Digitalisering i den offentliga förvaltningen

IT, värden och legitimitet

Ester Andréasson

Linköping Studies in Arts and Science No. 659
Linköpings Universitet
Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
Linköping 2015

Linköping Studies in Arts and Science • No. 659

Vid filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet bedrivs forskning och ges forskarutbildning med utgångspunkt från breda problemområden. Forskningen är organiserad i mångvetenskapliga forskningsmiljöer och forskarutbildningen huvudsakligen i forskarskolor. Gemensamt ger de ut serien Linköping Studies in Arts and Science. Denna avhandling kommer från Statsvetenskap vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Distribueras av:

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling

Linköpings universitet

581 83 Linköping

Ester Andréasson

Digitalisering i den offentliga förvaltningen

IT, värden och legitimitet

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-7685-926-1

ISSN 0282-9800

© Ester Andréasson

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling 2015

Tryckeri: LiU-tryck, Linköping

Till Magnus och Malte

SAMMANFATTNING

Vi lever i ett samhälle där elektronisk information och kommunikation får en allt större betydelse både i vardags- och arbetslivet. I föreliggande avhandling studeras den utveckling som innebär att offentliga organisationer digitaliseras, det som kan kallas för e-förvaltning. Utgångspunkten för dessa studier är en vilja att undersöka vilka betydelser värden har i digitaliseringsprocesser i offentliga organisationer.

Tre kvalitativa, tolkande, studier har genomförts. En av dessa var en studie av svenska e-förvaltningspolicyer. De två andra delstudierna var fallstudier av digitalisering som företogs i dels Landstinget i Östergötland, dels på Försäkringskassan. Fallstudierna har baserats på intervjuer, dokumentstudier och observationer. Teoretiskt bygger avhandlingens analyser på teorier om offentliga värden, legitimitet samt samspelet mellan teknik och organisation. Analyserna visar på vilka värden som ges betydelse i digitaliseringsprocesser i det offentliga och hur digitaliseringen kan påverka grundläggande demokratiska värden i offentliga organisationer.

Avhandlingens resultat kan sammanfattas i tre övergripande slutsatser: 1) Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är kontextberoende och sker i ett samspel mellan teknik, policy och förvaltning samt de värden som är knutna till dessa. 2) Utvecklingen mot e-förvaltning ger uttryck för en mångfald av värden, och inspireras och formas av tankegoods från olika värdegrunder. 3) Digitaliseringen kan påverka de demokratiska värdenas ställning i offentliga organisationer, och därmed ha betydelse för förvaltningens legitimitet.

Avhandlingens centrala kunskapsbidrag är en större förståelse för vilka implikationer e-förvaltningsreformer kan ha för förvaltningens demokratiska och byråkratiska värden och dess legitimitet. Digitaliseringsprocesser är inte värdeneutrala, utan både formas av och formar värden i samspelet mellan teknik, politiska målsättningar och förvaltningens unika organisatoriska och verksamhetsmässiga förutsättningar. En medvetenhet kring digitaliseringens värden är därför betydelsefull när e-förvaltningsreformer initieras och genomförs. Ytterligare forskning om hur de processer ser ut där värden hos teknik och offentliga organisationer formar och präglar varandra kan bidra till att upprätthålla den offentliga förvaltningens legitimitet i en digitaliserad värld.

ABSTRACT

We live in a society where the importance of digitalisation grows in every day life as well as in the workplace. In this dissertation the development of the digitalisation of public administration is studied – this development is usually referred to as e-government. The main focus of the analysis in this dissertation is to gain a better understanding of the meanings of values in these digitalisation processes in public organisations.

Three qualitative, interpretative case studies make up the foundation for this analysis. The first case is an analysis of Swedish e-government policies. The two other cases focus on organisational practices in public administration; the County Council of Östergötland and the Swedish Social Insurance Agency. These case studies have been based on interviews, document studies and observations. Theoretically the analyses of the dissertation build on theories of public values, legitimacy and the interplay between organisation and technology. The analyses show which values are given importance in digitalisation processes and how digitalisation can affect basic democratic values in public organisations.

The results of the dissertation can be summarised in three comprehensive conclusions: 1) The digitalisation of the public administration is context dependent and takes place in an interplay between technology, policy and administration and the specific values which constitute these different domains. 2) The development towards e-government comprises a multitude of values, and is inspired and shaped by different sets of values. 3) The digitalisation can influence

the role of the democratic values in public organisations, and therefore affect the legitimacy of the public administration.

The main contribution of this dissertation is a deeper understanding of what implications e-government reforms can have for the administrations democratic values and its legitimacy. Processes of digitalisation are not value neutral, but are both shaped by and shape values in the interplay between technology, political goals and the administrations particular organisational forms. Hereby, awareness of the values of digitalisation becomes crucial when e-government reforms are initiated and carried out. Further research on how technology and public organisations shape each other can contribute to uphold the legitimacy of public administration in a digitalised world.

FÖRORD OCH TACK

Äntligen är det dags att sätta punkt! Den långa resa som forskarutbildningen utgjort går nu mot sitt slut, och avhandlingen ska skickas till tryckeriet. Även om doktorandtillvaron emellanåt är mödosam är den framförallt privilegierad. Förutom att få ägna dagarna åt det roligaste jag vet – forskning och undervisning om politik och förvaltning – har jag också haft förmånen att befinna mig i en inspirerande intellektuell miljö med kompetenta och kreativa kollegor. Många säger att det är ett ensamarbete att skriva en avhandling, men det är ju verkligen en sanning med modifikation. En rad personer har gjort ovärderliga insatser för att den här avhandlingen skulle kunna komma till stånd, och nu vill jag framföra mina varma tack till er.

Först och främst vill jag tacka alla informanter på Landstinget i Östergötland och på Försäkringskassan. Utan er hade det inte blivit någon avhandling – eller i alla fall inte den här avhandlingen.

Tack till mina handledare, Elin Wihlborg och Ulf Melin. Jag har dragit en vinstlott i handledarlotteriet. Ni är bäst. Förutom att ni är mycket kunniga inom mitt forskningsområde – vilket liksom kommit väl till pass – är ni också goda pedagoger. Dessutom har ni haft tålamod med mig i alla upptänkliga situationer, och inte slutat tro på mig och mitt avhandlingsprojekt. Med smittande entusiasm (Elin) och en lugnande ”det här fixar du”-attityd (Ulf) har ni guidat det här projektet hela vägen ända in i hamn. Tack för det!

Nästa tack går till alla kollegor – på LiU men även på andra lärosäten – som jag haft privilegiet att lära känna under min doktorandtid, och

som stöttat, kritiserat och uppmuntrat i forskningsprocessen. Ni är många. Alla i korridoren i A-huset – tack för läsning av manus, konstruktiv kritik, trevliga luncher och många hejarop under slutspurten. Alla i forskningsprojekten SAFe och FUSE – tack för forskningsgemenskap och nya perspektiv. Alla i forskningsnätverket *Förvaltning som business* – tack för givande utbyte av kunskap och erfarenheter (och roligt gemensamt arbete med antologin). Mikael Granberg och Charlotte Fridolfsson – tack för att ni noggrant läste och gav mycket värdefulla kommentarer på avhandlingsmanuset vid slutseminariet.

Tack till familj och vänner för pepp, kärlek och distraktioner. När jag nu är ute ur tunneln ska jag göra mitt bästa för att återgälda allt. Samt ta igen några ölkvällar.

Mitt sista och varmaste tack går till Magnus, som gjort det möjligt att överhuvudtaget slutföra det här projektet. Förutom att frigöra tid för mitt skrivande genom att ta hand om hem och barn, så har du också utgjort ett ovärderligt moraliskt stöd under avhandlingsskrivandet. Genom dina återkommande peptalk har du öppnat mina ögon för de många likheterna mellan att skriva avhandling och att måla Blood Bowl-figurer. Tack för att du och Malte hjälper mig att se vad som verkligen är viktigt i livet, och håller mig på rätt kurs.

När jag nu med dessa rader sätter punkt för avhandlingen är det inte med ett uns av vemod. Forskarutbildningen har varit en rolig, lärorik och utvecklande resa, men nu ser jag fram mot nya äventyr och utmaningar.

Ester Andréasson

Huddinge, september 2015

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1: INLEDNING	1
1.1 INTRODUKTION.....	1
1.1.1 KAPITLETS DISPOSITION.....	2
1.2 VIKTEN AV VÄRDEN I OFFENTLIG FÖRVALTNING	3
1.3 UTVECKLINGEN MOT E-FÖRVALTNING	4
1.4 IT:S BETYDELSE I OFFENTLIGA ORGANISATIONER.....	9
1.5 BESKRIVNING AV FORSKNINGSPROBLEMET	11
1.6 SYFTE, FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVHANDLINGENS DISPOSITION	16
1.6.1 SYFTE	16
1.6.2 FORSKNINGSPRÅG.....	16
1.6.3 AVHANDLINGENS DISPOSITION	18
1.7 AVGRÄNSNINGAR.....	21
1.8 AVSLUTNINGSVIS	22
KAPITEL 2: PERSPEKTIV PÅ OFFENTLIGA VÄRDEN, LEGITIMITET OCH DIGITALISERING – TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER OCH ANALYSRAM.....	23
2.1 INTRODUKTION.....	23
2.2 VÄRDEN OCH LEGITIMITET I OFFENTLIG FÖRVALTNING	25
2.2.1 VAD ÄR OFFENTLIG FÖRVALTNING?	26
2.2.2 VILKA VÄRDEN GÖR OFFENTLIGA ORGANISATIONER UNIKA?	29
2.2.2.1 Om värden.....	29
2.2.2.2 Grundläggande värden i offentlig verksamhet.....	30
2.2.2.3 De ekonomiska värdena.....	32
2.2.2.4 De demokratiska värdena.....	34
2.2.2.5 Värden i gräsrotsbyråkraternas förvaltande.....	37
2.2.2.6 Varför studera värden i offentlig förvaltning?.....	38
2.2.3 HUR SKAPAS OCH UPPRÄTTHÅLLS LEGITIMITET?	39

2.2.3.1	<i>Legitimitet i inflöde, utflöde och genomflöde</i>	40
2.2.3.2	<i>Den offentliga förvaltningens legitimitetsskapande roll</i>	42
2.2.3.3	<i>Legitimitet på olika grunder</i>	43
2.2.4	SAMMANFATTNINGSVIS OM VÄRDEN OCH LEGITIMITET	45
2.3	OLIKA VÄRDEGRUNDER I OFFENTLIG FÖRVALTNING	45
2.3.1	GOVERNANCE	46
2.3.2	NEW PUBLIC MANAGEMENT	48
2.3.3	E-FÖRVALTNING	52
2.3.3.1	<i>Vad är e-förvaltning?</i>	52
2.3.3.2	<i>E-förvaltningens potential</i>	54
2.3.3.3	<i>Förändringar som e-förvaltning för med sig</i>	56
2.3.3.4	<i>Avslutningsvis om e-förvaltning</i>	62
2.3.4	UTVECKLINGSTRENDERNAS RELATION TILL VARANDRA	62
2.4	DIGITALISERING OCH VÄRDEN	65
2.4.1	RELATIONEN MELLAN DET SOCIALA OCH DET MATERIELLA	66
2.4.2	IT SOM SOCIAL KONSTRUKTION	69
2.4.3	BETYDELSEN AV VÄRDEN I DIGITALISERINGSPROCESSER	73
2.4.3.1	<i>Värden och makt i digitaliseringsprocesser</i>	74
2.4.3.2	<i>Teknik som aktör</i>	75
2.5	TEORETISK SAMMANFATTNING - ANALYSRAM	77
2.5.1	TEORIERNAS VÄGLEDNING FÖR DE KOMMANDE ANALYSERNA	79
2.5.2	ANALYS I TRE STEG	81
KAPITEL 3: METOD – FORSKNINGSANSATS OCH		
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT		83
3.1	INTRODUKTION	83
3.1.1	KAPITLET'S DISPOSITION	84
3.2	METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER – SOCIAL	
KONSTRUKTIVISM OCH TOLKANDE METOD		84
3.3	ATT SÖKA EFTER VÄRDEN – ANALYS AV	
MENINGSINNEHÅLL		87

3.4 VAL AV FALL I DELSTUDIE II OCH III – LIKHETER OCH OLIKHETER	89
3.5 RELATIONEN TILL FALLSTUDIEORGANISATIONERNA.....	93
3.6 METODER VID DELSTUDIE I – NATIONELLA POLICYDOKUMENT	95
3.7 METODER VID DELSTUDIE II – LANDSTINGET I ÖSTERGÖTLAND	100
3.7.1 FALLSTUDIENS AVGRÄNSNINGAR.....	100
3.7.2 FALLSTUDIENS UTFORMNING	102
3.7.3 METODERNA INNAN VÅRDENHETERNA.....	105
3.7.4 METODERNA PÅ VÅRDENHETERNA	107
3.7.4.1 Intervjuer, observationer och systemstudier på vårdenheterna	108
3.8 METODER VID DELSTUDIE III – FÖRSÄKRINGSKASSAN.....	115
3.8.1 FALLETS AVGRÄNSNINGAR.....	116
3.8.2 FALLSTUDIENS UTFORMNING	117
3.8.2.1 Dokumentstudier	118
3.8.2.2 Intervjuer.....	118
3.9 KRITISK DISKUSSION OM FALLSTUDIERNAS METODER	122
3.9.1 NÄRHET OCH DISTANS TILL EMPIRIN	122
3.9.2 RISKEN FÖR INTERVJUAREFFEKTER	124
3.9.3 ATT SKILJA PÅ FORSKARENS OCH EMPIRINS TOLKNINGAR.....	126
3.9.4 UTMANINGAR KRING ATT SÄTTA GRÄNSER I SAMBAND MED DET KONSTRUKTIVISTISKA ANGREPPSSÄTTET	127
3.10 AVSLUTNINGSVIS.....	128
KAPITEL 4: DIGITALISERINGENS VÄRDEN I DE POLITISKA MÅLEN FÖR SVENSK E-FÖRVALTNING	129
4.1 INTRODUKTION.....	129
4.2 NATIONELLA MÅL FÖR E-FÖRVALTNING.....	135
4.2.1 SAMMANFATTNING AV DIGITALISERINGENS VÄRDEN I DE NATIONELLA POLICYDOKUMENTEN KRING E-FÖRVALTNING	149

4.3 NATIONELLA MÅLSÄTTNINGAR KRING IT I VÅRDEN	152
4.3.1 SAMMANFATTNING AV DIGITALISERINGENS VÅRDEN I DE NATIONELLA POLICYDOKUMENTEN KRING E-HÄLSA.....	157
4.4 VÅRDEN KRING DIGITALISERING SOM LYFTS FRAM I DE POLITISKA MÅLSÄTTNINGARNA – EN SAMMANFATTANDE DISKUSSION	159
4.4.1 DIGITALISERINGENS VÅRDEN I NATIONELLA POLICYER OM E- FÖRVALTNING	159
4.4.2 DIGITALISERINGENS VÅRDEN I NATIONELLA POLICYER OM E-HÄLSA..	163
4.4.3 AVSLUTNINGSVIS.....	165
KAPITEL 5: DIGITALISERINGENS VÅRDEN I ETT LANDSTING – FALLET ELEKTRONISKA PATIENTJOURNALER.....	167
5.1 INTRODUKTION.....	167
5.1.1 KAPITLET'S DISPOSITION.....	168
5.2 DEN STUDERADE ORGANISATIONEN	169
5.3 DET ELEKTRONISKA PATIENTJOURNALSYSTEMET COSMIC	169
5.4 INNAN PJ08	173
5.4.1 VÅRDEN KRING OCH MOTIV FÖR INVESTERINGAR I IT I LANDSTINGET	173
5.4.2 VÄGEN FRAM TILL COSMIC.....	177
5.5 UNDER PJ08: INFÖRANDET AV COSMIC – VÄGLEDANDE VÅRDEN OCH KRITIK MOT DEN NYA TEKNIKEN	180
5.5.1 UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR INFÖRANDEPROJEKTET PJ08 – VÄGLEDANDE VÅRDEN	180
5.5.2 INFÖRANDET AV COSMIC	185
5.5.3 OLIKA BILDER I ORGANISATIONEN AV INFÖRANDET AV COSMIC	187
5.5.4 KRITIK OCH KONFLIKT KRING DIGITALISERINGEN I LANDSTINGET	192
5.6 EFTER PJ08: DIGITALISERINGENS KONSEKVENSER.....	193
5.6.1 TILLGÄNGLIGHET TILL INFORMATION	194
5.6.2 EFFEKTIVITET OCH FÖRÄNDRINGAR I ARBETSSÄTT	198
5.6.3 SÄKERHET OCH INTEGRITET	200

5.7 DIGITALISERINGENS VÄRDEN I FALLET COSMIC - EN	
SAMMANFATTANDE SLUTDISKUSSION	202
5.7.1 DEL I: VÄRDEN SOM FORMAR OCH FORMAS	203
5.7.1.1 <i>Digitaliseringens värden innan PJ08</i>	203
5.7.1.2 <i>Digitaliseringens värden under PJ08</i>	204
5.7.1.3 <i>Digitaliseringens värden efter PJ08</i>	207
5.7.2 DEL II: INFÖRANDET AV COSMIC OCH DEMOKRATIVÄRDEN	208
5.7.3 AVSLUTNINGSVIS	211
KAPITEL 6: DIGITALISERINGENS VÄRDEN PÅ EN STATLIG	
MYNDIGHET – DIGITALA KANALER, AUTOMATISERING OCH	
DIGITAL SAMVERKAN PÅ FÖRSÄKRINGSKASSAN	215
6.1 INTRODUKTION	215
6.2 OM FÖRSÄKRINGSKASSAN	217
6.3 EN HÖG GRAD AV DIGITALISERING PÅ MYNDIGHETEN	218
6.3.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS SAMHÄLLSFUNKTION OCH BETYDELSEN AV IT-STÖD	218
6.4 DIGITALISERING OCH SÄKERHET	220
6.5 AUTOMATISERING, E-TJÄNSTER OCH SAMVERKAN	
PRIORITERADE UTVECKLINGSOMRÅDEN	225
6.6 DIGITALA KANALER	225
6.6.1 UTVECKLING AV FÖRSÄKRINGSKASSANS DIGITALA KANALER	229
6.7 AUTOMATBEREDNING – AUTOMATISERING AV	
MYNDIGHETSBSLUT	233
6.8 SAMVERKAN MED ANDRA MYNDIGHETER SOM EN	
FÖRUTSÄTTNING FÖR AUTOMATISERING	238
6.9 DIGITALISERINGENS UTMANINGAR	240
6.10 SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER KRING	
DIGITALISERINGENS VÄRDEN PÅ FÖRSÄKRINGSKASSAN	242
6.10.1 DEL I: VÄRDEN SOM FORMAR OCH FORMAS	243
6.10.1.1 <i>Informationssäkerhet</i>	243

6.10.1.2 Digitala kanaler.....	243
6.10.1.3 Automatisering.....	244
6.10.1.4 Samverkan.....	245
6.10.2 DEL II: DIGITALISERING PÅ FÖRSÄKRINGSKASSAN OCH DEMOKRATIVÄRDEN	246
6.10.3 AVSLUTNINGSVIS.....	250
KAPITEL 7: DIGITALISERING OCH LEGITIMITET I OFFENTLIGA ORGANISATIONER	253
7.1 INTRODUKTION TILL ANALYSERNA.....	253
7.2 DIGITALISERINGEN GER UTTRYCK FÖR FLERA OLIKA VÄRDEN	254
7.2.1 DRIVANDE VÄRDEN I UTVECKLINGEN MOT E-FÖRVALTNING.....	255
7.2.1.1 Drivande värden i de nationella policyerna.....	255
7.2.1.2 Drivande värden vid införandet av elektroniska patientjournaler i Landstinget i Östergötland	259
7.2.1.3 Drivande värden i digitaliseringsprocesser på Försäkringskassan	260
7.2.2 DIGITALISERINGENS DRIVANDE VÄRDEN I RELATION TILL VÄRDEGRUNDER I OFFENTLIG FÖRVALTNING	261
7.3 DIGITALISERING OCH LEGITIMITET.....	267
7.3.1 ANALYSENS TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER I KORTHET	267
7.3.2 UTVECKLINGEN MOT E-FÖRVALTNING OCH FÖRVALTNINGENS LEGITIMITET	270
7.4 AVSLUTNINGSVIS.....	278
KAPITEL 8: SLUTSATSER.....	281
8.1 AVHANDLINGENS SLUTSATSER.....	281
8.2 FÖRVALTNINGENS NYA DIGITALA UTTRYCK – FORTSATT FORSKNING	287
8.2.1 E-FÖRVALTNING OCH FÖRVALTNINGENS DEMOKRATISKA VÄRDEN.....	288
8.2.2 TEKNIK SOM BÄRARE AV VÄRDEN.....	289
8.2.3 E-FÖRVALTNING I OLIKA KONTEXTER.....	290

8.3 AVSLUTNINGSVIS	291
REFERENSLISTA	293
BILAGOR.....	325

FIGURER OCH TABELLER

Figur 1: Ett politiskt system. Egen illustration baserad på Easton (1957).	26
Figur 2: Värden som kännetecknar nationella e-förvaltningspolicyer under den studerade tidsperioden.	160
Figur 3: Värden som kännetecknar nationella policyer kring e-hälsa under den studerade tidsperioden.	163
Figur 4: Värden som förväntas stärkas inom landstinget i samband med digitalisering.	203
Figur 5: Värden som lyfts fram i målbeskrivningarna för PJ08.	205
Figur 6: Värden som kritikerna menar hotas när Cosmic införs.	206
Figur 7: Värden som inom Försäkringskassan knyts till digitalisering.	250
Tabell 1: Relationen mellan delsyften, delstudier, forskningsfrågor och avhandlingens disposition.	18
Tabell 2: Sammanfattning av avhandlingens teoretiska ramverk.	77
Tabell 3: Studerade e-förvaltningspolicyer.	96
Tabell 4: Studerade policyer om e-hälsa.	98
Tabell 5: Intervjuer, observationer och systemstudier som genomförts på LiÖ.	108
Tabell 6: Intervjuer som genomförts på Försäkringskassan.	119
Tabell 7: Studerade e-förvaltningspolicyer.	131
Tabell 8: Studerade policyer om e-hälsa.	133
Tabell 9: Sammanställning av värden i studerade e-förvaltningspolicyer.	149
Tabell 10: Sammanställning av värden i studerade policyer om e-hälsa.	157

KAPITEL 1: INLEDNING

I centrum för avhandlingen står värden som formar och formas av digitaliseringsprocesser i den svenska offentliga förvaltningen. I detta första kapitel beskrivs det övergripande forskningsproblem som behandlas i avhandlingen: Digitaliseringens betydelse för förvaltningens legitimitet behöver utforskas genom att analysera dels vilka värden som driver utvecklingen mot e-förvaltning, dels hur digitaliseringen påverkar förvaltningens grundläggande demokratiska värden. Beskrivningen av forskningsproblemet leder fram till avhandlingens syfte och frågeställningar. Kapitlet avslutas med att avhandlingens avgränsningar diskuteras och dess disposition presenteras.

1.1 Introduktion

Vi lever i ett samhälle där elektronisk information och kommunikation får en allt större betydelse för organisering både i vardagslivet och i arbetslivet. I digitaliseringsprocesser flätas ny teknik in i och utvecklar vad vi gör och hur vi gör detsamma. I den här avhandlingen analyseras digitalisering av offentliga organisationer. Det handlar om utvecklingen mot det som brukar kallas e-förvaltning, där ”e” står för elektronisk (informationsteknik) i förvaltningen.¹ Digitaliseringen av det offentliga ger upphov till förändringar av olika slag. En sådan är att arbetssätt inom och organisering av offentliga organisationer förändras när nya former av IT-stöd används – det kan exempelvis handla om att rutiner förändras, att arbetsuppgifter försvinner eller

¹ Giritli Nygren (2009), Yildiz (2007), Lindblad-Gidlund m.fl. (2010), Bekkers & Homburg (2005), Dawes (2008)

tillkommer eller om att medarbetare kommunicerar med varandra på nya sätt. En annan förändring som digitaliseringen av det offentliga medför är att interaktionen mellan medborgare och myndigheter i allt större utsträckning sker elektroniskt via internet. Idag är det vanligt att exempelvis deklarerar och att söka förskoleplats, bygglov och föräldrapenning genom elektroniska tjänster (e-tjänster). En ytterligare digitaliserad förändring är att vissa myndighetsbeslut inte längre fattas av mänskliga handläggare utan automatiseras och fattas av IT-system. Digitalisering i och av förvaltningen blir därför intressant och relevant att studera forskningsmässigt.

Ambitionen i avhandlingen är att inte bara studera sådana praktiska konsekvenser av utvecklingen mot e-förvaltning som nämns ovan, utan att också analysera vilka värden som tillmätts vikt i digitaliseringsprocesser i det offentliga och hur digitaliseringen påverkar grundläggande demokratiska värden i offentliga organisationer.

1.1.1 Kapitlets disposition

I det följande kommer detta inledande kapitel att ägnas åt att dels beskriva forskningsproblemet och dess relevans mer ingående, dels sätta ramarna för avhandlingens fortsatta framställning. Efter denna introduktion presenteras pusselbitarna i den problembeskrivning som avhandlingen tar sig an. Dessa handlar om betydelsen av värden i den offentliga förvaltningen, om utvecklingen mot e-förvaltning och om IT:s betydelse i offentliga organisationer. Därpå preciseras avhandlingens problembeskrivning i ett eget avsnitt, för att sedan följas av avhandlingens syfte och frågeställningar. Därefter avslutas kapitlet med en mycket kort introduktion till teori- och metodansatser, en diskussion om avhandlingens avgränsningar samt en presentation av dess disposition.

1.2 Vikten av värden i offentlig förvaltning

Varaktiga politiska system präglas av legitimitet, alltså att de uppfattas som rättmätiga av dess medlemmar. Den offentliga förvaltningen har en betydelsefull roll i att upprätthålla det politiska systemets legitimitet², och vilka värden som dominerar i förvaltningen har därför betydelse för hela samhället. Vilka värden som ses som viktiga i förvaltningen varierar över tid och med samhällsutvecklingen. Om vi går ända tillbaka till det klassiska weberianska byråkratiidealet, med ursprung i slutet av 1800-talet, så gör det gällande att den offentliga förvaltningen bör präglas av värden som opartiskhet, rättssäkerhet och transparens.³ Medborgarna förväntas då möta regelföljande likabehandling hos myndigheterna. På så sätt blir förvaltningen förutsägbart och medborgarna vet vad de kan förvänta sig.⁴ Inom myndigheten är det byråkratens uppgift att efterleva dessa höga ideal med hjälp av omfattande regelverk och strikta hierarkier.⁵ Det är de offentliganställda som, genom beslut och ageranden, ska förverkliga de värden som kommer till uttryck i lagstiftning och regelverk.⁶

De klassiska weberianska idealen är fortfarande närvarande i den svenska offentliga förvaltningen⁷, men även andra värden pockar på uppmärksamhet. Den offentliga förvaltningen är mångfacetterad och innefattar alla offentliga verksamheter, och offentliganställda som

² Rothstein och Teorell (2008), Lundquist (1998), Agevall (2005)

³ Lundquist (1992)

⁴ Rothstein & Teorell (2008), Lundquist (1992)

⁵ Lundquist (1992, 1998)

⁶ Lundquist (1998)

⁷ Lundquist (1992)

t.ex. sjuksköterskor och lärare kan betraktas som gräsrotsbyråkrater.⁸ Dessa gräsrotsbyråkrater har förutom byråkratiidealen även andra professionella värden att förhålla sig till. Inom vården kan det exempelvis handla om värden som empati och kvalitet: att kunna ge vårdtagaren ett empatiskt bemötande och en vård av god kvalitet⁹. Samtidigt som olika delar av den offentliga förvaltningen alltså kan vägläddas av delvis olika värden, introduceras även nya värden i samband med reformtrender i den offentliga sfären. En sådan utvecklingstrend är den mot governancestyrning, där samverkan lyfts fram som ett centralt värde för hur det offentliga bör organiseras. I ett politiskt system präglat av governance formeras och implementeras offentlig policy i nätverk där både offentliga och privata aktörer – ideella och vinstdrivande – kan ingå.¹⁰ Ett annat välkänt exempel på en utvecklingstrend i offentlig förvaltning är New Public Management-vågen från 1980-talet och framåt. New Public Management (NPM) betonar marknadsideal framför byråkratiska ideal, och NPM-reformer kännetecknas av (kostnads)effektivitet som en viktig ledstjärna.¹¹ I denna kontext – där offentliga organisationer alltså präglas av olika typer av värden, vilka ibland är motstridiga – äger utvecklingen mot e-förvaltning rum.

1.3 Utvecklingen mot e-förvaltning

Utmaningen kring den offentliga förvaltningens värden som står i fokus i avhandlingen är utvecklingen mot e-förvaltning, vars start-

⁸ Lipsky (2010)

⁹ Hedström (2004)

¹⁰ Jordan m.fl. (2005)

¹¹ Niskanen (2007), Cordella (2007), Larsson m.fl. (2012), Rönnberg m.fl. (2013)

punkt kan dateras till mitten av 1990-talet.¹² Användningen av IT hos svenska myndigheter går dock längre tillbaka än så, till 1950-talet då utvecklingen av den svenska välfärdsstaten med dess socialförsäkringsprogram krävde registerföring på en avancerad nivå.¹³ Under 1980-talet skapade minskade budgetanslag ett starkt tryck på statliga myndigheter att rationalisera sin verksamhet, och i det rationaliseringsarbetet fick IT en viktig roll. Det är dock internets genombrott på 1990-talet som startskottet för den moderna e-förvaltningen brukar tidsbestämmas till.¹⁴

Digitaliseringen är nu en viktig och snabbt växande inriktning i den offentliga sektorn, såväl internationellt som i EU och Sverige.¹⁵ År 2011 formulerade den svenska regeringen ett nytt mål för den nationella IT-politiken: att Sverige ska bli bäst i världen när det gäller att utnyttja digitaliseringens möjligheter.¹⁶ Det övergripande e-förvaltningsmålet för den svenska offentliga förvaltningen är att

”... e-förvaltningsarbetet ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service.”¹⁷

Svenska offentliga organisationer, såväl kommuner och landsting som statliga myndigheter, präglas idag av utvecklingen mot e-

¹² Homburg (2004)

¹³ SOU 2009:86

¹⁴ SOU 2009:86, Lindblad-Gidlund m.fl. (2010)

¹⁵ European Commission (2010), Government of the United States (2012), Informations Development of Singapore (2011)

¹⁶ Regeringskansliet (2011)

¹⁷ Regeringskansliet (2011)

förvaltning. Den exakta innebörden av begreppet e-förvaltning skiftar¹⁸, men i grunden handlar det om att utföra – och ibland förändra – offentliga uppgifter med hjälp av IT¹⁹. I avhandlingen undersöks vad som händer när vi sätter ”e” framför ”förvaltning” – vilka värden bygger digitaliseringen av offentliga organisationer på, och vilka värden för den med sig, förstärker och försvagar?

Begreppet e-förvaltning kan ses som ett samlingsbegrepp som innefattar digitalisering av olika aspekter av offentlig verksamhet. I e-förvaltning inkluderas ofta *e-service* (ex. att medborgarna kan finna information om offentlig verksamhet på nätet och interagera med myndigheter genom e-tjänster), *e-administration* (att utveckla det interna arbetet i offentliga organisationer med hjälp av IT) och *e-demokrati* (att använda IT för att stärka och utveckla demokratiska processer).²⁰ Här står de två förstnämnda aspekterna i fokus; e-service och e-administration. Avhandlingens frågeställningar och analys centreras kring genomflöde och utflöde i det politiska systemet, och därför utesluts e-demokrati.

I avhandlingen används begreppet ”e-förvaltning” för att beteckna ett mål dit förvaltningen strävar, och som i Sverige manifesteras bl.a. i nationella policydokument, medan de processer som tar plats för att uppnå e-förvaltning benämns ”digitalisering”. Exempel på digitaliseringsprocesser är införande och användning av ny IT för att kom-

¹⁸ Giritli Nygren (2009), Yildiz (2007), Lindblad-Gidlund m.fl. (2010)

¹⁹ Lindblad-Gidlund m.fl. (2010), Bekkers & Homburg (2005), Dawes (2008)

²⁰ Jansson & Erlingsson (2014), Lindblad-Gidlund m.fl. (2010), Grönlund & Rannerup (2001)

municera med medborgare, lagra och dela information eller fatta beslut.

Forskning om e-förvaltning (eller e-government/e-governance på engelska) bedrivs inom flera olika vetenskapliga discipliner.²¹ Utvecklingen mot e-förvaltning äger rum i offentliga organisationer som präglas av såväl traditionella demokratiska och byråkratiska värden som av andra utvecklingstrender som governance och New Public Management (NPM).²² Digitaliseringen blir en del av och bäddas in i offentliga organisationer samtidigt som den påverkar desamma, och kan både samverka med och motverka andra reformer.

En intention, som kommer att granskas mer ingående i kapitel fyra, när det gäller svensk e-förvaltning är att digitaliseringen ska bidra till en ökad effektivitet och samordning inom förvaltningen, liksom en förbättrad tillgänglighet för medborgarna till densamma.²³ Dessutom ses IT som en viktig tillgång på det demokratiska området. Nya tekniska lösningar kan bidra till vidgade möjligheter till insyn i demokratiska beslutsprocesser, vilket i sin tur underlättar medborgerligt deltagande i policyskapandet.²⁴ Samtidigt finns det också en annan kategori av argument som motiverar utvecklingen mot målet e-förvaltning, nämligen de ekonomiska. Den demografiska utvecklingen mot en allt äldre befolkning (färre i arbetsför ålder som ska för-

²¹ Niehaves (2007), Lindblad-Gidlund m.fl. (2010)

²² Homburg (2004), Löfgren (2007), Dunleavy m.fl. (2006b), Cordella (2007), Navarra & Cornford (2012)

²³ Regeringskansliet, (2008), s. 5

²⁴ Se ex. Karlsson (2013), Åström m.fl. (2013), Åström & Karlsson (2013)

sörja de alltfler äldre) ställer ständigt krav på den offentliga förvaltningen att effektivisera verksamheten ur ett ekonomiskt perspektiv. IT ses som ett sätt att göra just det – med digitaliseringen anses nya innovativa arbetssätt kunna utvecklas som gör att kvaliteten i verksamheten kan bibehållas trots minskade ekonomiska resurser.²⁵ De här målsättningarna kring e-förvaltning visar att det finns en mycket stark tro på digitaliseringens möjligheter – faktiskt ses den inte sällan som en del av lösningen på de flesta av de problem som dagens förvaltning brottas med.²⁶

Digitaliseringen ses alltså ofta som ett sätt att ”rädda” och förändra en förvaltning som inte sällan beskrivs som ineffektiv, byråkratisk och exkluderande²⁷ – det är i stort sett samma problembeskrivning som möter oss även inom andra reformeringsdiskurser som ex. New Public Management.²⁸ Tanken är att en förbättrad (modern, effektiv, tillgänglig etc.) förvaltning kommer att ge upphov till ett större förtroende hos medborgarna för densamma, och därigenom också stärka legitimiteten både för förvaltningen och för det politiska systemet som helhet.²⁹ Alltså är e-förvaltning mer än ”bara” en administrativ reform. Snarare är e-förvaltning en ofta accepterad utvecklingsinriktning för den offentliga förvaltningen – ett ideal för hur den samtida,

²⁵ Europeiska kommissionen (2009), Regeringskansliet (2008, 2012), SKL (2011a, 2013)

²⁶ Bekkers & Homburg (2007), Lindblad-Gidlund & Giritli Nygren (2009), Giritli Nygren (2009)

²⁷ Se ex. Christensen & Lægreid (2002), Jacobsson (2002), Santesson-Wilson & Erlingsson (2009), Self (2000)

²⁸ Se ex. Navarra & Cornford (2012), Dunleavy m.fl. (2006b)

²⁹ Europeiska kommissionen (2009), Regeringskansliet (2012)

legitima förvaltningen borde ordnas.³⁰ Därför finns det också behov av ytterligare forskning – både teoretiskt och empiriskt inriktad sådan – som kan bidra till en nyanserad bild av vilka förtjänster och utmaningar som hänger samman med utvecklingen mot e-förvaltning.³¹ Det krävs även att vi lyfter fram de värden som vägleder och bäddas in i digitaliseringsprocesser respektive stärks eller utmanas när e-förvaltningen växer fram.

1.4 IT:s betydelse i offentliga organisationer

För att förstå hur den offentliga förvaltningen förändras i samband med dess digitalisering behöver vi också förstå vilken betydelse IT får och kan tilldelas i organisationer. Här behöver traditionella statsvetenskapliga teorier om offentlig förvaltning kombineras med teorier om samspelet mellan teknik och organisation för att kunna fånga hur tekniska tillämpningar är formbara och samtidigt formar de organisatoriska och sociala sammanhang där de finns och används. IT är beroende av och utvecklas i samspel med den aktuella sociala kontexten – organisatoriska och tekniska system är beroende av varandra.³² IT ”består” inte bara av de tekniska artefakterna, utan även av de möjligheter och föreställningar om möjligheter som kommer med tekniken. Själva den tekniska artefakten kan utvecklas i en social process, men också föreställningarna om artefakten och

³⁰ Rawal m.fl. (2010)

³¹ Giritli Nygren & Wiklund (2010), Grönlund & Ranerup (red) (2001), Giritli Nygren (2009), Bock Seggaard (2009), Jansson (2011), Andréasson (2011)

³² Orlikowski & Scott (2008), Yanow (2003) i Hajer & Wagenaar (2003), Askenäs & Westelius (2003), Wagner m.fl. (2010), Svejvig & Jensen (2013), Fountain (2001a), Kling (2000), Orlikowski (2000)

vilken roll den får/tilldelas i organisationen växer fram och kan förändras över tid³³. Dessa processer både synliggör och formas av de värderingar kring teknik (och i vårt fall e-förvaltning) som är vägledande i samhället, organisationen och hos de individuella mänskliga aktörerna. IT bidrar alltså till att forma procedurer, rutiner och antaganden i en organisation, vilket är ett viktigt argument för varför vi statsvetare behöver lägga större vikt vid teknikens betydelse i offentliga organisationer – mot denna bakgrund blir det rimligt att undersöka teknikens roll i förvaltningens processer.

IT, och annan teknik, blir i statsvetenskapliga studier av offentlig förvaltning oftast en icke-fråga eller möjligtvis en del av en bakgrundsbeskrivning.³⁴ Tidigare forskning visar dock att IT-användning i organisationer kan ha dels stor betydelse för verksamhetens organisering och kvalitet,³⁵ dels en betydande potential för att bidra till förändring och utveckling i organisationen³⁶. Dessutom är teknik aldrig värdeneutral, utan då den är socialt skapad och bärare av värden påverkar teknik även värden i organisationen där den används.³⁷ Den kan både vara ett effektivt ”verktyg” för förändring och styrning, men även påverka organisationen på oförutsedda sätt.³⁸ De värden som manifesteras genom ett IT-system kan vara mer eller mindre medvetet inbäddade i tekniken.³⁹ När vi intresserar oss för värdefrå-

³³ Myreteg (2007), Orlikowski & Iacono (2001)

³⁴ Pollitt (2011)

³⁵ Melin (2002), Myreteg (2007), Andréasson (2011), Svejvig & Jensen (2013)

³⁶ Wihlborg (2000), Lindgren (2013), Jansson (2013)

³⁷ Hedström (2007)

³⁸ Bannister & Connolly (2014), Svejvig & Jensen (2013), Myreteg (2007)

³⁹ Orlikowski & Iacono (2001), Hedström (2007) Lindgren (2013)

gor i den offentliga förvaltningen blir det därför nödvändigt att ta i beaktande hur IT och IT-användning i en studerad organisation förhåller sig till och förstärker eller försvagar organisationens centrala värden.

1.5 Beskrivning av forskningsproblemet

Användningen av IT på olika områden i den offentliga sektorn är nära knuten till positivt inramade idéer om teknikens möjligheter att effektivisera och modernisera organisationen; digitaliseringsprocesser i det offentliga grundas således i en starkt teknikpositiv kontext.⁴⁰ Exempel på utvecklingen mot e-förvaltning är att många svenska myndigheter erbjuder omfattande servicetjänster via nätet för medborgare och företag, och att användandet av nya elektroniska administrativa system i offentliga organisationer som kommuner, skolor, vårdgivare etc. ökar.⁴¹ Men digitaliseringen av den offentliga sektorn möter också särskilda utmaningar som hör samman med den offentliga sektorns unika förutsättningar.⁴² Det ställs särskilda krav på den offentliga förvaltningen jämfört med andra typer av organisationer (privata eller ideella). IT-lösningar som används i offentlig förvaltning behöver givetvis vara resurseffektiva, men för att vara legitima ska de också vara i samklang med demokratiska värderingar, lagstiftning och byråkratiska regelverk.⁴³ Den offentliga förvaltningen utgör därmed en speciell kontext för digitalisering.

⁴⁰ Castells (2002), Markus & Robey (1988), Giritli Nygren (2009)

⁴¹ Se ex. Lindblad-Gidlund m.fl. (2010), Gustafsson & Wihlborg (2013), Lindgren (2013), Andréasson (2011), Karlsson (2013), Jansson (2013)

⁴² Lundquist (1992, 1998), Grönlund & Ranerup (2001), Jansson (2013)

⁴³ Gustafsson & Wihlborg (2013)

Det snabbt ökande användandet av IT både inom och utanför förvaltningen har gett och ger upphov till förändring av olika slag, vilket studerats både inom statsvetenskapen och inom ramen för andra vetenskapliga discipliner.⁴⁴ Trots att digitaliseringen leder till konkreta förändringar i vardagen för både medborgare och offentliganställda samtidigt som den har stora politiska förväntningar häftade vid sig, är det få forskare som undersökt hur visionerna kring e-förvaltning tar konkret form i förvaltningen.⁴⁵ Informationsteknikens roll i offentliga organisationer ägnas generellt liten uppmärksamhet inom statsvetenskapen, och så är fallet även med utvecklingen mot e-förvaltning. Större delen av den statsvetenskapliga forskningen om e-förvaltning rör e-demokrati, alltså hur nya IT-lösningar skulle kunna bidra till ökat deltagande i demokratiska processer.⁴⁶ Empiriskt sett är det dock på politikens utflödessida, i de processer där förvaltningen omvandlar politiska beslut till konkret handling, som flest e-förvaltningsreformer äger rum.⁴⁷ Forskning om e-förvaltning är dock, som sagt, inte begränsad till statsvetenskapen. Inom andra discipliner finns fler exempel på studier där teknikens roll i offentliga organisationer studeras. Dessa inriktar sig oftast på samspelet mellan teknik och organisation, utan att nödvändigtvis ta i beaktande det särskilda ramverk som det offentliga utgör.⁴⁸ Det som ur ett statsvetenskapligt

⁴⁴ Se ex. Fountain (2001a), Wihlborg (2000), Åström (2004), Melin & Axelsson (2014), Myreteg (2007)

⁴⁵ Pollitt (2011), Yildiz (2007)

⁴⁶ Se ex. Åström (2004), Karlsson (2013)

⁴⁷ Dawes (2008), Lindblad-Gidlund (2010)

⁴⁸ Se ex. Axelsson, m.fl. (2013), Giritli Nygren (2009), Lindgren (2013), Layne & Lee (2001), Moon (2002)

perspektiv saknas i denna typ av studier är att de inte tar hänsyn till förvaltningens demokratiska och byråkratiska fundament, och därför inte heller bidrar till en ökad förståelse av vad som händer med förvaltningens grundläggande maktstrukturer och värden när den digitaliseras.⁴⁹ Det finns således ett behov av forskning om hur dessa aspekter inom offentliga organisationer förändras som en konsekvens av införandet av ny teknik.⁵⁰ Jag menar att de ideal som präglar utvecklingen mot e-förvaltning behöver speglas mot andra ideal som format och formar förvaltningen:

”Mot bakgrund av det oproblematiserade samförstånd, eller konsensus, som tycks råda om förtjänsterna hos en elektronisk förvaltning, är det intressant att fråga sig hur dessa förtjänster och ideal förhåller sig till mer vedertagna förvaltningsmodeller.”⁵¹

Därför står frågor om hur förvaltningens värden kan påverkas av utvecklingen mot e-förvaltning i fokus i denna avhandling. I samtida demokratiska stater är förvaltningen organiserad enligt demokratiska och byråkratiska principer, och utgör länken mellan staten och medborgarna. Förvaltningens roll är att leverera tjänster till medborgarna på lika villkor, så att de grundläggande principerna om likhet inför lagen och staten upprätthålls. Demokrati och rättssäkerhet är alltså viktiga ledstjärnor, och det är genom den offentliga förvaltningen som medborgarna möter resultaten av de politiska besluten.⁵² Idag kritiseras dock förvaltningen ofta för att vara ineffektiv och för att

⁴⁹ Taylor & Lips (2008), Pollitt (2011), Yildiz (2007)

⁵⁰ Grönlund & Ranerup (red) (2001), Giritli Nygren (2009), Bock Seggaard (2009), Jansson (2011), Andréasson (2011)

⁵¹ Giritli Nygren & Wiklund (2010), s. 221

⁵² Cordella (2007), Premfors m.fl. (2009), Rosanvallon (2011)

utestänga medborgarna från insyn i dess processer. Lösningarna som presenteras är vanligtvis förknippade med marknadisering och/eller ökat medborgarinflytande⁵³, och bidrar då också till förändringar i den uppsättning värden som guidar förvaltningen. Forskningen kring i vilken riktning e-förvaltning påverkar dessa guidande värden är mångfacetterad. Det finns forskare som pekar på att digitaliseringen av den offentliga sektorn används som ett verktyg för att implementera NPM-reformer.⁵⁴ Samtidigt kan det finnas potential för att utvecklingen mot e-förvaltning (rätt genomförd) kan bidra till att stärka den traditionellt weberianska, rättssäkra och opartiska förvaltningen⁵⁵. Andra forskare argumenterar för att e-förvaltning kan understödja utvecklingen av en modern, väl samordnad och medborgarinriktad förvaltning.⁵⁶ Samtidigt finns risker med e-förvaltning. En dystopisk sådan är att e-förvaltning skulle kunna bli mer omänsklig och föga anpassningsbar när maskiner ersätter människor som byråkrater. En annan risk är att den digitala klyftan kan leda till att vissa grupper av medborgare riskerar att få försämrad offentlig service.⁵⁷ Dessutom vet vi att sambandet mellan målsättning och utfall sällan är enkelt – forskning kring reformer i offentlig förvaltning visar att resultatet ofta blir annat än det från början planerade.⁵⁸

⁵³ Blomqvist & Rothstein (2000), Maktutredningen (1990), Rosanvallon (2011)

⁵⁴ Navarra & Cornford (2012), Cordella (2007)

⁵⁵ Cordella (2007)

⁵⁶ Dunleavy m.fl. (2006a, 2006b)

⁵⁷ Bovens & Zouridis (2002), Taylor & Lips (2008)

⁵⁸ Brunsson & Olsen (1997) Jacobsson (2002), Pressman & Wildawsky (1973), Hill (1997), Santesson-Wilson & Erlingsson (2009)

Sammanfattningsvis är utvecklingen mot e-förvaltning för lite uppmärksammas i statsvetenskaplig forskning⁵⁹, och framförallt behövs mer tydligt empiriskt förankrad forskning om e-förvaltningsreformer på politikens utflödessida. Dessutom är det omdebatterat vilka värden digitaliseringen bär på och stärker, försvagar eller tillför i den offentliga sektorn. Därför är fokus i avhandlingen att teoretiskt och empiriskt undersöka e-förvaltningsreformer, för att söka kunskap om vilka effekter de har för förvaltningens processer och värden – och därmed i förlängningen även för medborgarna.

