort opridse de tre typer opgaver/spil i Jensens (2000) opdeling af FMs målopfyldelse i *kontrolspil*, *koordinationsspil* og *kreativitetsspil*.

Kontrol	<i>“Kontrolopgaver går ud på at kontrollere og i praksis begrænse andre aktørers ressourceforbrug. Det er Finansministeriets klassiske kerneopgave. Kontrolopgaverne omfatter frem for alt finanslovsarbejdet men også udgiftsudvikling relateret til løn og personale.” (Jensen, 2000: 217)</i>
Koordination	<i>“Koordinationsopgaver er opgaver, hvor ministeriet tiltager sig rollen som overordnet spilfordeler mellem andre aktører og aktivt påvirker den konkrete policyudvikling på andre aktørers områder.” (Jensen, 2000: 218).</i>
Kreativitet	<i>“De kreative opgaver går ud på at definere den overordnede optik for den politiske udvikling på alle delområder ... Der er [bl.a., red.] de opgaver der går på at præge den fremtidige forestilling om de samfundsøkonomiske udviklingsmuligheder generelt.” (Jensen, 2000: 219)</i>

Kontrolspillet

De spil, som FM spiller med omverdensaktører for at kontrollere og begrænse udgifter og hæmme udgiftsudviklingen er *kontrolspil*. Målet med disse er, iflg Jensen, at: *“sørge for at ressortministerierne bruger færrest mulige penge og at de bruger de penge de får på den mest ressourceeffektive måde, og ... at det bliver muligt for regeringen at lægge ressourcerne derhen, hvor de politiske prioriteringer er, dvs omprioritere løbende.”* (2000: 230). Kontrolspillet beror på, at Finansministeriet har et forfatningsmæssigt mandat til at forestå arbejdet, og på at ministeriet vedligeholder analysekapacitet til at granske og udfordre budgetudformningen på hvert enkelt ressortområde.

Koordinationsspillet

“[Koordinationsopgaverne] adskiller sig fra kontrolopgaverne ved på den ene side at have en langt mere situationsspecifik og policypræget karakter, fordi de i vidt omfang handler om forhandlinger og på at reagere på konkrete politiske handlinger, og på den anden side at have et langt bredere strukturpolitisk perspektiv, der rækker ud over kontrolspillets etårige pulsslag.” (Jensen, 2000: 218). En koordinationsopgave kunne f.eks. være sammensætningen af porteføljestyregrupper for fællesoffentlige projekter. For koordinationsspillet gælder det, at *“succeskriteriet ikke blot [er], at ‘kassen stemmer’ ... men at fastholde andre ministerier på den sunde økonomiske politik som det grundlæggende perspektiv.”*. Målet i koordinationsspillet er at gøre sig til spilfordeler for processer med flere aktører, og derigennem få indflydelse på mulighedsrummet for udvikling af policy på andres område.

Kreativitetsspillet

“Kreativitetsspillet går ud på at skabe og institutionalisere de forestillinger, som diskussionen af samfundsspørgsmål i bred forstand, samt de politiske debatter og beslutninger i snævrere forstand, er indrammet af.” (Jensen, 2000: 241). Det udgøres af publikationer og politik, som meningsmæssigt former samfunds-, stats- og individforståelse langs en akse, der understøtter FM's overordnede målsætninger. *“Kreativitetsspillet adskiller sig kvalitativt fra kontrol- og koordinationsspillene, hvor resultater kan fikses legalt i love eller politisk i aftaler og hvor effekten er håndgribelig, ofte økonomisk, for de involverede parter. Det nytter ikke at lovgive om en omverdensfortolkning; det nytter heller ikke at organisationseliter sætter sig om et bord og bliver enige om en omverdensfortolkning. For synlig magt kan være direkte kontraproduktiv. Spillet går ud på at præge forestillingerne om selv og samfund ... ”*, skriver Jensen (2000: 242).

Koordination mellem kontrol og kreativitet

FM har pålagt DIGST et ansvar for at *bidrage til effektiviteten i den offentlige sektor*, eller udtrykt i kontrol-termer, at *sørge for at ressortministerierne bruger færrest mulige penge og at de bruger de penge de får på den mest ressourceeffektive måde*. Afdelingschef i FM Søren Hartmann Hede udtrykker en grundlæggende forventning om at DIGST indgår integreret i FM's arbejde i denne henseende:

“Om ansvaret for det koordineringsarbejde, eller det pres, som lige præcis ligger i en styrelse, eller det ligger i et kontor – i min optik er det mere et spørgsmål om hvordan vi lige har indrettet os. Jeg betragter DIGST på nøjagtig samme niveau som var det et kontor inde i FM DEP.” (Bilag A: 2)

Dette, kan man læse af Frelle-Petersen, præger også den mål-/middel-orientering som styrelsens drift af dagsordenen har fået:

“FM's grunddiskurs, der jo grundlæggende handler om at passe på pengene og skabe effektivitet – den rationalitet der også gennemsyrrer styrelsen her, og som også gennemsyrrer taskeforcen – drev os jo også over i nogle helt klare dagsordener, der handlede om at etablere og udnytte nogle teknologier til at skabe en mere effektiv offentlig sektor. Havde du puttet den i kirkeministeriet, eller i beskæftigelsesministeriet, så havde rationaliteten været en anden.” (Bilag C: 3).