Vilka värden som präglar verksamheten i den offentliga sektorn är betydelsefullt, då den offentliga förvaltningen spelar en viktig roll i att skapa och upprätthålla legitimitet för det politiska systemet som helhet.⁶⁰ Vidare ger forskning om vilken inverkan e-förvaltning har på förvaltningens vägledande värden inga entydiga svar: E-förvaltning skulle kunna gynna en traditionell weberiansk, en marknadsiserad eller en modern medborgarinriktad förvaltning. Samtidigt finns det farhågor kring att digitaliseringen riskerar att avhumanisera förvaltningen. Vidare forskning om digitaliseringens värden behövs alltså – dessutom behövs mer empirisk forskning om e-förvaltning generellt, och om svensk e-förvaltning speciellt. Därutöver förenar avhandlingen ett statsvetenskapligt förvaltningsfokus på legitimitet med en ensemblesyn på teknik och organisation.

⁵⁹ Yildiz (2007), Dunleavy m.fl. (2006b), Pollitt (2011)

⁶⁰ Wihlborg (2014)

1.6 Syfte, frågeställningar och avhandlingens disposition

I avhandlingen analyseras relationen mellan värden och digitalisering från två olika perspektiv. Dels analyseras vilka värden som *driver* utvecklingen mot e-förvaltning. Här handlar det alltså om vilka intressen och förväntningar som verkar drivande i digitaliseringsprocesser. Dels analyseras hur digitaliseringen *påverkar* förvaltningens grundläggande demokratiska värden – detta för att sedan kunna föra en diskussion om huruvida utvecklingen mot e-förvaltning stärker eller försvagar den offentliga förvaltningens legitimitet. Uttrycket ”digitaliseringens värden” som används i avhandlingen syftar till båda dessa perspektiv.

1.6.1 Syfte

Avhandlingens syfte är tredelat, och är *att*:

- a) synliggöra värden som verkar styrande i samband med e-förvaltningsreformer,*
- b) tolka hur de förändringar som digitaliseringen medför påverkar demokratiska värden i offentliga organisationer samt*
- c) diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.*

1.6.2 Forskningsfrågor

I avhandlingen knyts teorier om legitimitet i den offentliga sektorn samman med en ensemblesyn på samspelet mellan teknik och organisation, för att tillsammans utgöra grunden för en analysram användbar för en noggrann undersökning av IT:s betydelse i offentliga organisationer. De tre delsyftena som presenterats ovan uppfylls ge-

nom att med utgångspunkt i avhandlingens teoretiska ramverk analysera resultaten från tre olika empiriska delstudier.

I den första av dessa delstudier har nationella policydokument om e-förvaltning studerats. De två andra delstudierna utgörs av fallstudier av digitaliseringsprocesser i offentliga organisationer, där den ena är utförd på ett landsting (Landstinget i Östergötland) och den andra på en större statlig myndighet (Försäkringskassan). Syftets tre delar hanteras genom en gemensam teoretisk grund och relateras till de tre delstudierna genom mer empiriskt avgränsade frågeställningar som anknyter till respektive studie. Dessa empiriska forskningsfrågor är:

1. *Vilka värden relateras till digitalisering i de nationella policydokumenten kring svensk e-förvaltning?*
2. *a) Vilka värden verkade drivande i processen när ett elektroniskt patientjournalssystem infördes i Landstinget i Östergötland?*
b) Hur påverkas demokrativärden i landstinget av de förändringar som reformen medförde?
3. *a) Vilka värden verkar drivande i de studerade digitaliseringsprocesserna inom Försäkringskassan?*
b) Hur påverkas demokrativärden på Försäkringskassan av de förändringar som reformerna medför?

Respektive delstudie behandlas i var sitt kapitel i avhandlingen, där varje kapitel söker besvara respektive forskningsfråga 1-3 som presenteras ovan. Således uppfylls delsyfte a) och b) i dessa kapitel som både innehåller empirisk framställning och analys. Delsyfte c) uppfylls genom att e-förvaltningens påverkan på förvaltningens legitimitet analyseras med utgångspunkt i svaren på fråga 1-3, vilket sker i avhandlingens mer renodlade analyskapitel (kapitel sju). Relationen mellan delsyften, delstudier, forskningsfrågor och avhandlingens

disposition tydliggörs ytterligare i avsnittet *1.6.3 Avhandlingens disposition* nedan.

1.6.3 Avhandlingens disposition

Avhandlingens disposition följer nedanstående form:

Tabell 1: Relationen mellan delsyften, delstudier, forskningsfrågor och avhandlingens disposition.

Kapitel	Innehåll /Delstudie	Bidrar till att upp- fylla del- syfte	Besvarar forsk- ningsfråga
<i>1. Inledning</i>	Forskningsproblem, syfte, forskningsfrågor, disposition, avgränsningar.		
<i>2. Perspektiv på offentliga värden, legitimitet och digitalisering – teoretiska utgångspunkter och analysram</i>	Teori för att bidra till en synliggörande och tolkande analys, analytiskt ramverk.		

<i>3. Metod – forskningsansats och tillvägagångssätt</i>	Forskningsansats, metoder för att besvara forskningsfrågorna.		
<i>4. Digitaliseringens värden i de politiska målen för svensk e-förvaltning</i>	Delstudie I. Nationella policydokument	a) och b)	1. Vilka värden relateras till digitalisering i de nationella policydokumenten kring svensk e-förvaltning?
<i>5. Digitaliseringens värden i ett landsting – fallet elektroniska patientjournaler</i>	Delstudie II. Landstinget i Östergötland	a) och b)	2.a) Vilka värden verkade drivande i processen när ett elektroniskt patientjournalssystem infördes i Landstinget i Östergötland? b) Hur påverkas demokrativärden i landstinget av de förändringar som reformen medförde?
<i>6. Digitaliseringens värden</i>	Delstudie III. Försäkrings-	a) och b)	3.a) Vilka värden verkar drivande i de

<i>den på en statlig myndighet – digitala kanaler, automatisering och digital samverkan på Försäkringskassan</i>	kassan		<p>studerade digitaliseringsprocesserna inom Försäkringskassan?</p> <p>b) Hur påverkas demokrativärden på Försäkringskassan av de förändringar som reformerna medför?</p>
<i>7. Digitalisering och legitimitet i offentliga organisationer</i>	Med utgångspunkt i delstudierna och med stöd i det analytiska ramverket diskuteras e-förvaltningens påverkan på förvaltningens legitimitetsgrunder.	c)	
<i>8. Slutsatser</i>	Sammanfattar avhandlingens viktigaste resultat samt beskriver hur avhand-	a), b) och c)	

	lingens syften uppfyllts. Dessutom diskuteras fortsatt forskning.		
--	---	--	--

1.7 Avgränsningar

Föreliggande studie omgärdas av flera avgränsningar. Dels finns tydliga gränser i det empiriska materialet då valet av de två fallstudierna sätter gränser i tid och rum, samt även har fått styra urvalet av dokument som studerats i den första delstudien. I metodkapitlet diskuteras fallstudiernas avgränsningar mer ingående.

Mer teoretiskt grundade avgränsningar görs också. En sådan är att avhandlingen fokuserar på genomflöde och utflöde i det politiska systemet, medan inflödessidan lämnas därhän. En konsekvens av detta är att framförallt e-administration och e-service behandlas i avhandlingen, medan e-demokrati lämnas utanför i diskussionerna. Då avhandlingen fokuserar på förvaltningens interna processer, lämnas ett medborgarperspektiv i stort utanför analysen. Medborgarna diskuteras i legitimitetsanalyserna, men både empiri och analys utgår från ett förvaltningsperspektiv. En annan avgränsning utgörs av fokuseringen på värden i samband med digitaliseringen, vilket gör att andra aspekter av digitaliseringen berörs i mindre utsträckning. Exempelvis diskuteras inte de aktörer som formulerar policyer och implementerar dem mer än i en begränsad omfattning – däremot granskas deras intentioner och värdegrunder ingående.

Teknik diskuteras i avhandlingen framförallt med fokus på dess möjliga användningsområden och vilka värden som förknippas med den. Däremot studeras inte de tekniska artefakterna som sådana på djupet med avseende på exempelvis funktionalitet eller design. Avgränsningar görs här också givet den ensemblesyn på det sociala och det materiella som tillämpas i avhandlingens analys. För att fördjupa förståelsen av förhållandet mellan teknik och organisation i fallstudierna skulle Giddens strukturerings teori⁶¹ kunnat användas som en utgångspunkt, vilket är vanligt förekommande i informationssystemforskning. För att göra en än mer inträngande analys av tekniken som aktör skulle ett Actor Network Theory (ANT)-perspektiv⁶² kunnat tillämpas.

1.8 Avslutningsvis

I detta kapitel har forskningsproblemet beskrivits, och preciserats i form av undersökningens syfte och forskningsfrågor. Vidare har avhandlingens disposition klargjorts jämte reflektioner om studiens avgränsningar. I nästa kapitel presenteras avhandlingens teoretiska utgångspunkter.

⁶¹ Jones & Karsten (2008)

⁶² Latour (2015)

KAPITEL 2: PERSPEKTIV PÅ OFFENTLIGA VÄRDEN, LEGITIMITET OCH DIGITALISERING – TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER OCH ANALYSRAM

I detta kapitel presenteras avhandlingens teoretiska utgångspunkter, som avslutningsvis sammanfattas i en analysram användbar för att analysera digitaliseringens värden i offentlig förvaltning – och dessa värdens betydelse för förvaltningens legitimitet.

2.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras teoretiska utgångspunkter som kan bidra till en sådan synliggörande och tolkande analys som beskrivs i syftet (se kapitel ett). Dessa knyts sedan samman i en analysram som avslutar kapitlet och som tydliggör fokus i analysen av det empiriska materialet. Dessförinnan diskuteras i kapitlet i huvudsak tre områden, som utgör varsitt avsnitt i kapitlet och som presenteras nedan. Startpunkten är ett mer generellt resonemang om värden i offentlig förvaltning och vilka värden som kan anses legitimitetsgrundande. Därefter fortsätter kapitlet med en genomgång av tongivande värdegrunder i den offentliga sfären för att sedan diskutera betydelsen av värden i relation till digitalisering.

1. Värden och legitimitet i offentlig förvaltning

I det första avsnittet klargörs det offentligas särdrag samt vilka värden som karaktäriserar offentlig förvaltning. Avsnittet inleds med tidigare forskning kring hur politiska system i allmänhet och offentlig förvaltning i synnerhet fungerar. Fokus i avsnittet ligger på vilka värden som är och bör vara vägledande i förvaltningens arbete, och på hur förvaltningen bidrar till att skapa legitimitet för det politiska system där den ingår. Avsnittet fungerar som utgångspunkt och referensram för avhandlingens analys av vilka förändringar digitaliseringen idag bidrar till i förvaltningen.

2. Olika värdegrunder i offentlig förvaltning

Digitaliseringen i offentliga verksamheter utvecklas i relation till andra utvecklingstrender som governance och New Public Management (NPM). Det andra avsnittet diskuterar därför pågående utveckling inom den offentliga förvaltningen. Här förs ett resonemang kring de trender som utvecklar och delvis utmanar de värden som associeras med den offentliga förvaltningen. Särskild vikt i avsnittet läggs vid utvecklingen mot e-förvaltning (digitalisering) och relationen mellan de olika utvecklingstrenderna.

3. Digitalisering och värden

I teorikapitlets tredje avsnitt diskuteras specifikt vilken betydelse IT kan ha i offentliga organisationer, och olika sätt att teoretiskt förstå relationen mellan människa, teknik och organisation. Samspelet och den ömsesidiga påverkan mellan digitaliseringens tekniska uttryck och organisering står i centrum. Här diskuteras också vilken roll värden och värderingar hos organisationer och aktörer spelar vid utveckling, val, införande och användning av IT. Syftet med avsnittet

är att visa på hur vi, utifrån tidigare forskning, kan förstå på vilka sätt teknik kan påverka en organisation värdemässigt.

Teorikapitlet är med dessa tre avsnitt uppbyggt stegvis, där avhandlingens teoretiska ramverk steg för steg växer och blir mer specifikt i relation till syftet. Avstamp tas i klassisk statsvetenskaplig förvaltningsforskning om värdegrunder och legitimitet i offentlig förvaltning. Därefter växer det teoretiska intresset till att omfatta förändring i den offentliga sektorn, och framförallt utvecklingen mot e-förvaltning. Därpå utökas det teoretiska ramverket ytterligare genom en diskussion om hur relationer mellan det sociala och det materiella kan betraktas, detta för att bygga en ökad förståelse för det komplexa samspelet mellan teknik och organisation. Hela detta teoretiska bygge behövs för att kunna analysera digitaliseringens värden och dess betydelse för förvaltningens legitimitet. Avslutningsvis i kapitlet sammanfattas därför de centrala koncept och begrepp som presenterats och diskuterats i en analysram.

2.2 Värden och legitimitet i offentlig förvaltning

I denna del av teorikapitlet presenteras vilken syn på den offentliga förvaltningen som ligger till grund för de genomförda empiriska studierna och för den analys som genomförs i avhandlingen. Framförallt diskuteras hur legitimitet skapas genom upprätthållandet av klassiska byråkratiska värden, och vilka dessa värden kan sägas vara. Framledes i teorikapitlet diskuteras sedan hur dessa legitimitetsgrundande värden utmanas av reformtrender i den offentliga förvaltningen. Framförallt diskuteras då det weberianska byråkratiidealet i relation till utvecklingen mot e-förvaltning och de digitaliseringsreformer som medföljer denna.

2.2.1 Vad är offentlig förvaltning?

Den offentliga förvaltningen är en del av det politiska systemet. Det finns olika sätt att betrakta och förstå politiska system. En klassisk utgångspunkt är David Eastons modell av det politiska systemet, som formulerades på 1950-talet. Kärnan i modellen är att betrakta ”political life” just som ett system, som vi åtminstone av analytiska skäl kan se som avgränsbart från resten av samhället.⁶³ Eastons modell av det politiska systemet kan illustreras på följande sätt:

Figur 1: Ett politiskt system. Egen illustration baserad på Easton (1957).

Inflödet (input) i ett politiskt system kommer från dess omgivning (samhället) i form av krav på och stöd för olika typer av politisk handling, medierade genom ex. media, partier och intressegrupper. Här finns också de resurser som möjliggör förvaltningens arbete, som skatter, kompetenser och tillit till systemet. Det politiska syste-

⁶³ Easton (1957)

met betraktas i bilden ovan som en ”svart låda”, varifrån utflöde (output) i form av beslut och policyer kommer ut i omgivningen. Den offentliga förvaltningen är den del av det politiska systemet som förverkligar utflödet och utgör på så sätt gränssnittet från det politiska systemet mot medborgarna och andra i systemets omgivning. Givetvis påverkar de beslut och policyer som utflödet utgörs av framtida inflöde till det politiska systemet.⁶⁴

Studier av politik rör olika delar av det politiska systemet: forskare kan t.ex. fokusera på ”omgivningen” (ex. civilsamhället, privatpersoner), inflödesförmedlarna (ex. politiska partier, intresseorganisationer), det politiska systemet i sig (ex. de politiska församlingarna, de folkvalda, förvaltningen) eller utflödet (ex. beslut, policyer) och dess konsekvenser. Den här avhandlingen studerar framförallt den offentliga förvaltningen, och denna första del av teorikapitlet fokuserar på vilka värden som är och bör vara vägledande i förvaltningars arbete, samt på hur förvaltningen bidrar till att skapa legitimitet för det politiska system där den ingår.

Den offentliga förvaltningens huvudsakliga uppgifter är att dels bereda politiska beslut, dels omsätta sådana i praktisk handling. Förvaltningsbegreppet kan ha olika innebörd och förstås olika i olika sammanhang. Förvaltningen i den bredare bemärkelsen, som ibland kallas för den offentliga sektorn, innefattar alla verksamheter och anställda i offentlig sektor. Då ingår även gräsrotsbyråkrater som lärare, vårdpersonal etc. i denna bredare definition av förvaltning. Begreppet gräsrotsbyråkrat används alltså för att i förvaltningen även

⁶⁴ Easton (1957)

inkludera alla de som i en välfärdsstat bidrar till verksamheternas genomförande. I en smalare bemärkelse, som ibland benämns byråkrati, innefattar förvaltningen inte gräsrotsbyråkraterna utan enbart de tjänstemän som är ansvariga för beredning och implementering av politiska beslut.⁶⁵ I relation till denna studie av digitaliseringens värden är det avgörande att se att alla offentliganställda bidrar till genomförandet av politiska beslut – gräsrotsbyråkraterna är ytterst viktiga i implementeringen av olika reformer liksom i det vardagliga upprätthållandet av förvaltningen.⁶⁶ Därför används i avhandlingen begreppet förvaltning i den bredare bemärkelsen, som omfattande alla offentliganställda och hela bredden i offentliga verksamheter.

En offentlig förvaltning kan organiseras på olika sätt. Enligt Max Weber är den ideala förvaltningsformen en byråkrati.⁶⁷ En byråkratis särdrag, varav många lever kvar i vår moderna offentliga förvaltning, är att den är starkt specialiserad (olika enheter har hand om olika typer av uppgifter), att den styrs och hålls samman av en hierarki (i den meningen att anställda ansvarar i sitt beslutsfattande inför en chef) samt att den präglas av formalism (alltså regler för hur de anställda ska hantera olika typer av frågor). Specialisering, hierarki och formalism utgör tillsammans en kontroll som ska garantera att de anställda inte agerar efter eget huvud, utan följer gällande regler och lagar. Byråkrati kritiseras ofta för att ta tid, men med ett weberianskt synsätt behöver beslutsfattandet få ta tid för att garantera grundläggande värden som likabehandling av medborgarna och deras rättssä-

⁶⁵ Bäck m.fl. (2011)

⁶⁶ Se ex. Lipsky (2010), Stensöta (2009)

⁶⁷ Bäck m.fl. (2011)

kerhet.⁶⁸ Men för att skapa och upprätthålla det politiska systemet krävs mer än weberianskt lag- och regelföljande – medborgarna måste också uppleva den offentliga förvaltningens verksamhet som rättrådig och trovärdig.⁶⁹ Det gör att de offentliganställdas agerande och medborgarens möte med förvaltningen och med gräsrotsbyråkraterna blir avgörande för tilliten till förvaltningen.⁷⁰ De värden som vägleder förvaltningen måste överensstämma med de värden medborgarna prioriterar för att den ska upplevas som rättfärdig av samhällsmedlemmarna.

2.2.2 Vilka värden gör offentliga organisationer unika?

I detta avsnitt definieras först värdebegreppet såsom det används i avhandlingen, varefter en diskussion följer kring vilka övergripande värden och förutsättningar som utmärker den offentliga förvaltningen.

2.2.2.1 Om värden

Avhandlingens diskussion om värden tar sin utgångspunkt i Frank Bannister och Regina Connollys definition av värden:

”...a value will be defined as a mode of behavior, either a way of doing things or an attribute of a way of doing things, that is held to be right.”⁷¹

Det är alltså överordnade – hegemoniska – värden som framförallt är av intresse här, de som på en mer övergripande nivå präglar en orga-

⁶⁸ Weber (1991), Bäck m.fl. (2011)

⁶⁹ Beetham (1991)

⁷⁰ Jansson & Erlingsson (2014), Stensöta (2009)

⁷¹ Bannister & Connolly (2014), s. 120

nisation, ett politiskt system eller ett samhälle. Värden skiljer sig på så sätt från värderingar som innehas av individer, ex. offentliganställda:

*"Values can be defined as an individuals' principles that decide what to prioritize and what actions to take."*⁷²

En vanlig tanke är att de värden som dominerar på en arbetsplats tenderar att övertas och internaliseras av medarbetarna.⁷³ En individs värderingar påverkar hur hon uppfattar i omgivningen, vilka handlingar hon väljer att utföra och hur hon förstår och tolkar det hon upplever. Värden är också intimt sammankopplade med förväntade och upplevda effekter av IT – individens värderingar påverkar exempelvis vad hon tycker att vi ska "ha" IT till, och vilka effekter av IT som hon uppfattar, betonar och ser som viktiga.⁷⁴

2.2.2.2 Grundläggande värden i offentlig verksamhet

Det är ingen lätt uppgift att fastställa vilka en lista med allmängiltigt godtagna vägledande värden för den offentliga sektorn. Trots detta finns det ingen brist på försök att ställa upp sådana listor.⁷⁵ Den "lista" över sådana värden som avhandlingens analys tar fasta på är statsvetaren Lennart Lundquists modell om det offentliga etoset. Modellen bygger på att både demokratiska och ekonomiska värden måste upprätthållas i den offentliga förvaltningen. Konceptet om det offentliga etoset får en framträdande plats i avhandlingens analys av i

⁷² Hedström (2007), s. 73

⁷³ Bannister & Connolly (2014)

⁷⁴ Hedström (2007)

⁷⁵ Se ex. Van Wart (1998), Hood (1991), Nolan (1995), Sherman (1998), Beck Jørgensen & Bozeman (2007)

huvudsak två anledningar – dels det genomslag som Lundquists teori bygge fått i svensk förvaltningsforskning⁷⁶, dels det faktum att Lundquist i framställningen av det offentliga etoset utgår från svenska förhållanden⁷⁷ vilket också denna avhandlings empiriska underlag gör.

Lundquist identifierar alltså två grundläggande uppsättningar av värden den offentliga sektorn behöver förhålla sig till när den tillhandahåller service till medborgarna.⁷⁸ Det är dels de demokratiska värdena, som Lundquist definierar som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Dels är det de ekonomiska värdena som definieras som funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Lundquist menar att i det faktum att ständiga avvägningar måste göras mellan de demokratiska och de ekonomiska värdena ligger det som gör den offentliga förvaltningen speciell, och skiljer den från privata vinstdrivande organisationer. I dessa avvägningar finns den offentliga sektorns essens. Lundquist menar att:

*”Samtliga dessa värden måste beaktas samtidigt i alla yttringar av den offentliga verksamheten. Man kan alltså inte välja att följa än det ena, än det andra värdet, utan vart och ett representerar ett speciellt krav på all offentlig verksamhet, och samtliga krav måste uppfyllas. I konkreta fall kan sedan möjligen tonvikten läggas på olika värden, men i princip ska alla värden alltid beaktas.”*⁷⁹

⁷⁶ Se ex. Agevall (2000), Agné (1999), Wreber (2007), Magnusson m.fl. (2015), Hedlund & Montin (2009), Sørensen (2002)

⁷⁷ Lundquist (1998)

⁷⁸ Lundquist (1998)

⁷⁹ Lundquist (1998), s. 63

Symbiosen mellan ekonomiska och demokratiska värden kallar Lundquist för vårt offentliga etos:

*”Med vårt offentliga etos avser jag de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle ska styras. Det omfattar verk-
lighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt vär-
dena ska kunna tillgodoses.”*⁸⁰

Lundquist framhåller att det offentliga etoset ständigt är – och även bör vara – under diskussion i samhället och forskningen. Men samtidigt tenderar innehållet i det offentliga etoset att i stora drag ligga fast över tid, och uppsättningen av värden är också ungefär desamma i alla liberala demokratier.⁸¹

*“A near-consensus exists about the values that underpin public life: responsiveness, fairness, economy, integrity and competence. While authors vary, virtually all believe that these values constitute administrative responsibility.”*⁸²

Nedan beskrivs de ekonomiska respektive de demokratiska värdena i vårt offentliga etos – Lundquist utgår i sin framställning från svenska empiriska förhållanden – mer ingående.

2.2.2.3 De ekonomiska värdena

De ekonomiska värdena – funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet – har det gemensamt att de utgår från en syn på samhällsmedlemmarna inte som medborgare utan istället som kun-

⁸⁰ Lundquist (1998), s. 53

⁸¹ Lundquist (1998)

⁸² Bowman m.fl. (2001), s. 195

der, klienter eller brukare beroende av sammanhanget.⁸³ Nedan beskrivs de ekonomiska värdena ett i taget.

Rationalitet innebär ett medvetet handlingsbeteende där den åtgärd som ger bäst resultat, utifrån den handlades synsätt, väljs.⁸⁴ Det första av de tre ekonomiska värden som Lundquist lyfter fram, **funktionell rationalitet**, handlar om att i förvaltningens verksamhet välja insatser som är rationella i relation till givna mål:

”Denna mål-medel-rationalitet ser målen som givna och avspeglar sådant som expertis och yrkesskicklighet.”⁸⁵

Denna form av rationalitet binder samman de mål som sätts upp genom demokratiska politiska beslut och de medel som förvaltningen använder för att förverkliga dessa mål. Det handlar om att vara rationell med de ekonomiska resurserna givet de demokratiska målen.

Det andra centrala ekonomiska värdet som Lundqvist lyfter fram är **kostnadseffektivitet**. Det innebär att förvaltningens utgifter ska vara så låga som möjligt: I relation till ett visst mål ska inte mer resurser användas än vad som är tvunget för att åstadkomma det önskade resultatet. Genom jämförelser mellan olika handlingsalternativ kan det mest kostnadseffektiva tillvägagångssättet i förvaltningen identifieras.⁸⁶

Det tredje värdet, **produktivitet**, innebär i Lundquists definition...

⁸³ Lundquist (1998), jmf. ex. Larsson m.fl. (2012), Rönnerberg m.fl. (2013)

⁸⁴ Rasch (1997)

⁸⁵ Lundquist (1998), s. 64

⁸⁶ Lundquist (1998), Statskontoret (2012)

*”... att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd, t.ex. en service av viss typ och kvalitet, desto högre är produktiviteten.”*⁸⁷

Produktivitetsvärdet handlar alltså om att få ut mer av de resurser som finns att tillgå i organisationen.⁸⁸ Hög produktivitet ses som eftersträvänsvärt, men hur denna bäst uppnås i den offentliga förvaltningen är omdiskuterat.⁸⁹

2.2.2.4 De demokratiska värdena

De demokratiska värdena – politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik – har det gemensamt att de utgår från en syn på samhällsmedlemmarna som i första hand medborgare, som genom sitt medborgarskap har vissa rättigheter och skyldigheter.

Politisk demokrati som värde i den offentliga förvaltningen utgår från en klassisk grundsyn på vad kärnan i ett demokratiskt samhälle är:

*”Sedan urminnes tider har en del människor föreställt sig ett politiskt system där medlemmarna betraktar varandra som politiskt jämställda: ett system, där folk gemensamt utövar sin suveränitet, där de har förmågan, resurserna och institutionerna som krävs för att styra sig själva.”*⁹⁰

⁸⁷ Lundquist (1998), s. 64

⁸⁸ Statskontoret (2012)

⁸⁹ Se ex. Sundström & Pierre (2009)

⁹⁰ Dahl (2002), s. 12

Som bekant skiftar demokratins konkreta gestaltning över tid och rum⁹¹, men kärnan är just denna: Att alla samhällsmedlemmar ska beredas lika möjligheter till deltagande och inflytande oavsett ekonomisk eller social status, kön, etnicitet etc. Allas deltagande och inflytande ska också ha samma vikt. Konkret i den offentliga förvaltningen kan värdet om politisk demokrati komma till uttryck genom dels processkrav, dels substanskrav.⁹² Enligt Lundquist är processkraven av särskild betydelse – det spelar egentligen ingen roll om substanskraven är uppfyllda om inte processkraven är det, då kan vi ändå inte tala om en demokratisk förvaltning. Processkraven innefattar:

- **Allmänna val.** Demokratiska val är en grund för tillit till det politiska systemet och bidrar till att legitimera förvaltningen.
- **Medborgardeltagande** i förvaltningsprocesser. Exempel på sådant deltagande är brukarråd, lokala styrelser på skolor, medborgardialoger etc.
- **Öppenhet** mot medborgarna. Medborgarna ska ha möjlighet att informera sig om förvaltningens arbetssätt och verksamhet.⁹³ Det här brukar också kallas för **transparens**, och handlar om att allmänheten ska kunna ha ett rimligt mått av insyn i institutioner och processer. Medborgarna måste förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem, detta för att kunna utkräva ansvar.⁹⁴

⁹¹ Lundquist (1998)

⁹² Lundquist (1998)

⁹³ Lundquist (1998)

⁹⁴ Bäck m.fl. (2011)

- Beaktandet av medborgerliga fri- och rättigheter i förvaltningens verksamhet.

Substanskraven innefattar att förvaltningen ska beakta

- dels lagens krav,
- dels de valda politikernas vilja samt
- dels folkets val och vilja.

Att beakta folkets val och vilja framstår av dessa tre krav som det mest svårtolkade, då medborgarnas önskemål kan vara relaterade både till allmänintresset, särintressen eller brukarintressen. Den offentliga förvaltningen har således flera olika demokratiska lojaliteter att förhålla sig till i sin verksamhet, och avvägningarna mellan dessa olika lojaliteter går inte heller att generalisera.⁹⁵

Det andra demokratiska värdet som Lundquist lyfter fram, *rättssäkerhet*, kan förstås som en lagbestämd måttfullhet i det offentliga styrka i relation till medborgarnas – myndigheterna som tillämpar lagen ska också själva lyda under den. Det betyder att beslut i den offentliga förvaltningen ska fattas utifrån gällande regelverk och lagstiftning och inte utifrån godtycke. Det ligger också i rättssäkerhetsbegreppet att besluten i hög utsträckning är för medborgarna förutsägbara – alltså att förvaltningen gör likadant varje gång i samma typ av ärende. För att uppnå rättssäkerhet i förvaltningen används regler (substans) och fasta procedurer (process) för hur beslut fattas både generellt och för den enskilde.⁹⁶ I samband med rättssäkerhet talar vi också ofta om *opartiskhet*. Opartisk myndighetsutövning, att alla

⁹⁵ Lundquist (1998)

⁹⁶ Lundquist (1998)

medborgare behandlas enligt samma principer av det offentliga, är grundläggande för att ett demokratiskt samhälle ska fungera.⁹⁷

Det tredje demokratiska värde som Lundquist lyfter fram, *offentlig etik*, är de moraliska principer som ska gälla i offentliga verksamheter, och som ska styra de offentliganställdas förhållningssätt till medborgare och samhälle. Förvaltningens byråkrater, i vid mening, har tydliga etiska ansvar. Lundquist menar att utöver att följa lokala regler kring process och substans, så ska den offentliganställda alltid prioritera viljan om ”att vara god”. Förutom att själv följa regelverket har den offentliganställda också ett ansvar för att agera mot felaktigheter som hen observerar i förvaltningen.⁹⁸

2.2.2.5 Värden i gräsrotsbyråkraternas förvaltande

Det kan tyckas som om Lundquists demokrativärden är bäst avpassade för att analysera mer administrativa, kanske framförallt statliga, myndigheter. Jag menar att så inte alls behöver vara fallet, utan konceptet om det offentliga etoset kan användas också vid analys av verksamheter där framförallt det som Lipsky kallar gräsrotsbyråkrater – läkare, lärare, socionomer etc. – återfinns. Så sker också i avhandlingens analys av resultateten från de två fallstudierna. Framförallt i landstingsstudien står gräsrotsbyråkraterna – i det fallet vårdpersonalen – i mångt och mycket i centrum för uppmärksamheten.

Gräsrotsbyråkrater arbetar i allra högsta grad med att verkställa offentlig policy. Dessutom är relationen mellan gräsrotsbyråkraterna

⁹⁷ Rothstein & Teorell (2008), Agnafors (2013)

⁹⁸ Lundquist (1998)

och medborgarna mycket betydelsefull när det gäller att skapa tillit till de offentliga organisationerna, vilket diskuteras mer utförligt framledes. Alltså behöver gräsrotsbyråkrater förhålla sig till innehållet i det offentliga etoset i sin yrkesutövning.⁹⁹ Gräsrotsbyråkraterna har dock, som nämndes i inledningskapitlet, förutom byråkratiidealen även andra professionella värden att förhålla sig till. Inom värden kan det exempelvis handla om värden som empati och kvalitet: att kunna ge vårdtagaren ett empatiskt bemötande och en vård av god kvalitet¹⁰⁰.

2.2.2.6 Varför studera värden i offentlig förvaltning?

Sammanfattningsvis finns det två huvudsakliga anledningar till att den här avhandlingen ägnas åt att diskutera värden i offentlig förvaltning. **För det första** är förvaltningen betydelsefull att studera för att den med sin implementerande funktion spelar en viktig roll i det politiska systemet – förvaltningen har makt.¹⁰¹ **För det andra** är det i princip vår moraliska skyldighet som statsvetare att studera värden i den offentliga sektorn – framförallt de demokratiska värdena. Till skillnad från privata företag behöver offentliga organisationer som diskuterats ovan ta hänsyn till principer utöver vinstmaximering, nämligen dem som rör demokrati, rättssäkerhet och etik. Lundquist menar att de ekonomiska värdena är noggrant bevakade av ekonomer och rättssäkerheten av jurister. Politisk demokrati och offentlig etik är däremot upp till oss statsvetare att bevaka.¹⁰² Lundquist menar att:

⁹⁹ Se ex. Stensöta (2009), Melander (2013)

¹⁰⁰ Hedström (2004)

¹⁰¹ Lundquist (1992)

¹⁰² Lundquist (1998)

”... statsvetarna är de enda som på ett vetenskapligt kvalificerat sätt kan hantera dessa värden, och om inte statsvetarna gör det är risken stor att ingen gör det.”¹⁰³

Den värdegrund för den offentliga förvaltningen som modellen om det offentliga etoset förkroppsligar är också av avgörande betydelse för hur legitimitet för den offentliga förvaltningen skapas och upprätthålls. I nästa avsnitt kommer just detta tema att behandlas.

2.2.3 Hur skapas och upprätthålls legitimitet?

I Sverige, där välfärdsstaten och dess service spelar en betydande roll, har medborgarna en hög tillit till de offentliga institutionerna.¹⁰⁴ Ett universellt, opartiskt (att ingen medborgare diskrimineras negativt eller positivt) och objektivt (att bara de omständigheter som direkt rör ärendet påverkar beslutsfattandet) tillhandahållande av offentliga tjänster har pekats ut som en bidragande faktor till den offentliga förvaltningens höga legitimitet.¹⁰⁵ Förvaltningens värdegrund som diskuterades i föregående avsnitt har alltså en stor betydelse för skapandet av legitimitet. I detta avsnitt diskuteras hur legitimitet för de offentliga organisationerna skapas och upprätthålls, och framförallt vilken roll förvaltningen spelar i dessa legitimitetsskapande processer.

Legitimitet kan ungefärligt ”översättas” med rättmätighet. Den enklaste förståelsen av legitimitet är att om ett politiskt system och dess beslut och handlingar uppfattas av medborgarna som rättmätiga är

¹⁰³ Lundquist (1998), s. 75

¹⁰⁴ Holmberg & Weibull (2012)

¹⁰⁵ Rothstein (2010b)

systemet legitimt – tillit och tilltro till systemets processer leder till acceptans av dess beslut.¹⁰⁶ Det handlar om att medborgarna ska uppleva att det politiska systemet i både procedur och substans arbetar enligt samma värden som prioriteras i samhället i stort – medborgare, politiker och tjänstemän måste dela samma värdegrund.¹⁰⁷

2.2.3.1 Legitimitet i inflöde, utflöde och genomflöde

I relation till bilden av ett politiskt system som återfinns i början av teorikapitlet talar statsvetare ofta om tre olika typer av legitimitet.¹⁰⁸

Den första är *inflödeslegitimitet*. Här skapas legitimitet genom att medborgarna upplever att makt-havarna fått tillgång till sina positioner på ett rättmätigt sätt – systemet ska uppfattas som rättvist och gott.¹⁰⁹ Politiska system kan få sin legitimitet från olika källor – från exempelvis gudar, kungar eller ideologier. I Sverige hämtar dock systemet sin legitimitet i demokratiska värderingar – möjligheter till medborgerligt deltagande i form av ex. rösträtt, föreningsfrihet osv. behöver garanteras för att systemet ska upplevas som rättfärdigt.¹¹⁰

Den andra typen är *utflödeslegitimitet*, där systemet får legitimitet genom att den offentliga sektorn upplevs som effektiv och levererar det den ska (förskoleplatser, snöröjning, sophämtning, sjukvård etc.).¹¹¹ Legitimitet skapas när alla medborgare har effektiv, rättvis

¹⁰⁶ Rothstein & Teorell (2008), Lundquist (1998), Bäck m.fl. (2011)

¹⁰⁷ Weber (1983), Gustafsson & Wihlborg (2013)

¹⁰⁸ Easton (1957), Scharpf (1997, 2010), Gustafsson & Wihlborg (2013)

¹⁰⁹ Bekkers m.fl. (2007), Beetham (1991)

¹¹⁰ Lord & Beetham (1998), Bäck m.fl. (2011)

¹¹¹ Karlsson (2001), Bäck m.fl. (2011)

och jämlik tillgång till förvaltningen och till välfärdstjänster.¹¹² Detta tredje sätt att skapa legitimitet är inte minst viktigt i ett land som Sverige som har en stor offentlig sektor.

Den tredje typen är **genomflödeslegitimitet**. Här finns som jag ser det två komponenter. Dels handlar det om att ett system får legitimitet om de politiska processerna präglas av transparens: det bör finnas ett visst mått av möjlighet till insyn i beslutsfattandet, och grunderna för olika beslut ska tydliggöras.¹¹³ Dels skapas legitimitet när offentliga beslut tas och genomförs i enlighet med lagen, både vad gäller beslutets innehåll (substans) såväl som hur beslutet tas (procedur).¹¹⁴ Här är opartiskhet i förvaltningen en viktig komponent – tilliten till myndigheterna ökar om medborgarna kan lita på att förvaltningen objektivt tillämpar lagar och förordningar¹¹⁵:

*”Genom att den handlar efter precisa regler kan samhällsmedlemmarna förutse vilka beslut den kommer att fatta. Byråkratin tillgodoser därför ett centralt värde i rättsstaten.”*¹¹⁶

Då fokus för denna studie är digitalisering av offentlig förvaltning i relation till medborgare som brukare blir främst genomflödes- och utflödeslegitimitet centralt i analysen, medan inflödeslegitimitet blir underordnat i sammanhanget. I nästa avsnitt beskrivs mer konkret hur förvaltningen bidrar till att skapa legitimitet för det politiska systemet.

¹¹² Lipset (1959), Wihlborg & Gustafsson (2014), Cordella (2007), Stensöta (2009)

¹¹³ Curtin & Meijer (2006), Bäck m.fl. (2011)

¹¹⁴ Lundquist (1998)

¹¹⁵ Se bl.a. Lundquist (1998), Rothstein & Teorell (2008)

¹¹⁶ Lundquist (1992)

2.2.3.2 Den offentliga förvaltningens legitimitetsskapande roll

I statsvetenskaplig forskning betraktas den offentliga förvaltningen som central för att skapa och upprätthålla legitimitet för det politiska systemet.¹¹⁷ Att rösta och att kommunicera med folkvalda är mindre frekvent förekommande händelser för de flesta medborgare. Vad som däremot förekommer oftare är kontakten med den offentliga förvaltningen och med välfärdstjänster, särskilt under vissa perioder i livet, som t.ex. vid studier, långvarig sjukdom, föräldraskap, ålderdom. Medborgare tenderar också att betrakta den offentliga förvaltningen och de offentliganställda som företrädare för det politiska systemet i stort.¹¹⁸ Dessutom har den offentliga förvaltningen stort inflytande över resursfördelningen i samhället – vem som får vad, när och hur.¹¹⁹ Det innebär att den offentliga förvaltningens grundvärden kring politisk demokrati förverkligas genom förvaltningens agerande i relation till enskilda.

I ett land som Sverige, med en stor offentlig sektor, möter medborgarna alltså resultaten av de politiska besluten framförallt genom mötena med välfärdsstatens aktiviteter, som förskola, studielån, föräldraförsäkring, bostadsbidrag, pensioner osv. Om vi vill kunna förstå och förklara hur legitimitet upprätthålls, är det därför nödvändigt att studera den offentliga förvaltningen där den faktiska implementeringen av politiska beslut äger rum.¹²⁰ Interaktionen mellan medborgarna och den offentliga sektorn bidrar i stor utsträckning till att

¹¹⁷ Agevall (2005)

¹¹⁸ Morgan (1990)

¹¹⁹ Lasswell (1936)

¹²⁰ Rothstein (2007, 2010a), Jansson & Erlingsson (2014)

skapa stöd och legitimitet för den offentliga sektorn,¹²¹ därför är det också avgörande studera hur värden kring digitaliseringen formar denna interaktion och därigenom bidrar (eller inte bidrar) till legitimitet.

2.2.3.3 Legitimitet på olika grunder

Inom legitimitetsforskning har ett antal olika modeller för att skapa legitimitet i politiska system identifierats.¹²² Den weberianskt inspirerade legitimitetsgrund som diskussionen om legitimitet i denna avhandling tar avstamp i kallas för den legalbyråkratiska. I den legalbyråkratiska modellen är den grundläggande tanken att politiska beslut realiserar till nytta för medborgarna genom en rättssäker förvaltning där allas likhet inför lagen är en viktig grundläggande princip.¹²³ Således betonas saklighet och opartiskhet i förvaltningens verksamhet. Ett potentiellt problem med den legalbyråkratiska modellen är dock att ett formalistiskt följande av regler inte är tillräckligt under alla förhållanden då det inte är möjligt att skapa ett alltigenom heltäckande regelverk som omfattar alla typer av situationer som förvaltningen kan ställas inför. Bekymret – om det betraktas som så – är alltså att det i vissa situationer skapas ett handlingsutrymme för byråkraten där denna i frånvaro av exakta regler kan handla godtyckligt i relation till medborgaren.¹²⁴

¹²¹ Lundquist (1998), Rothstein (2010b)

¹²² För en utmärkt översikt, se Jansson (2013)

¹²³ Olsen (2005), Rosanvallon (2011), Rothstein (2010a), Rothstein & Teorell (2008)

¹²⁴ Rothstein (2010a), Lipsky (2010)

För att hantera detta problem har flertalet andra förvaltningsmodeller över tid formats i den offentliga förvaltningen: Den korporativa¹²⁵, den professionella¹²⁶, den marknadsorienterade¹²⁷, den brukarorienterade¹²⁸ och den politikerorienterade¹²⁹. När legitimitetsfrågorna diskuteras i avhandlingens analys är dock utgångspunkten – liksom fastslaget ovan – den legalbyråkratiska modellen. Jag menar att Lundquists modell om det offentliga etoset, med dess beskrivning av för den offentliga förvaltningen grundläggande värden, utgör en god konkretisering av den legalbyråkratiska modellen som legitimitetsgrund. När jag i avhandlingen talar om legitimitetsgrund avses alltså den legalbyråkratiska modellen generellt och konceptet om det offentliga etoset mer precist. I det offentliga etoset ingår ju även tankegodset om att den enskilde byråkratens vilja och förmåga att handla etiskt kompenserar i de situationer som regelverket inte täcker upp för.

Framförallt betonas i avhandlingens syfte och frågeställningar – och därmed även i analysen – demokrativärden. Med demokrativärden syftas alltså på de demokratiska värden som ingår i det offentliga etoset i Lundquists tappning¹³⁰, och som beskrivits ovan: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Det betyder att indikatorer

¹²⁵ Hermansson m.fl. (2009), Rothstein (2010a)

¹²⁶ Rothstein (2010a), Hall (2012), Svara (2006)

¹²⁷ Montin (2007), Fountain (2001b), Rothstein (2010a)

¹²⁸ Montin (2007), Rothstein (2010a)

¹²⁹ Rothstein (2010a)

¹³⁰ Lundquist (1998)

på att förvaltningen handlar på ett sätt som skapar legitimitet är att den präglas av:¹³¹

- Öppenhet mot medborgarna och transparens i förvaltningens processer.
- Rättssäkerhet och opartiskhet i myndighetsutövningen.
- En vilja att ”vara god” i relationen till medborgarna.

2.2.4 Sammanfattningsvis om värden och legitimitet

Sammanfattningsvis läggs i avhandlingen vikt vid hur de demokrati-värden som Lundquist framhåller – politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik – kommer till uttryck i genomflöde och utflöde när den offentliga förvaltningen digitaliseras. Demokrativärdenas position i digitaliseringsprocesser tas sedan som utgångspunkt för att diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.

2.3 Olika värdegrunder i offentlig förvaltning

I föregående del av teorikapitlet diskuterades värden som förknippas med traditionell offentlig förvaltning. I denna del fortsätter jag med att beskriva och diskutera hur dessa traditionella värden utmanas av samtida förändringstrender i offentlig förvaltning: governance¹³², New Public Management (NPM)¹³³ och e-förvaltning¹³⁴. Dessa för-

¹³¹ Lundquist (1998)

¹³² Se ex. Agranoff & McGuire (2003), Bekkers m.fl. (2007), Bekkers & Thaens (2005), Bell & Hindmoor (2009), Jordan m.fl. (2005), Larsson m.fl. (2012), Hedlund & Montin (2009)

¹³³ Se ex. Larsson m.fl. (2012)

ändringslinjer behöver inte utesluta varandra utan kan existera sida vid sida eller tillsammans, i samklang, förstärkande eller i konflikt med varandra – deras relation till varandra diskuteras mer ingående nedan. Utvecklingen mot e-förvaltning är det viktigaste temat i avhandlingen, men måste förstås i relation till andra inflytelserika värdegrunder i den offentliga förvaltningen.

2.3.1 Governance

Under 1990-talet förändrades den västerländska offentliga förvaltningen på flera sätt. Övergripande kan sägas att organisationsstrukturen omvandlades från den politisk-byråkratiska struktur som brukar benämnas ”government” till ”governance”. Governance brukar kategoriseras som en styrningsmodell i den offentliga sfären, och står då för en förändring i relation till ”government”:

“... a change in the meaning of government; ... a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed”¹³⁵

Government-styrning beskrivs i sin idealtypiska form som ett politiskt system med stark central offentlig styrning, och där andra aktörer inte blandas in i styrningen.¹³⁶ Governance-styrning däremot karaktäriserar ett politiskt system där formering och implementering av offentligt policy sker i nätverk där både offentliga och privata aktörer – ideella och vinstdrivande – kan ingå.¹³⁷ Governance-styrning bidrar

¹³⁴ Se ex. Grönlund & Ranerup (2001), Lindblad-Gidlund m.fl. (2010), Giritli Nygren (2009), Jansson (2013), Lindgren (2013)

¹³⁵ Rhodes (1996), s. 652-653, citerad i Jordan m.fl. (2005), s. 477

¹³⁶ Jordan m.fl. (2005)

¹³⁷ Jordan m.fl. (2005)

därför till hur gränserna mellan det politiska systemet och dess omgivning formas, och kan göra att gränser mellan privat och offentlig sektor blir mindre tydliga.¹³⁸

Governance handlar således om att förvaltningen i större utsträckning än tidigare involverar såväl olika nivåer i förvaltningen som aktörer utanför den offentliga sfären i offentliga policyprocesser.¹³⁹ Det finns en omfattande vetenskaplig diskussion om konceptet governance¹⁴⁰, som dock inte är av huvudintresse här. Jag nöjer mig med att konstatera att i alla fall följande brukar åsyftas när statsvetare pratar om governance:¹⁴¹

- Att den offentliga förvaltningen inte är enhetlig utan består av flera aktörer,
- att även andra aktörer än offentliga försöker påverka samhällsutvecklingen, samt
- att förvaltningen agerar i policynätverk där makt, resurser och strategi är viktiga komponenter.

Samverkan är alltså ett viktigt nyckelvärde i governancesammanhang: olika typer av aktörer (offentliga, privata, ideella) arbetar tillsammans mot ett och samma mål – mer eller mindre formellt organiserade. Hur relationerna mellan dessa aktörer utformas har utvecklats på flera olika sätt, ett av dem är New Public Management (NPM).

¹³⁸ Stoker (1998)

¹³⁹ Bekkers m.fl. (2007)

¹⁴⁰ Jordan m.fl. (2005)

¹⁴¹ Bekkers mfl. (2007)

2.3.2 New Public Management

Från 1970-talet och framåt har den klassiska¹⁴² offentliga förvaltningen anklagats för ineffektivitet och dålig leverans av service. I kärnan av NPM ligger övertygelsen att demokratin bara kan överleva om tjänster till medborgarna levereras effektivt. Detta görs antingen genom lägga ut utförandet av offentliga tjänster på entreprenad till privata utförare, eller genom att omorganisera förvaltningen.¹⁴³ När det gäller ansvarsutkrävande innebär NPM ett skifte från fokus på förvaltningens processer till dess resultat – det som framförallt räknas är tillhandahållandet av offentlig service. Kundernas – alltså medborgarnas – synpunkter blir allt viktigare:

“Basically, in new public management, there is an ambition to bypass or complement a hierarchical accountability route which is seen as cumbersome, slow, inefficient and unproductive, by using a system of accountability to ‘customers’ of government services, using direct mechanisms like user fees, surveys, and user panels much like an enterprise checks whether its goods or services meet customers’ requirements.”¹⁴⁴

NPM leder således till att offentlig service blir mer marknadsläk och medborgarna ses allt mer som kunder med behov och önskemål som det offentliga förväntas tillfredsställa. Hur dess underliggande idéerna tar sig uttryck varierar dock stort mellan olika nationella kontexter.¹⁴⁵ New Public Management handlar alltså om marknadsiseringen av den offentliga förvaltningen – genom att överta den privata sektorns styrningsmodeller kan förvaltningen (kostnads)effektiviseras.

¹⁴² Guy (1996), Groth (1999)

¹⁴³ Homburg (2004)

¹⁴⁴ Homburg (2004), s. 549

¹⁴⁵ Pollitt & Bouckaert (2000)

Den privata sektorns logiker ses ofta som ideal även i de offentliga verksamheterna.¹⁴⁶ NPM-reformer grundar sig i en idé om att staten ska vara liten, effektiv och instrumentellt styrbar.¹⁴⁷

NPM associeras ofta med ökad användning av marknadsorienterade styrformer, och olika former av samverkan mellan privat och offentligt. Det som man brukar säga är de grundläggande NPM-idéerna är:¹⁴⁸

- **Effektivitet.** I bemärkelsen förbättringar i förhållandet input/output – det handlar alltså om att få ner kostnaden för varje producerad ”enhet”. Detta realiseras genom nya arbetssätt och – där det är möjligt – personalnedskärningar.¹⁴⁹
- **Marknadisering.** Förändring från en klassisk vertikal hierarki till en horisontell kontraktbaserad sådan. Även aktörer utanför offentlig sektor involveras i utförandet av offentlig service, t.ex. genom upphandling.¹⁵⁰
- **Möjlighet till ansvarsutkrävande.** Offentliganställda hålls ansvariga för sina handlingar genom att produktionen mäts på liknande sätt som i privat sektor.¹⁵¹

¹⁴⁶ Larsson m.fl. (2012)

¹⁴⁷ Sundström & Pierre (2009)

¹⁴⁸ Cordella (2007)

¹⁴⁹ Navarra & Cornford (2012), Hood (1991, 2007), Peckham m.fl. (2005), Perry & Kraemer (1983)

¹⁵⁰ Navarra & Cornford (2012), Compasson (2000), Dollery (2001), Hood (1991, 2007), Pollitt (1993)

¹⁵¹ Danziger and Andersen (2002), Gregory (1995), Hood (1991, 2007), Navarra & Cornford (2012)

- **Decentralisering.** Överförandet av en del beslutsfattande till andra (lägre nivåer) och skapandet av mer självständiga enheter inom förvaltningen för att stimulera initiativ.¹⁵²

Att skapa effektivitet i den offentliga förvaltningen genom konkurrens och valfrihet kan ske på flera olika sätt.¹⁵³ Ett exempel är privatiseringar som gäller enbart produktionen av välfärdstjänster: det finns i Sverige många exempel på verksamheter som fortfarande är offentligt finansierade, men som utförs av privata och/eller ideella aktörer (ex. skolor, äldreboende, jobbcoachning). Ett annat exempel är när offentliga monopol omvandlas till kvasi-marknader där privata aktörer konkurrerar om kunder eller offentliga upphandlingar. En tredje modell är att offentliga verksamheter fördelas mellan olika aktörer med hjälp av beställar-utförar-roller, där utförare kan vara både privata och offentliga. Vilken aktör som får valfriheten är olika för de olika styrmodellerna: Ibland är det ”medborgaren” (ex. när elev/föräldrar använder sig av möjligheten att välja skola), men ofta är det tjänstemän och politiker som gör val åt medborgarna (ex. när det handlar om vilken aktör som ska få tillhandahålla härbärgen för hemlösa). Ett sista exempel på marknadsisering är att offentliga organisationer kommer att likna privata alltmer. Marknadslogiken påverkar inte bara de verksamheter som de facto privatiseras, utan även de verksamheter som är kvar i offentlig regi. Den privata sektorns logik ses ofta som ideal även i de offentliga verksamheterna.¹⁵⁴

¹⁵² Hood (1991, 2007), Lane (2000), Peckham m.fl. (2005), Pitt & Smith (1984), Navarra & Cornford (2012)

¹⁵³ Larsson m.fl. (2012), Mörtz & Sahlin-Andersson (2006)

¹⁵⁴ Larsson m.fl. (2012)

NPM-idéerna tar sin utgångspunkt i en mycket klar bild av vad som är fel med den traditionella förvaltningen och vilken lösningen är – förvaltningen är stelbent och ineffektiv och därför måste den byråkratiska organisationsstrukturen utmanas. Det ska ske genom att administrationen styrs utifrån en effektivitetslogik snarare än utifrån respekt för normer och regler. Medborgare blir till kunder, och kundnöjdhet kommer att hamna i centrum som ett viktigt mått på att verksamheten når sina mål.¹⁵⁵

”The new ‘citizen (or customer) orientation’ of public bureaucracies, borrowed from private firms is intended in part as a way of restoring public confidence in government.”¹⁵⁶

En bärande tanke inom NPM-paradigmet är att medarbetarna i en traditionellt styrd offentlig förvaltning inte får utrymme för ett personligt engagemang och egna ideal – ur ett företagsperspektiv bidrar detta till ineffektivitet (och därför ses mer flexibla organisationer som önskvärda). Detta alltså till skillnad från en klassisk weberiansk byråkratisk organisation som har andra utgångspunkter, som i bästa fall internaliseras hos medarbetarna, nämligen att...

”...a good bureaucrat acts with the ethical aim of impartiality and objectively serving public services and the citizen.”¹⁵⁷

Således är **effektivitet** ett viktigt nyckelvärde i NPM-sammanhang.

¹⁵⁵ Cordella (2007)

¹⁵⁶ Keymolen m.fl. (2012), s. 28

¹⁵⁷ Cordella (2007), s. 267

En av kärnidéerna i NPM är den att offentliga verksamheter kan dra nytta av exempelvis styrmodeller från privata företag. Det kan bli problematiskt – det är inte självskrivet att logiker som fungerar väl i privata företag kan översättas direkt till en offentlig kontext.¹⁵⁸

*”But the nature of government is not by mandate aligned with the goals and activities of private-sector organizations. Private-sector organizations are not democracies.”*¹⁵⁹

Detta är en vanligt förekommande typ av kritik mot NPM-reformer – att de är hämtade från en privat organisationskultur med en icke-demokratisk värdegrund och därför riskerar att undergräva demokratiska grundvärden i offentliga verksamheter.¹⁶⁰

2.3.3 E-förvaltning

En annan reform som har potential att påverka centrala värden i den offentliga sektorn är utvecklingen mot e-förvaltning. En kort introduktion till vad denna utveckling innebär gavs i kapitel ett. Här fördjupas beskrivningen av vad digitaliseringen av den offentliga sektorn innebär med ett särskilt fokus på vilka värden som verkar styrande i e-förvaltningskontexter.

2.3.3.1 Vad är e-förvaltning?

E-förvaltning handlar om vad som händer när nya IT-lösningar introduceras och används i offentliga organisationer. IT-lösningarna kan vara av olika slag: Det kan handla om intern användning av IT för t.ex. effektivisering och/eller om externa tjänster direkt avsedda för

¹⁵⁸ Navarra & Cornford (2012)

¹⁵⁹ Navarra & Cornford (2012), s. 42

¹⁶⁰ Navarra & Cornford (2012)

medborgarnytta. E-förvaltning är egentligen, på samma sätt som NPM, benämningen både på en reformtrend i offentlig förvaltning och ett mångvetenskapligt forskningsfält. Givetvis är användandet av teknik i offentlig förvaltning inget nytt i sig, och informations- och kommunikationsteknik (IT) har använts i offentliga organisationer de senaste decennierna. Däremot är det så att den nyare IT som börjat användas från 1990-talet och framåt i offentliga organisationer har en helt annan potential att bidra till genomgripande förändringar i förvaltningen, och har därmed också tilldragit sig ett större intresse från forskare inom flera discipliner.¹⁶¹ Utvecklingen mot e-förvaltning kan beskrivas som...

”...processer i syfte att utveckla förvaltningstjänster via olika elektroniska kanaler, öka den inre effektiviteten samt medborgarnas politiska inflytande.”¹⁶²

I avhandlingen används begreppet ”e-förvaltning” för att beteckna målet, medan begreppet ”digitalisering” får stå för processerna på vägen dit.

Begreppet e-förvaltning är ett brett begrepp som saknar en enhetlig definition, och som också fylls med olika innebörd i olika sammanhang.¹⁶³ Ett sätt att närma sig en förståelse av e-förvaltning är att definiera dess empiriska innehåll: E-förvaltningsforskare skiljer på tre olika underkategorier av e-förvaltning.¹⁶⁴ Dessa är e-service (ex. att

¹⁶¹ Margetts (1998), Dunleavy m.fl. (2006b), Homburg (2004)

¹⁶² Giritli Nygren (2009), s. 5

¹⁶³ Yildiz (2007)

¹⁶⁴ Jansson & Erlingsson (2014), Giritli Nygren & Wiklund (2010), Grönlund & Ranerup (2001)

medborgarna kan finna information om offentlig verksamhet på nätet och interagera med myndigheter genom e-tjänster), e-administration (att utveckla det interna arbetet i offentliga organisationer med hjälp av IT) samt e-demokrati (att använda IT för att stärka och utveckla demokratiska processer).¹⁶⁵ Vad som kan te sig en smula förvirrande är att "e-administration" ibland kallas för e-förvaltning, och då lätt kan sammanblandas med det övergripande begreppet. Det förekommer också att "e-förvaltning" kallas för "e-government" även i svenska texter, då just för att undvika denna källa till förvirring.¹⁶⁶ I avhandlingen används dock begreppen så som de presenterats i detta stycke – "e-förvaltning" står för hela reformtrenden, och "e-administration" för de delar som rör förvaltningens interna processer.

2.3.3.2 E-förvaltningens potential

Den samtida tekniska utvecklingen möjliggör nya former av organisering i offentlig verksamhet. Ny informations- och kommunikationsteknik gör att både tid och plats minskar i betydelse, och offentlig information kan enkelt tillgängliggöras för medborgarna:

*"...technological change, by enormously increasing both the speed and the volume of communications and computations, has shrunk both space and time, and made them less important, while at the same time opened up the possibility of mass access to public decision making."*¹⁶⁷

¹⁶⁵ Jansson & Erlingsson (2014), Giritli Nygren & Wiklund (2010), Grönlund & Ranerup (2001)

¹⁶⁶ Jämför användningen av begreppen i ex. Jansson & Erlingsson (2014), Giritli Nygren & Wiklund (2010), Grönlund & Ranerup (2001)

¹⁶⁷ Pollitt (2011), s. 380

Digitaliseringsreformer påverkar värden i offentlig sektor på olika sätt. Dels möjliggör nya IT-lösningar aktiviteter som annars skulle vara svåra att genomföra, och som kan förstärka önskade värden. Dels kan IT i sig bära på värden.¹⁶⁸ Teknik är alltså inte värdeneutral och den kan ändra balansen mellan värden.¹⁶⁹

“What is clear is that ICT alters the landscape of public service values and ICT is not value neutral.”¹⁷⁰

I princip all implementering av IT-system i offentlig sektor har betydelse för offentliga värden. Dessutom kräver val och användning av IT omdömen om, och ibland val mellan, värden.¹⁷¹

E-förvaltningsforskning har visat på den stora potential IT har för att förändra och förbättra den offentliga förvaltningens verksamhet, när det gäller exempelvis service till medborgarna, effektivitet, interaktivitet, decentralisering, transparens och ansvarsutkrävande.¹⁷² Det har framhållits att e-förvaltning kan bidra till en utveckling bort från en traditionell hierarkisk stuprörsbyråkrati till en mer dynamisk, kundfokuserad nätverksorganiserad byråkrati, som kan samordna olika

¹⁶⁸ Bannister & Connolly (2014), Karlsson (2005)

¹⁶⁹ Winner (1985), Albrechtslund (2007), Bannister & Connolly (2014)

¹⁷⁰ Bannister & Connolly (2014), s. 125

¹⁷¹ Bannister & Connolly (2014), Hedström (2007)

¹⁷² Se ex. Keymolen m.fl. (2012), Bekkers & Zouridis (1999), Heeks (2001b), DiCaterino & Pardo (1996), La Porte m.fl. (1999), Ghore & Young (1998), Heeks (1998), McGregor (2001), Navarra & Cornford (2012), Homburg (2004), Tolbert & Mossberger (2006), Christensen & Lægreid (2010), Dunleavy m.fl. (2006b), Bekkers & Homburg (2007), Meijer (2012). För diskussion om begränsningar och misslyckade digitaliseringsreformer, se ex. Heeks (1999, 2001a).

delar av förvaltningen och samla offentlig service till en enda punkt (t.ex. en webbplats) där den blir tillgänglig för medborgaren.¹⁷³

En viktig anledning till att IT kan ha en betydelsefull roll i att omforma det offentliga är att tekniska lösningar kan påverka hur det offentliga utövar sin makt, ex. genom att strukturera dess interna processer¹⁷⁴ och göra olika typer av information tillgänglig. Samtidigt är det inte alltid enkelt att avgöra exakt vilka komponenter som bidrar till en viss förändring, eller ens att särskilja dem från varandra. Helt enkelt kan inte tekniken i själv ses som orsaken till förändringarna, de är bland annat nära kopplade till de värdeförändringar som NPM kopplas samman med.¹⁷⁵ Detta då tekniken är socialt formad av den politiska, organisatoriska, ekonomiska och kulturella kontext där den skapas och används.¹⁷⁶ Det är också därför som samma teknik, ex. ett IT-system, inte nödvändigtvis ger samma effekter i olika organisationer.¹⁷⁷

2.3.3.3 Förändringar som e-förvaltning för med sig

Det finns många exempel på – och forskning kring – vilken typ av förändringar som utvecklingen mot e-förvaltning för med sig. I det här avsnittet kommer några av de vanligast förekommande att diskuteras.

¹⁷³ Chen & Gant (2001), Choi (2007), Ho (2002)

¹⁷⁴ Navarra & Cornford (2012)

¹⁷⁵ Dunleavy m.fl. (2006b), Cordella (2007)

¹⁷⁶ Pollitt (2011), Sahay (1997), Fountain (2001a)

¹⁷⁷ Pollitt (2011), Bannister & Connolly (2014)

En påtaglig förändring är att digitaliseringen förändrar kommunikation mellan förvaltningen och andra aktörer. Traditionell kommunikation ansikte mot ansikte mellan t.ex. medborgare och förvaltning minskar i takt med att elektronisk information och kommunikation via ex. webbplatser och e-tjänster ökar.¹⁷⁸ Detta motiveras vanligen i termer av ökad tillgänglighet för medborgarna, men är samtidigt ett sätt att kostnadseffektivisera – förvaltningar som vill minska utgifterna tenderar att dra ner på de mer kostsamma kanalerna till medborgarna.¹⁷⁹ E-tjänster gör genom sin tillgängliga karaktär livet lättare för många, men samtidigt är de oåtkomliga för andra med anledning av den digitala klyftan¹⁸⁰ – det faktum att grupper av medborgare p.g.a. orsaker som ex. ekonomiska förutsättningar, teknisk kompetens, ovilja eller språksvårigheter inte har tillgång till tjänsterna. Denna klyfta minskar visserligen, men kommer att bestå ännu en tid och är ett reellt problem så länge den finns kvar¹⁸¹.

Införandet och användandet av nya IT-lösningar medför också förändringar internt i de offentliga organisationerna – faktiskt kan ny teknik få en stark inverkan på arbetsvardagen. Själva arbetsuppgifterna som de offentliganställda utför kan genom teknikens styrande och strukturerande roll förändras, exempelvis i vården, skolväsendet och inom poliskåren.¹⁸² Ett exempel är att regler för hur ärenden ska hanteras i en organisation kan komma ändras med användandet av ny

¹⁷⁸ Homburg (2004), Pollitt (2011), Jansson & Erlingsson (2014)

¹⁷⁹ Bannister & Connolly (2014)

¹⁸⁰ Dutton m.fl. (2009), Smith m.fl. (2009), Bannister & Connolly (2014), Norris (2001), van Dijk (2005), Warren (2007), Gustafsson & Wihlborg (2013)

¹⁸¹ Dutton m.fl. (2009), Smith m.fl. (2009)

¹⁸² Pollitt (2011), Andréasson (2011), Gustafsson & Wihlborg (2013)

teknik – det förekommer att reglerna ändras för att bättre passa det nya teknikstödet.¹⁸³ Nya IT-system kan också ge nya verktyg för kontroll i organisationen, då medarbetares aktiviteter i ex. ett journalsystem kan spåras. Det gör att IT-systemet kan få en konkret disciplinerande roll i verksamheter – i systemet kan kontroll som tidigare utförts av överordnade byggas in.¹⁸⁴

En vanlig effekt av digitaliseringsreformer – som ex. ökad automatisering – är att de mänskliga medarbetarnas roll tonas ner i organisationen. Av just den anledning ser en del utvecklingsländer e-förvaltning som en viktig del i att minska korruption.¹⁸⁵

*“...e-government can be used to deliver better compliance with the law and deliver greater fairness by removing humans from the process and the decision-making chain. For example, the process of formalizing rules in a system and embedding them in code could reduce or even eliminate the risk of corruption and abuse of the law by public servants.”*¹⁸⁶

Det finns alltså indikationer på att e-förvaltning kan vara ett sätt att öka förtroendet för det offentliga i allmänhet och för offentliga tjänster i synnerhet.¹⁸⁷ Dock präglas digitaliseringsreformer ofta av eko-

¹⁸³ Pollitt (2011)

¹⁸⁴ Fountain (2001a)

¹⁸⁵ Hanna (2010), Quah (2011), Selke m.fl. (2008)

¹⁸⁶ Bannister & Connolly (2014), s. 125

¹⁸⁷ Bekkers & Homburg (2007), Wihlborg & Gustafsson (2014)

nomiska värden som kostnadseffektivitet¹⁸⁸, vilket inte nödvändigtvis är kompatibelt med medborgarorientering.¹⁸⁹

Men det kan också finnas andra typer av faror med övergången till e-förvaltning, då regler och rutiner riskerar att cementeras genom standardiserad mjukvara.¹⁹⁰ En alltför strikt standardisering kan vara problematisk, eftersom möjligheterna att situationsanpassa myndighetsutövningen – förvaltningens mänskliga sida – riskerar att minska i betydelse.¹⁹¹

“As more services that were hitherto provided by people are provided by machines, the flexibilities inherent in human systems are often lost in the more rigid world of machine rules.”¹⁹²

“The multi-level nature of human intercourse is also lost. Values of respecting the citizen, responsiveness and their associated traits such as courtesy and empathy (not to mention humanity) are important and are not to be found in the current generation of automated response systems though this may change with time (it is not yet clear how the public will respond when these systems become difficult to distinguish from real people – an embryonic development at the time of writing).”¹⁹³

¹⁸⁸ Homburg & Bekkers (2005)

¹⁸⁹ Dunleavy m.fl. (2006b)

¹⁹⁰ Lips m.fl. (2005), Taylor & Lips (2008), Bovens & Zouridis (2002)

¹⁹¹ Bovens & Zouridis (2002), Gawthrop (1998)

¹⁹² Bannister & Connolly (2014), s. 125

¹⁹³ Bannister & Connolly (2014), s. 125

På flera olika sätt hänger också utvecklingen mot e-förvaltning samman med relationen mellan privat och offentligt. Digitaliseringen kan driva på marknadsiseringen av den offentliga sektorn eftersom det är vanligt att teknik levereras och/eller administreras av privata företag, som de offentliga organisationerna behöver samarbeta med.¹⁹⁴ Forskning har visat att det finns flera vanliga problem som offentliga organisationer stöter på när de ska genomföra stora IT-projekt. En sådan är brist på intern IT-expertis, vilket har den enkla förklaringen att de privata företagen kan betala bättre löner, och därför har lättare att attrahera de bästa i branschen.¹⁹⁵ Detta kan i sin tur leda till dels anlitandet av privata IT-företag, dels till bristfälligt utformade avtal med sådana. En annan vanlig komplikation är att kraven på IT-lösningarna förändras av politiker eller högre nivåer i organisationen under pågående projekt. Det är även vanligt att offentliga organisationer upplever inlåsnings effekter, att de blir bundna till en viss leverantör.¹⁹⁶ Detta är svårt att undvika – det handlar om att efter en viss punkt är det dyrare att backa ur en relation med en etablerad leverantör än att stanna kvar, oavsett om den levererade produkten blir dyrare än beräknat och med sämre funktion. Leverantören blir alltså en viktig aktör i digitaliseringsprocesser, och offentliga organisationer kan bli mycket, ibland farligt, beroende av privata företag.¹⁹⁷

Trots denna stora potential till organisatoriska förändringar – både positiva och negativa – visar kritisk forskning om e-förvaltning att

¹⁹⁴ Pollitt (2011)

¹⁹⁵ Pollitt (2011)

¹⁹⁶ Pollitt (2011)

¹⁹⁷ Pollitt (2011)

digitaliseringsreformer ofta bedrivs som tekniska projekt och dessutom att större vikt läggs vid anspråk på effektivitet och service än på demokratiska processer i samband med reformerna.¹⁹⁸ Det finns också överlag en starkt teknikpositiv syn i offentliga organisationer idag: Det är vanligt att ett ”oproblematiserat samförstånd” råder i offentliga organisationer kring t.ex. handlingsplaner och målbeskrivningar för IT-utveckling – de ifrågasätts inte och motförslag saknas.¹⁹⁹

”Ibland tycks själva införandet av ny teknik vara viktigare, eller åtminstone minst lika viktigt, som de egentliga effekterna.”²⁰⁰

Samtidigt är politikernas inflytande över IT-utvecklingen begränsat, detta till förmån för ”ett starkt tjänstemannaberoende”.²⁰¹

Tidigare forskning visar alltså på en mångfacetterad bild av vilka effekter utvecklingen mot e-förvaltning för med sig. Ytterligare en bit att lägga till detta pussel är att omfattande forskning visar att ny teknik ofta förstärker mönster och procedurer som redan finns i den offentliga sektorn. Det är alltså inte nödvändigtvis så att offentliga organisationer organiseras på något revolutionerande nytt sätt bara för att det kommer in ny teknik, utan flera studier visar att den nya tekniken används för att stärka rådande strukturer.²⁰²

¹⁹⁸ Åström (2005), Bjurström (2005), Ranerup (2006), Grönlund (2006)

¹⁹⁹ Giritli Nygren (2009)

²⁰⁰ Giritli Nygren & Wiklund (2010), s. 221

²⁰¹ Giritli Nygren (2009)

²⁰² Janssen & Rottier (2005), Norris (2001), Smith m.fl. (2009), Bannister & Connolly (2014)

2.3.3.4 Avslutningsvis om e-förvaltning

Sammanfattningsvis är alltså *tillgänglighet*, *effektivitet* och *transparens* viktiga nyckelvärden i e-förvaltningssammanhang – samtidigt ges digitaliseringsprocesser olika betydelser i olika förvaltningskontexter, och som nämndes i inledningskapitlet ses e-förvaltning ofta som något av en universallösning på de flesta av den samtida offentliga förvaltningens problem.

2.3.4 Utvecklingstrendernas relation till varandra

Ovan har governance, NPM och e-förvaltning beskrivits – vilka värden förvaltningstrenderna bygger på och hur de kan ta sig konkreta uttryck i förvaltningen. E-förvaltning har diskuterats mer ingående än de två övriga, då poängen med avhandlingen är just att undersöka konsekvenser av e-förvaltningsreformer. I detta avsnitt diskuteras hur trenderna förhåller sig till varandra, framförallt med avseende på deras värdemässiga grunder.

De tre ”trenderna” governance, NPM och e-förvaltning kan ta plats simultant i samma politiska system eller organisation, och de kan mycket väl samverka och/eller förstärka varandra. Argument för governance-styrning och NPM kan vara svåra att skilja åt²⁰³: Ofta används argument om mångfald och konkurrens sammanvävt när uppgifter som tidigare utförts av det offentliga helt eller delvis läggs ut på privata och/eller ideella aktörer. Digitaliseringen i sin tur kan underlätta så väl governance-styrning som NPM. Tekniska lösningar kan underlätta informationsutbyte, kommunikation och samverkan i ett governance-nätverk, och även användas för ökad kontroll och för

²⁰³ Klijn (2012)

att underlätta användandet av ekonomiska incitamentsstrukturer i en organisation.

På det stora hela var den klassiska weberianska förvaltningsmodellen orörd fram till mitten på 1980-talet, när den utmanades av NPM-reformer. I mitten på 1990-talet introducerades en ny typ av reformer i offentlig förvaltning, sammanhörande med den snabba IT-utvecklingen – e-förvaltning. Från början handlade det om att använda IT för att förbättra och omstrukturera interna processer, men efter hand började digitaliseringsreformer initieras som handlade om kommunikationen med aktörer utanför förvaltningen.²⁰⁴ En av anledningarna till att e-förvaltningsreformer anammats är just NPM-idealet om att offentliga organisationer ska söka efterlikna privata sådana: Eftersom privata organisationer använder sig av IT och satsar på det, följer de offentliga organisationerna efter. Idag är det status för offentliga organisationer att ha en hög grad av digitalisering, och detta ses även som ett sätt att öka den egna organisationens legitimitet.²⁰⁵

Till viss del är NPM- och e-förvaltningsreformer svar på samma upplevda problem som den samtida förvaltningen sägs lida av, som bristande möjligheter till ansvarsutkrävande, ineffektivitet och minskad legitimitet.²⁰⁶ Det är också vanligt att e-förvaltningsreformer sker i samklang med NPM-idéer, som ett sätt att realisera olika former av

²⁰⁴ Homburg (2004)

²⁰⁵ Giritli Nygren & Wiklund (2010)

²⁰⁶ Homburg (2004)

marknadisering.²⁰⁷ Flera e-förvaltningsforskare argumenterar dock för – med visst empiriskt stöd – att digitaliseringens potential är större än så, och att en mer demokratisk förvaltning kan skapas med hjälp av e-förvaltning.²⁰⁸

När e-förvaltningsreformer genomförs för att underlätta förvaltningens rörelse mot NPM, bidrar de inte nödvändigtvis till att hjälpa förvaltningen att leva upp till och upprätthålla demokratiska värden.²⁰⁹ Här finns alltså en potentiell konflikt. Detta är ett argument som ofta anförs mot NPM²¹⁰: att när den offentliga förvaltningen börjar styras utifrån principer som hämtats från marknadsekonomin finns risken att andra värden kommer ”i kläm”. Som diskuterats tidigare i teorkapitlet är i demokratiska stater den offentliga förvaltningen länken mellan staten och medborgarna. Dess roll är att leverera tjänster till medborgarna på lika villkor, så att de grundläggande principerna om likhet inför lagen och staten upprätthålls. Det är genom den offentliga förvaltningen som medborgarna möter resultaten av de politiska besluten – man kan säga att besluten förkroppsligas genom förvaltningen.²¹¹ Om de demokratiska idealen i förvaltningen byts ut mot marknadsideal finns risken att en viktig del av den demokratiskt grundade ”produkten” försvinner.

²⁰⁷ Navarra & Cornford (2012), Christensen & Lægreid (2002), Ferlie m.fl. (2001), Fortin & Van Hassel (2000), Lane (2000), Larbi (1999), Homburg (2004)

²⁰⁸ Navarra & Cornford (2012), Cordella (2007)

²⁰⁹ Cordella (2007)

²¹⁰ Se ex. Navarra & Cornford (2012)

²¹¹ Cordella (2007)

Det finns ytterligare potentiella negativa konsekvenser när ett politiskt system implementerar reformer som bygger på en marknadslogik och i och med detta bidrar till bilden av medborgaren som en kund hos den offentliga förvaltningen. En sådan risk är att det politiska systemet börjar diskriminera medborgare och därmed också misslyckas med att upprätthålla de demokratiska värderingarna om opartiskhet och jämlikhet i utförandet av offentliga tjänster.²¹² Det kan exempelvis handla om att de medborgare som är villiga att betala mer för en offentlig tjänst får snabbare service (exempelvis vid utfärdande av pass), eller att medborgare som inte kan använda sig av e-tjänster inte erbjuds samma servicenivå som andra. I en NPM-kontext ses ofta IT-lösningar som ett praktiskt verktyg för att rationalisera och kundanpassa förvaltningsprocesser, men den digitala klyftan gör samtidigt att alla medborgare inte kan ta del av de nya tjänsterna på samma villkor.²¹³

2.4 Digitalisering och värden

Som diskuterades i inledningskapitlet lider statsvetenskapliga studier av offentliga organisationer alltför ofta av teknikblindhet.²¹⁴ Inte minst i ljuset av att e-förvaltning nu är på modet, och att kostsamma digitaliseringsprocesser med påtagliga konsekvenser för medarbetare och medborgare äger rum i de offentliga organisationerna, är det viktigt att adressera IT-frågorna i statsvetenskaplig forskning.²¹⁵ För att

²¹² Cordella (2007)

²¹³ Wihlborg & Gustafsson (2014), Cordella (2007)

²¹⁴ Giritli Nygren & Wiklund (2010), Yildiz (2007), Dunleavy m.fl. (2006b), Politlitt (2011)

²¹⁵ Yildiz (2007)

kunna göra det behöver vi teorier som sätter relationen mellan teknik och organisation i centrum. I denna del av teorikapitlet diskuteras därför, med utgångspunkt i informatikforskning (information systems), vilken roll teknik kan spela i en organisation samt hur människor, organisation och teknik påverkar varandra. På samma sätt som det finns olika sätt att betrakta ett politiskt system, finns det också olika sätt att betrakta IT på. Synen på IT och det sätt på vilket IT teoretiseras skiljer sig åt mellan olika discipliner (som sociologi, arbetsvetenskap, informatik, statsvetenskap med flera) och mellan olika studier.

2.4.1 Relationen mellan det sociala och det materiella

Informationssystem (IS) är ett forskningsfält som fokuserar hur informationsteknik fungerar i relation till de uppgifter, organisationer och sammanhang där tekniken används. En vanligt använd modell för hur detta går till har utvecklats av Wanda J. Orlikowski och C. Suzanne Iacono.²¹⁶ De fann genom en omfattande litteraturstudie att det sätt på vilket IT betraktas i forskningen kan hänföras till något av fem olika synsätt. Det första kallar de för **verktygssynen** (The Tool View). Synsättet innebär att forskaren betraktar IT som ett verktyg, som designas och används för att lösa/utföra vissa på förhand bestämda uppgifter. Om vi behöver slå i en spik är IT den hammare vi skapar för att hjälpa oss utföra uppgiften. Det andra synsättet kallas för **ställföreträdandesynen** (The Proxy View). De studier som karaktäriseras av ställföreträdandesynen ger inte själva artefakten (IT-systemet, programmet etc.) uppmärksamhet i första hand. Istället söker forskaren undersöka IT:s roll i organisationen genom att stu-

²¹⁶ Orlikowski & Iacono (2001)

dera andra faktorer, som en tänker sig kan representera IT-artefakten och/eller synen på denna. Det kan exempelvis handla om medarbetarnas uppfattning om tekniken eller om hur stor del av organisationens budget som läggs på IT. Det tredje synsättet kallar Orlikowski och Iacono för **ensemblesynen** (The Ensemble View). I studier som utgår från detta synsätt ses den tekniska artefakten som en del av ett paket eller nätverk, där även andra komponenter som krävs för att artefakten ska fungera i organisationen finns med. Dessa komponenter kan exempelvis vara medarbetare (med rätt kunskap/utbildning) och organisatoriska förutsättningar. Det fjärde synsättet är **kapacitetssynen** (The Computational View), som präglar studier där fokus läggs på vilken kraft den tekniska artefakten har. Det handlar alltså om studier som inriktar sig på vilken kapacitet artefakten har att exempelvis lagra, analysera och överföra information. Orlikowski och Iacono har funnit att kapacitetssynen är vanligt förekommande i studier som handlar om att konkret utveckla IT-lösningar (vilket är en betydelsefull inriktning inom informatik). Det femte synsättet kallas för **symbolsynen** (The Nominal View). Denna kännetecknar studier där IT visserligen nämns, men framförallt som en del av en bakgrundsbeskrivning. Studier som präglas av symbolsynen beskriver inte IT-artefakten närmre eller teoretiserar denna. I dessa studier är IT inte en del av frågan eller svaret, utan förhållandevis osynliggjort.

Dessa olika synsätt representerar alltså hur forskare behandlar IT i vetenskapliga studier. Det synsätt som jag anammat i såväl empiriska studier som i denna avhandling är ensemblesynen. Att hävda detta är att ta ställning i den omfattande teoretiska diskussion inom informatikfältet som rör i vilken grad teknik och organisation är oupplösligen

sammansmälta respektive åtskiljbara²¹⁷, och där ensemblesynen innebär att forskaren intar en slags mittfäلتsposition. **Ytterpositionen i ena änden av skalan** innebär att se tekniska artefakter som egna, klart urskiljbara enheter med tydliga gränser.²¹⁸ Det här synsättet är vanligt i studier där tekniken är den oberoende variabeln, vars effekter i en organisation studeras. Denna position liknar alltså verktygsynen så som jag beskrivit den ovan. **Den motsatta ytterpositionen** handlar om att se det sociala och det materiella som oupplösligen sammansmälta. Orlikowski och Scott²¹⁹ kallar följaktligen detta synsätt för ”sociomateriality”. Det sociomaterialistiska synsättet utgår från att teknik och organisation är helt och hållet sammanvävda, och utmanar alltså föreställningen om att vi kan urskilja teknikens och organisationens respektive gränser:

”Another way to put this is that this is a move away from focusing on how new technologies influence humans, to examining how materiality is intrinsic to everyday activities and relations.”²²⁰

Sociomaterialister menar att mänskliga och icke-mänskliga aktörer bara existerar i relation till varandra:

”In other words, entities (whether humans or technologies) have no inherent properties, but acquire form, attributes and capabilities through their interpenetration.”²²¹

²¹⁷ Se ex. Orlikowski & Scott (2008), Myreteg (2007), Markus & Robey (1988), Pentland & Feldman (2007)

²¹⁸ Orlikowski & Scott (2008)

²¹⁹ Orlikowski & Scott (2008)

²²⁰ Orlikowski & Scott (2008), s. 455

²²¹ Orlikowski & Scott (2008), s. 455-456

Förelrädare för denna position menar att alla distinktioner mellan teknik och människa är enbart analytiska sådana, och att den som gör sådana distinktioner måste ha i åtanke att åtskillnaden inte finns i praktiken. Ensemblesynen ser jag som en **mittenposition** i relation till att antingen se teknik och organisation som lätt separerbara företeelser respektive att se dem som oupplösligen sammankopplade. Ensemblesynen betraktar teknik och organisation som från varandra åtskillbara men ständigt varandra påverkande:

”...where actors and things are seen to be related through a reciprocal and emergent process of interaction, leading over time to co-evolved or interdependent systems.”²²²

I mittenpositionen ses tekniken som en komponent och den mänskliga organiseringen som en annan, och fokus ligger på interaktionen mellan organisation (eller individer) och teknik. Tekniken ses inte som en oberoende variabel, men heller inte som en beroende sådan: tekniken påverkar organisationen och organisationen påverkar tekniken. I avhandlingens analys tillämpas genomgående en ensemblesyn på teknik och organisation – över tid formar de gemensamt både den sociala och den materiella kontexten, vilket kommer att diskuteras mer utförligt längre fram i kapitlet.

2.4.2 IT som social konstruktion

En bärande tanke i avhandlingen är att teknik konstrueras socialt och att det kan ske i flera lager.²²³ Jag menar alltså att IT handlar inte bara om artefakter (datorer, applikationer i IT-system, osv.), utan också

²²² Orlikowski & Scott (2008), s. 439

²²³ Se ex. Giritli Nygren (2009), Myreteg (2007), Orlikowski & Scott (2008), Orlikowski (1992)

om vad som kan åstadkommas med hjälp av dessa artefakter, hur vi förhåller oss till dem, vilken roll de får i vår vardag och vilka förväntningar vi bygger upp kring dem.

För att förtydliga hur social konstruktion av det materiella kan ske används nu i det följande ett exempel: Införandet av ett IT-system på en myndighet. Införandet av IT-systemet bygger på ett politiskt initiativ och är därför ett sätt att bidra till att förverkliga en politisk agenda. Redan designprocessen, när systemet utformas, är en social process där det inte är ovanligt att olika idéer och intressen krockar, och där utformningen av systemet speglar ett förhandlingsresultat mellan olika aktörsgrupper.²²⁴ Designern, eller en grupp av designers, av IT-systemet finns också i en specifik social kontext – som en IT-avdelning eller ett externt IT-företag – och påverkas i sitt arbete av denna kontext och de värden som dominerar där. På samma sätt är användarna av IT-systemet präglade av den organisation där de befinner sig²²⁵, och de värden, arbetssätt och rutiner som där ”sitter i väggarna” påverkar hur användarna interagerar med IT-systemet. Konstruktionen av IT-systemet i användarorganisationen sker både på individnivå och på organisatorisk nivå. Den enskilda användaren får genom att få information om, prata om och använda IT-systemet (kanske dagligen) en bild av IT-systemet och en föreställning om dess möjligheter (som inte nödvändigtvis behöver överensstämja med kollegornas föreställningar om IT-systemets möjligheter). På organisatorisk nivå skapas bilder av och föreställningar om IT-

²²⁴ Hedström (2007)

²²⁵ Se ex. Lundquist (1992), Myreteg (2007), Svejvig & Jensen (2013), Ostrom (2005)

systemet på flera olika sätt: Dels kan ledningen eller IT-avdelningen på myndigheten anstränga sig för att förmedla en särskild bild av IT-systemet och vilka (positiva) förändringar som hänger samman med införandet av ett nytt system. Dels konstrueras IT-systemet kontinuerligt genom det sätt på vilket användarna behandlar och pratar om systemet (med varandra, kunderna, chefen eller patienterna) i det dagliga arbetet.²²⁶

Det betyder att ett och samma IT-system kan användas på olika sätt, och få olika roller och betydelser i olika organisationer, förutom att det kan få olika roller i samma organisation vid olika tidpunkter.²²⁷ IT-systemet består alltså av både politiska, materiella och sociala komponenter och skapas i interaktionen mellan teknik, människa och organisation. Det innebär också att den roll IT-systemet får i användarorganisationen kan förändras över tid: teknik, organisation och individer påverkar varandra och sammanflätas i en ständigt pågående process. Ytterligare ett ”lager” av den sociala konstruktionen tillkommer när IT-systemet ingår som en (mer eller mindre märkbar/betydelsefull) del av interaktionen mellan medborgare och myndighet. Medborgaren kan också ha olika grad av förförståelse för en viss myndighets IT-användning baserat på tidigare erfarenheter, vänner och familjemedlemmars berättelser, exponering av offentlig IT i nyhetsmedier osv. På samma sätt kan medborgaren efter sitt möte med ”offentlig IT” bidra till att utanför myndigheten bygga en bild av dess funktion, förbättringspotential etc. – jämför med bilden av ett politiskt system i början av teorikapitlet. Samtidigt som IT-systemet

²²⁶ Se ex. Andréasson & Melin (2011)

²²⁷ Yanow (2003) i Hajer & Wagenaar (2003), Askenäs & Westelius (2003)

(i exemplet ovan) påverkas av olika sociala kontexter, så påverkar det samtidigt självt dessa. Det går att ta resonemanget om hur tekniken är socialt konstruerad ännu längre: på fabriken där hårdvaran massproduceras har kretskorten en viss dimension på grund av internationella standarder som är konstruerade i sociala sammanhang och så vidare. I avhandlingen ligger dock tyngden på hur tekniken konstrueras i det sammanhang där den används.