Det følger, at man, set inde fra i DIGST, i høj grad forsøger at bekræfte FM's i *“at administrationspolitikken bliver set som et delprodukt af at føre en udgiftspolitik”*, som udtrykt af Frelle-Petersen – dvs. forsøger at tilfredsstille den eksplicitte forventning fra FM (Bilag C: 4).

Ved at gøre digitalisering lig med udgiftskontrol er dagsordenens organisering er vokset fra at være et koordinationsnetværk, i form af den digitale Taskforce, til at blive en selvstændig governance-aktør. Kort sagt: DIGST har formået at tilbyde sig selv som styringsmæssigt interessant overfor FM ved at **levere på kontrolspillet** i interaktionen med ministeriet.

Den tiltagende institutionalisering af digitaliseringsdagsordenen i FM har dog samtidig medført, at tredjeparter i de tværgående processer forankret i DIGST har opbygget en selvforståelse som modspillere i takt med vinklingen af digitalisering som udgiftskontrol- og effektiviseringsredskab – og at forsøg på anvendelse af ‘hård’ styring (*kontrol*) i processer der griber ind på tredjeparternes interne organisering (begrænser deres relationelle autonomi) ofte resulterer i fodslæben eller direkte modarbejdelse af dagsordenen. I denne henseende er det også tydeligt, at det ikke er hverken bemyndigelse eller mandat, der driver tredjeparter til at lægge ressourcer i de tværgående processer forankret i DIGST. I stedet kan det bedre forklares som produktet af intentionelle *kreativitetsspil*.

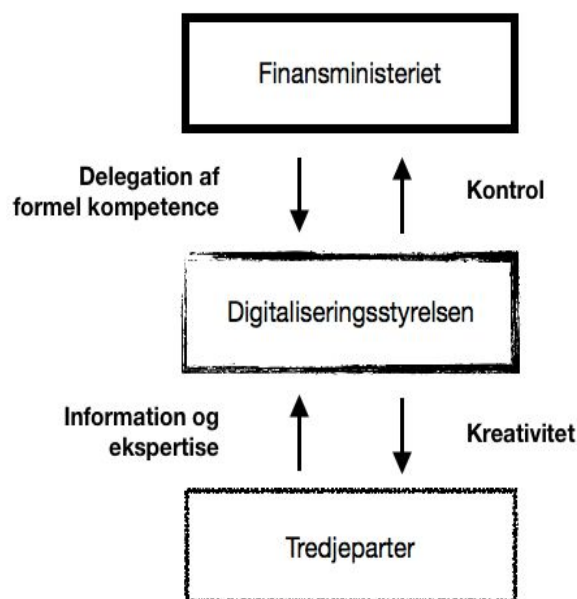
Det er blevet kendetegnende for digitaliserings-diskursen i den offentlige sektor, at den ikke længere entydigt bliver sat lig med effektivisering, men at grundlag som *kvalitet*, *retssikkerhed* og *“fremtidssikring”*, meningsfuldt kan forbindes til diskursen. I styringsdokumenter og aftaler lægges der op til en mangfoldighed af anknytningspunkter for mening, som ikke blot er at levere kroner og ører.

Dette genspejles også i den governance-model som styrelsens arbejde tilrettelægges i. Mens den overordnede rammesætning, af hensyn til principalen FMs kontroldagsorden, oftest drives igennem med. hård styring (som politiske mandater og samfundsøkonomiske styringsinstrumenter) forskydes deltaljeudformnings- og implementeringsopgaven til samarbejder med det decentrale niveau. For at imødegå manglende commitment fra tredjeparterne inddrages disse i styre- og arbejdsgrupper med kompetence til at forme og præge dele af processen efter de hensyn, som man lokalt mener bør lægges til grund for processen. I interaktionen med tredjeparter indgår DIGST i et **et kreativitetsspil, hvor der tages kvalitative hensyn til parterne i det enkelte projekt, og de får mulighed for at præge det.**

Fordi *digitalisering* kan gøres til alt fra *‘folkeskolens fremtid’* til *‘retssikkerhed på socialområdet’*, i tilgift til at give økonomisk *“længere på literen”*, og fordi arbejdet tilrettelægges i en struktur, hvor parterne – fordi de har mulighed for en grad af indflydelse på udformning og processen,

selvom de overordnede rammer ligger fast – opnår en grad af medejerskab og indflydelse, kan DIGST spille kreativitetsspillet succesfuldt netop ved ikke at anlægge en tilgang baseret på *synlig magt* (hierarkisk bestemmelse). Dette understreges også af Frelle-Petersen, når han siger, at: “*Det er vigtig for os i disse processer, at vi ikke optræder med en meget stor, meget stærk finansministeriel kasket*” (Bilag C: 9).

Når DIGST handler på vegne af med FM, spiller styrelsen altså med på det ministerielle kontrolspil for at sikre sin fortsatte relevans og selvstændighed, og ‘låne’ styringskompetence til at drive processer. Når styrelsen interagerer med tredjeparterne lægger den FM-kasketten på hylden og spiller i stedet et kreativitetsspil, der grundlæggende går ud skabe medejerskab og drive konsensus mhp. at sikre parternes fortsatte deltagelse, uden hvilken projekter ikke succesfuldt kan implementeres og kontrol ikke meningsfuldt kan demonstreres over for FM.