Sammanfattningsvis är IT beroende av och utvecklas i samspel med den aktuella sociala kontexten – sociala och tekniska system är beroende av varandra. IT ”består” inte bara av de tekniska artefakterna, utan även av de möjligheter och föreställningar om möjligheter som kommer med tekniken. Själva den tekniska artefakten kan utvecklas i en social process,²²⁸ men också föreställningarna om systemet och vilken roll det får/tilldelas i organisationen växer fram och kan förändras över tid. Dessa processer både synliggör och formas av de värden kring teknik (och i vårt fall e-förvaltning) som är vägledande i samhället, organisationen och hos de enskilda mänskliga aktörerna.

IT bidrar till att forma organisationsstruktur, arbetssätt och kulturer i organisationer.²²⁹ För mig blir detta ett viktigt argument för varför vi statsvetare behöver lägga större vikt vid teknikens betydelse i offentliga organisationer – mot denna bakgrund blir det rimligt att undersöka teknikens roll i förvaltningens procedurer. Detta inte minst i ljuset av att svenska myndigheter redan nu är digitaliserade i hög

²²⁸ Myreteg (2007)

²²⁹ Wagner m.fl. (2010), Svejvig & Jensen (2013), Fountain (2001a), Kling (2000), Orlikowski (2000)

grad, samtidigt som nationella policyer på området förespråkar att ytterligare tydliga steg mot e-förvaltning ska tas, vilket visas och diskuteras i avhandlingens empirikapitel.

För att synliggöra och analysera de värden som grundar dessa processer är det också viktigt att belysa maktaspekter i relation till IT-utveckling och IT-användning. IT kan bidra till att befästa och/eller förstärka rådande maktstrukturer i en organisation, men kan vid andra tillfällen istället bidra till maktförskjutningar, avsedda såväl som oavsedda. Detta faktum visar på två saker. Dels att ”mer IT” i en organisation inte i sig leder till vissa effekter, just för att tekniken konstrueras socialt. Dels ger det oss – om vi förutsätter att det är viktigt att studera makt – ytterligare en anledning att studera IT i organisationer.

2.4.3 Betydelsen av värden i digitaliseringsprocesser

Som konstaterats ovan finns inga statiska inneboende värden i teknik. Däremot kan tekniken vara bärare av (föränderliga) värden, och dessutom tillskrivas värden genom processer när den utvecklas och används av olika aktörer. *Vilka* dessa digitaliseringens värden är (i de aktuella fallstudierna) kommer avhandlingens empirikapitel att ägnas åt. I denna del av teorikapitlet diskuteras vilken *betydelse* värden har i digitaliseringsprocesser samt *hur* värden kan komma att påverka och påverkas i samband med digitalisering. Denna diskussion är en av grundstenarna i avhandlingens analys där framförallt teknikens betydelse för förvaltningens värden kommer att avhandlas.

2.4.3.1 Värden och makt i digitaliseringsprocesser

En organisation, ex. en myndighet, är sällan en enda homogen grupp, utan innehåller vanligtvis individer och grupper som har olika inställning till teknik och därmed även agerar olika i relation till den samma.²³⁰ När förändringar sker i organisationer är det inte ovanligt med konflikter, så är också fallet vid införandet av ny IT. Flera studier har visat att det delvis har sin grund i att förändringar av informationssystem rubbar maktbalanser.²³¹

Utveckling, implementering och användning av IT-system kan ses som sociopolitiska processer, där värdekonflikter ingår. De här processerna innebär att avvägningar mellan olika värden måste ske.²³² Det är givetvis ingen slump vilken/vilka aktörsgrupper som får störst inflytande över utveckling eller inköp av ett nytt IT-system, utan rådande maktstrukturer i organisationen spelar in. Ett IT-system kan alltså ses som resultatet av en förhandling. När vi som forskare fokuserar på värderingar när vi försöker förstå IT drar vi också fram etiska och moraliska frågor i ljuset.²³³ Förhandlingsprocessen innebär att olika aktörers värderingar – som kan ses som ett uttryck för deras intressen – integreras i IT-systemet:

”A study of values, consequently, involves an examination of moral judgment’s, and how certain groups’ interests are taken into consideration at the expense of others.”²³⁴

²³⁰ Svejvig & Jensen (2013), Myreteg (2007), Hedström (2007)

²³¹ Westelius (2009) i Hedman m.fl. (2009)

²³² Hedström (2007)

²³³ Hedström (2007)

²³⁴ Hedström (2007) s. 82

Att designa eller välja ett redan designat IT-system är således en komplex process, där viktiga beslut tas om vilka/vems värderingar som är viktigast, och som ska införlivas i utformningen av IT-systemet. Andra studier har visat på den stora betydelse som IT-system kan få i en organisation²³⁵, vilket gör insikten om värdekonflikter i samband med IT-utveckling särskilt intressant. Detta inte minst i ljuset av att – som diskuterats ovan – IT och IT-utveckling i offentliga organisationer många gånger inte ses som särskilt intressant av politiska beslutsfattare, utan är ett område som ofta lämnas till tjänstemän att fatta beslut kring²³⁶.

2.4.3.2 Teknik som aktör

I teorikapitlet har jag talat om ”mänskliga aktörer” för att särskilja dem från tekniska ”aktörer”. Innan teorikapitlet avslutas med en sammanfattande analysram vill jag ägna några rader åt att diskutera varför vi kan betrakta tekniken som en aktör på det sätt som görs i denna avhandling. I samhällsvetenskapliga teoribildningar står ofta människor och det mänskliga agerandet i centrum. I Actor Network Theory (ANT) ses denna hållning som asymmetrisk, då det icke-mänskliga inte betonas i samma utsträckning som det mänskliga.²³⁷ ANT-forskare betraktar istället relationen mellan människor och materiella ting (i vid bemärkelse) som symmetrisk. Detta eftersom båda grupperna kan ha samma möjlighet att påverka i en specifik situation. Både människor och teknik kan skapa möjligheter och begränsningar

²³⁵ Se ex. Melin (2002), Lindgren (2013), Svejvig & Jensen (2013)

²³⁶ Se ex. Giritli Nygren (2009)

²³⁷ Hultman (2011)

och därmed påverka andra aktörer. I avhandlingen utgår jag från denna syn på teknik – tekniken kan ses som en aktör då den de facto påverkar andra aktörers handlande. (Vilket jag också kommer att ge flera exempel på i avhandlingens empirikapitel.) Det finns dock en, i mina ögon, viktig skillnad mellan mänskliga och icke-mänskliga aktörer: Människor har intentioner. Detta är ett synsätt som jag delar med bl.a. Andrew Pickering, som menar att:

*“We humans differ from nonhumans precisely in that our actions have intentions behind them, whereas the performances (behaviors) of quarks, microbes, and machine tools do not. [...] The key remark, for me, is that we humans live in time in a particular way. We construct goals that refer to presently nonexistent future states and then seek to bring them about.”*²³⁸

Skillnaden mellan mänskliga och icke-mänskliga aktörer är alltså att de icke-mänskliga inte agerar enligt planer som ska leda till framtida mål. Icke-mänskliga aktörer saknar den fantasi som krävs för att planera för framtiden. Det betyder dock inte att inte icke-mänskliga aktörer kan ha nog så stort inflytande över mänskliga aktörers vardag och samhällsliv. Genom att använda mig av synsättet att teknik visst kan vara en aktör även om den inte har intentioner på samma sätt som en människa förhåller jag mig till ANT-fältet utan att se mig som en del av det. Avhandlingens tyngdpunkt ligger på värden, och sådana kan forma, bäras och formas av såväl mänskliga som icke-mänskliga aktörer. Istället utgår analysen i avhandlingen från den analysram som presenteras i nästa del av teorikapitlet, och som sammanfattar de viktigaste utgångspunkterna i kapitlet.

²³⁸ Pickering (1993), s. 565-566

2.5 Teoretisk sammanfattning - Analysram

De teoretiska perspektiv som presenterats och diskuterats i teorikapitlet sammanfattas i tabellen nedan. Tillsammans bildar de det teoretiska ramverk som formar avhandlingens analys. Efter tabellen beskrivs hur dessa perspektiv kommer att vägleda analyserna.

Tabell 2: Sammanfattning av avhandlingens teoretiska ramverk.

Del i teorikapitlet	Centrala begrepp och erfarenheter från tidigare studier som vägleder avhandlingens analys
1. Värden och legitimitet i offentlig förvaltning	<ul style="list-style-type: none">• Förvaltningen är viktig för att skapa legitimitet för det politiska systemet – genom att alla medborgare har effektiv, rättvis och jämlik tillgång till förvaltningen och till välfärdstjänster.• De värden som guidar den offentliga förvaltningen är avgörande för förvaltningens legitimitet.• Det offentliga etoset – som ska vägleda verksamheten i den offentliga förvaltningen – utgörs av en symbios mellan demokrativärden och ekonomivärden.• Demokratiska värden:<ul style="list-style-type: none">• Politisk demokrati• Rättssäkerhet• Offentlig etik

	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiska värden: <ul style="list-style-type: none"> • Funktionell rationalitet • Kostnadseffektivitet • Produktivitet
2. Olika värdegrunder i offentlig förvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • Centrala värden i den offentliga förvaltningen är inte statiska utan förändras. • Utvecklingstrender behöver inte utesluta varandra utan kan existera sida vid sida eller tillsammans, i samklang, förstärkande eller i konflikt med varandra. • Utvecklingstrender: <ul style="list-style-type: none"> • Governance. Centralt värde: Samverkan • New Public Management. Centralt värde: Effektivitet • E-förvaltning. Centrala värden: Tillgänglighet, effektivitet, transparens
3. Digitalisering och värden	<ul style="list-style-type: none"> • IT handlar inte bara om artefakter, utan också om vad som kan åstadkommas med hjälp av dessa artefakter, hur vi förhåller oss till dem, vilken roll de får i vår vardag och vilka förväntningar vi

	<p>bygger upp kring dem.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IT är beroende av och utvecklas i samspel med den aktuella sociala kontexten – organisatoriska och tekniska system är beroende av varandra. • IT konstrueras socialt i flera lager och är inte värdeneutral. • IT kan vara bärare av (föränderliga) värden, och dessutom tillskrivas värden genom processer när de utvecklas och används av olika aktörer. • Utveckling, implementering och användning av IT-system innebär socio-politiska processer, där värdekonflikter ingår.
--	---

2.5.1 Teoriernas vägledning för de kommande analyserna

När begreppet ”värdegrund” används i avhandlingen syftar det på de olika uppsättningar av värden som har inflytande över förvaltningen. Den legalbyråkratiska modellen med rötter i ett weberianskt synsätt, som här förkroppsligas av Lundquists koncept om det offentliga etoset, utgör en sådan värdegrund. När jag talar om ”klassiska” eller ”traditionella” värden i förvaltningen är det just den legalbyråkratiska värdegrunden som åsyftas. De utvecklingstrender i förvaltning-

en som diskuterats i kapitlet bygger också på varsin värdegrund – utvecklingen mot såväl governance, NPM som e-förvaltning motive-ras och förklaras utifrån varsina (delvis överlappande) uppsättningar av värden. I avhandlingens analys friläggs digitaliseringens drivande värden i de tre delstudierna och dessa speglas mot de värdegrunder som diskuterats i teorikapitlet, främst de som kopplas till ett legalby-råkratiskt synsätt, NPM och e-förvaltning. Governance-styrning får i avhandlingens analys ingen framträdande plats i att förklara eller tolka digitaliseringen, utan beskrivs i teorikapitlet främst för att ge en bättre förståelse för den kontext där övriga utvecklingstrender tar plats²³⁹.

I analyserna fokuseras hur de demokrativärden som Lundquist fram-håller – politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik – kommer till uttryck i genomflöde och utflöde när den offentliga förvaltningen digitaliseras. Det offentliga etoset får i avhandlingens analys utgöra en konkretisering av den legalbyråkratiska modellen som legiti-metsgrund. Det offentliga etosets värden betraktas som representanter för en idealtypisk byråkratisk förvaltningsmodell, och blir den ut-gångspunkt mot vilken andra viktiga värden i den offentliga förvalt-ningen kontrasteras. Demokrativärdenas position i de studerade digi-taliseringsprocesserna tas som utgångspunkt för att diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet. Analysen av samspelet mellan teknik, policy och förvaltning utgår från ensemblesynen på förhållandet mellan det sociala och det mate-

²³⁹ Huruvida governance är en mer överordnad trend i vilken NPM utgör en del-mängd, som Hedlund och Montin (2009) hävdar, blir härigenom inte avgörande för analyserna.

riella, där teknik och organisation betraktas som från varandra åtskiljbara men ständigt varandra påverkande.

2.5.2 Analys i tre steg

Analysen sker i tre steg i enlighet med avhandlingens tredelade syfte, som är *att*:

- a) synliggöra värden som verkar styrande i samband med e-förvaltningsreformer,*
- b) tolka hur de förändringar som digitaliseringen medför påverkar demokratiska värden i offentliga organisationer samt*
- c) diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.*

I analysens **första steg** (kapitel fyra, fem och sex) analyseras vilka värden som motiverar e-förvaltningsreformer i de empiriska studierna om digitalisering – i de nationella policydokumenten och i studierna på landstinget och på Försäkringskassan. Det handlar framförallt om vilka värden som retoriskt framförs i policydokumenten respektive organisationerna för att beskriva eller motivera digitaliseringsreformerna – kort sagt identifieras vilka värden som driver utvecklingen mot e-förvaltning. Här drivs analysen utifrån och nära det empiriska materialet och är på så sätt mer induktiv i sin ansats.

I analysens **andra steg** (kapitel fem och sex) sker så en diskussion om hur digitaliseringens värden står i relation till de demokratiska – och viss mån även de ekonomiska – värden som ingår i Lundquists koncept om det offentliga etoset. Framförallt diskuteras hur de förändringar e-förvaltningsreformerna medför påverkar demokrativärdenas ställning i respektive organisation. Diskussionen grundas i

analyser av hur den nya tekniken bidrar till att strukturera rutiner, antaganden, ageranden etc. i de två fallstudieorganisationerna – alltså hur den nya tekniken förstås, tolkas och ges en roll. Även här är de empiriska berättelserna drivande, men de kopplas till den teoretiska analysramen för att frilägga mönster av tolkningar.

I det **tredje och sista steget** (kapitel sju) av analysen relateras värde-diskussionen till ett bredare resonemang om legitimitet i offentlig förvaltning. Där tas resultaten från analysens föregående två steg som utgångspunkt för att 1) diskutera hur digitaliseringens värden förhåller sig till olika värdegrunder i offentlig förvaltning, samt 2) analysera huruvida utvecklingen mot e-förvaltning stärker eller försvagar den offentliga förvaltningens legitimitet. Här framträder kunskapsbidraget genom en tät sammanfogning av de empiriska fallstudierna i det teoretiska ramverket, för att diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.

Allra sist i avhandlingen (kapitel åtta) sammanfattas de övergripande slutsatser som kan dras av den tredelade analysen. Då diskuteras även mer generella implikationer som dras av studien och vilka typer av ytterligare forskning som kan ta erfarenheterna av denna studie vidare. För en tydlig översikt av relationen mellan delsyften, delstudier, forskningsfrågor och avhandlingens disposition se avsnittet *1.6.3 Avhandlingens disposition* i kapitel ett. Efter att nu ha klargjort avhandlingens teoretiska utgångspunkter kommer dess metodmässiga sådana att beskrivas i nästa kapitel. Därefter tar empiriska beskrivningar och analytiska diskussioner vid.

KAPITEL 3:

METOD – FORSKNINGSANSATS OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

I de två första kapitlen har först avhandlingens problemområde specificerats, och därefter de teoretiska verktyg som utgör utgångspunkter för analysen av de empiriska resultaten. I detta tredje kapitel presenteras avhandlingens metodologiska utgångspunkter och vägval samt tillvägagångssätten i de tre empiriska delstudierna. Kapitlet avslutas med en kritisk metoddiskussion.

3.1 Introduktion

Avhandlingens syfte, som presenterades i kapitel ett, innehåller dubbla metodambitioner. Den ena ambitionen är att **synliggöra** värden som verkar styrande i samband med e-förvaltningsreformer. Den andra är att **tolka** dels hur de förändringar som digitaliseringen medför påverkar demokratiska värden i offentliga organisationer, dels hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.

I detta metodkapitel beskrivs och diskuteras framförallt metoderna för empirigenerering, alltså tillvägagångssättet i de tre olika delstudierna – studien av de nationella policydokumenten samt fallstudierna på Landstinget i Östergötland (LiÖ) och Försäkringskassan. I empirigenereringsfasen har två aspekter särskilt fokuserats. Den ena har varit att synliggöra värden som relateras till digitaliseringsprocesser i det offentliga. Den andra har varit att visa på vilka konsekvenser digitaliseringen får i de två fallstudieorganisationerna – detta för att

lägga en grund för avhandlingens teoretiskt grundade analys kring digitaliseringens betydelse för demokrativärden och legitimitet.

Att synliggöra dels värden, dels konsekvenser av digitaliseringen kan ses som en form av *friläggande tolkning*.²⁴⁰ När det genererade empiriska underlaget sedan analyseras med utgångspunkt i teori och tidigare forskning kan detta beskrivas som att en *tilldelande tolkning*²⁴¹ görs. Utgångspunkterna för den tilldelande tolkningen har presenterats i teorikapitlet.²⁴²

3.1.1 Kapitlets disposition

Efter denna introduktion följer ett avsnitt som beskriver avhandlingens övergripande metodologiska utgångspunkter (3.2), följt av ett avsnitt där det gemensamma tillvägagångssättet vid analys av meningsinnehåll i alla tre delstudierna presenteras (3.3). Därefter följer en diskussion om dels valet av fall och dessas karaktär (3.4), dels graden av närhet till de två fallstudieorganisationerna (3.5). Därpå tar beskrivningar av metoderna i respektive delstudie vid (3.6, 3.7, 3.8). Kapitlet avslutas en kritisk diskussion om fallstudiernas metoder (3.9) och en kort summering av vad kapitlet syftat till (3.10).

3.2 Metodologiska utgångspunkter – social konstruktivism och tolkande metod

Som forskare kan vi välja att gripa oss an studiet av samhället på olika sätt: från olika utgångspunkter och med hjälp av olika metoder.

²⁴⁰ Ödman (1979)

²⁴¹ Ödman (1979)

²⁴² Se 2.5 *Teoretisk sammanfattning – Analysram*

Hur vi betraktar och förstår världen, våra ontologiska ställningstaganden, bidrar till vilka metodologiska utgångspunkter vi väljer. I den här delen av metodkapitlet redogörs för denna avhandlings metodologiska utgångspunkter, och hur de varit vägledande för det empiriska arbetet.

De studier som utgör avhandlingens empiriska grund bygger på ett *tolkande, konstruktivistiskt förhållningssätt*. Det tolkande vetenskapliga synsättet betyder att forskaren vill förstå de sociala verkligheter-na genom att undersöka hur de som lever i dessa verkligheter tolkar dem.²⁴³ Det betyder för mig att jag som forskare lägger vikt vid att finna, beskriva och analysera de tolkningar som olika aktörer gör av ett fenomen – i föreliggande delstudier fenomenet digitalisering av offentliga organisationer. Den konstruktivistiska ansatsen i sin tur innebär att forskaren samtidigt ser verkligheten som en konstruktion som skapas och återskapas i interaktionen mellan individer²⁴⁴, eller som diskuterats i teorikapitlet: i interaktionen mellan individ, struktur och teknik.²⁴⁵ Vi bidrar alltså till skapandet och omskapandet av samhället och den sociala verkligheten samtidigt som vi befinner oss i dessa.

I arbetet med fallstudierna på landstinget respektive Försäkringskassan har det varit centralt att finna tolkningar, förståelse och värden knutna till digitaliseringsprocesser i de studerade organisationerna. I dessa studier har informanternas verklighetsuppfattningar och värde-

²⁴³ Bryman (2002), Denzin (2002), Yanow (2003)

²⁴⁴ Berger & Luckmann (1967)

²⁴⁵ Orlikowski (1992), Svejvig & Jensen (2013), Pickering (1993)

ringar fått stå i centrum, det är dem jag velat ”fånga” genom dokumentstudier, observationer och intervjuer. I avhandlingens empiriska kapitel är det också just dessa föreställningar om IT, och de värden som relateras till digitaliseringen, som står i centrum. Med stöd av och utgångspunkt i den teoretiska referensramen som presenterades i föregående kapitel analyserar jag i min tur de empiriska utsagorna, och kontrasterar dem mot den vidare diskussionen om vad en legitim offentlig förvaltning är och borde vara i e-samhället.

Att arbeta med att synliggöra tolkningar av IT i en organisation är ett sätt att öka vår förståelse kring hur IT konstrueras socialt. I en organisation uppstår över tid en intern kultur som kan innefatta ett särskilt språkbruk, vissa värderingar och regler – tillsammans kallas detta för ”*lokal kunskap*”.²⁴⁶ Att organisationer har olika kulturer gör att betydelsen av en artefakt är ytterst kontextbunden.²⁴⁷ En konstruktivistisk forskningsansats handlar – som jag beskrivit ovan – om att betrakta den sociala verkligheten som skapad av dess aktörer. En artefakt tillskrivs vissa egenskaper och tillmäts viss betydelse beroende av hur vi talar om och använder oss av artefakten – den finns i ett sammanhang samtidigt som den bidrar till att skapa detta sammanhang. För att kunna förstå vilken roll eller vilka roller en artefakt (eller en process) får i en organisation blir det därför viktigt att förstå hur artefakten eller processen *tolkas just där*. Man kan säga att sökandet efter tolkningar är ett sökande efter lokal kunskap.

²⁴⁶ Yanow (2003)

²⁴⁷ Yanow (2003)

I de tre delstudierna har jag sökt efter föreställningar och värden kring digitalisering. I de två fallstudieorganisationerna har det även handlat om att undersöka vilken betydelse och vilka roller tekniken tilldelas och spelar. I det följande beskrivs de metoder som använts i sökandet efter tolkningar av digitalisering.

3.3 Att söka efter värden – analys av meningsinnehåll

Värden är inte direkt observerbara, men kommer till uttryck i handlingar och ord. Genom att studera sådana kan därför värden friläggas.²⁴⁸ I avhandlingen har handlingar och ord som uttrycker uppfattningar om fenomenet digitalisering undersökts för frilägga värden kring fenomenet.

För att finna värden i det empiriska materialet – dokument, sammanfattningar och utskrifter av intervjuer, fältanteckningar – har en analys av meningsinnehåll genomförts.²⁴⁹ Den har utgått från de forskningsfrågor som presenterades i kapitel ett. När de nationella policydokumenten studerades utgick alltså läsningen av dessa från forskningsfråga ett, studierna av det empiriska materialet från den andra delstudien på landstinget utgick från forskningsfråga två och utgångspunkten vid genomgången av det empiriska materialet från den tredje delstudien på Försäkringskassan var forskningsfråga tre. I framställningen framledes i metodkapitlet av de tre olika delstudierna förtydligas hur sökljuset var inriktat i de olika delarna av de empiriska studierna.

²⁴⁸ Kluckhohn (1951), Hedström (2004)

²⁴⁹ Johannessen & Tufte (2007), Denscombe (2011)

Gemensamt för alla delstudierna är att när allt det empiriska materialet samlats i textformat – alltså inklusive intervjuutskrifter och fältanteckningar – så har materialet hanterats i tre olika steg.²⁵⁰ I *det första steget* har målet varit att skapa ett helhetsintryck av det empiriska materialet och sammanfatta dess meningsinnehåll. Det åstadkoms genom att:

”... man läser igenom hela materialet och letar efter centrala och intressanta teman i det.”²⁵¹

Vid denna första genomläsning av materialet i dess helhet har alltså en tematisering av dess innehåll gjorts. I delstudie ett utgjordes tematiseringen av de värden som mål och visioner gav uttryck för. I delstudie två och tre skedde en korstematisering: I delstudie två, Cosmicfallet, tematiserades materialet både i enlighet med de kronologiska faser som nu också ligger till grund för den empiriska framställningen av fallet i avhandlingens kapitel fem samt i enlighet med de värden som framträdde i dels officiella mål och visioner, dels i handlingar och ord som uttryckte känslor och åsikter kring införandet av Cosmic. I delstudie tre, Försäkringskassanfallet, tematiserades materialet både i enlighet med de olika digitaliseringsteman som utkristalliserade sig i materialet och som ligger till grund för den empiriska framställningen av fallet i avhandlingens kapitel sex samt i enlighet med de värden som framträdde i dels officiella mål och visioner, dels i beskrivningar – både myndighetens och informanternas – av digitaliseringen på myndigheten som uttryckte känslor och åsikter

²⁵⁰ Se ex. Johannessen & Tufte (2007) och Denscombe (2011) för en översikt över vilka steg som kan ingå i en analys av meningsinnehåll.

²⁵¹ Johannessen & Tufte (2007), s. 110

kring densamma. I *det andra steget* har målsättningen varit att rensa materialet från ovidkommande detaljer och ”kondensera” den information som utifrån de ställda forskningsfrågorna är intressant²⁵². Detta har skett genom att materialet sammanfattats i enlighet med de teman som framträtt i steg ett, så att textens meningsinnehåll lyfts fram.²⁵³ I *det tredje steget* har dessa sammanfattningar, en för varje delstudie, utgjort grunden för den teoretiskt grundade analysen av materialet. Hur denna analys skett beskrivs i kapitel två.

3.4 Val av fall i Delstudie II och III – likheter och olikheter

Två olika kvalitativa fallstudier har genomförts, vilka beskrivs mer ingående nedan. Den ena rörde införandet av ett nytt elektroniskt patientjournalssystem i ett landsting, och den andra flera parallella digitaliseringsprocesser inom Försäkringskassan. I de två studierna är det alltså olika slag av processer som studerats, och jag har även haft olika tillgång till organisationerna och därmed kommit olika nära de tolkningar som formas i organisationerna. En väsentlig skillnad är också hur utgångspunkterna skiljt sig åt inför respektive studier. Den första fallstudien, som genomfördes på landstinget mellan 2008 och 2011, vägledades av induktiva ideal, där det rikliga fältarbetet ständigt gav upphov till nya frågeställningar, och där empiri och teori fick berika varandra i en hermeneutisk process.²⁵⁴

²⁵² Johannessen & Tufte (2007)

²⁵³ Thagaard (1998)

²⁵⁴ Se ex. Alvesson & Sköldberg (2008), Repstad (2007)

Arbetet med den första fallstudien inleddes relativt förutsättningslöst. Givetvis inte i den meningen att jag saknade kunskaper och erfarenheter som format och väglett mig som forskare (i form av förförståelse), men i den meningen att jag ännu inte hade byggt en explicit teoretisk grund kring frågor om teknik och organisation att stå på för analys av fallet, utan istället gick i den riktning där det verkade finnas intressanta frågor och svar. Den teoretiska förståelsen fick istället växa fram efterhand. I den andra fallstudien, som genomfördes på Försäkringskassan var utgångspunkten annorlunda – här hade jag istället en relativt utvecklad teoretisk förståelse av de studerade fenomenen redan vid studiens början, och dessutom en tydlig och medveten agenda kring vilken typ av frågor jag sökte efter svar på. Här var således teorin en tydligare lins för den analys som genomfördes. Inför den andra fallstudien hade jag en annan grund att stå på – inte bara teoretiskt utan även med utgångspunkt i den empiri som genererats inom ramen för den första fallstudien. Således blev tillvägagångssättet i den andra fallstudien annorlunda då frågandet och sökandet var snävare och mer riktat. Studien på Försäkringskassan blev delvis av det skälet heller inte lika omfattande som den första studien. Dock kunde inte det senare fallet användas för att pröva resultat från den första fallstudien då både formerna för digitaliseringen och organisationens uppdrag gav olika ingångsvärden. Tillsammans bidrar fallstudierna med relevanta och på olika sätt karaktäristiska illustrationer av utvecklingen mot e-förvaltning. Resultaten från studierna kan därför gemensamt användas för diskussioner kring vilka värden som tillförs, utmanas och/eller förändras i svensk offentlig förvaltning genom digitaliseringen.

I båda fallstudierna samarbetade jag med andra forskare vid empirigenereringen. I den första studien tillsammans med min biträdande

handledare Ulf Melin, biträdande professor i Informatik vid LiU, och i den andra studien med Fredrik Söderström, doktorand i Informatik vid LiU. Därför talar jag i beskrivningen av metoderna i fallstudierna ibland om ”vi” – detta i de fall då empirigenereringen de facto genomfördes gemensamt. Analysen av empirin i avhandlingen är dock min egen och utgår från självständiga val av perspektiv och teorier.

Kvalitativa fallstudier används vanligtvis för att skapa ny kunskap eller förståelse kring ett fenomen.²⁵⁵ I avhandlingen är det fenomen som undersöks digitalisering i den offentliga förvaltningen. Båda fallstudierna är ”fall av”, alltså exempel på, detta fenomen. De är valda för att de kan bidra till att uppfylla avhandlingens syfte om att analysera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet. Jag menar att fallen kan karaktäriseras som typiska fall²⁵⁶, de får i avhandlingen agera representanter för svenska offentliga organisationer som digitaliseras. Däremot bör försiktighet iakttas när det gäller generaliseringar till den nyss beskrivna populationen. Tanken med fallstudierna är inte att resultaten från dem och analysen av dem ska ses som representativa för svensk offentlig förvaltning i allmänhet. Resultaten är således inte nödvändigtvis generaliserbara i statistisk mening. Istället är föresatsen att eftersträva analytisk generalisering, alltså att med hjälp av ny empiribaserad kunskap, kombinerat med teori, bidra till en utvecklad teoretisk förståelse av det studerade fenomenet.²⁵⁷

²⁵⁵ George & Bennett (2005)

²⁵⁶ Denscombe (2011)

²⁵⁷ Eisenhardt (1989), George & Bennett (2005), Yin (2007)

De valda fallstudieorganisationerna är både lika och olika. De är lika i avseendet att de båda är offentliga organisationer där e-förvaltningsreformer äger rum. Samtidigt är organisationerna där fallstudierna genomförts olika då den ena är en statlig myndighet och den andra ett landsting – således ägnar de sig åt olika verksamheter och har olika målsättningar för dessa. Om det då visar sig att digitaliseringen hos dessa två organisationer har drag som påminner om eller speglar varandra – eller de nationella policyer som också studeras – så ger detta indikationer på att det finns vissa typer av förändringar och/eller värden som återkommer i digitaliseringsprocesser i det offentliga. Om så är fallet ger detta ett extra djup när resultaten från fallstudierna relateras till tidigare forskning och till teori.

Värt att notera är att de två fallstudierna inte är valda för att ”matcha” varandra i betydelsen att de ska likna varandra. De använda metoderna är till stor del desamma, men fallens olika karaktär tillsammans med olika grad av tillgång till organisationerna har gjort att det är olika typer av dokument och informanter som ingår i de respektive studierna. Ett exempel är att de politiska styrdokument som studeras i de respektive fallstudierna är fattade av olika typer av politiska organ och på olika politiska nivåer, ett annat att det i landstinget finns en större mångfald av medarbetare och professioner som intervjuats jämfört med på Försäkringskassan. Fallens variation bör ses som en styrka, då de bidrar till att belysa fenomenet om digitalisering i det offentliga ur olika perspektiv. Den offentliga förvaltningen omfattar många typer av verksamheter och ”e-förvaltning” betyder inte tvunget samma sak på ett landsting som på en statlig myndighet.

3.5 Relationen till fallstudieorganisationerna

En skillnad mellan fallen som fått stor betydelse för empirigeneringen har varit skillnaden i åtkomst till empiri. Vid den första fallstudien på landstinget blev vi efter initiala diskussioner mottagna med öppna armar – berörda tjänstemän inom organisationen var också intresserade av en analys av införandet av Cosmic och välkomnade vår studie. Vi hade under studiens gång också återkommande återkopplingsmöten med nyckelpersoner inom landstinget (jag berättar mer om detta i det följande), där vi delgav preliminära resultat från studien och fick återkoppling kring dessa. Våra kontaktpersoner bidrog även till att skapa tillträde för oss till de vårdenheter som valts ut för fallstudien. Vid den andra fallstudien på Försäkringskassan var situationen en annan. Där hade vi inte samma goda kontakt med fallstudieorganisationen, och det var mycket svårt att få tillgång till delar av organisationen. Framförallt handlade detta om att vi hade önskat intervjua handläggare på Kundcenter, som i sitt dagliga arbete har kontakter med medborgarna och som påverkas i stor utsträckning av digitaliseringen inom myndigheten. Det visade sig dock omöjligt för oss att få intervjua medarbetare på Försäkringskassans Kundtjänst trots flertalet förfrågningar under en lång tidsperiod, och trots att vi hade stöd av myndighetens IT-direktör. Det huvudsakliga skälet som angavs för detta var den mycket höga arbetsbelastningen, och att man inte kunde undvara handläggare den tid som intervjuerna skulle ta i anspråk.

I båda fallstudierna har min initiala ambition varit att studierna inte bara ska gynna forskning, utan att organisationerna som studeras

också ska ha nytta av studien.²⁵⁸ Jag anser att det är viktigt att vi som forskare producerar kunskap som är inte bara vetenskapligt relevant utan också praktiskt användbar, och detta gärna direkt för de organisationer vi studerar. Denna återkoppling eller idé om att som forskare ”ge något tillbaka” handlar inte bara om ”färdigprocesserade” forskningsresultat i form av en avhandling eller en tidskriftsartikel. Det har i mitt fall också handlat om att de organisationer jag studerar ska få någonting tillbaka under tiden studien pågår, vilket exemplifieras nedan. För mig är detta (som är en del av universitetens ”samarbetsuppdrag”) en viktig del av forskningsarbetet, och går inte att särskilja från metoddiskussionen i övrigt. En kontinuerlig dialog med studiesubjekten ger forskaren en speciell typ av kunskap som är mycket värdefull. Dock kom graden av återkoppling till fallstudieorganisationerna att skilja sig stort.

Under arbetet med fallstudien om Cosmic arbetade jag på olika sätt med interaktion och specifikt återkoppling till praktiker inom området. Det handlade om såväl löpande kvalitetssäkringsarbete och dialog (bland annat i seminarieform) tillsammans med de tjänstemän på landstinget som arbetat med införandeprojektet kring Cosmic, som om mer konkret återföring av forskningsresultat – både till medarbetare på olika nivåer inom landstinget och till andra praktiker i offentlig sektor. Som exempel kan nämnas författandet av en målgruppsanpassad fallstudierapport²⁵⁹, presentationer för de anställda, fram-

²⁵⁸ För perspektiv på ”nyttig” forskning och vad forskare kan tillföra sina studieobjekt, se ex. Gummesson (2000)

²⁵⁹ Andréasson & Melin (2011)

tagandet av en anpassad publikation²⁶⁰ (en så kallad praktikerhandbok inom ramen för forskningsprojektet SAFe), bidrag till utvecklingsarbete inom organisationen genom återkommande återkopplingsmöten med nyckelpersoner samt deltagande vid praktikerkonferenser.

Under arbetet med fallstudien på Försäkringskassan har inte återkoppling till organisationen (eller till praktiker inom fältet) förekommit i samma omfattning (för min del – min kollega Fredrik Söderström har arbetat mer med detta). Detta har haft flera orsaker, där den viktigaste är att fallstudieorganisationen inte har haft och visat intresse för initiativ av detta slag. En form av kvalitetssäkring har skett genom att alla de personer som intervjuats individuellt på Försäkringskassan har beretts tillfälle att läsa det empirikapitel i avhandlingen som berör myndigheten och inkomma med synpunkter på innehållet. Återkoppling kring de resultat som genererats i delstudien har också skett då jag bidragit till författandet av en praktikertillvänd publikation om digitalisering av det offentliga.²⁶¹ Publikationen tillkom inom ramen för forskningsprojektet FUSE, och för mitt bidrag till denna skrift utgjorde erfarenheterna från studien på Försäkringskassan en viktig bakgrund.

3.6 Metoder vid Delstudie I – Nationella policydokument

Som en bakgrund till fallstudierna och för att kunna spegla de organisationsspecifika förändringarna och utmaningarna i en mer över-

²⁶⁰ Melin & Wihlborg (2011)

²⁶¹ Andréasson m.fl. (2014)

gripande kontext, har nationella policydokument om e-förvaltning studerats. Svenska IT-policyer har funnits sedan mitten av 1990-talet.²⁶² I avhandlingen har ett urval gjorts till policydokument som varit gällande under den tidsperiod då de två fallstudierna genomförts. Den första fallstudien inleddes 2008 och den andra avslutades 2014. Därför är de texter som diskuteras i kapitlet publicerade mellan 2006 och 2013. Dels har nationella målsättningar för e-förvaltning mer generellt studerats, vilka listas i *Tabell 3*.

Tabell 3: Studerade e-förvaltningspolicyer

Titel	Typ av dokument, beteckning	År
<i>År 2010 ska Sverige ha världens enklaste förvaltning</i>	Pressmeddelande, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2008-01-24	2008
<i>Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning</i>	Regeringens handlingsplan, Regeringskansliet	2008
<i>Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2009:86	2009
<i>Förordning om statliga</i>	Lag, SFS 2003:770	2003

²⁶² Johansson (1997), Wihlborg (2000)

<i>myndigheters elektroniska informationsutbyte</i>		
<i>Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt</i>	Regeringens proposition, Prop. 2009/10:175	2009
<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:20	2010
<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Under konstruktion – framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:62	2010
<i>It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige</i>	Regeringens agenda, Regeringskansliet, Näringsdepartementet, N2011.12	2011
<i>E-förvaltningsarbetet i staten</i>	Informationstext på regeringens webbplats, Informationen hämtad 110203	2011
<i>Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning</i>	Regeringens strategi, Regeringskansliet, Näringsdepartementet, N2012.37	2012

<i>Organisering av framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2013:75	2013

Dels har policydokument som mer specifikt behandlar visioner för e-förvaltning i vården (eHälsa) studerats, vilka listas i *Tabell 4* nedan:

Tabell 4: Studerade policyer om e-hälsa

Titel	Typ av dokument, beteckning	År
<i>Nationell IT-strategi för vård och omsorg</i>	Regeringsskrivelse, Skr 2005/06:139	2006
<i>Nationell IT-strategi – tillgänglig och säker information inom vård och omsorg, Lägesrapport 2008</i>	Lägesrapport, Socialdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen	2008
<i>Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg</i>	Strategi, Socialdepartementet	2010
<i>Patientdatalag</i>	Lag, SFS 2008:355	2008
<i>Lagrådsremiss om ny pati-</i>	Pressmeddelande, Socialde-	2008

<i>entdatalag</i>	partementet	
<i>Informationshantering och journalföring – nya krav på informationssäkerhet i vården</i>	Informationstext, Broschyr, Socialstyrelsen	2008

Vid läsningen av dokumenten har den överordnade målsättningen varit att finna vilka drivande värden som kopplas samman med utvecklingen mot e-förvaltning. Det har jag gjort genom att dels söka efter mål formulerade kring myndigheters IT-användning, dels efter vilka effekter eller vinster som digitaliseringen av det offentliga väntas ge.

Grundläggande i kvalitativ textanalys är att ställa frågor till de texter som studeras.²⁶³ Läsningen av de texter som ingick den första delstudien har skett med utgångspunkt i den forskningsfråga ett: *Vilka värden relateras till digitalisering i de nationella policydokumenten kring svensk e-förvaltning?* Delstudien har således haft en induktiv ansats med en relativt öppen och bred ingångsfråga. Sökandet efter värden preciserades dock något genom att jag redan när läsningen inleddes hade en relativt klar bild av hur den senare tilldelande analysen skulle ske. Därför fokuserades den friläggande tolkning som skedde i delstudien mot att finna drivande värden. Sökandet efter värden har därför preciserats genom ett sökande efter målsättningar

²⁶³ Esaiasson m.fl. (2007)

för digitaliseringen samt efter beskrivningar av vilka värden som förväntas stärkas av densamma.²⁶⁴

3.7 Metoder vid Delstudie II – Landstinget i Östergötland

I den andra delstudien studerades utveckling mot e-förvaltning i Landstinget i Östergötland, med huvudsakligt fokus på införandet av det integrerade vårdinformationssystemet Cosmic. I avhandlingen ligger analytiskt fokus på hur värden i relation till denna digitaliseringsprocess förstås och tolkas i organisationen. Fallstudien om Cosmic är den mest omfattande av de tre empiriska delstudierna. I detta avsnitt beskrivs hur studien utformades.

Värt att kommentera i sammanhanget är att fallstudien på landstinget analyserats i min licentiatuppsats, och där utifrån ett annat syfte och ett delvis annat analytiskt ramverk. Samma empiriska material som analyserades i licentiatuppsatsen utgör nu således en del av avhandlingens empiriska grund, tillsammans med det empiriska material som genererats i Delstudie I och III.²⁶⁵

3.7.1 Fallstudiens avgränsningar

Fallstudien avgränsas organisatoriskt, tidsmässigt och innehållsligt. Organisatoriskt tar fallet sin utgångspunkt i Landstinget i Östergötland. Det innebär dock inte att empirigenereringen²⁶⁶ varit begränsad

²⁶⁴ Se ex. Kluckhohn (1951), Hedström (2004)

²⁶⁵ Andréasson (2011), se även Andréasson & Melin (2011)

²⁶⁶ Jag talar om empirigenerering snarare än empirinsamling, då det senare begreppet kan ge intrycket av att ”det finns” färdig empiri att hämta ”där ute”. Jag menar

enbart till landstinget. Processerna kring införandet av Cosmic var vägledande i det empiriska arbetet, och dessa ledde vidare till andra organisationer och aktörer som undersöktes på olika sätt och i olika mån, som lokalpressen och det privata företag som utvecklar och säljer Cosmic. Också inom landstinget avgränsades fallet. Vi valde att, vid sidan av dokumentstudier och intervjuer med några centrala tjänstemän, fokusera empirigenereringen till tre olika vårdenheter. Vi gjorde alltså ett urval av undersökningsenheter inom ”populationen” landstinget. De tre vårdenheterna, en specialistklinik och två vårdcentraler, valdes ut då de kan anses representera en viss variation. De har olika slag av verksamhet och olika typer av patientunderlag, och vår tanke var att vi genom att göra ett varierat urval av undersökningsenheter skulle få en bred bild av den roll IT-systemet Cosmic tilldelas i landstinget. Det finns två dimensioner vad gäller de tidsmässiga avgränsningarna: fallets och fallstudiens. Fallet implementering av e-förvaltning i landstinget begränsas till det första decenniet av 2000-talet (dock framförallt senare delen av decenniet). Själva fallstudien påbörjades hösten 2008, och avslutades våren 2011. Studien utfördes alltså under en relativt lång tidsperiod, då jag befann mig nära studiesubjektet och hade goda relationer med för Cosmic relevanta nyckelaktörer inom landstinget. Denna ansats gav möjligheter att på nära håll följa utvecklingen från införandet av Cosmic till vardagsanvändningen av IT-systemet.

Hela processen kring införandet av Cosmic i Landstinget i Östergötland studerades: från politiska visioner kring IT i landstinget och val

att så inte är fallet, utan att vi som forskare genom de metoder vi använder präglar materialet. Se ex. Gummesson (2000)

av IT-system till introduktion av användning av Cosmic, från medias bevakning av införandet till de konsekvenser Cosmic får för organisationen och vårdvardagen.

Studierna i landstinget kompletterades med andra källor. Viktiga sådana är den lokala morgontidningen *Östgöta Correspondenten* samt företaget Cambio Healthcare Systems som levererade det elektroniska patientjournalssystemet Cosmic till LiÖ. Debatten som fördes i *Östgöta Correspondenten* inkluderades i studien då den kom att fungera som ett verktyg för aktörer inom landstinget att föra fram sina tolkningar av det nya IT-systemet. I samband med systeminförandet bidrog också tidningen till att forma bilden av Cosmic hos sina läsare, en grupp där såväl patienter som anställda inom landstinget ingår. Företaget Cambio Healthcare Systems är på flera sätt betydelsefullt för hur Cosmic konstrueras i landstinget. Det är företaget som designat IT-systemet och har specialkompetensen kring de tekniska delarna av systemet, och det är även Cambio som gör uppdateringar och förändringar i Cosmic.

3.7.2 Fallstudiens utformning

Centralt i fallstudien har varit att finna aktörernas tolkningar av digitaliseringen och dess betydelse. För att finna dessa tolkningar behöver de metoder som används låta forskaren komma nära det studerade objektet, och att låta den kontextspecifika sociala verkligheten tala för sig själv.²⁶⁷ I fallstudien försökte vi uppnå detta genom att låta de huvudsakliga metoderna vara intervjuer och observationer, där medarbetarnas förståelse och tolkning av Cosmic var centrala.

²⁶⁷ Yanow (2003)

Anställda på landstinget har intervjuats och observerats i deras respektive sammanhang i arbetsvardagen. De yrkesgrupper som bidragit till sådana empirigenererande sammanhang var tjänstemän, sjuksköterskor, undersköterskor, läkare och läkarsekreterare. Målsättningen med mötena har varit att kunna ge en rik beskrivning av artefakt, arbetsförhållanden och medarbetarnas tolkning av digitaliseringen för att generera underlag för en utvecklad kunskap av förståelseinriktad karaktär. En viktig förutsättning för mötena med de anställda på landstinget var att vi kunnat garantera anonymitet i de publikationer som görs med utgångspunkt i fallstudien. I avhandlingen kan därför varken de specifika vårdenheterna eller de deltagande personerna på dessa spåras. Däremot används originalbeteckningarna för vissa centrala enheter och instanser på landstinget, men inte heller de som arbetar eller arbetat på exempelvis VPC och som lätt kan identifieras utifrån materialet i avhandlingen, nämns vid namn. Genomgående får alltså alla informanter vara anonyma genom avhandlingen.

I fallstudien om Cosmic har en i huvudsak induktiv metod tillämpats, vilket kortfattat innebär att forskaren tar sin utgångspunkt i empirin snarare än i teorin vid genomförandet av en undersökning.²⁶⁸ Ett vanligt motiv till detta är att forskaren inte vill låsa sig i förväg till ett tänkt teoretiskt ramverk, utan gå in i studien med ett öppet förhållningssätt till det empiriska materialet. I Cosmic-studien var ambitionen att låta arbetet med fallstudien präglas av en växelverkan mel-

²⁶⁸ Se ex. Alvesson & Sköldberg (2008), Thurén (1991)

lan teori och empiri²⁶⁹, där såväl empiriska upptäckter som teori fick ge nya insikter under pågående analys samt vid om- och nyformulering av forskningsfrågor.

För att kvalitetssäkra fallstudiens resultat användes en trianguleringsansats²⁷⁰. Det betyder att flera olika typer av metoder och källor inkluderats. Som beskrivits användes både dokument och medarbetare på landstinget som källor under arbetet med fallstudien. Metoderna var flera: dokumentstudier, intervjuer, observationer och systemstudier. Dessutom kan en triangulering anses ha företagits gällande deltagande forskare då två sådana vara delaktiga i studien.

Fallstudien på LiÖ påbörjades under oktober 2008, då dokumentstudier med fokus på visioner och värderingar genomfördes. Runt årsskiftet 2008-09 intervjuades centrala tjänstemän som på olika sätt arbetade med införandet av Cosmic. Under 2009 fortsatte fallstudien med intervjuer, systemstudier och observationer på tre vårdenheter inom LiÖ. Merparten av de empiriska aktiviteterna genomfördes under 2009. Under 2010 genomfördes uppföljningsintervjuer med nyckelpersoner på samtliga tre i studien deltagande vårdenheter samt med en av de centrala tjänstemännen. Uppföljningsintervjuerna genomfördes cirka ett år efter de första besöken på respektive enhet, för att få en bild av hur Cosmic integrerats i vårdvardagen. I början av 2011 genomfördes även en intervju med nyckelpersoner på företaget Cambio. I det följande beskrivs metoderna innan och på vårdenheterna mer detaljerat.

²⁶⁹ Likt abduktion inom reflexiv forskning, se ex. Alvesson & Sköldberg (2008)

²⁷⁰ Repstad (2007), Patel & Tebelius (1987)

3.7.3 Metoderna innan vårdenheterna

Dokumentstudierna som genomfördes i fallstudiens inledande skede hade framförallt ett kartläggande syfte. De innefattade flera olika typer av dokument. Dels studerades nationella policydokument om e-förvaltning och e-hälsa – studierna av dessa (och andra som studerades senare) har beskrivits tidigare i detta kapitel.²⁷¹ Men även texter från media och landstingets egna dokument studerades.

Medietexterna som studerades i detta skede var framförallt artiklar och insändare från den lokala morgontidningen *Östgöta Correspondenten*. Artiklarna valdes ut genom sökning på lokaltidningens webbplats på ordet ”Cosmic”. Artiklarna och insändarna från den lokala morgontidningen studerades med fokus på hur Cosmic upplevs och beskrivs. Även medietexter från andra tidningar, såsom *Dagens Medicin*, studerades. Dessa texter utgör ett komplement till den mer praktikhärla empiri som är studiens huvudfokus.²⁷²

Landstingets egna dokument är av flera olika slag. Några av dem är skrivna med allmänheten som målgrupp, som de informationstexter om Cosmic på landstingets egen webbplats som studerats. På landstingets webbplats finns även de budgetar som studerats tillgängliga. Projektdokumentet och utvärderingarna som rör PJ08 (Patientjournal 08) är däremot skrivna för internt bruk. Dokumentet från landstinget granskades framförallt med avseende på hur det nya systemet beskrivs och presenterades, för att kartlägga vilka nyckelord som används och vilken betydelse som läggs i dessa. Avsikten var att klar-

²⁷¹ Se 3.6 Metoder vid Delstudie I – Nationella policydokument

²⁷² Andréasson (2009)

lägga både vilken nytta landstinget räknade med att det nya IT-systemet skulle generera och hur man sedan försökte förmedla detta till anställda och allmänhet – vilka värden som förknippades med det.

Dokumentstudierna fortsatte parallellt med studierna på vårdenheter-na, då vi successivt fick tillgång till allt fler dokument från lands-tinget. I detta skede av studien analyserades dokumenten från LiÖ framförallt med avseende på två olika aspekter: (1) hur det nya sy-temet beskrivs och presenteras samt (2) hur processen kring val av system och därefter introduktion, införande och användning av det-samma sett ut.

De intervjuer som genomfördes med centralt placerade tjänstemän inom landstinget var fyra till antalet: produktionsenhetschefen för VPC, projektledaren för PJ08 (införandeprojektet för Cosmic i lands-tinget), medlem av projektgruppen för PJ08 (verksamhetsutvecklare) samt en utvärderare (verksamhetsutvecklare) som jobbat nära im-plementeringsprojektet PJ08. Intervjupersonerna valdes ut genom en typ av snöbollsurval som inleddes med förslag på intervjupersoner från IT-direktören på LiÖ och projektledaren för PJ08. Syftet med dessa intervjuer var framförallt att bilda oss en uppfattning om den process som ledde fram till att det blev just systemet Cosmic, samt få de centrala tjänstemännens bild av hur introduktion, implementering och användning av Cosmic har gått till och fungerar.²⁷³

²⁷³ En generaliserad intervjuguide för dessa intervjuer återfinns i *Bilaga 1*. Motsva-rande guide för intervjuerna som genomfördes med vårdpersonal på vårdenheter-na återfinns i *Bilaga 2*.

3.7.4 Metoderna på vårdenheter

Tre olika vårdenheter inom LiÖ med olika verksamhetsinriktning valdes ut för att bidra till en mer praktikgrundad empirigenerering. Som beskrivits ovan valdes enheterna, två vårdcentraler och en klinik, ut för studien på förslag från VPC. På dessa tre enheter genomförde vi intervjuer med medarbetare från olika professioner; läkare, sjuksköterskor, undersköterskor och läkarsekreterare med olika arbetsuppgifter och positioner. Syftet med intervjuerna har varit att få de dagliga systemanvändarnas bild av hur introduktion, implementering och användning av Cosmic har gått till och fungerar. I samband med flertalet av dessa intervjuer har samtalet kombinerats med vad som skulle kunna betecknas som systemstudier. Detta innebär att de intervjuade har visat och förklarat olika arbetsmoment i IT-systemet Cosmic. En gruppintervju har också genomförts i en för deltagarna ”naturlig miljö” (i fikarummet på deras arbetsplats). Flera av intervjuerna har haft en observationsliknande karaktär eftersom de ägt rum delvis parallellt med ordinarie verksamhet: telefonmottagning respektive patientbesök.

Valet av vårdcentraler gjordes för att maximera variation med avseende på patientunderlag, demografiska variabler etc. I ett första skede söktes en privat vårdcentral vid sidan om vårdcentralen i landstingsregi på landsbygden. Två olika privata vårdcentraler kontaktades för medverkan, men båda avböjde. Istället inkluderades då en vårdcentral i urban miljö.

På vårdenheterna använde vi oss av flera olika metoder utifrån den triangulerande ansats som nämnts ovan²⁷⁴: intervjuer, observationer och systemstudier. I det följande beskrivs tillvägagångssättet vid dessa metoder, och reflektioner kring dem görs.

3.7.4.1 Intervjuer, observationer och systemstudier på vårdenheter- na

Under fältarbetet på landstinget genomfördes sammanlagt 23 intervjuer med tjänstemän och vårdpersonal. Samtliga intervjuer, observationer och systemstudier som genomfördes på landstinget specificeras i *Tabell 5* nedan.

Tabell 5: Intervjuer, observationer och systemstudier som genomförts på LiÖ

Aktivitet	Plats	Roll	Datum	Kommentar
Intervju	VPC	Medlem av projektgruppen för PJ08 (verksamhetsutvecklare)	2008-12-17	
Intervju	VPC	Intern utvärderare (verksamhetsutvecklare)	2009-01-14	
Intervju	VPC	Projektledare	2009-01-29	
Intervju	VPC	Produktions-	2009-01-29	

²⁷⁴ Patel & Tebelius (1987)

		enhetschef		
Intervju och systemstudie	Klinik /mott	Läkare (K1)	2009-03-03	
Intervju och systemstudie	Klinik /mott	Läkare (K2)	2009-03-03	
Intervju, observation och systemstudie	Klinik /mott	USK/koordinator (K3)	2009-03-03	
Intervju och systemstudie	Klinik /mott	Läkarsekretärare	2009-03-03	
Intervju	Klinik /avd	USK/koordinator (K4)	2009-03-10	Tillsammans med SSK (klinik /avd)
Intervju	Klinik /avd	SSK	2009-03-10	Tillsammans med USK (klinik /avd)
Intervju, observation och systemstudie	VC (L)	SSK/mottagningsköterska	2009-03-13	Telefonmottagning

die				
Intervju och systemstudie	VC (L)	Läkarsekretärare	2009-03-13	
Intervju och systemstudie	VC (L)	Läkare/vårdcentralschef	2009-03-17	
Intervju, observation och systemstudie	VC (T)	SSK/mottagningssköterska	2009-09-23	Telefonmottagning
Intervju, observation och systemstudie	VC (T)	Läkare	2009-09-23	Patientbesök
Gruppintervju	VC (T)	USK, SSK m.fl.	2009-09-23	I fika-rummet
Intervju och systemstudie	VC (T)	Läkarsekretärare	2009-10-28	
Intervju	VC (T)	SSK/vårdcentralschef	2009-10-28	
Intervju och systemstudie	VC (T)	USK	2009-10-28	
Intervju	VC(L)	Läkarsekretärare	2010-03-29	Tillsammans med

				vården- hetschef VC (L)
Intervju	VC (L)	Vårdenhets- chef	2010-03-29	Tillsam- mans med läkarsek- reterare VC (L)
Intervju	Klinik /mott	Läkare (K2)	2010-06-16	Tillsam- mans med USK/koor dinator (K3)
Intervju	Klinik /mott	USK/koordina- tor (K3)	2010-06-16	Tillsam- mans med Läkare (K2)
Intervju	VPC	Produktions- enhetschef	2010-09-29	
Intervju	VC (T)	SSK/vård- centralschef	2010-12-13	Tillsam- mans med Distrikts- sköterska
Intervju	VC (T)	Distriktsskö- terska	2010-12-13	Tillsam- mans med SSK/vård- cen- tralschef

Förklaring av förkortningar i tabellen:

<i>VPC</i>	= <i>Vårdprocesscentrum</i>
<i>Klinik/mott</i>	= <i>Sjukhuskliniken, mottagning</i>
<i>Klinik/avd</i>	= <i>Sjukhuskliniken, avdelning</i>
<i>VC (L)</i>	= <i>Vårdcentralen på landsbygden</i>
<i>VC (T)</i>	= <i>Vårdcentralen i tätort</i>
<i>USK</i>	= <i>undersköterska</i>
<i>SSK</i>	= <i>sjuksköterska</i>

Ambitionen på vårdenheterna var att studera teknik och organisation i samspel, och dessutom få en förståelse för hur de människor som arbetar i organisationen förstår och tolkar tekniken de använder. Studierna på vårdenheterna drevs av ett intresse för vilka avtryck Cosmic gör i arbetsvardagen, exempelvis vilken roll IT-systemet spelar för arbetsfördelning och rutiner och vilka värden som relateras till dessa praktiker.

I det följande redogörs för hur intervjupersoner på vårdcentralerna funnits och valts ut, för att öka förståelsen av forskningsresultaten.²⁷⁵ Våra informanter valdes, som nämnts ovan, ut med hjälp av ett slags uppifrån-och-ner-snöbollsurval. Det var de centrala tjänstemännen på Vårdprocesscentrum (VPC) som fungerade som dörröppnare till de tre vårdenheter som studerats. Som regel inleddes kontakten med varje vårdenhet med ett möte med chefen eller cheferna där. Dessa föreslog sedan intervjupersoner för oss. Det kan alltså för de deltagande i studien ha känts som att vi som forskare kom ”uppifrån”, och vi kan ha setts som ”allierade” med ledningen på vårdenheten eller

²⁷⁵ Rapley (2004)

med Vårdprocesscentrum. Dock förelåg praktiska problem med att organisera studien annorlunda; det skulle ha varit svårt att få tillgång till organisationen och dess medarbetare på det sätt vi fick genom någon annan typ av förfarande. Detta är en klassisk problematik i fallstudier av organisationer: för att komma in i organisationen, komma åt studieobjektet, krävs ofta hjälp i form av nyckelpersoner som kan agera dörröppnare.²⁷⁶ Dessa nyckelpersoner återfinns ofta i övre delen av organisationens hierarkiska pyramid. Samtidigt som dessa bidrar till empirigenereringen kan själva användandet av dessa nyckelpersoner samtidigt hämma eller förvränga empirigenereringen då individer längre ner i den hierarkiska pyramiden kan ha begränsat förtroende för eller tillit till nyckelpersonerna.

Intervjuerna har varit semistrukturerade, vilket innebär att de har baserats på en intervjuguide med teman och öppna frågor.²⁷⁷ Intervjuguiden har anpassats efter intervjusituationen vilket innebär att frågorna ställts i olika ordning och att följdfrågor ställts. Utrymme har lämnats åt informanterna att fördjupa sig i de aspekter de själva anser viktiga givet intervjuens intresseområde. Intervjuerna styrdes alltså till viss del utifrån intervjuguiden, men under varje tema fanns relativt stor frihet för både oss som intervjuare och informanten/informanterna att göra utvikningar och komma in på sidospår. Detta var en del i en strävan från vår sida att få så rika beskrivningar som möjligt²⁷⁸. Alla intervjuer avslutades med en helt öppen fråga som gav informanten möjlighet att lyfta sådant som inte kommit upp

²⁷⁶ Se ex. Johannessen & Tufte (2007), Denscombe (2011)

²⁷⁷ Se ex. Dalen (2015), Bryman (2002)

²⁷⁸ Dalen (2015)

under respektive tema. Intervjuguiden har hela tiden varit ett levande dokument, som utvärderats, reviderats och justerats under resans gång. Temana har justerats utifrån faktorer som aktualitet och vem informanten är. Generaliserade intervjuguiden för intervjuerna på landstinget återfinns som *Bilaga 1* och *2*, och ger en bild av vilka teman och frågor som behandlades vid en typisk intervju.

Intervjuerna dokumenterades i de flesta fall med hjälp av ljudupptagning, samtidigt som anteckningar förts parallellt under intervjun. Ljudupptagningarna har sedan omarbetats till text. Somliga har transkriberats ordagrant medan andra bara sammanfattats skriftligen. Det senare har skett då den empiri intervjun genererat bedömts som mindre central, eller då det inte framställt som nödvändigt att i ett senare skede använda direkta citat hämtade från intervjun. Vid ett tillfälle fungerade inte inspelningsutrustningen och en skriftlig sammanfattning av intervjun gjordes då omedelbart efter intervjutillfället. Det fanns också andra tillfällen då ljudupptagning inte skedde – antingen för att intervjupersonen ej ville bli inspelad, eller för att samtalsmiljön inte lämpade sig för inspelning. Vid dessa tillfällen fördes då istället noggranna anteckningar under intervjun som bearbetades strax därefter.

I samband med flera av intervjuerna genomfördes också observationer²⁷⁹ av informanternas dagliga arbete. Dessa genomfördes för att på ytterligare ett sätt undersöka hur Cosmic används i och påverkar arbetsvardagen i vårdorganisationen. De kan karaktäriseras som deltagande observationer då vi inte deltog i den vardagliga verksamheten

²⁷⁹ Johannessen & Tufte (2007)

på vårdenheterna i någon mer omfattande utsträckning, utan endast gjorde kortare gästspel i vårdvardagen.²⁸⁰ Vid observationerna samtalande vi och interagerade med vårdpersonalen, men vi var inte deltagare i verksamheten och vår roll som forskare var klargjord för alla inblandade. Observationerna genomfördes dels vid ett läkarbesök, dels vid olika telefonmottagningar på vårdcentralerna. Observationerna dokumenterades med skriftliga anteckningar för hand, vilka bearbetades i efterhand. Här hade vi stor nytta av att vi vid flertalet observationer var två forskare, vilket gjorde att dokumentationen av observationerna blev fylligare och mer nyanserad.

Vid flertalet av intervjuerna har även systemstudier genomförts.²⁸¹ Det har gått till så att informanten genomför vissa moment i IT-systemet (i vårt fall Cosmic) under det att forskaren ”tittar över axeln” på informanten och följer med i vad som händer på skärmen. Informanten och forskaren samtalar under tiden om det som sker i IT-systemet och om svårigheter och möjligheter i interaktionen mellan system och användare. Dessa systemstudier har dokumenterats med hjälp av såväl ljudupptagningar som fältanteckningar.

3.8 Metoder vid Delstudie III – Försäkringskassan

I den andra fallstudien studerades digitaliseringsprocesser inom Försäkringskassan. Här var det till skillnad från studien på landstinget inte ett specifikt införandeprojekt som analyserades, utan istället ville

²⁸⁰ Johannessen & Tufte (2007)

²⁸¹ Diskussioner kring denna typ av forskningsmetodik finns i användbarhetslitteratur, se ex. Lagsten (2009)

jag få en mer övergripande bild av myndighetens arbete med utveckling mot e-förvaltning. Studien inleddes med ett intresse för e-legitimationens roll i Försäkringskassans arbete i centrum, men under studiens gång kom fokus för mig att allt mer ligga på tre områden av digitalisering inom Försäkringskassan: myndighetens e-tjänster, samordning av elektronisk information mellan myndigheter samt automatisering av processer och beslut.

3.8.1 Fallets avgränsningar

Fallstudien på Försäkringskassan genomfördes mellan hösten 2013 och sommaren 2014, under knappt ett års tid. Omfattningen av studien är sett till antalet informanter avsevärt mindre än den första fallstudien. Informanterna består framför allt av chefer på olika nivåer inom myndigheten. Trots upprepade försök att få till stånd intervjuer eller fokusgrupper med handläggare inom Försäkringskassan, så möjliggjordes inte detta inom ramen för vår studie. Vid sidan av intervjuerna har även styrdokument för myndigheten studerats.

Fokus i empirigenereringen har i detta fall legat på att finna värden kopplade till digitaliseringen. Jag har strävat efter att försöka förstå vilken syn på digitalisering som finns inom organisationen. Intervjuerna har behandlat två huvudspår: dels hur utvecklingen mot e-förvaltning förstås och motiveras, dels vilka konkreta avtryck digitaliseringen gör i vardagen för såväl medarbetare på myndigheten som för medborgarna.

Fallets avgränsningar har varit av flera slag – studien har avgränsats tidsmässigt, organisatoriskt och informantmässigt. De tidsmässiga gränserna innebär att fallet avgränsats till att gälla den tidsperiod som studien pågick – studien var alltså inte retrospektiv som studien i

landstinget delvis var, utan jag intresserade mig bara för bilden av digitalisering på myndigheten hösten 2013 – sommaren 2014. Den organisatoriska avgränsningen innebär att det bara är Försäkringskassan som studerats, med undantag för de studerade regleringsbrevet som utges av Regeringen. Till skillnad från Cosmic-studien har alltså inte några utomstående aktörer studerats. Den informantmässiga avgränsningen består i att urvalet av intervjupersoner begränsats till IT-medarbetare och chefer på olika nivåer inom myndigheten.

3.8.2 Fallstudiens utformning

Fallstudien på Försäkringskassan har utgjorts av dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner. Studien har vägletts dels av resultat från tidigare empiriska studier (landstingsstudien) samt dels av avhandlingens teoretiska ramverk. Jag har alltså ägnat mig åt ett riktat sökande som beskrivs ovan. I generering och (påbörjad) analys av det empiriska materialet har jag letat efter och fokuserat på uppgifter framförallt kring följande två teman:

- Föreställningar, förväntningar och förhållningssätt på/till IT och användning av IT inom myndigheten.
- Synsätt, rutiner och organisering som berör centrala värden i den offentliga förvaltningen (såsom de beskrivs i kapitel två) – hur kommer dessa till uttryck i digitaliseringsprocesser på myndigheten?

Nedan beskrivs dels ***vilka*** olika källor som använts i studien, dels vilken ***funktion*** dessa haft i delstudien. Studierna av de olika källorna har inte skett var för sig, utan integrerat tidsmässigt samt omlott med läsning av tidigare forskning och teori.

3.8.2.1 Dokumentstudier

För att kunna relatera resultaten från Försäkringskassan till aktuella nationella policyer, och se vilka länkar som finns däremellan har nationella policydokument studerats, vilket redogjorts för i ett eget stycke i metodkapitlet. Vid läsningen av dokumenten har jag dels sökt efter mål formulerade kring myndigheters IT-användning, dels efter vilka effekter eller vinster som digitaliseringen av det offentliga väntas ge.

För att få en bredare bild av Försäkringskassan som organisation och kunna ge en fylligare bild av myndigheten, samt för att kunna spegla informanternas svar i en mer formell beskrivning av myndigheten, har jag också studerat officiella dokument knutna till Försäkringskassan. De dokument som huvudsakligen studerats är:

- Regleringsbrev 2013
- Regleringsbrev 2014
- Årsredovisning 2013
- Årsredovisning 2014
- Socialförsäkringen i siffror 2015, utges av Försäkringskassan
- Informationstexter på Försäkringskassans webbplats.

Vid läsningen av dokumenten har fokus framför allt varit på att finna nyckelpassager kopplade till de två teman som angetts ovan.

3.8.2.2 Intervjuer

Samtliga intervjuer på Försäkringskassan har, som beskrivits ovan, utförts tillsammans med en annan doktorand. Vi har haft delvis gemensamma, delvis skilda intressen kring Försäkringskassan och IT. Därför har intervjuerna innehållit flera olika teman kopplade till IT- och organisationsutveckling, där jag sedan har lämnat det genererade material som inte sammanfaller med avhandlingens syfte och analys-

fokus därhän. Totalt har fyra individuella intervjuer och en fokusgrupp genomförts inom ramen för delstudien. Dessa listas i *Tabell 6* nedan.

Tabell 6: Intervjuer som genomförts på Försäkringskassan

Aktivitet	Plats	Roll	Datum	Kommentar
Intervju	-	Infrastrukturansvarig på Försäkringskassans IT-avdelning, 2013-10-14	2013-10-14	Via e-post. Infrastrukturansvarig deltog även i fokusgruppen i Sundsvall 2013-11-19
Intervju	Försäkringskassans huvudkontor, Stockholm	IT-direktör	2013-10-15	
Fokusgrupp	Försäkringskassans IT-avdelning, Sundsvall	Säkerhets-specialist Infrastrukturansvarig m.fl. medarbetare	2013-11-19	Fokusgrupp under en heldag med flera medarbetare på Försäkringskassans IT-avdelning

Intervju	Ett av Försäkringskassans Kundcenter, Stockholm	Områdeschef Kundcenter	2014-03-03	
Intervju	Stockholm	Verksamhetsområdeschef (VO-chef) för avdelningen Digitala kanaler	2014-06-05	

När det gäller urval av intervjupersoner, så har vi genomfört intervjuer med några nyckelpersoner som valts ut genom en typ av snöbollsurval.²⁸² Vi inledde med att göra en intervju med myndighetens IT-direktör, som gav oss förslag på nya personer att kontakta osv. Det har varit svårt att få kontakt med de handläggare som jobbar på Försäkringskassan Kundcenter som beskrivs ovan, vilka jag gärna skulle ha intervjuat med tanke på avhandlingens fokus på digitaliseringens betydelse för legitimitet. Arbetsmiljön för handläggarna på Kundcenter torde i stor utsträckning präglas av myndighetens digitaliseringsprocesser, samtidigt som de står för en stor andel av Försäkringskassans kontakter med medborgarna. Flertalet Kundcenter har kontaktats vid flertalet tillfällen, men de har alla tackat nej till att låta

²⁸² Esaiasson m.fl. (2007)

oss intervjuar handläggare då de upplever sig vara mycket hårt belastade. Bland dem som vi har intervjuat återfinns dock en områdeschef för ett Kundcenter. Det perspektiv på digitaliseringen som fångats i delstudien blir med anledning av detta mer av ett ovanifrånperspektiv, och till skillnad från i landstingsfallet har här inte användningen av de aktuella IT-lösningarna studerats.

Intervjuerna har liksom i fallstudien på landstinget varit semistrukturerade, vilket innebär att de har baserats på en intervjuguide med teman och öppna frågor.²⁸³ Intervjuguiden har anpassats efter intervjusituationen vilket innebär att frågorna ställts i olika ordning och att följdfrågor ställts. Utrymme har lämnats åt informanterna att fördjupa sig i de aspekter de själva anser viktiga givet intervjuens intresseområde, detta för att söka fånga de intervjuades uppfattningar om samt förståelse och tolkningar av digitaliseringsprocesserna på myndigheten. Intervjuerna styrdes alltså till viss del utifrån intervjuguiden, men under varje tema fanns relativt stor frihet för både oss som intervjuare och informanten/informanterna att göra utvecklingar och komma in på sidospår. Vi avslutade också alla intervjuer med en helt öppen fråga som gav informanten möjlighet att lyfta sådant som inte kommit upp under respektive tema. Intervjuguiden har hela tiden varit ett levande dokument, som utvärderats, reviderats och justerats under resans gång. Temana har justerats utifrån faktorer som aktualitet och vem informanten är. En generaliserad intervjuguide för intervjuerna på Försäkringskassan återfinns som *Bilaga 3*, och ger en bild av vilka teman och frågor som behandlades vid en typisk intervju på myndigheten.

²⁸³ Se ex. Dalen (2015), Bryman (2002)

De intervjuer som genomfördes ansikte mot ansikte (till skillnad från en tidig intervju som gjordes via e-post) dokumenterades med hjälp av ljudupptagning, samtidigt som anteckningar förts parallellt under intervjun. Ljudupptagningarna har samtliga transkriberats ordagrant.

3.9 Kritisk diskussion om fallstudiernas metoder

Båda fallstudierna har som diskuterats ovan en konstruktivistisk utgångspunkt och en tolkande ansats. En övergripande målsättning för båda fallstudierna har varit att finna värden kopplade till och tolkningar av digitalisering i organisationerna. De huvudsakliga metoderna för att finna tolkningar har som beskrivits varit intervjuer och observationer av olika slag. Nedan diskuteras förtjänster och utmaningar med de valda metoderna – dessa varierar också delvis mellan fallstudierna.

3.9.1 Närhet och distans till empirin

Den stora förtjänsten med intervjuer och observationer som metoder är möjligheten att som forskare komma nära empirin. Detta har framförallt framträtt tydligt i Cosmic-studien, som genomfördes under en längre tidsperiod och med en återkommande interaktion mellan forskare och fallstudieorganisation.

Vi kan förvisso anlägga ett tolkande perspektiv även vid dokumentstudier, och i texter av olika slag söka efter aktörers förståelse och tolkningar. Texter har dock den begränsningen att de i mångt och mycket är en kanal för envägs kommunikation. Observationer och intervjuer ger upphov till en annan dynamik. Att som forskare befinna sig fysiskt i den studerade organisationen ger närhet till det

studerade, och även möjlighet till interaktivitet.²⁸⁴ Att komma nära den studerade organisationen är ett sätt att finna tolkningar, men kan också underlätta för forskaren att ge ett konstruktivt och i någon mening nyttigt bidrag till den studerade organisationen så som diskuteras ovan.

Som beskrivits fanns det en variation i närhet till och interaktion med den studerade organisationen i de två olika fallstudierna. Närheten var större i den första fallstudien på landstinget än i den andra på Försäkringskassan. I fallstudien på landstinget bidrog närheten till organisationen till att ett rikt empiriskt material genererades, och även att återkoppling av forskningsresultat kunde ske på ett konstruktivt sätt.

Samtidigt finns det också risker med ”nyttig” forskning och närhet till de studerade²⁸⁵ – som att presentationen av forskningsresultat anpassas för att forskaren inte vill stöta sig med aktörer i den studerade organisationen, eller att forskaren kommer så nära de studerade aktörerna att hon själv blir en aktör och upphör att vara forskare. En brist på distans till den studerade organisationen kan också bidra till en omedvetenhet om t.ex. större samhälleliga skeenden som påverkar den studerade kontexten.²⁸⁶ Min egen tolkning är dock den att studien i landstinget framförallt påverkades positivt av den närhet som där uppnåddes. I fallstudien på Försäkringskassan kan den större distansen till organisationen och verksamheten ha underlättat det mer över-

²⁸⁴ Rapley (2004)

²⁸⁵ Repstad (2007)

²⁸⁶ Repstad (2007)

gripande grepp som där tas om de empiriska resultaten – i denna fallstudie är det de stora dragen i myndighetens digitalisering som fångas, beskrivs och analyseras.

3.9.2 Risken för intervjuareffekter

Empirigenereringstillfällena är då de involverar rörliga källor (individer och sociala sammanhang) omöjliga att på förhand helt planera och kontrollera. Den typ av metoder som använts i den aktuella studien kräver närvaro av forskaren och en öppenhet och en flexibilitet för det oväntade och för nya möjligheter som plötsligt kan öppna sig.²⁸⁷

Jag talar om empirigenerering och inte empiriinsamling då jag menar att forskaren bidrar till de empiriska resultaten, de genereras alltså snarare än att de hämtas.²⁸⁸ Detta blir tydligt när det gäller intervjuer. När jag intervjuar en person är givetvis den information jag får i mycket hög grad beroende av mig själv. Det är jag som har fördefinerat vilka teman intervjun kommer att beröra, och det är jag som formulerar frågorna. I intervjusituationer finns risken för att så kallade intervjuareffekter uppkommer.²⁸⁹ Begreppet intervjuareffekt syftar till att den som intervjuar oavsiktligt kan påverka informantens svar.²⁹⁰ Ett exempel på hur sådan påverkan kan ske är genom att ledande frågor ställs. Ett annat exempel är att intervjuaren använder sig av en viss yrkesjargong, som ett akademiskt språkbruk, vilket kan

²⁸⁷ Dalen (2015)

²⁸⁸ Se ex. Gummeson (2000)

²⁸⁹ Bryman (2002)

²⁹⁰ Kvale & Brinkmann (2009), Bryman (2002)

leda till att informanten missförstår frågeställningar.²⁹¹ Vanligt förekommande vid intervjuer är också att informanter svarar på ett sätt som upplevs socialt accepterat, det vill säga att informanten anpassar sin utsaga i enlighet med vad hon tror att intervjuaren vill höra.²⁹² Givetvis har vi i intervjusituationerna försökt undvika att intervjuareffekter uppstår, genom att vara insatta i ämnet, öppna, ödmjuka etc.²⁹³ Dock skulle jag vilja hävda att det är omöjligt att med säkerhet helt eliminera risken att intervjuareffekter uppstår. Bara det förhållande att jag som intervjuare finns där som fysisk person, representerande ett yrke, tillhörande en genusifierad grupp, med en specifik klassbakgrund, med vissa yttre attribut samt verkar ha en viss etnisk tillhörighet och tillhöra en särskild generation kan påverka intervjusituationen och de resultat som samtalet ger.²⁹⁴

I fallstudierna har vi också vid flertalet intervjuer varit två forskare som tillsammans genomfört intervjuerna, och vid några tillfällen har även intervjupersonerna varit flera. Det bidrar till att de dynamiska sociala processer som är förknippade med intervjusituationen blir än mer komplexa. Att vara två intervjuare kan ha både fördelar och nackdelar. I själva intervjusituationen har jag upplevt det som positivt att vara två intervjuare framförallt då det bidrar till att inga viktiga teman ”kommer bort” i intervjusituationen. Dessutom är min erfarenhet att det kan vara lättare att ställa relevanta följdfrågor när intervjuarna i samspel kan ”hjälpas åt” att ställa frågor och lyssna.

²⁹¹ Bryman (2002)

²⁹² Bryman (2002)

²⁹³ Kvale & Brinkmann (2009)

²⁹⁴ Dalen (2015)

Därutöver är det också en fördel att intervjuarna efter intervjun tillsammans kan dryfta vad som framkom i samtalet och spegla sina tolkningar mot varandra.²⁹⁵ En nackdel med att vara två intervjuare kan vara att informanten upplever sig vara i minoritet, vilket kan vara särskilt negativt för samtalsdynamiken om intervjun handlar om ämnen som är känsliga för informanten.²⁹⁶

3.9.3 Att skilja på forskarens och empirins tolkningar

I fallstudierna och i analysarbetet har jag arbetat med friläggande och tilldelande tolkning.²⁹⁷ Friläggande tolkning är när jag exempelvis mera direkt återger intervjupersoners tankar om olika fenomen; jag frilägger därmed intervjupersoners tolkningar. Vid tilldelande tolkning bidrar jag med mina perspektiv och bygger vidare på materialet med inspiration från teori, andra studier etc. Här föreligger utmaningar som handlar om att skilja informanternas tolkningar från forskarens. Detta gäller i båda riktningarna. Dels krävs en medvetenhet för att inte göra informanternas tolkningar till mina egna: det gäller att särskilja empiriska kontra analytiska begrepp och kategoriseringar. Dels handlar det om att jag som forskare kan komma att färga materialet då jag kommer nära det studerade.

I växelspelet mellan forskare och studiesubjekt sker alltid en viss ömsesidig påverkan. Inom samhällsvetenskaplig forskning torde det vara ytterst svårt att studera ett fenomen utan att samtidigt påverka detta i någon utsträckning. I en interaktiv forskningsprocess, där vikt

²⁹⁵ Se även Repstad (2007)

²⁹⁶ Repstad (2007)

²⁹⁷ Ödman (1979)

läggs vid ett pågående samspel mellan forskaren och det studerade, ökar sannolikheten för sådan påverkan. För att ta ett exempel: När jag som forskare samtalar med exempelvis tjänstemännen på central nivå i LiÖ om mina forskningsresultat och hur man skulle kunna analysera dessa vetenskapligt, finns möjligheten att detta samtal kommer att bidra till att utvecklingsarbetet med Cosmic tar en annan väg än vad det annars skulle ha gjort. Samtidigt fortsätter jag att studera processen, och kan alltså hamna i en situation där jag studerar en process jag själv har bidragit till. Men som jag antydde ovan så finns denna påverkan i de flesta forskningssammanhang, och är svår att undvika. Att som forskare göra avtryck i en studerad organisation är, som diskuterats tidigare i metodkapitlet, inte heller något som vi nödvändigtvis vill eller behöver undvika.

3.9.4 Utmaningar kring att sätta gränser i samband med det konstruktivistiska angreppssättet

Den här studien har en konstruktivistisk forskningsansats som innebär att verkligheten ses som en konstruktion som skapas och åter-skapas i interaktionen mellan individer, strukturer och det materiella.²⁹⁸ När vi möter varandra i vardagen och när vi handlar så skapar vi tillsammans vårt samhälle och vår sociala verklighet. Jag tolkar den konstruktivistiska ansatsen som att vi som forskare inte letar efter en sanning, utan istället lägger vikt vid att finna, beskriva och analysera de tolkningar som olika aktörer har av ett specifikt fenomen. Ett exempel är att systemet Cosmic består av både tekniska och sociala komponenter. Från en konstruktivistisk synpunkt betraktar vi alltså inte systemet som ”bara ett IT-system”. Dels är själva mjukva-

²⁹⁸ Berger & Luckmann (1967)

ran Cosmic skapad av människor, och alltså i allra högsta grad konstruerad i en social kontext. Dels skapas Cosmic varje dag när IT-systemet används, pratas om och tilldelas en roll i landstinget – vi kommer att återkomma till detta på flera sätt i den fortsatta framställningen av empirin och i analyserna.

Avgränsningsproblem är alltid centrala i forskningsdesign, och det konstruktivistiska synsättet förefaller innebära särskilda utmaningar. Detta då så många faktorer skulle kunna spela in och spela roll som förklaringsgrund. Det är inte bara tidsperspektivet som ska vägas in (frågan om när i tid en process börjar och/eller slutar), utan också frågan om hur omfattande den betydelsefulla kontexten kan förutsättas vara. I avhandlingens fallstudier har jag upplevt denna gränsdragning som mycket svår. Ett exempel är följande: Fallstudien om Försäkringskassan rör en svensk statlig myndighet, men det finns policydokument på EU-nivå kring IT-utveckling i offentlig sektor. Jag har då behövt reflektera kring i vilken mån dessa är relevanta för konstruktionen av exempelvis e-tjänster i Försäkringskassans verksamhet.

3.10 Avslutningsvis

I kapitlet har jag fördjupat mig i hur ett tolkande, konstruktivistiskt förhållningssätt kan realiseras i fallstudier av digitalisering i offentliga organisationer. Vidare har jag beskrivit vilka metoder som använts i avhandlingens delstudier, och vilka effekter och konsekvenser dessa metoder kan få för empirigenereringen. I nästa kapitel följer den empiriska framställning som grundas i den första av de tre genomförda delstudierna – den som rör nationella policyer om e-förvaltning.

KAPITEL 4:

DIGITALISERINGENS VÄRDEN I DE POLITISKA MÅLEN FÖR SVENSK E-FÖRVALTNING

I avhandlingens inledande kapitel har studiens problemområde, syfte, frågeställningar, teoretiska ramverk samt metoder för empiri-generering och analys presenterats. I detta kapitel kommer den första forskningsfrågan, "Vilka värden relateras till digitalisering i de nationella policydokumenten kring svensk e-förvaltning?", att belysas och besvaras. Det görs genom att centrala, och för de re-spektive fallstudierna relevanta, policydokument presenteras och diskuteras med fokus på vilka värden som i dessa relateras till digita-liseringen av den offentliga förvaltningen.

4.1 Introduktion

I detta kapitel analyseras dokument som återspeglar de politiska vil-jerinriktningarna på nationell nivå kring e-förvaltning. Begreppet e-förvaltning förstås i de studerade dokumenten i stort i enlighet med följande definition, hämtad från ett av E-delegationens betänkanden:

*"Begreppet e-förvaltning definieras som verksamhetsutveck-ling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska för-ändringar och nya kompetenser."*²⁹⁹

²⁹⁹ SOU 2013:75, s. 18

I kapitlet lyfts fram vilka mål som har formulerats i policydokument kring e-förvaltning i Sverige, vilka fördelar som digitaliseringen förväntas medföra samt hur vägen mot den digitaliserade förvaltningen enligt de nationella policyerna bör gestalta sig. Att på detta sätt fokusera på förväntningar och mål är ett sätt att frilägga de värden som guidar digitaliseringen³⁰⁰.

Då kapitlet fokuserar på visioner och värden kring e-förvaltning beskrivs alltså inte nödvändigtvis hur det *är*, utan här speglas nationella aktörers (politiska organ och myndigheter) bild av hur den *önskvärda utvecklingen* ser ut. Syftet med kapitlet är att ge en bild av i vilken typ av värdekontext som utvecklingen mot e-förvaltning äger rum. Kapitlet ger därmed också en bakgrund och inramning till de följande empirikapitlen där resultaten från fallstudierna analyseras.

En övergripande iakttagelse som är värd att notera är att det finns en stor grad av samstämmighet mellan vilka värden som förs fram som viktiga i dels de nationella policyerna, dels de organisationer där de två fallstudierna genomförts. Detta indikerar att det, i samstämmighet med vad som diskuterats i teorikapitlet, finns en slags kärna av värden som kan kopplas samman med utvecklingen mot e-förvaltning. Därför kan det vara frestande att hävda att de nationella policyerna satt agendan för den pågående digitaliseringen, och att offentliga organisationers e-förvaltningsarbete ”bara” utgör en slags implementering av visionerna i de nationella policyerna. Men i sådana resonemang bör ett stort mått av försiktighet vidtas. Det är nämligen svårt att avgöra – och inte heller i fokus för denna studie – om det verklig-

³⁰⁰ Hedström (2007)

en handlar om en top-down-implementering. Det är en delikat uppgift att avgöra vem som smittar vem med idéer och uttryck – sådan ”smittspridning” kan ske i båda riktningar och i en växelverkan. Det finns heller inga vattentäta skott mellan beslutsfattare och implementerare när det handlar om e-förvaltning. Exempelvis utgörs E-delegationen – en delmängd av dess utlåtanden analyseras i detta kapitel – av bland annat flertalet generaldirektörer för statliga myndigheter.

Svenska IT-policyer har funnits sedan mitten av 1990-talet.³⁰¹ Här har ett urval gjorts – kapitlet inkluderar policydokument som varit gällande under den tidsperiod då de två fallstudierna genomförts. Den första fallstudien inleddes 2008 och den andra avslutades 2014. Därför är de texter som diskuteras i kapitlet publicerade mellan 2006 och 2013.

Kapitlet innehåller efter denna introduktion tre delar. Först kommer en del där nationella målsättningar för e-förvaltning mer generellt behandlas. De dokument som där tas upp till diskussion är:

Tabell 7: Studerade e-förvaltningspolicyer

Titel	Typ av dokument, beteckning	År
<i>År 2010 ska Sverige ha världens enklaste förvaltning</i>	Pressmeddelande, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2008-01-24	2008

³⁰¹ Johansson (1997), Wihlborg (2000)

<i>Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning</i>	Regeringens handlingsplan, Regeringskansliet	2008
<i>Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2009:86	2009
<i>Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte</i>	Lag, SFS 2003:770	2003
<i>Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt</i>	Regeringens proposition, Prop. 2009/10:175	2009
<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:20	2010
<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Under konstruktion – framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:62	2010
<i>It i människans tjänst – en</i>	Regeringens agenda, Rege-	2011

<i>digital agenda för Sverige</i>	ringskansliet, Näringsdepartementet, N2011.12	
<i>E-förvaltningsarbetet i staten</i>	Informationstext på regeringens webbplats, Informationen hämtad 110203	2011
<i>Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning</i>	Regeringens strategi, Regeringskansliet, Näringsdepartementet, N2012.37	2012
<i>Organisering av framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2013:75	2013

Därefter kommer en del som mer specifikt behandlar visioner för e-förvaltning i vården, e-hälsa, då en av fallstudierna handlar om detta område. Dessa visioner analyseras då de är relevanta som en bakgrundsteckning till resultaten från fallstudien på landstinget. De dokument som behandlas i denna del av kapitlet är:

Tabell 8: Studerade policyer om e-hälsa

Titel	Typ av dokument, beteckning	År
<i>Nationell IT-strategi för vård och omsorg</i>	Regeringsskrivelse, Skr 2005/06:139	2006

<i>Nationell IT-strategi – tillgänglig och säker information inom vård och omsorg, Lägesrapport 2008</i>	Lägesrapport, Socialdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen	2008
<i>Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg</i>	Strategi, Socialdepartementet	2010
<i>Patientdatalag</i>	Lag, SFS 2008:355	2008
<i>Lagrådsremiss om ny patientdatalag</i>	Pressmeddelande, Socialdepartementet	2008
<i>Informationshantering och journalföring – nya krav på informationssäkerhet i vården</i>	Informationstext, Broschyr, Socialstyrelsen	2008

Den sista delen i kapitlet sammanfattar vilka värden kring digitalisering som lyfts fram i de studerade policydokumenten – här sker en summering av de iakttagelser som görs i kapitlet.