Stillet overfor krav både om at styre og om ikke at styre har DIGST opbygget en governance-model, hvor den gør – og ikke gør – begge dele: Den styrer ved at forskyde rammesætning og den hårde styring til forhandlinger længere oppe i systemet; samtidig undlader den at styre ved at tilbyde en udformnings- og implementeringsproces, hvor opgaven skydes nedad mod parterne. Man kan således sige, at styrelsens governancemodel bliver en *styringshybrid*, som både tilbyder styring – i form af rammesætning – og ikke-styring – i form af muligheder for at være “medbestyrer” inden for de udstukne rammer – alt sammen ultimativt i skyggen af truslen om, at manglende deltagelse vil blive sanktioneret.

Parallelt hertil opererer styrelsen meningsmæssigt inden for en digitaliserings-diskurs, som både kan meningsgives af effektivitet og meningsgives af andre hensyn, hvilket tillader en bred vifte af muligheder for tolkning og tilknytning.

Denne styring er imidlertid ikke at løbe med to halve vinde i hver sin retning. Den governance, som styrelsen er i stand til at udføre **faciliteres** af, at styrings-hybriden efter behov såvel kan være hård styring som ingen styring, og at diskurs-hybriden kan være såvel meningsmæssigt entydig som flertydig efter behov. Der ligger imidlertid en styringskapacitet, forankret i DIGST, som ikke alene kan forklares med, at styrelsen: 1) får lov at eksistere, og låne mandat til at effektivisere; og 2) at tredjeparter kan følge den en overordnet linje, uden at frastødes og antagoniseres. Disse er nødvendige forudsætninger, men ikke udtømmende forklaringer.

DIGSTs relative success i interaktionen med sine omverdensaktører kommer fra styrelsens evne til, takket være hybridiseringernes *frugtbare, komplekse repræsentation af verden*²³, at gøre det muligt **selvstændigt at spille et koordinationsspil**. – De resultater, som sætter styrelsen i stand spille med på FMs kontrolspil (ved levere håndgribelige resultater i kroner og ører) og samtidig troværdigt at kunne spille et kreativitetsspil ift. tredjeparterne (og således reelt præge deres koncipering af mulighederne ved *digitalisering*) har det været muligt for DIGST at skabe ved strategisk at tilstræbe sig institutionelle spillepositioner, hvor styrelsen bliver spilfordeler for de øvrige aktører, *substantielt* såvel som *processuelt*. Dette tilkæmpede institutionelle gode – placeringen som spilfordeler og nødvendig mellemmand – igennem hvilket DIGST *aktivt påvirker den konkrete policyudvikling på andre aktørers områder* – giver sig mange udtryk i styrelsen arbejde, men eksemplificeres især godt ved arbejdet med udvikling og porteføljestyring af digitaliseringsstrategien.

Arbejdet har mange interessenter, og implementeringsprocesserne finder ofte sted delvist udenfor FMs formelle ressortgrænser: Der er som nævnt ofte tale om opgaver, der griber ind i de øvrige myndigheders indre organisering af opgaveløsningen. DIGST har jf. FL2018 § 07.12.01.3 *Hovedopgaver og lovgrundlag* ansvar for at udvikle digitaliseringsstrategien, herunder udvikle initiativer – og dermed udvælge parter – for den formelle fællesoffentlige digitale omstilling. DIGST har derigennem en stærk indflydelse på, ikke alene hvilke omverdensagenter der skal inddrages i implementeringsprocessen gennem arbejdsgruppestrukturen, men også hvem der fører tilsyn med disse i styregrupperne (og i nogen udstrækning også i porteføljestyregruppen for digitaliseringsstrategien).

²³ Jf. Teubner, 1996: 1

I dette arbejde, men for så vidt også i den enkelte processer på styre- og arbejdsgruppeniveau, balancerer styrelsen hensyn til FMs udgiftskontrol-krav med hensyn til parternes fortsatte commitment. Selvom FM har skabt DIGST som koordinationsforum, og selvom grunddiskursen i FM i høj grad præger organisationskulturen i DIGST, kan DIGST ikke reelt operere som et integreret hele under FM – netop fordi at forudsætningen for at en proces kan gennemføres succesfuldt er, at den kan underlægges andre hensyn end det finansministerielle. Opgaveløsning i DIGST er mulig, fordi styrelsen kan agere mediator og ikke alene bringe parterne hen til bordet, men også *ind i processen*.

Det er netop ved at være den *janus-bovedede organisation* – som troværdigt kan spille kontrolspillet opad og kreativitetsspillet nedad, mens den opnår sin gennemslagskraft i kraft af sin placering og evne til at spille koordinationsspillet – at styrelsen har formået *substantielt* at indfri de fornødne forventninger og gradvist *processuelt* at tilkæmpe sig strategiske positioner til at *spille spillet igen imorgen*.