4.2 Nationella mål för e-förvaltning

I januari 2008 presenterade dåvarande kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell (kd) regeringens handlingsplan för en ”modern e-förvaltning”.³⁰² Det övergripande mål som handlingsplanen presenterade var att det ska bli ”så enkelt som möjligt för så många som möjligt”³⁰³ – ett centralt värde är sålunda *enkelhet*. Syftet med handlingsplanen var att genom IT underlätta allmänhetens kontakter med myndigheter, både genom att myndigheter ska använda sig strategiskt av IT men också genom att organisera arbetet inom förvaltningen på ett delvis nytt sätt. Som skäl anges både att satsningen på e-förvaltning är ett sätt att försöka leva upp till allmänhetens förväntningar och att den offentliga förvaltningen har ett särskilt ansvar för att stödja och/eller leda utvecklingen på IT-området.³⁰⁴

*”Förvaltningen påverkar medborgarna, näringslivet och övriga delar av samhället på många plan och måste därför stödja och ibland även leda utvecklingen på olika områden. Förvaltningspolitiken måste gå hand i hand med näringspolitiken och andra politikområden.”*³⁰⁵

I mars 2009 tillsatte regeringen en delegation för e-förvaltning, E-delegationen, med uppdrag ”att stärka samordningen av myndigheternas utvecklingsarbete”.³⁰⁶ I sitt första delbetänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* argumenterar delegationen för att arbetet med e-förvaltning rör samhällets ”samlade utveck-

³⁰² Finansdepartementet (2008)

³⁰³ Regeringskansliet (2008), s. 5

³⁰⁴ Regeringskansliet (2008), Finansdepartementet (2008)

³⁰⁵ Regeringskansliet (2008), s. 3

³⁰⁶ Regeringskansliet (n.d.), hämtat 110203

ingsförmåga och innovationskraft”³⁰⁷. Delegationen menar att en väl fungerande e-förvaltning kan ha stora positiva effekter för hela samhället:

*”Genom att fokusera på det omgivande samhällets behov kan mål som att reducera företagens administrativa börda och förenkla medborgarnas vardag uppnås. E-förvaltning bör alltså inte längre betraktas som en intern angelägenhet för myndigheterna utan som något som har en stor potentiell påverkan på hela samhället.”*³⁰⁸

Återigen lyfts *enkelhet* fram som en betydelsefull målsättning. Som citatet ovan exemplifierar kopplas alltså visionerna kring e-förvaltning på nationell nivå i Sverige samman med samhällsutveckling och infrastruktur i stort, och en utveckling av e-förvaltningen ses som en investering för hela samhället. Generellt lyfts i de nationella dokumenten – jämte medborgare – företag fram som en betydelsefull målgrupp för e-förvaltning, vilket syns i flera av de citat som återges i detta kapitel. Givet avhandlingens syfte fokuserar dock analysen främst på de mål kring digitalisering som rör relationen till medborgarna, medan företagen som målgrupp lämnas därhän.

Andra centrala värden som lyfts fram i E-delegationens betänkande från 2009 är *tillgänglighet* och *samverkan*. Tillgänglighet i bemärkelser att förvaltningen i samband med dess digitalisering ska bli mer tillgänglig för medborgaren, och samverkan i betydelsen att offentliga organisationer automatiskt ska kunna dela elektronisk informat-

³⁰⁷ SOU 2009:86, s. 12

³⁰⁸ SOU 2009:86, s. 12

ion i tillämpliga fall.³⁰⁹ Dessutom lyfts i betänkandet också begreppet *rättssäkerhet* fram, detta när användandet av e-legitimation diskuteras. Begreppet används då för att beskriva att det måste säkerställas att behandlingen av personuppgifter sker på ett rättssäkert sätt.³¹⁰

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt från 2009*³¹¹, fastställde regeringen det övergripande syftet med digitaliseringen av den svenska statsförvaltningen:

*”E-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare, förvaltningen och samhället som helhet. Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka.”*³¹²

Här lyfts alltså dels kostnadseffektivitet, dels öppenhet/transparens och dels tillgänglighet fram som viktiga målsättningar för e-förvaltningen. Propositionen talar om tillgänglighet i olika bemärkelser. I en bemärkelse handlar det om att förvaltningen ska vara tillgänglig för medborgarna, och att digitaliseringen kan bidra till det:

*”En viktig utgångspunkt är att IT och e-tjänster ska användas för att förbättra tillgängligheten till förvaltningen för medborgare och företag, oberoende av t.ex. bostadsort, verksamhetsort, ålder eller funktionsnedsättning.”*³¹³

³⁰⁹ SOU 2009:86

³¹⁰ SOU 2009:86

³¹¹ Prop. 2009/10:175

³¹² Prop. 2009/10:175, s. 66

³¹³ Prop. 2009/10:175, s. 69

I en annan bemärkelse handlar tillgängligheten om att andra aktörer än statliga ska kunna använda sig av förvaltningens information och e-tjänster:

*”Genom att tillhandahålla myndigheters information och e-tjänster i standardiserade format, bör företag och ideella organisationer på ett enkelt sätt kunna använda informationen och tjänsterna för utveckling av egna tjänster till medborgare och företag. Dessa tjänster kan komplettera förvaltningens utbud av tjänster och tillgodose de olika behov som finns i samhället.”*³¹⁴

Propositionen argumenterar för att behandlandet av offentlig information och offentliga e-tjänster som allmänna tillgångar – som kan nyttjas även av icke-offentliga aktörer – är ett sätt för förvaltningen att bidra till utveckling och innovation i samhället som helhet.³¹⁵

Ytterligare två värden som tillmäts betydelse i propositionen i anknytning till utvecklingen mot e-förvaltning är *samverkan* och *säkerhet*. Elektronisk samverkan lyfts fram som ett viktigt utvecklingsområde – både då det gäller samverkan mellan olika offentliga organisationer och med icke-offentliga aktörer.³¹⁶ Värdet säkerhet diskuteras i samband med en passage som rör e-legitimationer:

”Statens långsiktiga försörjning av elektroniska legitimationer bör bygga på lösningar som utvecklas av marknaden. De bör uppfylla krav på hög säkerhet och tillgänglighet samt teknisk samverkansförmåga. Myndigheternas hantering av e-legiti-

³¹⁴ Prop. 2009/10:175, s. 67

³¹⁵ Prop. 2009/10:175

³¹⁶ Prop. 2009/10:175

mationer bör samordnas och styras i större utsträckning än vad som hittills varit fallet.”³¹⁷

2010 lägger E-delegationen fram sitt betänkande *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*, där målsättningen om enkelhet konkretiseras:

”Så enkelt som möjligt för så många som möjligt är regeringens mål för e-förvaltningen. Privatpersoner och företag ska med hjälp av en enkel, tillgänglig och inkluderande e-förvaltning kunna ta del av förvaltningens service. E-förvaltningen ska vara behovsdriven och se till privatpersoners och företags behov av enkla e-tjänster, och till förvaltningens behov av att effektivisera. Genom en stark samverkan mellan myndigheter och förvaltning ska utbudet av sammanhängande och för användaren enkla e-tjänster öka och dubbelarbete undvikas.”³¹⁸

Digitaliseringen ska alltså lösa flera olika typer av problem samtidigt – företag och medborgare ska uppleva att kontakterna med myndigheter går enkelt och smidigt, samtidigt som myndigheternas möjligheter att effektivisera sin verksamhet förväntas bli flera. Värden som lyfts fram i citatet ovan är *enkelhet, tillgänglighet och inkludering* – dessa värden ska känneteckna e-förvaltningen i relation till medborgarna. Ytterligare ett värde är *effektivitet*, som då nämns i sammanhanget att förvaltningen ska effektiviseras. *Samverkan* mellan aktörer i den offentliga sfären blir här ett viktigt verktyg – nödvändigt för att det ska bli enkelt för medborgaren och effektivt för myndigheterna.

³¹⁷ Prop. 2009/10:175, s. 70

³¹⁸ SOU 2010:20, s. 25

I betänkandet beskriver också E-delegationen de förväntningar medborgarna har på förvaltningen³¹⁹ – dessa förväntningar lyfts fram som en viktig motivering till digitaliseringen:

*”Teknikmognaden hos användarna ökar snabbt och leder till ökade förväntningar och krav på att det ska finnas e-tjänster för vanligt förekommande behov.”*³²⁰

I betänkandet beskrivs att medborgare efterfrågar ”kundorientering, enkelhet, tidsbesparing och tillgänglighet”³²¹ i sina kontakter med förvaltningen:

*”Det finns en efterfrågan på att förvaltningen ska agera sömlöst och myndighetsövergripande utifrån privatpersonernas process och att det ska vara lättare att identifiera vägen in till förvaltningen.”*³²²

E-delegationen menar att förväntningarna väckts med medborgarnas större IT- och internetvana, och då privata aktörer som exempelvis banker och e-handelsföretag kan erbjuda avancerade tjänster på webben.³²³ I betänkandet ges en rad specifika exempel på e-förvaltningslösningar som är önskvärda ur medborgarsynpunkt. Det handlar om att medborgare vill kunna lösa ärenden med självbetjäning via e-tjänster, att kommunikation med myndigheter ska kunna ske elektroniskt, att underlag i ärenden ska finnas tillgängliga elektroniskt och att uppgifter inte ska behöva anges mer än en gång när de borde kunna delas mellan myndigheter.³²⁴ Medborgarnas öns-

³¹⁹ SOU 2010:20

³²⁰ SOU 2010:20, s. 26

³²¹ SOU 2010:20, s. 26

³²² SOU 2010:20, s. 26

³²³ SOU 2010:20

³²⁴ SOU 2010:20

kemål om *kundorientering, enkelhet, tidsbesparing och tillgänglighet* lyfts i betänkandet fram som viktiga målsättningar. De kan ses som värden som bör vägleda digitaliseringen, och där ”tidsbesparing” i sammanhanget skulle kunna ses som en ekvivalent till värdet *effektivitet*.

Tillgänglighet till förvaltningen kan också handla om att medborgaren får möjlighet att möta offentliga organisationer genom flera olika typer av kanaler, bland annat genom sociala medier:

*”Användningen av sociala medier gör det enkelt och smidigt för enskilda att kontakta myndigheterna som i sin tur kan sprida information om sin verksamhet och ge service på ett sätt som når målgrupper som annars kan vara svåra att nå.”*³²⁵

Citatet ovan är hämtat från ett annat betänkande av E-delegationen som också publicerades 2010: *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Under konstruktion – framtidens e-förvaltning*.³²⁶ I betänkandet diskuteras också potentiella utmaningar rörande förvaltningens användning av sociala medier:

*”Myndigheternas användning av sociala medier är emellertid förenad med en hel del rättsliga krav. Eftersom sociala medier ofta är en ganska ny företeelse för myndigheterna kan kraven vara obekanta för dem eller svåra att urskilja.”*³²⁷

³²⁵ SOU 2010:62, s. 76

³²⁶ SOU 2010:62

³²⁷ SOU 2010:62, s. 76

2011 lanserade regeringen en ”Digital agenda” för Sverige, där de övergripande visionerna för hur Sverige (såväl myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner) ska använda sig av ”digitaliseringsens möjligheter” lades fram. Just fokuseringen på möjligheter tar plats i det nya mål för den svenska IT-politiken som presenteras i agendan, nämligen att:

”... Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter.”³²⁸

Det är alltså inga blygsamma ambitioner som regeringen här presenterar för IT-politiken. I agendan framhålls också Sverige i många avseenden som en framgångsrik IT-nation. Agendan fokuserar på fyra strategiska områden:

”Agendan pekar ut behov av insatser inom fyra strategiska områden med utgångspunkt i användarens perspektiv: lätt och säkert att använda, tjänster som skapar nytta, det behövs infrastruktur samt it:s roll för samhällsutvecklingen.”³²⁹

En vision som kommer till uttryck i agendan är att den på sikt ska bidra till att det finns ett rikt utbud av offentliga och privata e-tjänster i Sverige:

”Tjänster som är utvecklade för att hantera olika situationer i livet, från vaggan till graven.”³³⁰

Citatet – som knyter an till klassisk socialdemokratisk folkhemsretorik – pekar på en tydlig målsättning att bädda in e-förvaltningen i medborgarens vardag genom hela livet.

³²⁸ Regeringskansliet (2011), s. 6

³²⁹ Regeringskansliet (2011), s. 6

³³⁰ Regeringskansliet (2011), s. 26

Regeringen poängterar i agendan att det finns starka förväntningar på digitaliseringen av det offentliga:

”Digitaliseringen av samhället skapar en förväntan på att det offentliga ska kunna leverera tjänster på ett lika enkelt och effektivt sätt som privata tjänsteleverantörer.”³³¹

I likhet med i E-delegationens betänkande SOU 2010:20 ges här alltså uttryck för att det finns ett ”tryck” utifrån på förvaltningen att utveckla och förnya sina arbetssätt.

De värden om enkelhet och effektivitet som lyftes fram i betänkandet SOU 2010:20 återkommer även de i regeringens agenda. *Enkelhet* tas upp i relation till medborgerliga rättigheter och skyldigheter samt myndighetsservice:

”Regeringens övergripande mål för e-förvaltning är att e-förvaltningsarbetet ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service.”³³²

I anslutning till resonemanget om enkelhet framhålls också i agendan mål om *effektivitet* – digitaliseringens möjligheter ska nyttjas på så sätt att förvaltningen blir mer effektiv. Intentionen är att:

”En effektiv och serviceorienterad förvaltning med tydliga spelregler minskar kostnaderna för såväl medborgare som företag.”³³³

³³¹ Regeringskansliet (2011), s. 26

³³² Regeringskansliet (2011), s. 6-7

³³³ Regeringskansliet (2011), s. 13

Tillsammans med effektivitet lyfts alltså värden om *service* och *kostnadseffektivitet* fram. Effektiviteten ska bland annat uppnås genom att IT-användning kommer att bidra till att resurser kan allokeras till mer kvalificerade uppgifter inom förvaltningen.³³⁴

En bärande tanke i den digitala agendan är att det offentliga har ett speciellt ansvar för att digitaliseringens möjligheter ska tas tillvara på bästa sätt.³³⁵ Det finns flera argument för detta i agendan. Dels har offentliga organisationer en viktig roll som beställare av tjänster – myndigheter är ofta stora och viktiga kunder för privata IT-företag. Dels lyfter agendan fram att det offentliga har ett ansvar för att på olika sätt ge goda förutsättningar för utveckling av nya digitala tjänster, bl.a. genom att bidra till ny/utbyggd infrastruktur. Dels handlar det om de offentliga organisationernas interna digitalisering:

*”Det offentliga svarar också för att utveckla, effektivisera och göra den egna förvaltningen mer tillgänglig med hjälp av it.”*³³⁶

Den interna förvaltningens digitalisering skall således även ge positiva effekter och integreras i andra politiska mål. Bland annat pekas det ut att det offentliga också har en speciell skyldighet när det gäller att utöka det digitala innanförskapet, och följande citat anknyter till värdet *inkludering*:

*”Myndigheter och kommuner har dessutom ett särskilt ansvar för att vara förebilder och pådrivande i arbetet med att alla ska kunna använda it.”*³³⁷

³³⁴ Regeringskansliet (2011)

³³⁵ Regeringskansliet (2011)

³³⁶ Regeringskansliet (2011), s. 18

Den digitala agendan knyter även an till målen för den statliga förvaltningspolitiken överlag:

*”Det övergripande målet för den statliga förvaltningspolitiken, som formulerats i den förvaltningspolitiska propositionen, är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU- arbete. Elektronisk förvaltning ska bidra till detta mål.”*³³⁸

Agendan genomsyras tydligt av en stark tro på att detta är genomförbart: Digitaliseringen ska alltså bidra till, förutom enkelhet och effektivitet som nämnts ovan, *innovation, samverkan, rättssäkerhet, kvalitet, service och tillgänglighet*. Agendan blir också mer konkret kring hur detta ska ske:

*”Regeringen fortsätter arbetet med att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag där offentliga och privata aktörer ska ges bra förutsättningar för att skapa tjänster som, bland annat genom automatisering och självservice, möter människors och företags behov i olika situationer. Förvaltningen ska samverka kring delning och återanvändning av information för att åstadkomma minskat uppgiftslämnande för företagen, kommuner och privatpersoner.”*³³⁹

Här är värt att notera att regeringen lyfter fram minst tre viktiga områden som ska utvecklas inom e-förvaltning: e-tjänster, automatisering

³³⁷ Regeringskansliet (2011), s. 18

³³⁸ Regeringskansliet (2011), s. 22, propositionen som avses i citatet är Prop. 2009/10:175

³³⁹ Regeringskansliet (2011), s. 26

ring och digital samverkan. I följande empirikapitel ges exempel på hur dessa områden realiseras i offentliga organisationer.

För att ”bli bäst i världen”³⁴⁰ på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter, som diskuterades ovan, lanserade den svenska regeringen 2012 en strategi för digital samverkan inom förvaltningen: *Med medborgaren i centrum – för en digitalt samverkande statsförvaltning*³⁴¹. Regeringen menar i denna att:

*”Den svenska statsförvaltningen har varit framgångsrik i att använda it för att förenkla kontakterna med medborgarna och effektivisera myndigheternas verksamheter. Däremot har myndigheterna haft svårare att samverka kring de möjligheter till förenkling och effektivisering som it skapar.”*³⁴²

Även i strategin för digital samverkan framhålls således *enkelhet* och *effektivitet* som angelägna betydande värden i e-förvaltning.

Regeringen ansåg alltså att det behövdes ett strategiskt arbete för att utvidga den digitala samverkan mellan myndigheter. Tre övergripande mål anges i strategin³⁴³:

- En enklare vardag för medborgare
- Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten

Flera värden lyfts fram i målsättningarna: *enkelhet*, *öppenhet*, *innovation*, *delaktighet*, *kvalitet* och *effektivitet*, varav ”delaktighet” i

³⁴⁰ SOU 2013:75, s. 17

³⁴¹ Regeringskansliet (2012)

³⁴² Regeringskansliet (2012), s. 7

³⁴³ Regeringskansliet (2012)

sammanhanget kan ses som en synonym till värdet *inkludering*. I förordet till strategin skriver Anna-Karin Hatt, dåvarande IT- och energiminister, explicit om värden i anknytning till framtidens offentliga förvaltning:

”... förvaltningen ska underlätta vardagen för människor och företag. För att lyckas med det måste framtidens offentliga förvaltning bygga på tre centrala värden:

- *Enkelhet. De lösningar som utvecklas ska vara användarvänliga och enkla att använda.*
- *Öppenhet. Vi ska ta hjälp av det digitala för att stärka demokratin och öka transparensen och bidra till mer tillväxt genom öppna data.*
- *Innovationskraft. Myndigheter ska samverka mer med varandra och med kommuner, företag och andra organisationer för att låta fler delta i utvecklingen av innovativa digitala tjänster.”*³⁴⁴

I citatet lyfts flertalet värden fram. Förutom *enkelhet*, *öppenhet* och *innovation* framträder *demokrati*, *transparens*, *tillväxt* och *samverkan* som angelägna värden i samband med digitaliseringen. Värdena framhålls som både betydelsefulla i utvecklingen mot e-förvaltning och som värden som potentiellt kan stärkas av densamma.

Ett viktigt skäl som förs fram i strategin till varför elektronisk samverkan mellan myndigheter är betydelsefull är att uppgiftslämnandet från företag och privatpersoner ska minska. Det handlar alltså om att myndigheterna ska kunna hämta information elektroniskt från

³⁴⁴ Regeringskansliet (2012), förordet

varandra istället för att behöva fråga medborgaren om exempelvis inkomstuppgifter. Detta görs alltså i retoriken av omsorg om medborgaren, som inte ska tyngas med lika mycket administrativa bördor. Den givna invändningen här handlar om medborgarnas integritet och hur den ska skyddas. Denna invändning behandlas också i kort-het i strategin:

”En förutsättning för en hållbar utveckling av digitala tjänster är att individen kan känna tillit till att de uppgifter som rör henne eller honom hanteras med hög integritet och på ett rättssäkert sätt.”³⁴⁵

Men det som framförallt lyfts fram är hur e-tjänster ska underlätta medborgarnas vardag:

”Fler förvaltningsgemensamma digitala tjänster ska bidra till att förenkla vardagen för privatpersoner och företag. De ska utformas efter användarnas behov, vara enkla och säkra att använda, och vara lätta för medborgare att hitta.”³⁴⁶

Värden som förknippas med elektronisk samverkan är alltså bland annat *enkelhet* och *säkerhet*. Värt att nämna i sammanhanget är också att myndigheterna, enligt förordning,³⁴⁷ har en skyldighet att bidra till utvecklingen av ett ”säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen”³⁴⁸.

³⁴⁵ Regeringskansliet (2012) s. 13-14

³⁴⁶ Regeringskansliet (2012) s. 6

³⁴⁷ Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, SFS 2003:770

³⁴⁸ Regeringskansliet (2012) s. 7

4.2.1 Sammanfattning av digitaliseringens värden i de nationella policydokumenten kring e-förvaltning

I tabellen nedan presenteras de värden som visat sig framträda i de studerade nationella dokumenten. Några dokument som finns med i listan över studerade dokument har inte genomlysts i samma grad som övriga, utan framförallt använts som stöd i framställningen – för dessa lämnas kolumnen ”Värden som lyfts fram” tom.

Tabell 9: Sammanställning av värden i studerade e-förvaltningspolicyer

Värden som lyfts fram	Dokument	Typ av dokument, beteckning
	<i>År 2010 ska Sverige ha världens enklaste förvaltning</i>	Pressmeddelande, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 080124
Enkelhet	<i>Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning</i>	Regeringens handlingsplan, Regeringskansliet
Enkelhet Tillgänglighet Samverkan Rättssäkerhet	<i>Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2009:86

	<i>Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte</i>	Lag, SFS 2003:770
Kostnadseffektivitet Öppenhet/transparens Samverkan Säkerhet Tillgänglighet	<i>Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt</i>	Regeringens proposition, Prop. 2009/10:175
Enkelhet Tillgänglighet Inkludering Effektivitet Samverkan Kundorientering	<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:20
	<i>Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – Under konstruktion – framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2010:62
Enkelhet Effektivitet Service Kostnadseffektivitet	<i>It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige</i>	Regeringens agenda, Regeringskansliet, Näringsdepartemen-

Inkludering Innovation Samverkan Rättssäkerhet Kvalitet Service Tillgänglighet		tet, N2011.12
	<i>E-förvaltningsarbetet i staten</i>	Informationstext på regeringens webbplats, Informationen hämtad 110203
Enkelhet Effektivitet Säkerhet Öppenhet Innovation Inkludering Kvalitet Demokrati Transparens Tillväxt Samverkan	<i>Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning</i>	Regeringens strategi, Regeringskansliet, Näringsdepartementet, N2012.37
	<i>Organisering av framtidens e-förvaltning</i>	Betänkande av E-delegationen, SOU 2013:75

Sammanställningen i *Tabell 9* ovan tydliggör vilka värden som lyfts fram i respektive dokument, samtidigt som den ger en god överblick över alla de värden som hitintills presenterats och diskuterats i kapitlet. I kapitlets avslutande del diskuteras värdena mer ingående. I den diskussionen inkluderas de värden som återfinns i nationella policydokument rörande målsättningar kring IT i vården, vilka diskuteras i följande avsnitt.

4.3 Nationella målsättningar kring IT i vården

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kom 2004 överens om att upprätta en nära samverkan kring IT-utvecklingen inom vård och omsorg. 2005 tillsattes en nationell ledningsgrupp bestående av representanter från flera centrala aktörer. Dessa utarbetade tillsammans ett dokument som kallas *Nationell IT-strategi för vård och omsorg*.³⁴⁹ Strategin fastställdes 2006 dels genom beslut i Landstingsförbundets och Svenska Kommunförbundets styrelser, dels av regeringen. Efter strategins fastställande har alla landsting i Sverige beslutat att anta denna.³⁵⁰

Aktörerna skriver i förordet till strategin att de...

*”... gemensamt utarbetat och enats om grundläggande principer för nationell samverkan på IT-området för att stödja den fortsatta utvecklingen och förnyelsen av vård och omsorg.”*³⁵¹

³⁴⁹ Regeringskansliet (2005)

³⁵⁰ Socialdepartementet m.fl. (2008)

³⁵¹ Regeringskansliet (2005), s. 1

De argumenterar för att en sådan strategi är nödvändig för att nyttjandet av IT i vården ska bli mer produktivt. Genom att använda IT metodiskt kommer det bli lättare att tillhandahålla en säker, tillgänglig och effektiv vård.³⁵² *Säkerhet, tillgänglighet och effektivitet* är alltså viktiga värden i strategin.

Den övergripande vision som presenteras i strategin är följande:

”Med hjälp av ändamålsenliga IT-stöd får alla patienter god och säker vård och bra service. Vårdpersonalen kan ägna mer tid åt patienterna och anpassa vården till varje patients behov. IT används som ett strategiskt verktyg i alla delar av vården och de samlade vårdresurserna utnyttjas på ett mer effektivt sätt:

- Medborgare, patienter och anhöriga har enkel tillgång till allsidig information om vård och hälsa samt om sin egen hälsosituation. De erbjuds bra service och är delaktiga i vården utifrån individuella förutsättningar.*
- Personal inom vård och omsorg har tillgång till väl fungerande och samverkande IT-stöd som garanterar patientsäkerheten och underlättar deras dagliga arbete.*
- Ansvariga för vård och omsorg har ändamålsenliga IT-stöd för att följa upp patientsäkerheten och vårdens kvalitet samt för verksamhetsstyrning och resursfördelning.”³⁵³*

³⁵² Regeringskansliet (2005)

³⁵³ Regeringskansliet (2005), s. 6

Här lyfts ytterligare värden fram, förutom dem som diskuterats ovan: *service, inkludering, patientsäkerhet och kvalitet*. Dessutom diskuteras IT:s potential att bidra till att värden kan anpassas efter patienten – styrning mot ett värde som skulle kunna benämnas *patientfokus*.

Patientfokus som målsättning kommer bland annat till uttryck i strategin genom resonemanget om att patientinformation ska vara knuten till den individ den berör, och inte till en särskild enhet inom vården:

*”Patientinformationen följer medborgaren oavsett var, när och av vem man fått vård och omsorg, och oavsett om man kontaktar vården från sin sommarstuga, från arbetsplatsen eller under utlandssemestern.”*³⁵⁴

En förutsättning för att patientinformationen ska kunna följa patienten på det sätt som beskrivs i citatet ovan är givetvis att patientinformationen kan delas mellan vårdgivare – att digitaliseringen leder till en ökad *samverkan* mellan vårdens aktörer.

Överlag präglas strategin av en stark tro på informations- och kommunikationsteknikens möjligheter att underlätta och effektivisera arbetet inom vården. I lägesrapporten för strategin från 2008 poängterar socialminister Göran Hägglund (kd) att vården kommer att bli tillgänglig, säker och effektiv när ”personalen har moderna och fungerande verktyg”³⁵⁵. Väl fungerande tillgång till information är dessutom det mest centrala av dessa verktyg:

”Den nationella IT-strategin har till uppgift att erbjuda det mest centrala av dessa verktyg – en välfungerande informat-

³⁵⁴ Regeringskansliet (2005), s. 7

³⁵⁵ Socialdepartementet m.fl. (2008)

ionsförsörjning. Därför är det viktigt att understryka att IT är en integrerad del av vård- och omsorgsverksamheten. IT handlar inte bara om teknik utan är ett redskap för att göra livsviktig information tillgänglig där den behövs.”³⁵⁶

Lägesrapporten bygger sin framställning på innehållet i *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*, och lyfter därför på ett naturligt sätt värden som förekommer i strategin. De värden som betonas i lägesrapporten är *säkerhet, tillgänglighet, effektivitet, patientfokus, samverkan och kvalitet*.

Aktörerna bakom strategin valde 2010 att omarbete den mot bakgrund av det arbete som skett och byta namn på den till: *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*. Genom namnbytet ville ledningsgruppen betona att det är nyttan för medborgare och verksamheter som framförallt ska stå i fokus:

”För att understryka vikten av att IT nu är en naturlig del i hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamhetsutveckling, sätter vi nu ökat fokus på införandet, användningen och nyttan av tekniken snarare än den tekniska utvecklingen.”³⁵⁷

I denna omarbetade version av strategin lyfts process- och verksamhetsutveckling fram som en övergripande målsättning. Vikten av att möta individens behov poängteras, liksom nödvändigheten i att avlägsna organisatoriska barriärer för att detta ska kunna ske.³⁵⁸

³⁵⁶ Socialdepartementet m.fl. (2008), s. 3

³⁵⁷ Socialdepartementet (2010), s. 5

³⁵⁸ Socialdepartementet (2010)

*”Aldrig tidigare har tekniken givit oss sådana möjligheter att strukturera, hantera och använda information för olika ändamål som vi kan i dag. Den ger oss också möjligheter att erbjuda en god vård och omsorg med individens behov i centrum. Organisatoriska gränser utgör därmed inte längre ett hinder för en sammanhållen insats när relevant information kan utbytas mellan olika huvudmän och utförare på ett säkert och effektivt sätt.”*³⁵⁹

Ändringen i inriktning kan tolkas som att verktygen nu finns på plats, och att det nu snarast handlar om att använda dem rätt. Värden som lyfts fram i *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg* är *patientfokus, tillgänglighet, säkerhet och effektivitet*. Dessutom kan *samverkan* sägas vara ett värde som prioriteras, då digitaliseringen ska leda till en bättre samordning av patientinformation mellan olika vårdgivare.

Ett av de nödvändiga insatsområden som beskrivs i *Nationell IT-strategi för vård och omsorg* är att lagar och regelverk behöver harmoniseras med en ökad IT-användning.³⁶⁰ Ett led i detta arbete är den nya patientdatalag som trädde i kraft 1 juli 2008.³⁶¹ Idén med den nya lagen är att skapa både en större patientsäkerhet och ett kraftigt integritetsskydd.³⁶² Lagen ska, enligt strategin, ses:

”... som en del av den process som nu pågår för att med hjälp av IT få till stånd en bättre samverkan mellan hälso- och sjuk-

³⁵⁹ Socialdepartementet (2010), förordet, s. 4

³⁶⁰ Regeringskansliet. (2005)

³⁶¹ *Patientdatalag*, SFS 2008:355, Socialdepartementet (2008)

³⁶² Socialstyrelsen (2008)

vårdens aktörer och en starkare patientorientering i verksamheten.”³⁶³

Den nya patientdatalagen möjliggör en sammanhållen journalföring för en och samma patient. Vårdpersonalen ges möjlighet att elektroniskt få tillgång till en patients hela vårddokumentation från olika vårdgivare.³⁶⁴ Värden kring digitalisering som kommer till uttryck i lagen är således *patientfokus* och *samverkan*.

4.3.1 Sammanfattning av digitaliseringens värden i de nationella policydokumenten kring e-hälsa

I tabellen nedan följer en sammanfattning av vilka värden som lyfts fram i de studerade nationella dokumenten om e-hälsa. Några av de texter som finns med i listan över studerade dokument har inte genomlysts i samma grad som övriga, utan framförallt använts som stöd i framställningen – för dessa lämnas kolumnen ”Värden som lyfts fram” tom.

Tabell 10: Sammanställning av värden i studerade policyer om e-hälsa

Värden som lyfts fram	Dokument	Typ av dokument, beteckning
Säkerhet Tillgänglighet Effektivitet Service	<i>Nationell IT-strategi för vård och omsorg</i>	Regeringsskrivelse, Skr 2005/06:139

³⁶³ Socialdepartementet m.fl. (2008), s. 13

³⁶⁴ Socialdepartementet (2008)

Inkludering Patientsäkerhet Kvalitet Patientfokus Samverkan		
Tillgänglighet Säkerhet Effektivitet Patientfokus Samverkan Kvalitet	<i>Nationell IT-strategi – tillgänglig och säker information inom vård och omsorg, Lägesrapport 2008</i>	Lägesrapport, Socialdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen
Patientfokus Tillgänglighet Säkerhet Effektivitet Samverkan	Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg	Strategi, Socialdepartementet
Patientfokus Samverkan	<i>Patientdatalag</i>	Lag, SFS 2008:355
	<i>Lagrådsremiss om ny patientdatalag</i>	Pressmeddelande, Socialdepartementet
	Informationshantering och journalföring – nya krav på informationssäkerhet i vården	Informationstext, Broschyr, Socialstyrelsen

Sammanställningen i tabellen ovan tydliggör vilka värden som lyfts fram i respektive dokument om e-hälsa. I den följande och sista delen av kapitlet sker en sammanfattande diskussion kring de värden som utkristalliserat sig vid läsningen av de nationella policydokumenten.

4.4 Värden kring digitalisering som lyfts fram i de politiska målsättningarna – en sammanfattande diskussion

Detta kapitel har utgått från avhandlingens första forskningsfråga: *Vilka värden relateras till digitalisering i de nationella policydokumenten kring svensk e-förvaltning?* Frågan är ett stöd för att uppfylla avhandlingens första delsyfte om att synliggöra värden som verkar styrande i samband med e-förvaltningsreformer. I denna kapitlets avslutande del förs en sammanfattande diskussion kring de värden som betonas i de nationella målsättningarna kring e-förvaltning och e-hälsa.

4.4.1 Digitaliseringens värden i nationella policyer om e-förvaltning

Efter rensning av dubletter framträder följande samling av värden som kännetecknade för nationella e-förvaltningspolicyer under den studerade tidsperioden:

Figur 2: Värden som kännetecknar nationella e-förvaltningspolicyer under den studerade tidsperioden.

Begreppen i molnet samlar alla de värden som identifierats i analysen. Dessa illustrerar att det finns stora förväntningar på vad utvecklingen mot e-förvaltning ska kunna bidra till. Dels handlar det om att ny teknik och nya e-tjänster ska göra det enklare för medborgare och företag. Kontakter med myndigheter ska underlättas och *enkelhet* bli ett nyckelord för att beskriva medborgarens interaktion med den offentliga förvaltningen. Samtidigt kommer digitaliseringen att leda till *kostnadseffektivitet* – både inom och utom förvaltningen.

En annan kategori av värden som kopplas till förväntningar på digitaliseringen är att den ska kunna bidra till *öppenhet* i beslutsprocesser – det ska bli lättare för allmänheten att följa förvaltningens och politikens procedurer. Det handlar alltså om att *transparensen* ska öka, och sammanhängande med detta finns också förväntningar på att IT

ska bidra till en stärkt *demokrati* när förvaltningen blir mer öppen – *inkludering* kommer att underlättas. Genom öppna data, där förvaltningens information och e-tjänster kan vidarenyttjas, förväntas e-förvaltningen också bidra till en ökad *tillväxt*.

Tillgänglighet är också ett viktigt värdeord i den svenska e-förvaltningsdiskursen. Dels ska offentlig information bli mer tillgänglig för medborgarna, dels ska det bli lättare att komma åt och dela information inom och mellan myndigheter. Inom förvaltningen ska digitaliseringen också bidra till *effektivitet* och en ökad *serviceinriktning*. Bättre service ska bland annat uppnås med en ökad *kundorientering*. Kundorienteringen innebär att förvaltningen ska inrätta sina kontaktkanaler så att de anpassas efter kunden snarare än efter förvaltningens interna strukturer – det finns en strävan mot att underlätta kundens kontakter med förvaltningen genom att anpassa sig efter dennas förutsättningar och livssituation. Användandet av kundbegreppet är intressant, då det bär på andra implikationer än medborgarbegreppet. En medborgare har lagstadgade rättigheter och skyldigheter, till skillnad från en kund som på en marknad väljer och köper tjänster. Att se medborgarna som kunder och därmed fokusera på service och kundnöjdhet är ett kännetecken för en NPM-influerad förvaltning.

Digitaliseringen av förvaltningen ska också underlätta *innovation* både inom och utom förvaltningen. Inom förvaltningen ska innovation ske genom att nya – effektivare – sätt att arbeta utmejslas då nya och moderna IT-verktyg tillhandahålls. Det finns i policyerna en tilltro till att nya och smarta former för organisering och arbetssätt blir ett av resultaten av utvecklingen mot e-förvaltning. Dessutom ska digitaliseringen underlätta *samverkan* inom och mellan myndigheter.

IT ska användas för att på ett enkelt sätt dela information så att den finns tillgänglig på rätt plats vid rätt tidpunkt, och på så sätt bidra till effektiviseringar. Elektronisk samverkan mellan myndigheter – att information delas mellan olika offentliga organisationer – är också ett sätt att underlätta medborgarens vardag. Dels då medborgaren inte behöver uppgesamma uppgifter vid fler tillfällen än nödvändigt, dels då service från myndigheterna kan ske snabbare – bland annat genom automatisering av myndighetsbeslut.

Säkerhet är också ett värde som lyfts fram i de nationella policydokumenten och här handlar det framförallt om att de digitala kontakter som medborgaren har med förvaltningen ska vara och upplevas som säkra, detta gäller både e-tjänster och e-legitimation som används för identifiering och signering. Den aspekt som framförallt lyfts fram i de studerade dokumenten är att medborgarnas och myndigheternas digitala interaktion ska vara säker i bemärkelsen att känsliga uppgifter inte ska kunna komma på avvägar och så att medborgarens integritet skyddas. För att anknyta till den diskussion som fördes i teorikapitlet om legitimitet, så torde det också vara viktigt ur ett tillitsperspektiv att kontakterna även upplevs som säkra av medborgaren.

Även medborgarnas *rättssäkerhet* framhålls som ett viktigt värde när förvaltningen digitaliseras. I policydokumenten beskrivs för det mesta inte exakt vilken innebörd som läggs i begreppet rättssäkerhet, alternativt används det för att beskriva på vilket sätt medborgarnas personuppgifter bör behandlas.

Sammantaget borde alla dessa förbättringar som digitaliseringen förväntas medföra leda till att *kvaliteten* i förvaltningens verksamheter ökar – en uttalad målsättning i policydokumenten.

4.4.2 Digitaliseringens värden i nationella policyer om e-hälsa

Efter rensning av dubbletter framträder följande samling av värden som kännetecknade för nationella policyer kring e-hälsa under den studerade tidsperioden:

Figur 3: Värden som kännetecknar nationella policyer kring e-hälsa under den studerade tidsperioden.

När det gäller policyerna kring IT i vården – e-hälsa – är det som framgår av molnet ovan delvis samma värderingar som träder fram som i policyerna om e-förvaltning mer generellt. Det som framförallt lyfts fram i policydokumenten är att vården ska bli mer *säker*, *tillgänglig* och *effektiv* med hjälp av moderna och välfungerande IT-verktyg.

Värdet *säkerhet* rör minst två olika dimensioner – patientinformation och själva vården. Den information som vårdpersonalen får tillgång till ska vara säker, både vad gäller innehåll och infrastruktur. Det bidrar i sin tur till *patientsäkerheten* – rätt information om rätt patient i rätt tid bidrar till en säker vård.

På liknande sätt används värdet tillgänglighet i mer än en bemärkelse. Vårdinformation, i exempelvis ett journalsystem, ska vara tillgängligt för vårdpersonalen när den behövs i arbetet. Men även en annan förståelse av tillgänglighet framträder i policydokumenten: Själva vården ska bli mer tillgänglig för patienterna (kortare väntetider etc.) när den med hjälp av nya IT-verktyg blir mer *effektiv*.

I samma anda som kundfokus prioriteras i policyer kring e-förvaltning betonas *patientfokus* i policyer om e-hälsa– en bra *service* till patienten och dennas anhöriga ska stå i fokus, och underlättas av IT. Det är tydligt att nyttan för slutanvändaren framhålls som ett värde för digitaliseringen av förvaltningen. Nyttan för medborgare eller användare är centralt i hela NPM-diskursen och visar således igen på denna sammanfogning av digitalisering och NPM.

Värdet *inkludering* används i bemärkelsen att patienter inkluderas i vården på olika sätt. Dels handlar det om att medborgare, patienter och anhöriga ska ha tillgång till god information om vård och hälsa, där möjligheten att förmedla hälsoinformation genom olika elektroniska kanaler underlättar. Dels handlar det om att patienter på elektronisk väg ska kunna få tillgång till information om sin egen hälsosituation. Båda delar kan underlätta ambitionen att göra patienterna delaktiga i vården efter egna förutsättningar.

Liksom i policydokumenten om e-förvaltning lyfts i policyerna om e-hälsa *samverkan* fram som en betydelsefull förutsättning för att kunna bedriva en verksamhet av god kvalitet. Det framhålls att samverkan mellan olika vårdaktörer gagnar patienten och därför är önskvärda – när patientinformation följer patienten genom att den kan delas elektroniskt mellan olika vårdgivare underlättas sådan samverkan.

Tillsammans förväntas det att dessa förbättringar som utvecklingen mot e-hälsa innebär kommer att leda till att *kvaliteten* i vården ökar – en uttalad målsättning i policydokumenten.

4.4.3 Avslutningsvis

IT betraktas alltså i de studerade policydokumenten nästintill som en slags universallösning, som ska bidra till att lösa många upplevda problem i den offentliga förvaltningen (ineffektivitet, svårtillgänglighet etc.). Digitaliseringen kopplas således samman med en rad positivt laddade värden.

I de följande två kapitlen kommer konkreta exempel på digitaliseringsprocesser i offentliga organisationer att analyseras, tillsammans med diskussioner om vilka värden som varit vägledande och kommit till uttryck i de studerade processerna. I dessa diskussioner behandlas också likheter och skillnader i betonade värden relativt de som framträtt i de nationella policydokumenten.

KAPITEL 5: DIGITALISERINGENS VÄRDEN I ETT LANDSTING – FALLET ELEKTRONISKA PATIENTJOURNALER

I detta kapitel presenteras och diskuteras resultaten från den första fallstudien, som rör införandet av ett elektroniskt patientjournalssystem i Landstinget i Östergötland. Kapitlet ägnas åt att dels undersöka vilka värden som verkat drivande i den studerade e-förvaltningsreformen, dels vilka förändringar reformen medfört och hur dessa påverkar demokrativärdenas betydelse i organisationen. Vikt läggs vid att beskriva hur tekniken tolkas i landstinget, vilka värden den tillskrivs och vilka betydelser den får i organisationen.

5.1 Introduktion

I det här kapitlet får införandet av det elektroniska patientjournalssystemet Cosmic i Landstinget i Östergötland (LiÖ) utgöra exempel på utvecklingen mot e-förvaltning. Kapitlet syftar till att besvara forskningsfråga två:

2. a) *Vilka värden verkade drivande i processen när ett elektroniskt patientjournalssystem infördes i Landstinget i Östergötland?*
- b) *Hur påverkas demokrativärden i landstinget av de förändringar som reformen medförde?*

Då studien på landstinget ägde rum under en längre tidsperiod, och värden kopplade till digitaliseringsprocessen såg olika ut i olika faser

av denna process, är kapitlet strukturerat kronologiskt: Innan, under och efter det införandeprojekt av Cosmic som kallades Patientjournal 08 – PJ08. I varje fas diskuteras digitaliseringens värden samt vilken karaktär dessa har: Om det är värden som *driver* utvecklingen mot e-förvaltning eller värden som *påverkas* av digitaliseringen.

5.1.1 Kapitlets disposition

Efter denna introduktion inleds berättelsen om Cosmic i LiÖ med korta presentationer av dels fallstudieorganisationen, dels det elektroniska patientjournalsystemet ifråga – den tekniska artefakten Cosmic. Därefter görs en analys av värden kopplade till politiska viljeyttringar i landstinget, som synliggör vilka övergripande värden som varit vägledande i den studerade processen. Detta avsnitt rör alltså digitaliseringens värden innan införandeprojektet PJ08 påbörjades. I nästa del av kapitlet följer en analys av värden kopplade till PJ08 liksom hur vårdpersonalen upplevde införandet av det nya IT-systemet och hur detsamma togs emot i organisationen. Därpå följer en beskrivning och analys av de värden kring och tolkningar av Cosmic som förekom efter införandet: det här stycket handlar om hur IT-systemet användes i landstinget och blev en del av arbetsvardagen. Kapitlet avslutas med att digitaliseringens värden i fallet Cosmic sammanfattas samt relateras till de demokratiska värdena i konceptet om det offentliga etoset – här diskuteras huruvida demokrativärdena stärks eller försvagas i samband med den studerade digitaliseringsprocessen. Denna diskussion utgör tillsammans med analyserna i kapitel fyra och sex sedan underlag för den legitimitetsanalys som görs i kapitel sju.