Udfordring og begrænsninger

Selvom DIGST har oplevet en betragtelig vækst og succes med drive sine dagsordener i den nuværende governance-model, er modellen ingenlunde en catch-all løsning. Styrelsens grundlæggende afhængighed af at facilitere deltagelse og imødegå obstruktioner eller aktiv fodslæben gør den sårbar over for aktører, der enten ikke køber ind på den grundlæggende fortælling om digitaliseringens muligheder, eller som er villige til at eskalere konfrontationer.

I takt med at man forankret i DIGST har drevet processer, som griber ind i kommunernes autonomi, er disse blevet mindre tilbøjelige til at se bort fra effektiviserings-perspektivet i den digitale omstilling. Frelle-Petersen erkender dette og siger:

”Der er ingen tvivl om at konfliktniveauet på nogle strækninger mellem kommune og stat er blevet øget ret markant. Kommunerne er meget bange for micromanagement, og vores evne til i virkeligheden at gribe ret dybt ind i deres maskinrum” (Bilag B: 3)

Dette er de blevet, mener han, fordi Finansministeriet har benyttet strukturreformen til at *“andre den kommunale organisering”* og oprette Udbetaling Danmark, som ud over at kunne opfattes som en måde at bruge teknologi til at forsimple administrationen af kommunale udbetalinger, også kan opfattes som *“at drive kiler ind i den måde som kommunerne har frihed til selv at organisere deres arbejde*

på”, altså deres autonomi (ibid). Disse konflikter er pt. tiltagende. Konsekvensen heraf for mulighederne for at spille et kreativitetsspil er, at digitalisering kobles mere entydigt til effektivisering og mister sin hybride dobbeltbetydning, og at de decentrale parter derfor vil begynde at trække sig igen.

Dernæst kommer, at selvom det styringsmæssigt har vist sig en fordel ikke at være integreret i FM DEP i forhold til samarbejdet med de decentrale parter, udfordres forankringen af tværgående opgaver i en styrelses koordination oftere i relationen til andre ministerier. Søren Hartmann Hede forklarer dette ved kulturen omkring hierarki i centraladministrationen, og siger, at: *“der er noget med at departementer ikke rigtig gider at lytte til en styrelse”* (Bilag A: 4). Anvendelse af den hårde styring udfordrer styrings-hybriden, som fungerer optimalt ved at insinuere *truslen om sanktioner*, snarere end sanktionerne selv. Det betyder, at DIGST ofte må trække på FMs “muskelkraft” til at tvinge compliance fra sektorministerierne, hvilket er forstyrrende og forsinket processerne.

Både Søren Beltofte og Lars Frelle-Petersen vurderer da også, at governance-modellens evne til fra et FM-perspektiv at skabe (håndgribelige) resultater indenfor en kort årrække måske kan blive udfordret så meget, at den *“på nogle områder har udtjent sig selv.”* (Frelle-Petersen, Bilag C: 7). Beltofte sekunderer denne holdning, og siger at *“hvor vi måske i nogle år har været vant til at orientere os mod det tværoffentlige samarbejde, og hvor vi også gør det i dag, men hvor man måske godt kunne overveje om det er det rigtige.”* (Bilag D: 6). Den øgede politiske fokus kan være ved at skabe ændrede styringsforudsætninger for området – både i form af muligheder for selvstændigt at mønstre politisk styrke gennem MOI, og tiltagende mobilisering af modstand fra samarbejdsparterne – der kan betyde, at mulighederne for at sætte sig igennem ved at være spilfordeler fremadrettet bliver begrænsede.

6. Konklusion

Formålet med denne afhandling er at forklare, *hvordan Digitaliseringsstyrelsen er blevet meta-koordinator på substantiel tværgående policyudvikling udenfor Finansministeriets ressort.*

Jeg har undersøgt dette med afsæt i, at Digitaliseringsstyrelsens organisatoriske mulighedsrum for handling, og dermed dens rolle som meta-koordinator, er skabt i en dynamik mellem diskursen om digitalisering og institutionaliseringen af dagsordenen. Disse to udviklinger har jeg udforsket i to enkeltstående analyser.

I den diskursive analyse har jeg udforsket den historiske begrebsformning af *digitalisering* i en offentlig kontekst. Diskursanalysen viste, hvordan konciperingen af offentlig digitalisering er undergået to dobbeltsidede udviklinger: Substantielt er begrebsliggørelsen gået fra først at indbefatte en indholdsmæssigt underdefineret omstillingsproces, med et forestillet potentiale til kvalitativ forbedring af næsten alt, til siden nærmest at blive synonymt med effektivisering, for endelig at både kunne italesættes som essentielt en spareredskab og et kvalitativt løft. Dette har ligeledes bevirket en udbredning af områder, som legitimt kan gøres til genstand for digitaliseringsprocesser. Processuelt har tilskrivningen af ansvaret for digitalisering dog samtidig udviklet sig fra at opfattes som bedst placeret lokalt ved 'dem der har sagskendskab og *know how*', til gradvist at undergå en opsplitning, hvor ansvaret for beslutning og udformning centraliseres som *fællesoffentlige*, mens ansvaret for implementering og udførsel placeres lokalt. Fortællingen bliver i sidste ende, at næsten alt med fordel kan digitaliseres, men at ikke alle med rette kan forestå processen.

I den institutionelle analyse udforsker jeg digitaliseringsdagsordenens historiske organisationsformning, gennem dagsordenens institutionaliseringen af i Finansministeriet. Den institutionelle analyse viser, hvordan dagsordenens organisatoriske transformationer på den ene side er produkt af dens evne til at præsentere sig som løsning på FMs økonomiske styringsambitioner for det decentrale, og hvordan organiseringsformernes konkrete udformning på den anden side er betinget af dynamikken med de relevante omverdensaktører. Ultimativt viser analysen, at Digitaliseringsstyrelsens organisering kan forklares pbga. et behov for dels at

drive besparende processer igennem, og dels at fastholde antagonistiske omverdensaktører på det nødvendige niveau af aktiv deltagelse.

I diskussionen kombineres disse to delkonklusioner med afsæt i en kategorisering af FMs opgaveløsning som *kontrol-, koordinations- og kreavitetsspil*. I dette perspektiv kan styrelsens relative succes i relationen til sine omverdensaktører forklares med, at selvom styrelsen er bundet i et paradoksalt *double bind* mellem eksistentiel afhængighed af FM – som kræver håndfaste resultater på opgaveløsningen i form af gevinster i kroner og ører – og en funktionel afhængighed af tredjeparterne – som ikke vil levere den fornødne information og kompetence, hvis de oplever at deres autonomi indskrænkes – har det været muligt for Digitaliseringsstyrelsen at tilfredsstille forventningerne i begge afhængighedsrelationer. Mulighedsbetingelsen for dette er hybridiseringen af diskursen (som både kan rumme fortællingen om digitalisering mhp. effektivisering og digitalisering mhp. kvalitet, sikkerhed el. andet) og styringsformen (som kombinerer hård styret rammesætning med medejerskabsstyret deltagelse). Ved at oscillere mellem på den ene side at betone sin evne til at bibringe kontrol med (el. styring af) udgifter i sin interaktion med FM, og på den anden side kreativt at spille på digitaliseringens kvalitative potentiale i interaktionen med tredjeparter, har styrelsen opnået en relativ succes med at undgå at antagonisere nogen af parterne – mens de reelle resultater, effektiviseringsgevinster og tilegnelse af institutionel styringskapacitet, er blevet skabt ved at kunne agere spilfordeler og præge policyudviklingen på tværs af sektorer.

Strategiseringen af arbejdet som spilfordeler har kastet en række goder i form af institutionelle placeringer – monitoreringsfunktioner ift andre ministeriers udformning af lovgivning; obligatoriske projektmodeller og reviewsystemer; gatekeeper ift formulering af fællesoffentlig It-politik mv.–som har givet Digitaliseringsstyrelsen en meta-koordinerende rolle, ikke kun i forhold til implementering af konkrete, tværgående projekter, men også ift. andre myndigheders udvikling af policy på relevante områder.

Mens styrelsens samlet set har været relativt succesfuld p.b.a. denne governance-model, er den til stadighed sårbar overfor manglende compliance fra aktører, som opfatter en stærk kobling mellem digitalisering og effektivisering, og som er villige til at eskalere konfrontationer (negere styring); dette er i særdeleshed blev bestyrket af den tiltagende politisering af området efter oprettelsen af Ministeren for Offentlig Innovation.

Referencer

- Andersen, J.G., 2013. *I Krisens navn: Bekæmper regeringen den forkerte krise?* Frydenlund academic: Frederiksberg
- Andersen, K. V., Nicolajsen, H. W., Friis, C. S., & Hoff, J., 1999. IT, organisation og forandring, i: *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1/1999, s. 124-141
- Andersen, M., 2010. *Digital sundhed får dødsstødet efter fire år*. [online] Tilgængelig på: <https://www.computerworld.dk/art/100586/digital-sundhed-faar-doedsstoedet-efter-fire-aar>
- Andersen, N.Å., 1995. *Selvskab forvaltning: Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne: København
- Andersen, N. Å., 2003. *Discursive analytical strategies – Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. The Polity Press: Bristol
- Berger, P. L., & Luckmann, T., 1966. *The Social Construction of Reality: A treatise on the sociology of knowledge*. Penguin Books: England
- Berlingske, 2005. *Fogh: Systemskiftet er gennemført*. [online] Tilgængelig på: <https://www.b.dk/danmark/fogh-systemskiftet-er-gennemfoert>
- Berlingske, 2011. *Vestager får superministerium*. [online] Tilgængelig på: <https://www.b.dk/politiko/vestager-faar-super-ministerium>
- Bogason, P., 2008. *Forvaltning og Stat*. Academica: Aarhus
- CEDI, 2016. *CEDI Tendens: Dansk Digitaliseringshistorie i 50 år*. Center for Digital Forvaltning: København
- CERN, 2018. *Birth of the internet*. [online] Tilgængelig på: <https://home.cern/topics/birth-web>
- Christensen, J.G., Christiansen, P.M., & Ibsen, M., 2007. *Politik og Forvaltning*, 2. udg. Academica: Aarhus
- Christiansen, P.M., et al, 2014. *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 2. udg. Hans Reitzels Forlag: København
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J.P., 1972. *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterly 17(1), pp. 1-25
- Cordua, J., 2010. *Helleman provinsen rykker ind i finansministeriet*. [online] Tilgængelig på: <http://jarlcordua.dk/2010/10/20/helleman-provinsen-rykker-ind-i-finansministeriet/>
- Computerworld, 2005a. *Skæbnetime for Projekt Digital Forvaltning*. [online] Tilgængelig på: <https://www.computerworld.dk/art/108840/skaebnetime-for-projekt-digital-forvaltning>
- Computerworld, 2005b. *Nyt center i spidsen for den offentlige digitalisering*. [online] Tilgængelig på: <https://www.computerworld.dk/art/31667/nyt-center-i-spidsen-for-den-offentlige-digitalisering>
- Computerworld, 2006. *Hjem til Finansministeriet*. [online] Tilgængelig på: <https://www.computerworld.dk/art/109690/hjem-til-finansministeriet>
- Computerworld, 2008. *Løkke forfremmer statens magtfulde IT-strateg*. [online] Tilgængelig på: <https://www.computerworld.dk/art/47741/loekke-forfremmer-statens-magtfulde-it-strateg>