5.2 Den studerade organisationen

Fallstudien genomfördes vid Landstinget i Östergötland (LiÖ). Från och med januari 2015, efter ombildning, benämns organisationen ”Region Östergötland”. När fallstudien genomfördes var dock organisationen ett landsting, och i avhandlingen används genomgående beteckningen ”Landstinget i Östergötland”. En noggrannare beskrivning av tillvägagångssättet vid fallstudien återfinns i avhandlingens metodkapitel.

Vid tidpunkten för fallstudien ansvarade LiÖ för hälso- och sjukvård och tandvård för de över 400 000 invånarna i Östergötlands län. Hälso- och sjukvården består av när- och specialistsjukvård, och det fanns vid fallstudiens genomförande 42 vårdcentraler och tre sjukhus i länet. LiÖ är Östergötlands största arbetsgivare, och hade 2009 cirka 11 600 anställda. Landstinget styrs av ett landstingsfullmäktige, där ledamöterna utses i allmänna val.³⁶⁵

5.3 Det elektroniska patientjournalssystemet Cosmic

För att ge en grundläggande förståelse av vad IT-systemet Cosmic ”är” och vilka egenskaper det har presenteras i detta avsnitt artefakten Cosmic. Cosmic är inte utvecklat inom eller specifikt för landstinget, utan är ett standardiserat IT-system för vården som landstinget köpt in från en extern leverantör. Företaget som utvecklar och säljer Cosmic heter Cambio Healthcare Systems AB, och är ett svenskt

³⁶⁵ *Fakta om landstinget*, LiÖ:s webbplats, hämtat 090827, Landstinget i Östergötland (2009)

företag som startades i Linköping på 1990-talet.³⁶⁶ Cosmic lanserades för första gången 2001, och marknadsförs av Cambio som ett ”eHälsa-system” – i avhandlingens framställning används dock beteckningarna ”patientjournalssystem” alternativt ”vårdinformationssystem”. Runt tidpunkten för den fallstudie som genomfördes på landstinget hade Cambio sålt Cosmic till sex andra svenska landsting, ett antal privata svenska vårdföretag samt till kunder i England och Danmark.³⁶⁷

Cambio marknadsför Cosmic som en helhetslösning för de IT-behov som finns i vårdorganisationer – företaget beskriver Cosmic som ett ”komplett systemkoncept med patienten i fokus”. I vårdinformationssystemet finns flertalet funktioner för att kunna hantera *patient-administration*, *kliniskt vårdstöd* och *statistik*.³⁶⁸ Med patientadministration menas i sammanhanget att Cosmic bidrar med IT-stöd för hela processen från en första vårdkontakt till slutförd behandling. Det innebär att IT-systemet kan användas i samband med registrering av vårdkontakter, kassa, in- och utskrivning, förflyttning av patient, uppföljning, hantering av operationskoder och tidredovisning. Dessutom innefattas planeringsfunktioner för kontakten mellan patienten och vårdgivaren i olika vårdsituationer – det handlar exempelvis om tillgång till vårdåtgärder, schemaläggning, väntelista och tidbok.³⁶⁹ Cosmics funktioner för *kliniskt vårdstöd* innefattar patientjournal, remisshantering, läkemedel, stöd för mödravård, operation, akutvård,

³⁶⁶ Cambio Healthcare Systems (2010)

³⁶⁷ Cambio Healthcare Systems (2010)

³⁶⁸ Cambio Healthcare Systems (2007)

³⁶⁹ Cambio Healthcare Systems (2007), Cambio Healthcare Systems (2010)

psykiatri samt länkar till kommunal äldreomsorg. Det är också möjligt att integrerat med patientjournalen hantera diktat, meddelandefunktioner och liknande elektroniskt.³⁷⁰

Företaget Cambio uttrycker att en ambition med Cosmic är att IT-systemet ska verka integrerande – det ska vara möjligt att använda ett IT-system i hela vårdorganisationen, och ha en journal för varje patient:

*”Cambio COSMIC är ett vårdadministrativt system som täcker hela vårdkedjan - från primärvård till slutenvård. Grundtanken med Cambio COSMIC är enkel: öppenhet och flexibilitet. Men för oss är högteknologi bara ett medel för att nå målet: en mänskligare sjukvård. Vi tycker bland annat att en patient ska ha EN journal genom hela livet och genom hela vården.”*³⁷¹

Här är det tydligt att företaget uttrycker samma ambition kring en sammanhållen journalföring som framkom i de nationella policydokumenten. I Cambios marknadsföringsmaterial för Cosmic betonas också värden som *kvalitet* och *effektivitet*. Cambio menar att de vårdorganisationer som använder sig av Cosmic kommer att kunna uppnå högre kvalitet och effektivitet i vårdarbetet – detta som effekter av de goda möjligheter för *samverkan* som IT-systemet skapar i kombination med att ledtiderna i vårdprocesserna förväntas bli kortare. Dessutom betonar Cambio de möjligheter ökad delaktighet för patienten som de menar att Cosmic medför.³⁷² Trots att Cambio är ett företag ansluter de sig alltså till samma typ av argumentation som fanns i de

³⁷⁰ Cambio Healthcare Systems (2007), Cambio Healthcare Systems (2010)

³⁷¹ *Hela vården!*, Cambio Health Care Systems webbplats, hämtat 110203

³⁷² *Koncept/affärsidé*, Cambio Health Care Systems webbplats, hämtat 100510

nationella policydokumenten som vägleder digitaliseringen av offentliga verksamheter.

I våra intervjuer om införandet av Cosmic i Landstinget i Östergötland framträdde det tydligt att införandet av Cosmic innebar flera påtagliga förändringar.³⁷³ En av de mest framträdande var att journalföringen kring en patient blev en och samma i hela landstinget. Tidigare var journalen inte knuten i första hand till patienten, utan till den vårdenhet där patienten fått vård. Inom slutenvården (sjukhus) fördes fysiska journaler på papper, och vid behov skickades dessa fram och tillbaka mellan olika enheter inom landstinget. I primärvården (vårdcentraler) hade journaler förts elektroniskt i flera år innan Cosmics intåg, men de IT-system som användes var lokala på respektive vårdcentral. De var alltså inte integrerade med varandra och vårdcentralerna kunde därför inte utbyta digital information. När det fanns behov av att skicka patientinformation vidare (till andra vårdcentraler eller till en klinik på ett sjukhus) var tillvägagångssättet att skriva ut journalen och sedan skicka iväg den med ex. internpost. Med Cosmic blev patientinformationen istället knuten till patienten, och informationen kunde nås från alla anslutna enheter inom landstinget. Cosmic används dock inte enbart för att dokumentera patientinformation, utan också som ett verktyg för administrativa processer i vården bl.a. i kassorna på vårdcentralerna (ex. finns dagens besökslista i Cosmic, och där registreras också patientens betalning av vårdbesöket), för schemaläggning av vårdkontakter samt för statistik och verksamhetsuppföljning.³⁷⁴

³⁷³ Intervjuer genomförda inom ramen för fallstudien 2008 – 2010.

³⁷⁴ Intervjuer genomförda inom ramen för fallstudien 2008 – 2010.

5.4 Innan PJ08

5.4.1 Värden kring och motiv för investeringar i IT i landstinget

Vägen fram till införandet av vårdinformationssystemet Cosmic i Landstinget i Östergötland kan spåras långt bakåt i tiden. LiÖ hade under en längre tid haft visioner om hur IT kan användas i och bidra till utveckling i vården. Den politiska viljeinriktningen kring IT-utvecklingen kan spåras i landstingsfullmäktige fastslagna treårsbudgetar, som därför står i fokus i detta avsnitt.

I budgetdokumenten framträder höga förväntningar på de positiva effekter som användandet av nya IT-lösningar förväntas medföra. De genomgripande förändringar som digitaliseringen kommer att innebära diskuteras på följande sätt i en av landstingets treårsbudgetar från slutet av 90-talet:

”Den stora vinsten är att se IT-stödet som en helt ny infrastruktur. Då kommer IT-stödet att innebära att arbetssättet i grunden blir annorlunda. När detta sker så kommer de verkliga effekterna av IT-stöd.”³⁷⁵

Värt att notera är att man här menar att arbetssättet i organisationen behöver förändras för att verksamheten verkligen ska kunna dra nytta av IT-stödet. Det är alltså inte bara IT-systemen som ska anpassas till organisationen, utan även det motsatta gäller. Intressant är också att detta sätt att resonera kring IT och organisation även återkommer den nationella handlingsplanen för e-förvaltning mer än ett decennium senare:

³⁷⁵ Landstinget i Östergötland (1996), s. 10

*"För att nå önskat resultat måste därför den fortsatta utvecklingen utgå från en helhetssyn på den svenska förvaltningen och på kunskap om hur organisation, kompetens och styrning bättre kan utformas för att stödja syftet med investeringar i informations- och kommunikationsteknik."*³⁷⁶

Dessa citat utgör exempel på hur tekniken retoriskt skapas som en aktör som bidrar till hur offentlig förvaltning utvecklas. I båda citaten ses den tekniska utvecklingen som något viktigt och nödvändigt – organisationen får sedan anpassa sig för att de goda effekterna verkligen ska komma till stånd.

Några år senare presenterar landstingets budget IT-stöd som en fundamental del av vårdkedjan:

*"En viktig faktor för utvecklingen av gränsöverskridande arbetssätt är möjligheterna för informationsöverföring mellan enheter inom landstinget och med andra vårdgivare och huvudmän. En viktig framgångsfaktor är därför utveckling och införande av verktyg för adekvat och säker informationsöverföring i form av processorienterade IT-system."*³⁷⁷

Här beskrivs alltså möjligheterna till effektiv informationsöverföring mellan olika vårdaktörer som en nyttig möjlighet och ett betydelsefullt utvecklingsområde.

År 2006 är skrivningarna i landstingets treårsbudget³⁷⁸ tydliga kring att en sammanhållen journalföring är en önskvärd målsättning. Skrivningarna är på denna punkt således samstämmiga med den nat-

³⁷⁶ Regeringskansliet (2008), s. 10

³⁷⁷ Landstinget i Östergötland (2003), s. 14

³⁷⁸ Landstinget i Östergötland (2006)

ionella IT-strategin för vård och omsorg³⁷⁹, som diskuterades i kapitel fyra. I landstingets budget poängteras att LiÖ bör delta i arbetet för att utveckla...

*”[...] en nationell standard för elektronisk informationsöverföring inom vård- och omsorgssektorn. Målet är att informationen följer patienten oavsett var i landet, eller hos vilken vårdgivare, han eller hon söker vård.”*³⁸⁰

I landstingets följande treårsbudget³⁸¹ refereras uttryckligen till den nationella IT-strategin, och dess målsättningar att IT-användningen i vården ska bidra till en bättre och mer effektiv vård.³⁸² I dokumentet kopplas projektet PJ08 (det projekt som syftade till att Cosmic skulle vara infört i hela landstinget i slutet av 2008) ihop med den nationella IT-strategin; i ett första skede kommer införandet av en elektronisk patientjournal leda till att olika vårdgivare inom landstinget kan utbyta patientdokumentation elektroniskt, men på sikt är målsättningen att även andra vårdgivare ska kunna:

*”[...] kommunicera med varandra utan att hindras av organisatoriska eller geografiska gränser.”*³⁸³

Precis som i de nationella policydokumenten kring IT i vården som diskuterades i föregående kapitel präglas landstingets policydokument av en stark tilltro till teknikens möjligheter att underlätta och *effektivisera* vårdarbetet. Framförallt lyfts de fördelar fram som för-

³⁷⁹ Regeringskansliet (2005)

³⁸⁰ Landstinget i Östergötland (2006), s. 13

³⁸¹ Landstinget i Östergötland (2007)

³⁸² Landstinget i Östergötland (2007), s. 10

³⁸³ Landstinget i Östergötland (2007), s. 10

väntas bli ett resultat av att *tillgängligheten* till patientinformation kommer att förbättras i flera avseenden.³⁸⁴ En sammanhållen journalföring förväntas bidra till en ökad *kvalitet* i vården:

*”Information om patienten finns därmed alltid tillgänglig för berörda vårdgivare inom Landstinget i Östergötland. Olika yrkeskategorier läser och skriver i samma journal vilket ger en sammanhållen bild av patientens hälsotillstånd och vård.”*³⁸⁵

Ett ytterligare exempel på likheter mellan nationella och lokala policydokument är de ofta upprepade ledorden *säkerhet*, *tillgänglighet* och *effektivitet* när det gäller IT i vården. Dessa lyftes fram som betydelsefulla exempelvis i lägesrapporten för den nationella IT-strategin för vård och omsorg från 2008³⁸⁶, och samma tre begrepp utgjorde ledstjärnor vid införandet av Cosmic i Landstinget i Östergötland.³⁸⁷ Likheterna mellan IT-policyer på nationell och lokal nivå indikerar att det inom den offentliga sektorn sker en viss spridning av idéer och föreställningar kopplade IT-utveckling.

De budgetdokument som här diskuterats kan betraktas som ett uttryck för politiska viljeinriktningar, då de antas av landstingsfullmäktige. Det fanns alltså under 90- och 00-talen en politisk vilja i landstinget att utveckla verksamheten med hjälp av nya IT-lösningar, och specifikt införandet av en sammanhållen journalföring. Exakt vilken typ av IT-system som skulle väljas för att leva upp till nationella och lokala målsättningar har dock inte landstingsfullmäktige tagit ställ-

³⁸⁴ Landstinget i Östergötland (2007)

³⁸⁵ Landstinget i Östergötland (2007), s. 10

³⁸⁶ Socialdepartementet, Sveriges kommuner och landsting & Socialstyrelsen (2008)

³⁸⁷ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006)

ning till. De inriktningsbeslut som ledde fram till att just IT-systemet Cosmic valdes och infördes fattades av tjänstemän på landstinget. Vägen fram till Cosmic bestod av många olika vägval under en längre tidsperiod, och i det följande kommer dessa vägval att beskrivas.

5.4.2 Vägen fram till Cosmic

I det här avsnittet beskrivs hur det kom sig att LiÖ valde just IT-systemet Cosmic för att nå målsättningarna om informationstillgång i vårdarbetet. Valet kan sägas vara resultatet av ett slags stigberoende, där tidigare fattade beslut påverkade de följande. I slutet på 1990-talet arbetade landstinget med att utveckla en egen IT-plattform, som skulle fungera som en grund för organisationens IT-användning. Till denna egenutvecklade plattform köpte landstinget olika moduler från externa leverantörer. En modul är en IT-lösning (applikation) som stödjer en viss del av organisationens verksamhet (t ex. patientadministration). Huvudargumentet för använda denna form av plattformslösning var att LiÖ skulle kunna vara relativt självständigt, och inte hamna i ett beroende av en enda leverantör av IT-system – tanken var att om en modul inte fungerade tillfredställande skulle den med lätthet kunna ersättas.³⁸⁸ Ansvaret för att de olika modulerna som användes tillsammans med den gemensamma plattformen skulle fungera ihop låg då på landstinget, eftersom leverantörerna av de olika modulerna enbart var ansvariga för just den eller de moduler de själva levererade. Det innebar att landstinget hade byggt in sig själva i ett stort ansvar för att tekniskt administrera och sammanfoga IT-

³⁸⁸ Produktionsenhetschef, VPC, 090129

systemet.³⁸⁹ Enligt chefen för VPC skulle landstinget för att kunna ha kvar och utveckla systemet behöva utvidga sin kompetens på området:

*”[...] där vi behövde bygga upp egentligen en IT-arkitekturgrupp med massor med duktiga arkitekter [...]. Och det är ju inte vi... en tillräckligt attraktiv arbetsplats, och vi kan inte betala de lönerna, och vi är inte skickade att hålla på med det.”*³⁹⁰

År 2004 skapades enheten Vårdprocesscentrum (VPC) på landstinget³⁹¹, och blev då LiÖ:s centrala enhet för verksamhetsutveckling. I enhetens uppdrag ingick att initiera och leda utvecklingsprojekt i landstinget, inkluderande strategisk IT-utveckling. VPC fick ansvaret för arbetet med den ovan beskrivna IT-plattformen.³⁹²

Våren 2005 var flertalet av de moduler som landstinget använde inköpta från Cambio, men anpassades för att passa landstingets egenutvecklade tekniska plattform. Denna lösning var – som diskuterats ovan – resurskrävande avseende både tid och kostnad. Det bestämdes då inom VPC – på initiativ av enhetschefen – att överge modellen som baserades på en egen IT-plattform och arkitektur.³⁹³ Istället

³⁸⁹ Produktionsenhetschef, VPC, 090129

³⁹⁰ Produktionsenhetschef, VPC, 090129

³⁹¹ Vid årsskiftet 2010/11 skedde en omorganisering i Landstinget i Östergötland gällande bl.a. IT-verksamhet. I samband med detta bildades den nya enheten IT-centrum 110101, där delar av VPC kom att ingå. Under den tid som fallstudien vid LiÖ primärt pågick (2008-2010) var VPC dock en sammanhållen enhet.

³⁹² Produktionsenhetschef VPC, 090129

³⁹³ Produktionsenhetschef VPC, 090129

övergick landstinget till att börja använda Cambios plattform. Tanken med detta var att de olika modulerna då skulle fungera tillsammans mera friktionsfritt, och om de inte skulle göra det så skulle det vara Cambios uppgift – inte landstingets – att åtgärda eventuella problem.³⁹⁴

Vid övergången till Cambios plattform (2005) var modulen patientadministration (som innefattar elektroniska patientjournaler) ännu inte upphandlad, men fanns som en option i en nyligen avslutad upphandling av en annan modul som Cambio vunnit. Det ansågs också svårt att hitta en modul för patientadministration från något annat företag än Cambio, eftersom den skulle fungera tillsammans i Cambios plattform. Efter dialog med olika aktörer på marknaden beslutades det att modulen skulle köpas in direkt från Cambio, detta utan att beslutet skulle föregås av det sedvanliga upphandlingsförfarandet.³⁹⁵ Enligt chefen på VPC sågs det inte som ett alternativ att inte inhandla modulen från Cambio:

*”Alternativet var att inte ha någon alls, och det hade varit mycket, mycket värre.”*³⁹⁶

*”Det var ingen drömsituation, men det var den bästa vägen vi hade att välja då.”*³⁹⁷

³⁹⁴ Produktionsenhetschef VPC, 090129

³⁹⁵ Produktionsenhetschef VPC, 090129, Upphandlingscentrum, Landstinget i Östergötland (2005)

³⁹⁶ Produktionsenhetschef VPC, 090129

³⁹⁷ Produktionsenhetschef VPC, 090129

Det här var alltså bakgrunden till att IT-systemet Cosmic, som bland annat innefattar elektroniska patientjournalssystem, från början köptes in till Landstinget i Östergötland.³⁹⁸

Här ser vi alltså en utveckling där landstinget går från att själva vilja utveckla sitt IT-stöd, till att istället betona fördelarna med att köpa in ett mera standardiserat IT-stöd på en marknad. De olika funktionerna som behövs för olika delar i verksamheten ska dessutom passa ihop – och denna matchning ska utföras av leverantören. Landstinget går från ett ”tänk” där det är viktigt att ha makten över IT-utvecklingen och där ett oberoende av enskilda IT-leverantörer betonas, till ett annat ”tänk” där enkelhet, kompatibilitet, enhetlighet och att förlägga mycket av ansvaret för IT-stödet utanför den egna organisationen betonas.

5.5 Under PJ08: Införandet av Cosmic – vägledande värden och kritik mot den nya tekniken

I det här avsnittet beskrivs införandet av Cosmic och främst modulen patientadministration i landstinget. Särskilt fokus läggs på de värden som dels synliggörs och dels ifrågasätts när Cosmic införs.

5.5.1 Utgångspunkterna för införandeprojektet PJ08 – vägledande värden

Vårdprocesscentrum (VPC) fick 2005 i uppdrag från landstingsledningen att ansvara för projektet ”Patientjournal 08” (PJ08). Projektet skulle syfta till att:

³⁹⁸ För en mer omfattande diskussion om ”vägen till Cosmic”, se Andréasson (2011)

“[...] definiera och införa nya arbetssätt samt tillhörande IT-stöd till vårdverksamheten.”³⁹⁹

Namnet ”PJ08” syftar på målet att ett gemensamt elektroniskt journalsystem skulle vara infört i hela landstinget innan utgången av 2008. Som beskrivits ovan var det Cosmic från Cambio som skulle införas. Införandet av Cosmic betydde olika saker för olika delar av landstingets organisation – det fanns olika grad av vana bland vårdpersonalen att använda sig av elektroniska journaler i sitt arbete. På vårdcentralerna hade personalen redan innan PJ08 använt elektroniska journalsystem, så för dessa enheter innebar införandet av Cosmic en övergång från ett IT-system till ett annat.⁴⁰⁰ För flera sjukhuskliniker däremot innebar införandet av Cosmic en övergång från en pappersburen journal till en digital sådan och för dem var det en större förändring.⁴⁰¹

Införandet av Cosmic motiverades framförallt med att *tillgängligheten* till patientinformation skulle förbättras. På landstingets webbplats beskrevs projektet PJ08 på följande vis:

”Målet är att vi i december år 2008 har en datoriserad patientjournal. Med den planerar, genomför, dokumenterar och följer vi upp patientens vård. Information om patienten finns alltid tillgänglig för berörda vårdgivare inom Landstinget i länet. Olika yrkeskategorier läser och skriver i samma journal vilket ger en sammanhållen bild av patientens hälsotillstånd och vård.”⁴⁰²

³⁹⁹ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a), s. 3

⁴⁰⁰ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a), s. 3

⁴⁰¹ Verksamhetsutvecklare (medlem av projektgruppen), 081217

⁴⁰² *Patientjournal 08 – Projektets uppdrag*, LiÖ:s webbplats, hämtat 081106

I projektdokument beskrivs PJ08 i liknande – delvis likalydande – ordalag:

*”Information om patienten ska alltid finnas tillgänglig för berörda vårdgivare inom landstinget samt för privata vårdgivare med vårdavtal. Olika yrkeskategorier ska kunna läsa och skriva i samma journal vilket ger en sammanhållen bild av patientens hälsotillstånd och vård. Införandet innebär att primärvårdens journalsystem BMS, vårdadministrativa system ATIS och ADAPT samt en vårdgivarportal avvecklades.”*⁴⁰³

Förutom tillgänglighet till information visar citaten ovan indirekt på att införandet kommer att vara till nytta för patienten, då en sammanhållen journalföring kommer att göra det lättare för personalen att få en sammanhållen bild av vårdsituationen för den enskilde patienten.

Genomförandeprojektet PJ08 framställs inom landstinget som ett omfattande och omdanande projekt för organisationen, faktiskt som det ditintills största verksamhetsutvecklingsprojektet i landstinget historia.⁴⁰⁴ Det finns tre huvudsakligen värden som ofta upprepas i landstingets retorik kring införandet av IT-systemet Cosmic: *säkerhet, tillgänglighet* och *effektivitet*. I det följande skildras vilka betydelser som läggs i dessa tre begrepp när målen för PJ08 beskrivs inom landstinget.

I värdet *säkerhet* läggs i landstingskontexten flera olika betydelser, men där alla är knutna till patientens säkerhet och trygghet. Tryggheten för patienten ökar dels då patientinformationen är lätt och

⁴⁰³ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a), s. 3

⁴⁰⁴ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2007), s. 3

omedelbart tillgänglig för vårdgivaren, dels då det samarbetet mellan olika professioner inom vården underlättas med en sammanhållen journalföring.⁴⁰⁵

*”Det är tryggare för patienten när vårdgivaren har tillgång till rätt information och olika yrkeskategorier arbetar som ett team med patienten. Patientens vård kan följas.”*⁴⁰⁶

När alla kategorier av vårdpersonal på (i princip) alla enheter inom landstinget dokumenterar i samma journal medför detta att sättet att dokumentera standardiseras i högre utsträckning. Denna standardisering ses också som underlättande – det kommer att bli lättare att hitta nödvändig information i en patientjournal när alla dokumenterar på samma sätt.⁴⁰⁷ Dessa argument pekar på underliggande värden om effektivitet och patientsäkerhet.

Begreppet *tillgänglighet* betonas i målsättningarna för införandet av den elektroniska patientjournalen, och diskuteras i två olika betydelser. Dels kommer tillgängligheten till själva vårdinformationen att öka. Detta kommer i sin tur leda till att personalen i landstinget inte behöver lägga lika mycket tid på att söka efter information, exempelvis genom att skicka efter journaler. Den enklare tillgången till information kommer att leda till minskade ledtider, vilket i sin tur gör att patienterna kan få service. Tanken är att alltså att tillgänglighet både till information och till vård kommer att bli bättre i och med införandet av elektroniska patientjournaler – vårdens *kvalitet* kommer att öka.

⁴⁰⁵ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), s. 3

⁴⁰⁶ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), s. 3

⁴⁰⁷ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), s. 3

Det läggs stor vikt vid att *effektiviteten* i vårdprocesser kommer att öka med införandet av Cosmic. En förväntning är att effektiviteten kommer att förbättras som en konsekvens av just den informations-tillgänglighet som beskrevs ovan.⁴⁰⁸

*”En gemensam, datoriserad journal för varje patient innebär också att personalen slipper att lägga lika mycket tid på att hämta, skicka och leta efter journaler.”*⁴⁰⁹

Tanken är alltså att mindre tid ska behöva läggas på vårddokumentation, och då frigörs tid som kan läggas på patienterna.⁴¹⁰ En annan förväntad effektivitetsvinst med Cosmic är att IT-systemet ska ge ett bra underlag för resursplanering:

*”Resursplaneringen underlättas när det finns en helhetsbild av patientens hälsoproblem.”*⁴¹¹

Dessutom är tanken att remissförfarandet mellan olika enheter inom landstinget ska kunna förenklas avsevärt med hjälp av det nya IT-systemet. Ytterligare en aspekt är att användandet av Cosmic kommer ge goda möjligheter för utvärdering av verksamheten, och därmed kommer ytterligare områden för effektivisering att kunna identifieras.⁴¹²

⁴⁰⁸ *Säkrare och effektivare med datoriserade patientjournaler*, LiÖ:s webbplats, hämtat 080919

⁴⁰⁹ *Säkrare och effektivare med datoriserade patientjournaler*, LiÖ:s webbplats, hämtat 080919

⁴¹⁰ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (n.d.)

⁴¹¹ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), s. 3

⁴¹² Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2006), s. 3

Patientfokus kan sägas vara ett implicit värde i samband med införandet av Cosmic – det är trots allt patienten som utgör utgångspunkten för hur det nya patientjournalssystemet är strukturerat. De fördelar som framhålls i måldokumentationen fokuserar också i mångt och mycket på vilka förbättringarna blir för patienten, även om förbättringar i arbetsvardagen för vårdpersonalen också nämns. Förbättringar för patienter respektive för vårdpersonal behöver ju inte heller stå i motsättning till varandra.

Det nya vårdinformationssystemet tolkas som ett möjligheternas IT-system som kommer bidra till bättre vård på mer än ett sätt: tillgången till information kommer att förändras radikalt och vårdens organisering kommer att bli mer effektiv med hjälp av det nya IT-systemet. Här finns likheter med den nationella IT-strategin för vård och omsorg, som även den präglas av en stark tro på informations- och kommunikationsteknikens möjligheter att underlätta och effektivisera arbetet inom vården. Även i den nationella IT-strategin lyfts värdena säkerhet, tillgänglighet och effektivitet fram som betydelsefulla i samband med vårdens digitalisering.

5.5.2 Införandet av Cosmic

Efter pilotstudier ägde breddinförandet av Cosmic i LiÖ rum mellan december 2007 och december 2008, och efter implementeringen hade systemet 9000 användare i landstinget.⁴¹³ Breddinförandet innebar således en mycket intensiv insats under en relativt kort, begrän-

⁴¹³ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a), Verksamhetsutvecklare (medlem av projektgruppen), 081217

sad tidsperiod. Detta var ett resultat av en medveten strategi från projektgruppens sida, som inte ville ”röra till det” i verksamheten under en längre period än nödvändigt.⁴¹⁴

För att möjliggöra och underlätta införandet vidtogs flertalet olika åtgärder. En av de som av informanterna framhölls som mest betydelsefull var den utbildning i Cosmic-användning som gavs till landstingets medarbetare. Denna utbildning fungerade dock inte helt friktionsfritt, då det vid tidpunkten för utbildningarna fanns en viss spänning i organisationen kring införandet av Cosmic. Det ledde till att utbildningspassen inte alltid fick den renodlade pedagogiska karaktär som projektgruppen planerat. Det var inte helt ovanligt förekommande att deltagarna var negativt inställda till Cosmic, och utbildarna hamnade då i en position där de nödsakades att försvara införandet av IT-systemet.⁴¹⁵ Den kritik som framfördes baserades vanligtvis på de inte helt igenom positiva erfarenheterna från de genomförda pilotstudierna, och det faktum att många upplevde att införandet av Cosmic gick för fort fram utan att verkligen säkerställa att IT-systemet skulle fungera på ett tillfredställande sätt i organisationen.⁴¹⁶ I slutrapporten för Cosmicutbildningen belyser följande citat de uppenbara spänningar som förekom i organisationen:

”Vid upprepade tillfällen har också några utbildare drabbats av en del besvärliga deltagare som kommit till utbildningen

⁴¹⁴ Verksamhetsutvecklare (medlem av projektgruppen), 081217

⁴¹⁵ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008b)

⁴¹⁶ Andréasson & Melin (2011)

enbart för att sabotera eller att försöka "sätta dit" utbildaren samt med en inställning som inte varit acceptabel.”⁴¹⁷

Som diskuterats i teorikapitlet är stora förändringar i en organisation sällan lättstyrda. För projektgruppen var utbildningarna ett sätt att skapa gynnsammare förutsättningar för införandet och mottagandet av Cosmic. För en del av de anställda kom istället utbildningen att bli en arena där kritik mot en förändring som de ansåg var negativ och kanske till och med skadlig för organisationen kunde luftas. I det här fallet gav alltså digitaliseringen upphov till konflikter och vissa fall mycket starka känslor – sannolikt baserade på insikter om i vilken stor omfattning det nya IT-systemet skulle komma att påverka vårdvardagen i verksamheten.

En annan åtgärd för att understödja introduktionen av Cosmic var ”superanvändarna” – medarbetare på de olika vårdenheter som fick extra utbildning i Cosmicanvändning, för att kunna vara ett stöd för sina kollegor vid införandet av det nya IT-systemet.⁴¹⁸ VPC tillhandahöll också speciella experter för de olika modulerna i Cosmic, som kunde svara på specifika tekniska frågor från vårdenheter.⁴¹⁹

5.5.3 Olika bilder i organisationen av införandet av Cosmic

Som nämnts ovan gick införandet av Cosmic i LiÖ snabbt då projektgruppen för PJ08 ville störa vårdverksamheten under så kort tid som möjligt. Samtidigt beskrevs det system som introducerades som

⁴¹⁷ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008b), s. 5

⁴¹⁸ Läkarsekreterare, Vårdcentral (L), 090313

⁴¹⁹ Verksamhetsutvecklare (medlem av projektgruppen), 081217

”good enough”. Det fanns alltså en medvetenhet hos projektgruppen kring att systemet inte i alla aspekter uppnådde önskad kvalitet.⁴²⁰ Ett par år efter Cosmicinförandet sa projektledaren för PJ08 att målsättningen vid införandet hade varit att ”först få alla i båten och sen täta hålen”.⁴²¹

Men svagheterna hos det nya IT-systemet tillsammans med det snabba införandet ledde till slitningar i relationen mellan VPC och vårdenheter. På VPC var man när PJ08 avslutades tillfreds med hur projektet genomförts, dels vad gällde måluppfyllelse och dels då såväl tidsplan som budget hölls.⁴²² I verksamheten däremot höjdes röster som ansåg att införandet hade gått för fort och att Cosmic inte var tillräckligt bra vid introduktionen i landstinget. En av de sjuksköterskor vi intervjuade uttryckte problematiken på följande sätt:

*”Det går för snabbt. [Cosmic känns] halvfärdigt. Typiskt landstinget; fort ska det gå och det är inte genomarbetat.”*⁴²³

Framförallt vårdcentralerna framförde kritik mot Cosmic, mycket på grund av att dessa redan sedan tidigare hade välfungerande elektroniska patientjournalssystem som nu byttes ut.⁴²⁴

I den lokala morgontidningen *Östgöta Correspondenten* framträdde under införandet främst en negativ bild av Cosmic. Tidningen hade en relativt omfattande bevakning av införandet av IT-systemet, och

⁴²⁰ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a)

⁴²¹ Rapporteringsmöte med LiÖ, 110217

⁴²² Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a)

⁴²³ Sjuksköterska, Vårdcentral (L), 090313

⁴²⁴ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008a)

landstingsanställdas kritik både mot journalsystemet i sig och mot det sätt på vilket det införts fick utrymme däri.⁴²⁵ Nedan ges några exempel på den uppmärksamhet som Cosmic fick i media och vilken typ av kritik som framfördes.

I oktober 2008 publicerade *Östgöta Correspondenten* en artikel med rubriken ”Cosmic farligt för patienten”. Artikeln handlar om att länets läkarförening har skrivit ett brev till landstingsdirektören, där de är mycket kritiska till det nya journalsystemet:

*”Syftet med en gemensam datajournal för all vård är att öka säkerheten för patienterna och göra vårdanställdas arbete mer effektivt. Det har blivit precis tvärtom, pekar läkarföreningen på i sitt brev.”*⁴²⁶

Framförallt pekar läkarna på att patientsäkerheten är hotad då Cosmic upplevs som svårt att arbeta med och mycket tidskrävande – inte minst när det gäller hanteringen av läkemedel och remisser.⁴²⁷ I artikeln framgår även att läkarna inte är ensamma om sin kritik av patientjournalsystemet. En revisionsrapport lyfter också upp stora problem med Cosmic:

*”Och läkarna har stöd. I våras presenterades en revisionsrapport som granskat införandet av Cosmic i Länet. Den pekar på stora brister, bland annat rörande prestanda, uteblivna funktioner och bristande överblick.”*⁴²⁸

⁴²⁵ För en mer utförlig bild av medias rapportering och dess effekter för PJ08 och bilden av Cosmic, se Andréasson (2011)

⁴²⁶ ”Cosmic farligt för patienten”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

⁴²⁷ ”Cosmic farligt för patienten”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

⁴²⁸ ”Cosmic farligt för patienten”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

Läsaren av artikeln får sammantaget bilden av att Cosmic både bidrar till en mindre säker vård och ett mer ineffektivt vårdarbete – att vårdens *kvalitet* är hotad. Landstingsledningen å sin sida får försvara införandet av Cosmic i tidningen samma dag. I artikeln *Krut ska läggas på att utveckla Cosmic* framför landstingsdirektören två huvudsakliga ståndpunkter som svar på läkarnas kritik.⁴²⁹ Dels kommer systemet att bli bättre då innehållet och funktionerna i Cosmic kommer att utvecklas – anledningen till att utvecklingsarbete inte prioriterats hitintills är att fokus har legat på införandet av IT-systemet. Dels påpekar landstingsdirektören att alla vill använda sig av ett elektroniskt patientjournalssystem:

*”Alla, också läkarna, vill ha en gemensam datajournal, betonar AA som även menar att det råder bred samstämmighet om att Cosmic är det bästa systemet på marknaden.”*⁴³⁰

Artikeln ”Det värsta som hänt” i *Östgöta Correspondenten* handlar om en vårdcentral i landstinget, där läkarna är mycket kritiska till Cosmic. Läkarna upplever det nya IT-systemet som ineffektivt, vilket i sin tur ansågs minska tillgängligheten till vården.⁴³¹

*”Efter arton månader visar beräkningar att varje läkare på vårdcentralen tar en till två patienter färre per dag när de arbetar i Cosmic, en nedgång på tio procent. Ett slöseri med skattemedel, säger EE. – Jag och mina kolleger gör mindre nytta för våra löner nu.”*⁴³²

⁴²⁹ ”Krut ska läggas på att utveckla Cosmic”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

⁴³⁰ ”Krut ska läggas på att utveckla Cosmic”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

⁴³¹ ”Det värsta som hänt”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

⁴³² ”Det värsta som hänt”, *Östgöta Correspondenten*, 081009

Läkarna anser att Cosmic är opraktiskt och betungande att använda. De framhåller att Cosmic är både ett arbetsmiljöproblem och en risk ur ett patientsäkerhetsperspektiv:

”– Man känner sig orolig varje dag. Jag måste gå tillbaka och kolla och dubbelkolla igen som jag aldrig gjorde förut, säger EE som har 25 års erfarenhet av distriktsläkarjobbet och anser sig kunnig på datorer.”

Förutom kritiken mot själva systemet finns också dimensionen att de anställda inte känner att de blir lyssnade till när de framför kritik kring bristerna i Cosmic. I två olika artiklar i *Östgöta Correspondenten* framhålls att VPC inte lyssnar till de synpunkter som framförs av vårdpersonalen – Cosmicanvändarna känner sig maktlösa.⁴³³

Tjänstemännen på VPC har en delvis annan bild av situationen än de läkare som protesterar mot journalsystemet – de framhåller att journalsystemet är under utveckling och kommer att förbättras.⁴³⁴ Tjänstemännen håller således med om att det finns utvecklingsmöjligheter hos journalsystemet, men till skillnad från de kritiserande läkarna menar de att situationen inte är akut, utan betonar istället det utvecklingsarbete som ligger framför. Dessutom uttrycker VPC att det är orealistiskt att förvänta sig att ett nytt IT-system ska fungera problemfritt i verksamheten från dag ett: Det är inte bara ett nytt vårdin-

⁴³³ ”Det värsta som hänt”, *Östgöta Correspondenten* 081009, ”Cosmic – en säkerhetsrisk”, *Östgöta Correspondenten* 081103

⁴³⁴ ”Vi gör vad vi kan”, *Östgöta Correspondenten*, 081103

formationssystem som ska in i verksamheten, utan arbetssätt hos vårdpersonal och vårdenheter måste också förändras.⁴³⁵

5.5.4 Kritik och konflikt kring digitaliseringen i landstinget

Det fanns en tydlig målbild i landstinget att det nya IT-systemet skulle bidra till positiva förändringar i verksamheten. Framförallt har det handlat om att med IT-systemets hjälp få en sammanhållen bild av varje patients hälsotillstånd och vårdssituation, och att denna information också ska finnas tillgänglig för vårdpersonalen oavsett på vilken enhet inom landstinget som patienten får vård. IT-systemet Cosmic betraktas som ett medel för att nå mål i verksamheten. Runt tiden för införandet av Cosmic finns olika bilder av i vilken mån det nya elektroniska journalsystemet verkligen bidrar till dessa positiva förväntade effekter.

Den yrkesgrupp som framförallt kommit till tals i media är läkarna. Det är utan tvekan hård kritik de framför mot det nya journalsystemet och hur det har implementerats: deras uppgift som läkare försvåras och patientsäkerheten hotas. Egentligen föreligger inga större skillnader mellan VPC och läkarna kring vilka värden som är viktiga i vårdverksamheten och som det nya IT-systemet borde bidra till – skillnaden ligger snarare i synen på om det de facto gör det. VPC ger uttryck för en betydligt mer positiv syn på tekniken och dess möjligheter att bidra till utveckling inom organisationen, medan läkarna värnar verksamhetens kärna i första hand och snarast upplever det nya IT-systemet som ett hot mot att utöva sin profession på ett kvali-

⁴³⁵ ”Vi gör vad vi kan”, *Östgöta Correspondenten*, 081103

tativt sätt. Läkarnas huvudpoäng är att Cosmic är en belastning för organisationen. VPC menar istället att det är organisationen som inte har anpassat sig tillräckligt till systemet – ”nya arbetssätt och rutiner” måste införas. Hos läkarna är alltså synen på IT – för att återkoppla till Orlikowski & Scott – snarast att likna vid synen på ett verktyg där IT ska vara ett följsamt verktyg. VPC däremot ger uttryck för synsättet att IT kan fungera som en aktör som tillsammans med andra – mänskliga – aktörer bidrar till ett mervärde i verksamheten. Dessa olika tolkningar av tekniken, Cosmic, pekar på att de likartade grundvärderingarna får olika praktiska utfall.

5.6 Efter PJ08: Digitaliseringens konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs de mest framträdande förändringarna som användningen av Cosmic kom att innebära i landstinget – digitaliseringens konsekvenser. Syftet med att beskriva och diskutera dessa konsekvenser är att lägga en grund för att sedan kunna diskutera om de förändringar som digitaliseringen för med sig stärker eller försvagar de demokratiska värden som enligt Lundquists koncept om det offentliga etoset bör vara vägledande i offentlig verksamhet.

De tolkningar av Cosmic som beskrivs och diskuteras här härrör dels från huvudparten av empirigenereringen som genomfördes framförallt under 2009, dels från de uppföljningsintervjuer som genomfördes med nyckelpersoner på samtliga tre i studien deltagande vårdenheter under 2010. De senare skedde cirka ett år efter de första besöken på respektive enhet. I det följande beskrivs med utgångspunkt i dessa empiriska studier vilka tolkningar framförallt vårdpersonalen gjorde av Cosmic och användningen av IT-systemet. I texten diskuteras också vilka värden som ligger i (eller till grund för) dessa tolkningar.

Som beskrivits ovan förekom runt tiden för PJ08 omfattande negativ kritik mot Cosmic från vårdpersonal, vilket sannolikt påverkade normbildningen kring Cosmic och medarbetarnas inställning till IT-systemet.⁴³⁶ I början upplevdes Cosmic inte sällan som besvärligt och påfrestande – användarna påpekade brister både i IT-systemets funktionalitet och i användargränssnittet. Dessa brister tillsammans med en viss osäkerhet hos medarbetarna kring användningen av IT-systemet gjorde att vårdprocesserna blev mindre effektiva då arbetsuppgifter tog längre tid än vanligt.⁴³⁷ Det bidrog givetvis till stress och irritation hos vårdpersonalen, som var beroende av att använda IT-systemet för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. De negativa utsagorna om Cosmic minskade dock med tiden. Å andra sidan har förstås inte vårdpersonalen särskilt många reella alternativ vid sidan av att anpassa sig till Cosmic, som för flera personalkategorier utgör ett inte bara nödvändigt utan också mycket frekvent inslag i arbetsvardagen.

5.6.1 Tillgänglighet till information

Den förbättrade tillgängligheten till information handlar i grunden om att patientinformation är åtkomlig via Cosmic och kan läsas och hanteras av flera vårdenheter samtidigt. Detta medför en påtaglig skillnad i arbetsvardagen för vårdpersonalen jämfört med den pappersburna journalen som behövde arkiveras, beställas, skickas etc. En undersköterska vi intervjuade formulerade det som så att hon (på

⁴³⁶ Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland (2008b)

⁴³⁷ Ex. Mottagningssköterska, Vårdcentral (L), 090313, Intern utvärderare (verksamhetsutvecklare), VPC, 090114

sjukhuset där hon tidigare arbetat) letat journaler ”till förbannelse”.⁴³⁸ En fördel med elektroniska journaler är att de heller inte tappas bort, vilket ibland hände med pappersjournaler. Dessa...

”[kunde ligga på] pakethållare eller kunde hittas i jour-rum”.⁴³⁹

Tillgänglighet till information upplevs av vårdpersonal som en stor fördel med Cosmic. En anledning är att personalen känner sig bättre förberedda när de möter en patient, eftersom de genom journalsystemet har tillgång till uppdaterad information om patientens vårdhistorik såsom vårdkontakter, provsvar, journalanteckningar, remisser, läkemedel etc.⁴⁴⁰ Det gör att vårdpersonalen vid ex. telefonrådgivning kan ge en mer kvalitativ service till patienterna. Koordinatorn på sjukhuskliniken anser att hon nu kan ge bättre svar till patienterna:

”Man är ju mer behjälplig eller vad jag ska säga. För de ringer ju och undrar här då. [...] Man ser ju vad som är gjort och vad som är planerat på andra kliniker och så då.”⁴⁴¹

Även en intervjuad mottagningssköterska på vårdcentralen på landsbygden upplever att hon kan ge patienterna en mer kvalitativ service med hjälp av vårdinformationssystemet, vilket nedan illustreras med ett utdrag från våra fältanteckningar kring vad hon berättade:

”Mottagningssköterskan tycker att hon kan hjälpa patienterna mer nu, ex. med att hitta provsvar. Systemet gör att man kan

⁴³⁸ Undersköterska, Vårdcentral (T), 091028

⁴³⁹ Läkare, Vårdcentral (L), 090317

⁴⁴⁰ Mottagningssköterska, Vårdcentral (L), 090313, USK/Koordinator, Klinik/mottagning, 090303

⁴⁴¹ USK/Koordinator, Klinik/mottagning, 090303

förenkla för patienter; kan ge mera information om remisser etc. Patienterna borde märka att vårdcentralen är mera välinformerad nu. Ibland händer det att patienten ”säger fel” – då kan mottagningssköterskan kolla uppgiften i Cosmic.”⁴⁴²

Exempel på vad bättre service kan innebära är att mottagningssköterskan på vårdcentralen nu bland annat kan ge patienten svar på frågor om var en remiss befinner sig och vilken vårdenhet som gjort vad eller förväntas göra vad framöver.