Costea, B., Crump, N. & Holm, J. (2006) *Conceptual History and the interpretation of managerial ideologies*. Management & Organizational History, Vol. 1(2), p. 159-175.

Danske Taler, 2001. *Anders Fogh Rasmussen grundlovstale*. [online] Tilgængelig på: <https://dansketaler.dk/tale/anders-fogh-rasmussens-grundlovstale-2001/>

Den Digitale Taskforce, 2002. *På vej mod digital forvaltning: Vision og strategi for den offentlige sektor*. Den Digitale Taskforce: København

Den Digitale Taskforce, 2004. *Strategi for Digital Forvaltning 2004-2006*. Den Digitale Taskforce: København

Den Digitale Taskforce, 2007. *Strategi for Digitalisering af den Offentlige Sektor 2007-2010: Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde*. Den Digitale Taskforce: København

Digitaliseringsstyrelsen, 2016. *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020: Et stærkere og mere trygt digitalt samfund*. Digitaliseringsstyrelsen: København

Digitaliseringsstyrelsen, 2017a. *Ny strategi for IT-styring i staten skal løfte kvaliteten af IT-styring i staten*. [online] Tilgængelig på: <https://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitaliseringsstyrelsen/2017/Strategi-for-itstyring-i-staten>

Digitaliseringsstyrelsen, 2017b. *Kontor for grunddata*. [online] Tilgængelig på: <https://www.digst.dk/kfg>

Digitaliseringsstyrelsen, 2017c. *Ministeriernes projektkontor*. [online] Tilgængelig på: <https://www.digst.dk/MPK>

Digitaliseringsstyrelsen, 2017d. *Statusrapportering nye projekter*. [online] Tilgængelig på: <https://www.digst.dk/Styring/Status-og-portefoljeblik/Statusrapportering-nye-projekter>

Digitaliseringsstyrelsen, 2017e. *Hvidbog for fællesoffentlig digital arkitektur*. Digitaliseringsstyrelsen: København

Digitaliseringsstyrelsen, 2018. *Rådets opgaver*. [online] Tilgængelig på: <https://digst.dk/styring/statens-it-raad/raadets-opgaver/>

Digitaliseringsstyrelsen, 2018b. *Hvordan bliver lovgivningen digitaliseringsklar?* [online] Tilgængelig på: <https://digst.dk/afbureaukratisering/digitaliseringsklar-lovgivning/hvordan-bliver-lovgivningen-digitaliseringsklar/>

Digitaliseringsstyrelsen, 2018c. *Kulegravning af sektorområder*. [online] tilgængelig på: <https://digst.dk/afbureaukratisering/kulegravning-af-sektoromraader/>

Digitaliseringsstyrelsen, 2018d. *Regelforenklning*. [online] Tilgængelig på: <https://digst.dk/afbureaukratisering/regelforenklning/>

Digital Sundhed, 2008. *National strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet 2008-2012 – til fremme af befolkningens sundhed samt forebyggelse og behandling*. SDSD: København

djofbladet, 2008. *Finansministeriets storhed og fald*, s. 19-21 i djofbladet nr. 8.

dr.dk, 2014. *Seks ud af ti har digital postkasse*. [online] Tilgængelig på: <https://www.dr.dk/ligetil/seks-ud-af-ti-har-digital-postkasse>

dr.dk, 2015. *Digitaliseringsstyrelsen advarer mod SMS-fup*. [online] Tilgængelig på: <https://www.dr.dk/nyheder/viden/tech/digitaliseringsstyrelsen-advarer-mod-sms-fup>

dr.dk, 2016. *Sophie Løhde overtager flere af finansministerens opgaver*. [online] Tilgængelige på: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/sophie-loehde-overtager-flere-af-finansministerens-opgaver>

dr.dk, 2017. *Tidligere departementschef advarer mod Finansministeriets magt*. [online] Tilgængelig på:
<http://www.dr.dk/nyheder/politik/tidligere-departementschef-advarer-mod-finansministeriets-magt>.

Finansministeriet, 1992. *Effektiv EDB i Staten - Rapport fra det EDB-politiske udvalg om statens brug af informationsteknologi i 1990'erne*. Det EDB-politiske udvalg: København

Finansministeriet, 1999. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2000*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2000. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2001*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2001a. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2002*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2001b. *Digital Forvaltning*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2002. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2003*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2003. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2004*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2004. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2005*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2005. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2006*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2006a. *Centraladministrationens organisering - status og perspektiver*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2006b. *Aftale om Kommunernes Økonomi for 2007*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2007. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2008*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2007b. *Forvaltningspolitiske analytikere til Finansministeriets Administrationspolitiske center*. [online] Tilgængelig på: <http://www.jobindexarkiv.dk/cgi/showarchive.cgi?tid=r1818357>

Finansministeriet, 2008. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2009*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2008b. *To nye centre i finansministeriet*. [online] Tilgængelig på:
<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2008/09/080901-to-nye-centre-i-finansministeriet>

Finansministeriet, 2009. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2010*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2010. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2011*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2011a. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2012*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2011b. *Finansministeriet rustet til fremtidens udfordringer*. [online] Tilgængelig på:
<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2011/10/20111027-finansministeriet-rustet-til-fremtidens-udfordringer>

Finansministeriet, 2012a. *Aftale om budgetlov*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2012b. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2013*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2013. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2014*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2014. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2015*. Finansministeriet: København

Finansministeriet, 2015. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2016*. Finansministeriet: København

- Finansministeriet, 2016a. *Budgetvejledning 2016*. Finansministeriet: København
- Finansministeriet, 2016b. *Aftale om den Kommunale og Regionale Økonomi for 2017*. Finansministeriet: København
- Finansministeriet, 2017a. *Finansministeriets koncern*. [online] Tilgængelig på: <https://www.fm.dk/om-os/ministeriet/finansministeriets-koncern>.
- Finansministeriet, 2017b. *Mission, Vision og Værdier*. [online] Tilgængelig på: <https://www.fm.dk/om-os/ministeriet/mission-vision-og-vaerdier>.
- Finansministeriet, 2017c. *Digitaliseringsklar lovgivning skal frigive ressourcer til kernevelværd*. [online] Tilgængelig på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/10/digitaliseringsklar-lovgivning-skal-frigive-ressourcer-til-kernevelværd>
- Forskningsministeriet, 1994. *Infosamfundet år 2000*. Forskningsministeriet: København
- Forskningsministeriet, 1997. *Autoriteter står for fald. IT-politisk redegørelse til Folketinget 1997*. Forskningsministeriet: København
- Forskningsministeriet, 1999. *Det Digitale Danmark - omstilling til netværksamfundet*. Forskningsministeriet: København
- Frelle-Petersen, L., 2002. *FESD-Projektet* [online] Tilgængelig på: <http://jespersimonsen.dk/Slides/Lars%20Frelle.pdf>
- Frelle-Petersen, L., 2015. *Bedre styr på risikostyring og informationsikkerhed i staten*. [online] Tilgængelig på: <http://www.denoffentlige.dk/bedre-styr-paa-risikostyring-og-informationssikkerhed-i-staten>
- Færch, H., & Norling, I., 1990. *Egen service. Når borgere aflaster myndigheder via deres egen brug af PC*. Kommunedatas Forlag: København
- Greve, C., 1999. Forord: Informationsteknologiens anvendelse og udfordring. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1/1999, s. 87-88.
- Hansen, A.D., 2005. *Diskursteori*, s. 177-198 i: Esmark, A., Laustsen, C.B., & Andersen, N.Å., 2005. *Poststrukturalistiske Analysestrategier*. Roskilde Universitetsforlag: Frederiksberg C
- Heeager, A., & Olesen, S. J., 2017. *Kommunal Økonomi: Rammer, valgmuligheder og styring*. Hans Reitzels Forlag: Aarhus
- Hoff, J., & Löfgren, K., et al., 1999. *Kommunalvalg på Nettet – Demokratiske værktøj eller fremtidig pengemaskine?*, s. 157-188 i: Andersen, K.V., Friis, C.S., & Nicolajsen, H.W., Informationsteknologi, organisation og forandring. Den offentlige sektor under forvandling. Jurist- og Økonomforbundets forlag: København
- Jensen, C., & Hansen, A. D., (reds) 2002. *Ernesto Laclau og Chantal Mouffe: Det radikale demokrati*. Roskilde Universitetsforlag: Frederiksberg
- Jensen, L., 1999. *Anmeldelse: At tjene og forme*. *Política* 31(3), s.317-320
- Jensen, L., 2000. *Finansministeriet - den nye enevælde?*, s. 209-248 i Knudsen, T., (red), 2000. *Regering og embedsmand – om magt og demokrati i staten*. Systime: Danmark
- Jensen, L., 2003. *Den Store Koordinator - finansministeriet som moderne styringsaktør*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København
- Jensen, L., 2008 *Væk fra afgrunden – finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Syddansk Universitetsforlag: Odense.

- Jensen, P. B., 2012. *Statens EDB/IT-politik gennem 50 år*. [online] Tilgængelig på: http://datamuseum.dk/wp-content/uploads/2012/12/Statens_it-politik_Ver_2012_2.pdf
- Justitsministeriet, 2018. *Lovkvalitetsvejledning: Digitaliseringsklar lovgivning*. [online] Tilgængelig på: <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/4-saerlige-emner/4-2-digitaliseringsklar-lovgivning>.
- Jæger, B., 2003. *Kommuner på nettet – Roller i den digitale forvaltning*.
- Indenrigsministeriet, 1985. *Betænkning 1049-1985: Det kommunale løntilsyn*. Indenrigsministeriet: København
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004. *Aftale om strukturreform*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet: København
- Information, 1998. Forskningsministeren sender IT-udviklingen i udvalg. *Dagbladet information*, 1. dec
- Ingeniøren, 1992. *Kaos i statens EDB*. [online] Tilgængelig på: <https://ing.dk/artikel/kaos-i-statens-edb-8106>
- Ingeniøren, 1995. *På vej mod Info-samfundet*. [online] Tilgængelig på: <https://ing.dk/artikel/pa-vej-mod-info-samfundet-13516>
- Kammeradvokaten, 2017. *Ny hvidbog om fællesoffentlig arkitektur*. [online] Tilgængelig på: <http://kammeradvokaten.dk/nyheder/2017/8/ny-hvidbog-om-faellesoffentlig-digital-arkitektur/>
- KL, 2017a. *Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet (MEP)* [online] Tilgængelig på: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Okonomi-og-dokumentation/styring/Moderniserings-og-effektiviseringsprogrammet-MEP/>
- KL, 2017b. *Regelforenklning og afbureaukratisering*. [online] Tilgængelig på: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_82148/cf_202/Regelforenklning_og_afbureaukratisering.PDF
- Koselleck, R., 2004. *Futures Past: On the semantics of historical time*. Columbia University Press: New York
- Kähler, H., 2003. *Koordineringskapacitet i Projekt Digital Forvaltning*. [Speciale ved Københavns Universitet]. KU: København
- Lebech, A., 2012. *Digitalisering i den offentlige sektor fremtiden*. Økonomi- og Indenrigsministeriet: København
- Loft, P., & Rosted, J., 2016. *Hvem har ansvaret? – Revner og sprækker i det danske embedsmandssystem*. Gyldendal: København
- Lukes, S., 2005. *Power: A radical view*, 2. udg. Palgrave Macmillan: United Kingdom.
- Moderniseringsstyrelsen, 2011. *Økonomistyrelsen bliver til to*. [online] Tilgængelig på: <http://www.modst.dk/ServiceMenu/Nyheder-og-presse/Nyhedsarkiv/Oekonomistyrelsen/Oekonomistyrelsen-bliver-til-to>
- OECD, 2005. *OECD Peer Review of E-Government in Denmark*. [online] Tilgængelig på: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/EGOV\(2005\)4&docLang=uage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/EGOV(2005)4&docLang=uage=En)
- Regeringen, 1997. *Danmark 2005 - Mod nye resultater*. Regeringen: København
- Regeringen, 2001. *En holdbar fremtid - Danmark 2010*. Regeringen: København
- Regeringen, 2004. *Aftale om strukturreformen*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet: København

- Regeringen, 2007a. *Mod nye mål - Danmark 2015*. Regeringen: København
- Regeringen, 2007b. *Bedre velfærd og større arbejdsglæde - Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. Statsministeriet: København
- Regeringen, 2012. *Danmark i arbejde – udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. Regeringen: København
- Regeringen, 2017a. *Vækst og velstand 2025*. Finansministeriet: København
- Regeringen, 2017b. *Sammenhængsreformen. Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor*. Regeringen: København
- Regeringen, 2017c. *Enkle regler, mindre bureaukrati – lovgivning i en digital virkelighed*. Finansministeriet: København
- Regeringen, 2017d. *Mere frihed. Mindre Bureaukrati. Alle skal med – En forenklet beskæftigelsesindsats*. Beskæftigelsesministeriet: København
- Statsministeriet, 2017. *Opgaver*. [online] Tilgængelig på: http://www.stm.dk/p_8184.html
- Scharpf, F., 1997. *Games that real actors can play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview: Boulder
- Schmidt, V.A., 2010. *Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining change through discursive insitutionalism as the fourth 'new institutionalism'*, s. 1-25 i: *European Political Science Review* 2(1).
- Teknologirådet, 2001. *Erfaringer fra offentlige IT-projekter – Hvordan gør man det bedre? Rapport og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet*. Fonden Teknologi-Rådet: Hvidovre.
- Teubner, G., 1993. *The parasitic role of hybrids*, s. 706-715 i: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149(4)
- Teubner, G., 1996. *Double Bind: Hybrid Arrangements as De-Paradoxifiers*, s. 59-64 i: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 152(1).
- Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018. *Ministeriets historie*. [online] Tilgængelig på: <https://ufm.dk/ministeriet/historie/ministeriets-historie>
- Zahariadis, N., 1999. *Ambiguity, time and multiple streams*, pp. 73-93 in: Sabatier, P. A., (ed) 1999. *Theories of the policy process: Theoretical lenses on public policy*. Westview Press: Boulder
- Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018. *Aftaler om kommunernes økonomi*. [online] Tilgængelig på: <https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde/aftaler-om-kommunernes-oekonomi/>
- Økonomistyrelsen, 2011. *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015: Den digitale vej til fremtidens velfærd*. Økonomistyrelsen: København
- Østergaard, H.H.H., 1998. *Festskrift: Finansministeriets historie 1848-1998*. [online] Tilgængelig på: <https://www.fm.dk/om-os/ministeriet/historie/finansministeriet-18481998>.