Samtidigt kan den enklare tillgången till information också skapa en känsla av ovisshet hos medarbetarna på landstinget. Informanter ger uttryck för att den elektroniska journalen kan kännas svår att överblicka⁴⁴³, och ibland uppstår farhågor kring att inte ha fått med all relevant information vid en sökning.⁴⁴⁴ Det råder dock delade meningar om huruvida den nya journalen är svårare eller lättare att söka information i. Å ena sida förekommer uppfattningen att den fysiska pappersjournalen kunde medföra en känsla av att ”allt fanns med” i mappen. Å andra sidan förekommer uttalanden om att pappersjournalerna ofta var tjocka och svåra att hitta information i, och att Cosmic i jämförelse därför är betydligt enklare att navigera i. Oron kring att eventuellt inte ha hittat all relevant information i IT-systemet verkar dock vara ett övergående fenomen som framförallt förekom när sy-

⁴⁴² Fältanteckningar från telefonmottagning på Vårdcentral (L), 090313

⁴⁴³ Ex. Intern utvärderare (verksamhetsutvecklare), VPC, 090114

⁴⁴⁴ Denna typ av ”informationsstress” är inte ovanlig i informationsrika miljöer, där tillgången på informationen inte är knapp utan snarare fyllig. Detta ställer höga krav på utformningen av grafiska användargränssnitt, sökfunktioner och så vidare hos IT-systemen.

stemet var nytt – efterhand blir vårdpersonalen tryggare med Cosmic och känner sig säkrare i hanteringen.⁴⁴⁵

En begränsning när det handlar om informationstillgång är att patientinformation bara är delbar mellan de vårdenheter som använder sig av Cosmic. Det gör att vårdenheter i privat regi som verkar i landstingets geografiska område och som inte använder Cosmic då varken kan komma åt eller lämna information i systemet. Samma sak gäller givetvis andra landsting.

På ett sätt är alltså informationen begränsad till att vara tillgänglig för vårdpersonalen på de vårdenheter som använder Cosmic, men på andra sätt flyttas den också utanför landstingets fysiska väggar. På vårdcentralen på landsbygden framhålls nya möjligheter som IT-systemet för med sig i form av att jourläkare och joursköterskor kan logga in i Cosmic från en annan plats än vårdcentralen – exempelvis hemifrån. Det betyder att de kan göra kvalificerade bedömningar på distans, vilket i sig är en betydande skillnad jämfört med tidigare arbetssätt.⁴⁴⁶ Samtidigt kan detta diskuteras ur ett informationssäkerhetsperspektiv, då det rimligtvis finns risker med att patientinformation kan finnas tillgänglig i anställdas hemmiljö.

⁴⁴⁵Gruppintervju, Vårdcentral (T), 090923, Läkarsekreterare och Vårdenhetschef, Vårdcentral (L), 100329, Distriktsköterska och Sjuksköterska/Vårdcentralschef, Vårdcentral (T), 101213

⁴⁴⁶ Läkarsekreterare och Vårdenhetschef, Vårdcentral (L), 100329

5.6.2 Effektivitet och förändringar i arbetssätt

Som beskrivits ovan upplevdes Cosmic när det först infördes som en belastning i verksamheten, och bidrog till en viss ineffektivitet i vårdprocesserna under den första tiden. Cosmic är också ett standardiserat vårdinformationssystem, vilket innebär att det alltid finns en viss diskrepans mellan IT-systemet och den organisation där det används.⁴⁴⁷ På landstinget kom detta till uttryck bland annat genom att det på vårdcentralerna uttrycktes kritik kring att systemet i första hand var anpassat för slutenvården.⁴⁴⁸ Men efter Cosmics initiala uppförsbacke menar flera informanter att vårdinformationssystemet på olika sätt bidrar till en ökad effektivitet i vårdarbetet – detta då IT-systemet ökar möjligheten att ha tillgång till rätt information i rätt situation och vid rätt tidpunkt, vilket underlättar för både patienter och vårdpersonal.⁴⁴⁹

En del av landstingets ambition vid införandet av Cosmic var att PJ08 utöver att införa den elektroniska patientjournalen också skulle definiera och införa nya arbetssätt i vårdverksamheten. Detta skedde dock i begränsad utsträckning – resultaten från vår fallstudie visar att införandet av Cosmic i verksamheten upplevs framförallt som en teknisk infrastrukturförändring, och i mindre utsträckning som en förändring av arbetssätt. Nedanstående citat från våra fältanteckningar illustrerar hur vårdpersonalen ser Cosmic som i huvudsak ett nytt sätt att utföra samma arbete:

⁴⁴⁷ Jämför ex. Melin (2010)

⁴⁴⁸ Grupptervju Vårdcentral (T), 090923

⁴⁴⁹ Ex. Mottagningssköterska, Vårdcentral (L), 090313, Intern utvärderare (verksamhetsutvecklare), VPC, 090114, USK/Koordinator, Klinik/mottagning, 090303

*"NN tycker inte att hon gör så mycket annorlunda nu än i det gamla systemet tycker hon. Det är samma sak i ett annat system. Arbetsuppgifterna är egentligen desamma men utförs på ett annat sätt."*⁴⁵⁰

Flera av de effektiviseringar som Cosmic bidrar till har beskrivits ovan under rubriken 5.6.1 *Tillgänglighet till information*. Här följer dock ytterligare några exempel på förändringar i sättet att arbeta som hör samman med införandet av Cosmic. En sådan är att det nu förekommer att läkare själva gör korta journalanteckningar i Cosmic.⁴⁵¹ Majoriteteten av journalanteckningarna dikteras fortfarande och skrivs ut av läkarsekreterare, men detta är ändå ett exempel på hur införandet av ny teknik kan bidra till att tidigare traditionella uppdelningar av arbetsuppgifter luckras upp.⁴⁵²

Ett annat exempel på hur Cosmic förändrar vardagen i landstingets verksamhet är dess betydelse som statistikverktyg. Den information som registreras i Cosmic omvandlas till statistisk verksamhetsinformation. I början av varje månad sänds statistiska rapporter från Cosmic vidare till central nivå på landstinget, och dessa har i vissa avseenden bäring på den ekonomiska tilldelningen till vårdenheter.⁴⁵³ På en av de vårdcentraler vi besökt har detta medfört att en betydande mängd tid och arbete läggs ner på dessa statistiska rappor-

⁴⁵⁰ Fältanteckningar från observation, USK/Koordinator, Klinik/mottagning, 090303

⁴⁵¹ Läkare, Vårdcentral (T), 090923, Distriktssköterska och Sjuksköterska/Vårdcentralschef, Vårdcentral (T), 101213

⁴⁵² Läkare, Vårdcentral (T), 090923

⁴⁵³ Läkarsekreterare och Vårdenhetschef, Vårdcentral (L), 100329

ter vid varje månadsskifte, för att säkerställa att de överensstämmer med vårdenhetens faktiska produktion etc. Det tyder på att de värden kring effektivitet, som diskuterats ovan, kan framträda på olika sätt.

När fallstudien på LiÖ avslutades fanns en tydlig potential till ytterligare effektivisering med hjälp av Cosmic. En av de tydligaste var att det fortfarande förekom parallella processer kring vissa flöden, dvs. en del vårdprocesser registrerades både i Cosmic och på papper.⁴⁵⁴ Motiveringen till sådana dubbla processer handlade bland annat om att det skapar en struktur – en känsla av säkerhet och kontroll.

Ju längre Cosmic används på landstinget, desto viktigare blir det också för organisationen. Dels fylls IT-systemet efter hand med information som underlättar – och ibland t.o.m. är nödvändig för – att kunna ge en kvalitativ service och vård till patienterna. Dels utvecklas systemet och fel rättas till vilket gör att nyttan med systemet ökar i takt med att användbarheten blir högre. När IT-systemet integreras allt mer och vävs in i organisationen blir landstinget samtidigt mer beroende av det, vilket kan leda till en ökad sårbarhet när vårdprocesserna blir allt tätare knutna till vårdinformationssystemet.⁴⁵⁵

5.6.3 Säkerhet och integritet

Säkerhet förstås på flera olika sätt i relation till införandet av Cosmic. Dels handlar det om säkerhet i bemärkelsen patientsäkerhet

⁴⁵⁴ Observation, Klinik, 090303, Läkare och Undersköterska/Koordinator, Klinik/mottagning, 100616

⁴⁵⁵ Läkarsekreterare och Vårdenhetschef, Vårdcentral (L), 100329 samt Läkare och Undersköterska/Koordinator, Klinik/mottagning, 100616

– att vården blir säkrare när vårdpersonalen har tillgång till rätt information vid rätt tidpunkt såsom beskrivits ovan kring informations-tillgång. En annan förståelse av säkerhet handlar om huruvida journalsystemet verkligen är ett bra verktyg i interaktion med patienter och bedömning av vilka vårdåtgärder som behöver vidtas. En läkare på en av de vårdcentraler vi besökt menar att det kan finnas risker inbyggda i IT-systemet:

”Han menar att en risk med tekniken är slentrian: Varje bedömning måste göras utifrån patienten, men risken finns att vårdpersonal låser sig för mycket vid journalens innehåll (och bildar sig förutfattade meningar) då journalens upplägg gör det enkelt att göra på samma sätt som förra gången. Läkaren menar att det kan behövas tekniska bromsar – det får inte vara för lätt. Det sistnämnda gäller exempelvis vid signering av läkemedel då detta bör göras per läkemedel och inte för en patients alla läkemedel på en gång.”⁴⁵⁶

Säkerhet kan också förstås som informationssäkerhet – att den information som lagras i Cosmic verkligen förvaras säkert så att inte obehöriga kan komma åt den och så att patienternas integritet skyddas. En oro som förekommer bland våra informanter är att patientinformation blir alltför lättillgänglig när den lagras elektroniskt. Stora mängder känslig information är tillgänglig för de landstingsanställda. Det är givetvis förbjudet att leta efter information i journalsystemet som inte behövs för det egna arbetet, och det finns rutiner med bl.a. stickprovskontroller för att förhindra att så sker. Trots sådana säkerhetsåtgärder finns det bland våra informanter farhågor kring att in-

⁴⁵⁶ Fältanteckningar från patientbesök på Vårdcentral (T), 090923

formation kan komma i orätta händer – systemet är inte säkrare än de människor som använder det.⁴⁵⁷

En annan fråga som rör säkerhet är en som delvis diskuterats ovan – att vårdpersonalen blir allt mer beroende av Cosmic för att kunna göra sitt jobb. En av våra informanter uttrycker det som att hon ”vet ingenting” utan IT-systemet.⁴⁵⁸ Detta gör att om IT-systemet av någon anledning skulle krascha eller tillfälligt vara ur bruk ställer det till stora bekymmer i vårdverksamheten.

5.7 Digitaliseringens värden i fallet Cosmic - en sammanfattande slutdiskussion

De övergripande frågeställningar som diskuterats i kapitlet är avhandlingens forskningsfrågor 2a och 2b:

2. a) *Vilka värden verkade drivande i processen när ett elektroniskt patientjournalssystem infördes i Landstinget i Östergötland?*
- b) *Hur påverkas demokrativärden i landstinget av de förändringar som reformen medförde?*

I kapitlet har jag diskuterat tolkningar av och värden knutna till den specifika digitaliseringsprocessen, strukturerat i kronologisk ordning där processen indelats i tre olika faser: före, under och efter införande-projektet PJ08.

Denna sammanfattande slutdiskussion förs i två delar. I den första delen sammanfattas vilka värden som formar och formas i de olika faserna. Förutom att vi studerar både de värden som formar digitali-

⁴⁵⁷ T.ex. Undersköterska, Vårdcentral (T), 091028

⁴⁵⁸ Undersköterska, Vårdcentral (T), 091028

seringen liksom dem som formas av digitaliseringen, tillkommer den dimension som innebär att olika aktörer/aktörsgrupper dessutom kan betona olika värden eller tolka dem olika i samma och olika fas(er). I den andra delen av slutdiskussionen diskuteras mer explicit hur demokrativärden i landstinget påverkas av de förändringar som införandet av Cosmic medförde.

5.7.1 Del I: Värden som formar och formas

5.7.1.1 Digitaliseringens värden innan PJ08

I den första fas som beskrivits i kapitlet, innan PJ08, lyfts tydliga värden fram i landstingets policydokument när dessa beskriver den önskade inriktningen på landstingets IT-stöd. Dessa värden, där ambitionen är att de ska stärkas i och med digitaliseringen, samlas i molnet nedan:

Figur 4: Värden som förväntas stärkas inom landstinget i samband med digitalisering.

Tillgänglighet betonas som ett viktigt värde i landstingets budgetdokument, och då i meningen att såväl vårdinformation som vård ska bli mer tillgängliga: Patientinformation kommer att bli gränsöverskridande när den digitaliseras vilket ska bidra till en ökad effektivitet i vårdprocesserna vilket i sin tur kommer att skapa en ökad tillgänglighet till vården för patienterna.

Ett annat värde som anges som en anledning till att införa elektroniska patientjournaler har att göra med *säkerhet*, framförallt i bemärkelsen att vården kommer att bli mer säker då patientuppgifter alltid kommer att finnas på rätt plats vid rätt tidpunkt. Tillgången till patientinformation ska på det sättet bidra till en säkrare vård.

Effektivitet lyfts också fram som en motivering för digitaliseringen. Effektiviteten blir enligt budgetdokumentens retorik en konsekvens av införandet av nya moderna IT-lösningar – verksamheten kommer att bli mer effektiv när informationstillgången förbättras och förenklas. Arbetssätt i organisationen kan också behöva förändras i samband med digitaliseringen för att den potential som nya IT-system för med sig verkligen ska kunna realiseras.

Sammantaget ses digitalisering som ett sätt att förbättra *kvaliteten* i verksamheten – kvalitet blir ett slags slutresultat när tillgänglighet, säkerhet och effektivitet förbättras.

5.7.1.2 Digitaliseringens värden under PJ08

I den andra fasen, under PJ08, lyser också tydliga värden fram. Här är dock fler aktörer aktiva, och uppfattningarna om nyttan med Cosmic går i olika riktningar.

Projektledningsgruppen lyfter fram tre ledord som är förväntade effekter av Cosmic: *säkerhet, tillgänglighet* och *effektivitet*. Alla dessa kopplas till den nya nivå av informationstillgång som kommer att bli resultatet när en sammanhållen journalföring med åtkomst från alla delar av landstinget realiseras. De tre ledorden kan alltså betraktas som viktiga värden i vårdverksamheten, som dessutom kommer stärkas i och med införandet av Cosmic. Det är också dessa värden som hela tiden lyfts fram när införandet av Cosmic ska motiveras, såväl internt som på landstingets webbplats. Patientjournalssystemet fokuserar på att skapa en sammanhållen bild av patientens hälsotillstånd och vårdkontakter, vilket kan ses som ett uttryck för *patientfokus* som värde. Tillsammans ska den ökade säkerheten, tillgängligheten och effektiviteten i landstinget bidra till en ökad *kvalitet* i vården. Det finns alltså inga avgörande skillnader i hur digitaliseringen beskrivs och motiveras i landstingets budgetdokument respektive i målbeskrivningarna för PJ08, utan tvärtom finns här en förväntad samstämmighet. I molnet nedan visualiseras de värden som lyfts fram i målbeskrivningarna för PJ08.

Figur 5: Värden som lyfts fram i målbeskrivningarna för PJ08.

Som beskrivits i kapitlet framförde dock vårdpersonal, framförallt läkare, stark kritik mot Cosmic under pilotimplementeringarna och under breddinförandet. De har ett svagt förtroende för Cosmic, som de upplever många nackdelar med; de menar att IT-systemet hotar patientsäkerheten och att vårdarbetet tar längre tid och blir ineffektivt, alltså minskar även tillgängligheten till vården. Under själva införandefasen är kritiken stark och högljudd, men den försvagas över tid. Kritikerna delar de värden som lyfts fram av landstingspolitiker och tjänstemännen i projektgruppen – vården ska vara *säker*, *tillgänglig* och *effektiv*. Kritiken handlar istället om själva tekniken, då Cosmic inte anses bidra till att dessa värden stärks utan tvärtom hotas. I molnet nedan visualiseras vilka värden som kritikerna menar hotas när Cosmic införs:

Figur 6: Värden som kritikerna menar hotas när Cosmic införs.

Kritikerna under PJ08 värnar värden som de upplever som viktiga i vårdverksamheten och i sin egen arbetsvardag. De upplever att Cosmic är skadligt för organisationen. När tjänstemännen på VPC

bemöter kritiken är det utifrån delvis ett annat perspektiv, som kan betecknas som relativt teknikpositivistiskt: Det förekommer visserligen störningar i verksamheten, men sett ur ett längre perspektiv kommer IT-systemet när det väl ”satt sig” i organisationen att utgöra ett viktigt stöd i vårdprocesserna. Det är väl känt att införandet av nya IT-system kan kosta mycket inte bara i pengar utan även i utbildning, organisationsförändring osv. En viktig aspekt i sammanhanget är hur mycket digitaliseringen i offentliga organisationer – eller i detta fall en vårdorganisation – får störa kärnverksamheten. Vissa av det offentligas funktioner (vård, utbetalningar av ersättningar till privatpersoner) skulle kunna anses så viktiga att de inte får störas ens under en kortare period. En annan aspekt när det gäller kritiken av PJ08 är såklart maktaspekten. Kritikerna har inte särskilt mycket för sitt engagemang mot Cosmic – införandet av IT-systemet avbryts inte utan fortskrider som planerat.

5.7.1.3 Digitaliseringens värden efter PJ08

I fas tre, efter PJ08, är digitaliseringens värden inte längre lika explicita. Det finns fortfarande många uppfattningar om Cosmic, men kritiken blir alltmer positiv i takt med att IT-systemet institutionaliseras i organisationen. I diskussionen här sammanfattas vilka värden det är som står i centrum i fas tre – vilka värden som stärks eller gynnas av Cosmic, och vilka värden som kanske får stå tillbaka. Det handlar alltså om att visa på vilka digitaliseringens konsekvenser blir i organisationen.

Tillgängligheten till information torde vara den största förändringen med Cosmic, och det är också den som lyfts fram mest av informanterna i fallstudien. Den förbättrade tillgängligheten till information upplevs av vårdpersonalen som en stor fördel med Cosmic samtidigt

som den – som beskrivits i kapitlet - ibland kan upplevas som negativ. Den förbättrade tillgängligheten bidrar också till en ökad *effektivitet* i vårdarbetet – detta då IT-systemet ökar möjligheten att ha tillgång till rätt information i rätt situation och vid rätt tidpunkt, vilket underlättar för både patienter och vårdpersonal. Min tolkning är att detta tillsammans också borde bidra till en starkt *kvalitet* i verksamheten.

När det gäller värdet *säkerhet* är resultaten mer splittrade. Patientsäkerheten stärks när tillgången till patientinformation förbättras, men samtidigt är en viss sårbarhet förbunden med att lagra stora informationsmängder elektroniskt.

En annan förändring som Cosmic fört med sig, och som inte entydigt utpekas som positiv eller negativ, är att IT-systemet underlättar och används för statistik och kontroll av vårdverksamheten.

5.7.2 Del II: Införandet av Cosmic och demokrativärden

Denna del av den sammanfattande analysdiskussionen behandlar fråga 2b) *Hur påverkas demokrativärden i landstinget av de förändringar som reformen medförde?* Här fokuserar jag alltså på vilken betydelse de förändringar som införandet av Cosmic medförde står i relation till de demokratiska värden som i enlighet med Lundquists koncept om det offentliga etoset bör – tillsammans med de ekonomiska värdena – vara vägledande i offentlig verksamhet.

Demokrativärdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. I teorikapitlet har dessa operationaliserats till tre indikatorer,

som kan användas vid analys av demokrativärdenas betydelse i en organisation:

- Öppenhet mot medborgarna och transparens i förvaltningens processer.
- Rättssäkerhet och opartiskhet i myndighetsutövningen.
- En vilja att ”vara god” i relationen till medborgarna.

Dessa är värden som gäller för hela den offentliga förvaltningen, och inte specifikt för vården. Som diskuterades i teorikapitlet har vårdverksamheten också ytterligare andra värden som verkar vägledande i verksamheten. Här handlar det dock just om att försöka skapa en bild av digitaliseringens inverkan på de demokratiska värdena. Medarbetarna på landstinget betraktas i analysen som gräsrotsbyråkrater, som implementerar politiska beslut i den dagliga verksamheten och som är ytterst viktiga i skapandet av det offentliga som legitimt i medborgarnas ögon.

De förändringar som införandet av Cosmic medförde är i korthet en ökad tillgänglighet till information och en större effektivitet i vårdarbetet. Patientsäkerheten ökar med den förbättrade tillgången till informationssäkerhet – samtidigt som det finns risker med att ha stora informationsmängder lagrade elektroniskt.

Resultateten från fallstudien visar på att införandet av Cosmic ger möjligheter till en ökad transparens i vårdens processer för medborgarna/patienterna. Eftersom all information finns samlad, kan den medarbetare på landstinget som samtalar med en patient hjälpa patienten att få en samlad bild av dennas vårdkontakter. Exempel är att läkarsekreteraren på kliniken kan se inplanerade besök även på andra enheter inom landstinget, och att mottagningssköterskan på vårdcentralen kan se provsvar och journalanteckningar från patientens besök

på akutmottagningen. Det elektroniska journalsystemet ökar genomskinligheten i organisationen, för de anställda, men även i speglingen ut mot patienterna. Dessutom har patienten alltid rätt att begära ut sin egen journal – när så sker får hon nu samtliga journalanteckningar från alla olika delar av landstinget samlat tillhanda vilket också kan sägas vara en förbättring av transparensen.

Med elektronisk journalföring ökar patientsäkerheten, då sannolikheten att rätt information finns på rätt plats vid rätt tidpunkt ökar. Den ökade tillgängligheten till information har dock även andra följder. Elektronisk information kan spridas lättare och snabbare än pappersbaserad. Detta skulle kunna bidra till en oro kring att informationen hanteras på ett korrekt och rättssäkert sätt. Samtidigt hanteras detta på olika sätt. På Landstinget i Östergötland görs slumpvisa stickprovskontroller för att säkerställa att anställda inte läst journaler de inte behöver ha tillgång till för sitt arbete. Patienter har också alltid rätt att begära ut sin journal, och med elektroniska journaler kan patienten också få se ”loggen” – alltså vilken vårdpersonal som varit inne och läst i journalen. Att kunna se vem som läst vilken journal är ytterligare ett exempel på ökad genomskinlighet som tekniken för med sig – det är svårare att avgöra vem som läst en pappersjournal. Samtidigt som informationen på gott och ont blir mer lättillgänglig med elektroniska journaler finns alltså samtidigt tekniska lösningar som motverkar missbruk av informationen. De lösningar som nämns här är ju dock sådana som gör att missbruk kan kontrolleras och beivras i efterhand – och då kan skadan redan vara skedd. I stor utsträckning bygger alltså rättssäker hantering av patientinformation på vårdpersonalens goda etiska omdöme. Gräsrötsbyråkraternas ”vilja att vara god” är således av avgörande betydelse för rättssäkerheten i detta fall.

Studien på landstinget visar att effektiviteten, efter initiala problem, ökar med införandet av elektroniska patientjournaler. Många tidskrävande arbetsmoment sammanhängande med journalföringen rationaliseras bort vilket bidrar till att effektivisera vårdprocesserna. Det visar på att ekonomiska värden i landstinget stärks i och med införandet av elektroniska patientjournaler. Däremot innefattar inte fallstudien material om hur dessa effektivitetsvinster ”växlas in” – såväl övertalighet bland administrativ personal som en ökad produktivitet mätt i antalet patientbesök skulle kunna vara möjliga utfall.

5.7.3 Avslutningsvis

Kapitlets slutdiskussion har visat att det är i stort sett samma värden som framhävs och diskuteras i landstinget före, under och efter PJ08, där säkerhet, tillgänglighet och effektivitet framträder som dominerande värden. Förespråkare och kritiker av införandet av Cosmic betonar samma värden som viktiga – konflikten dem emellan kan alltså inte direkt sägas vara en värdekonflikt, utan snarare en konflikt om IT-systemet ifråga. Konflikten och det tidvis höga tonläget kan ses som en illustration av vilken betydelsefull aktör ett IT-system kan bli i en organisation, och vilken inverkan det kan ha på en organisations verksamhet – om IT-systemet inte hade påverkat verksamheten nämnvärt hade det inte funnits anledning att protestera så kraftfullt. IT-systemets roll i organisationen skapas delvis på grund av dess faktiska innehåll och användningsområde, delvis på grund av hur det tolkas i organisationen.

Som diskuteras i teorikapitlet är effekterna av IT inte deterministiska. Liknande system kan resultera i olika effekter beroende på samspillet mellan systemen och de aktörer som använder och legitimerar

dem. En social mening tillskrivs IT-system och som sådan blir dessa meningar en del av en organisations och människors vardag.⁴⁵⁹ Cosmic konstrueras alltså på ett unikt sätt i den särskilda kontext som LiÖ innebär. Det betyder också att det blir möjligt att omtolka och omvärdera IT-systemet – konstruktionen av det kan förändras över tid. Det här är intressant i relation till den negativa kritik som riktades mot Cosmic under pilotimplementeringen och breddinförandet. Den negativa kritiken har sannolikt påverkat normbildningen om PJ08 och Cosmic och potentiella användares syn på systemet redan innan det har införts på just deras enhet. Förväntningarna har därmed varit relativt låga och också negativa på vad systemet skall föra med sig. Efter hand ges IT-systemet en mer positiv tolkning i organisationen, värdena kring Cosmic kan sägas ligga mer i linje med organisationens egna kärnvärden. Kritiken som fanns under införande processen dör liksom ut. Samtidigt har medarbetarna på landstinget inget större val än anpassning i sammanhanget. Valet att inte använda sig av Cosmic i sin yrkesutövning när alla andra i organisationen gör det finns inte.

Kopplat till demokrativärden har vi sett att transparensen i vårdverksamheten på flera sätt ökar med införandet av de elektroniska patientjournalerna. Det har också diskuterats ovan hur rättssäkerhet och offentlig etik blir viktiga värden att upprätthålla i samband med elektroniska register. Ekonomivärden i organisationen stärks när vårdprocesserna blir mer effektiva som en följd av införandet av Cosmic.

⁴⁵⁹ Markus & Robey (1988)

I nästa kapitel, som är avhandlingens tredje och sista empirikapitel, kommer ett annat exempel på digitalisering i offentliga organisationer att diskuteras – där handlar det om digitalisering inom Försäkringskassan.

KAPITEL 6: DIGITALISERINGENS VÄRDEN PÅ EN STATLIG MYNDIGHET – DIGITALA KANALER, AUTOMATISERING OCH DIGITAL SAMVERKAN PÅ FÖRSÄKRINGSKASSAN

I detta kapitel presenteras och diskuteras resultaten från den andra fallstudien, som rör digitaliseringsprocesser inom Försäkringskassan. Kapitlet ägnas åt att dels undersöka vilka värden som verkar drivande i de studerade e-förvaltningsreformerna, dels vilka förändringar reformerna medför och hur dessa påverkar demokrativärdenas betydelse i organisationen. Vikt läggs vid att beskriva hur tekniken tolkas, vilka värden den tillskrivs och vilka betydelser den får i verksamheten.

6.1 Introduktion

I det här kapitlet får digitaliseringsprocesser inom Försäkringskassan utgöra exempel på utvecklingen mot e-förvaltning. Kapitlet syftar till att besvara forskningsfråga tre:

3. a) *Vilka värden verkar drivande i de studerade digitaliseringsprocesserna inom Försäkringskassan?*
- b) *Hur påverkas demokrativärden på Försäkringskassan av de förändringar som reformerna medför?*

Kapitlet baseras på den fallstudie som genomfördes på Försäkringskassan under 2013-2014, och som beskrivits i metodkapitlet. Centralt i kapitlet är beskrivningen av och diskussionen kring värden kopplade till digitaliseringsprocesser inom organisationen: hur tekniken påverkar organisationen, och vilken roll organisationen ger tekniken.

Som beskrevs i metodkapitlet genomfördes de två fallstudierna på olika sätt (bl.a. avseende tidsspänn, omfattning och informantkategorier), vilket gör att också strukturen i de empiriska framställningarna (i kapitel fem och sex) skiljer sig åt. Därtill är fallen valda för att visa hur digitaliseringen framträder i olika offentliga organisationer.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av Försäkringskassan som organisation, dess roll och uppgift samt dess grad av digitalisering. Därefter diskuteras fyra teman av digitalisering som framträder inom myndigheten: informationssäkerhet, myndighetens digitala kanaler för interaktion med medborgare, automatisering av beslut samt samordning av elektronisk information mellan myndigheter. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion kring digitaliseringens värden kopplat till de fyra olika temana. Där diskuteras också de förändringar som digitaliseringsreformerna på myndigheten medför i relation till de demokratiska värdena i konceptet om det offentliga etoset. I nästa kapitel kommer analyserna av studierna av de nationella policydokumenten och de två fallstudieorganisationerna att relateras till varandra och fogas samman.

6.2 Om Försäkringskassan

Försäkringskassan (FK) är en stor myndighet, en av Sveriges största, och har ca 13400 anställda.⁴⁶⁰ Deras ansvarsområde är administrationen av en avsevärd del av det svenska samhällets trygghetssystem.⁴⁶¹ Myndigheten utreder, beslutar och betalar ut en stor del av de förmåner som ingår i socialförsäkringen:

*”Utbetalningarna omfattar mer än 200 miljarder kronor per år, vilket motsvarar sex procent av Sveriges BNP. Ungefär hälften går till sjuka och personer med funktionsnedsättning. En tredjedel betalas ut till barnfamiljer. Resterande del består främst av ersättningar inom arbetsmarknadsområdet.”*⁴⁶²

På sin webbplats presenterar myndigheten sig själv på följande sätt:

*”Vår vision är ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning. Vår verksamhetsidé är att ge människor inflytande över sin egen livssituation. Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter, får rätt stöd och behandlas med värdighet.”*⁴⁶³

Själva handläggningen av enskilda ärenden sker på de nationella och lokala Försäkringscentren, samt på Kundcentren. Det finns också ett hundratal myndighetsgemensamma servicekontor utspridda över landet, där medborgare kan möta en handläggare personligen. Men digitaliseringen är en central del av utvecklingen inom Försäkringskassan och på deras webbplats...

⁴⁶⁰ Om Försäkringskassan, Försäkringskassans webbplats, hämtat 140324

⁴⁶¹ Försäkringskassan (2014), s. 6

⁴⁶² Försäkringskassan (2014), s. 6

⁴⁶³ Om Försäkringskassan, Försäkringskassans webbplats, hämtat 140324

”... utökas succesivt möjligheterna till självbetjäning av information och tjänster.”⁴⁶⁴

6.3 En hög grad av digitalisering på myndigheten

Försäkringskassan har en hög grad av digitalisering.⁴⁶⁵ Digitaliseringen är betydelsefull både för den omfattande interna administrationen som rör beredning och beslut i medborgarärenden samt för kommunikationen med dem som använder Försäkringskassans tjänster. Användandet av digitala e-tjänster för kommunikation mellan medborgare och myndighet är mycket vanligt förekommande.⁴⁶⁶

6.3.1 Försäkringskassans samhällsfunktion och betydelsen av IT-stöd

Försäkringskassan har, som nämnts ovan, ansvar för att administrera en stor andel av de svenska trygghetssystemen, och betalar ut stora summor pengar varje månad. Många människor är beroende av utbetalningar från Försäkringskassan (och att dessa kommer i tid) för att kunna betala nödvändiga utgifter.⁴⁶⁷ Följande citat från en av våra informanter illustrerar Försäkringskassans centrala samhällsfunktion och betydelsen av myndighetens verksamhet i människors vardag:

⁴⁶⁴ *Försäkringskassans organisation*, Försäkringskassans webbplats, hämtat 140415

⁴⁶⁵ IT-direktör, 131015, *Försäkringskassan går till Guldlänksfinal med appen Mina sidor*, E-delegationens webbplats, hämtat 150920

⁴⁶⁶ *Fler än någonsin använder och är nöjda med självbetjäningstjänsterna*, Försäkringskassans webbplats, hämtat 150811

⁴⁶⁷ Försäkringskassan (2015)

*”Hela vår välfärd bygger ju på det här. Jag kan ta bara ett exempel. Vid ett tillfälle betalade vi ut barnbidraget den femtonde istället för den sextonde. Och vem klagar? Jo, ICA-handlarna för det finns inga varor i butiken.”*⁴⁶⁸

Detaljhandeln anpassar alltså sin verksamhet efter när Försäkringskassans utbetalningar sker – ett belysande exempel på att de pengar som betalas ut från myndigheten oftast används för konsumtion.

För att underlätta hanteringen av den stora volymen ärenden av olika slag som myndigheten hanterar har Försäkringskassan valt att satsa omfattande resurser på ett väl fungerande IT-stöd i organisationen. IT-avdelningen har dels många anställda – runt 900 personer och runt 200 konsulter – och dels en relativt stor budget för utvecklingsarbete.⁴⁶⁹ IT-avdelning beskrivs av IT-direktören som stor både i relation till myndighetens storlek och till andra myndigheters IT-avdelningar:

*”Vi är ganska stora i förhållande till kassan i övrigt, vi är väl den största IT-avdelningen på myndighet överhuvudtaget. Och det beror ju på att alla människor som vi hanterar då det är väl alla människor mellan 16 och 65 då som är hos oss då.”*⁴⁷⁰

Att IT-avdelningen har många anställda och förfogar över relativt stora resurser tyder på att arbetet med digitaliseringen av verksamheten är prioriterat i organisationen. IT-avdelningens storlek och budget står också ut i mängden vid samarbete med andra myndigheter:

⁴⁶⁸ IT-direktör, 131015

⁴⁶⁹ Zirn (2014), IT-direktör, 131015

⁴⁷⁰ IT-direktör, 131015

”Men det är ju en himla skillnad på kraften hos de stora jämfört med de små [myndigheterna]. Men vi har ju power, menar vi har, bara IT-avdelningen omsätter 1,6 miljarder. Klart att om vi vill lägga av 5-10 miljoner på någonting så är det ju mitt beslut mer eller mindre. Jämfört med en liten myndighet som, menar 100 000 kan vara mycket pengar. Och dessutom kompetensmässigt, såklart. Om jag går in och tittar på de tekniker som vi har uppe i Sundsvall och framförallt inom det här området, så det finns väl inte många som kan slå dem. De dras ju dit där det finns mest teknik, det är så. Det här är ett väldigt intressant område!”⁴⁷¹

Försäkringskassan är alltså inte enbart en av de största myndigheterna, utan har också en av de större IT-avdelningarna bland svenska myndigheter. Det leder till att de har hög kompetens bland sina medarbetare och de i relativt stor utsträckning äger och utvecklar sina system utifrån myndighetens egna behov.

6.4 Digitalisering och säkerhet

Digitaliseringen i offentlig förvaltning ställer nya krav på säker informationshantering, då digital information med lätthet kan spridas och hamna i fel händer om den inte hanteras säkert. Detta är särskilt viktigt för myndigheter som hanterar personlig information om medborgarna kopplat till deras identitet. Identitet i relation till myndighetsservice är viktigt, då tillgången till välfärdstjänster är knuten till medborgarens identitet. Därför är det viktigt att identifieringen av medborgare när de kontaktar myndigheten verkligen är säker: Försäkringskassan behöver säkerställa att beslut fattas på korrekta grunder. Ju säkrare systemet är, med avseende på den information myn-

⁴⁷¹ IT-direktör, 131015

dighetsbesluten fattas på grundval av, desto högre grad av ”korrekthet” kan antas i utfallet. Som diskuterades i teorikapitlet är opartiskhet i förvaltningen ett viktigt legitimitetsskapande värde, och vi skulle kunna tänka oss att det är av godo ifall medborgarna upplever möjligheterna till oegentligheter även från sin egen (eller andra medborgares) sida som små.

En betydande komponent i Försäkringskassans arbete med informationssäkerhet är användandet av e-legitimation.⁴⁷² För att kunna använda merparten av e-tjänsterna som finns på Försäkringskassans webbplats behöver medborgarna – eller kunderna som våra informanter på Försäkringskassan vanligtvis benämner dem – använda sig av e-legitimation (som också kallas eID) för identifiering och signering.⁴⁷³ Dessutom används elektronisk identifiering internt på myndigheten – alla anställda behöver ett e-tjänstekort för att kunna logga in i IT-systemen och utföra sina arbetsuppgifter.⁴⁷⁴ Användning av eID kan således ses som ett uttryck för digitaliseringen både inom myndigheten och gentemot dess kunder. Elektronisk identifikation ger tjänstemännen inom myndigheten och kunderna möjligheter att använda och ta del av de digitala systemen inom organisationen, där identifikationen är viktig för att upprätthålla säker hantering av ofta personlig information.⁴⁷⁵ Av dessa anledningar blir eID ur ett IT-

⁴⁷² Fokusgrupp, 131119

⁴⁷³ Fokusgrupp, 131119, IT-direktör, 131015, Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁷⁴ Fokusgrupp, 131119, IT-direktör, 131015, Områdeschef Kundcenter, 140303. Även på LiÖ används e-tjänstekort, se ex. Hedström m.fl. (2015)

⁴⁷⁵ Fokusgrupp, 131119, Områdeschef Kundcenter, 140303

perspektiv en viktig beståndsdel i att få myndighetens dagliga arbete att fungera.⁴⁷⁶

En reflektion som kan göras handlar därför om huruvida e-legitimation är ett ”säkrare” sätt att identifiera en medborgare, jämfört med när medborgare och handläggare har kontakt via telefon. Den områdeschef för ett Kundcenter som vi intervjuat berättar om hur handläggarna på Kundcenter vet att de talar med ”rätt” person:

”Vi har ju kontrollfrågor, som medarbetarna ställer till kunden för att säkerställa kundens identitet. Det ingår i vår process att säkerställa kundernas identitet så långt det är möjligt. [...] Men det är klart att vi kan aldrig vara 100% säkra. Men det kan du ju inte vara när det gäller e-legitimation heller. För jag kan ju använda min frus.”⁴⁷⁷

Det finns givetvis varierande orsaker till att identifiera sig som någon annan än den en verkligen är. Bland annat kan det finnas avsikter som snarare handlar om att hjälpa än om att orsaka skada:

”Det beror ju på vad avsikten är. Är det avsikten att få ta reda på saker som jag egentligen inte ska få reda på, eller är avsikten att jag ringer min frus ärende, eller min dotters ärende? Det är inte riktigt samma sak. Och då kan det ju vara så att som makar så kanske man delar på sin e-legitimation [...].”⁴⁷⁸

E-legitimation ses dock vanligtvis som en säker form av identifiering. Infrastrukturansvarig på Försäkringskassans IT-avdelning pekar på att skillnaden mellan att ha kontakt med en kund via e-post eller

⁴⁷⁶ IT-direktör, 131015

⁴⁷⁷ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁷⁸ Områdeschef Kundcenter, 140303

facebook jämfört med när kunden identifierat sig med hjälp av e-legitimation är stor ur ett informationssäkerhetsperspektiv, och förklarar att:

”En högre grad av identifiering/legitimering är eID från en betrodd utgivare (tex Telia, BankID, VeriSign) vilket ger bredare tillgänglighet till våra tjänster.”⁴⁷⁹

Våra informanter ger dock uttryck för en i IT-säkerhetssammanhang ofta uttalad sanning, nämligen den att inget IT-system är säkrare än dess svagaste länk.⁴⁸⁰ Att som medborgare använda mig av e-legitimation är exempelvis inte längre så säkert om jag ger andra tillgång till användning av den:

”E-legitimation är inte mer säker än vad jag gör den som kund. Hur försiktig är jag med min identifieringskod? Alltså det är ju jag som bestämmer det. Och där kan vi inte påverka kunderna. Det väljer ju varje kund för sig. Så vi kan egentligen inte säkerställa någonting.”⁴⁸¹

Citatet ovan ger uttryck för ett synsätt där ansvaret för att den elektroniska kommunikationen med medborgare läggs utanför myndigheten, på medborgaren själv. Det synliggör en intressant poäng: säkerhet (och i förlängningen rättssäkerhet och myndigheters legitimitet) är inte enbart beroende av myndigheternas agerande, utan också av medborgarnas agerande och av interaktionen mellan dessa aktörer.

⁴⁷⁹ Infrastruktursvarig, 131014

⁴⁸⁰ Infrastruktursvarig, 131014, Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁸¹ Områdeschef Kundcenter, 140303

Samtidigt som användandet av eID anses vara ett relativt välfungerande sätt att upprätthålla en säker elektronisk kommunikation mellan myndighet och medborgare kan ”eID-tvånget” bli till en tröskel för de kunder som för första gången använder Försäkringskassans e-tjänster, särskilt för de IT-ovana. Det blir också en utmaning för medarbetarna på de myndighetsgemensamma servicekontoren när en medborgare behöver hjälp med ett myndighetsärende men saknar eID, då detta måste laddas ner och installeras vid den egna datorn. Det gör det i princip omöjligt att använda sig av offentliga datorer för denna typ av interaktion med myndigheterna.⁴⁸² En pappersblankett kunde tidigare handläggaren och kunden fylla i tillsammans, men det blir alltså annorlunda när blanketten är elektronisk och därmed också måste signeras elektroniskt. Något som delvis kan råda bot på detta är mobilt Bank-ID (som möjliggör dels användning av e-tjänster från mobila enheter (som mobiltelefoner), dels från vanliga datorer utan att behöva ladda ner eID till datorn), liksom tjänsten ”Personligt webbmöte”, som beskrivs mer ingående senare i kapitlet.⁴⁸³

Digitaliseringen av Försäkringskassan leder således till flera genomgripande förändringar i hur information hanteras och delas inom myndigheten och mellan myndigheten och medborgarna. Det kan därför konstateras att ett viktigt värde när Försäkringskassans verksamhet digitaliseras är *säkerhet*.

⁴⁸² VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁴⁸³ VO-chef Digitala kanaler, 140605

6.5 Automatisering, e-tjänster och samverkan prioriterade utvecklingsområden

Det finns ett tydligt fokus inom Försäkringskassan på framförallt tre områden för digitalisering: automatisering, digitala kanaler och samverkan.⁴⁸⁴ Automatiseringen handlar om att fler ärenden ska kunna behandlas och beslutas om...

”att någon människa lägger sin hand på ärendet.”⁴⁸⁵

Både samverkan och digitala kanaler hänger samman med automatiseringen. För att kunna automatisera fler typer av ärenden behöver Försäkringskassan samverka elektroniskt med andra myndigheter. Utvecklingen av digitala kanaler rör de elektroniska kanalerna till kunderna, och dessa är i flera fall sammanlänkade med automatiserad handläggning. Intressant att notera här är att just dessa tre utvecklingsområden betonas även i regeringens digitala agenda⁴⁸⁶. Där framhålls just e-tjänster (som kan sägas vara en del av det som Försäkringskassan benämner digitala kanaler), automatisering och digital samverkan som viktiga utvecklingsområden. Detta samband indikerar att nationella politiska målsättningar har betydelse för myndigheternas inriktning när det gäller e-förvaltningsreformer.

6.6 Digitala kanaler

Försäkringskassans arbete med att utveckla den elektroniska kommunikationen med sina kunder kallas inom myndigheten för utveckling av ”digitala kanaler”. Dessa digitala kanaler är flera och differentierade. Exempel på digitala kanaler hos Försäkringskassan är möj-

⁴⁸⁴ Försäkringskassan (2014)

⁴⁸⁵ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁸⁶ Regeringskansliet (2011)

ligheten för kunden att göra myndighetsärenden (som ansökan av förmåner) via Mina sidor eller appar för mobila enheter, möjlighet för kunden att få assistans av en handläggare över webben (Personligt webbmöte) samt myndighetens närvaro i olika sociala medier.⁴⁸⁷

En viktig kanal är ”Mina sidor”, där kunden kan få information om sina egna pågående ärenden på myndigheten. Försäkringskassan lyfter fram möjligheten till individuellt anpassad information som ett sätt att bygga förtroende för myndigheten:

*”Tillgång till relevant och anpassad information är viktig för att skapa trygghet, och därmed också för förtroendet för Försäkringskassan. Därför fortsätter arbetet med att utveckla Mina sidor, där den som har e-legitimation kan få information om vad som händer i sitt eget ärende.”*⁴⁸⁸

Användningen av Mina sidor ökar, inte minst efter att en app introducerats, som gör att kunden kan använda sig av tjänsterna på Mina sidor från sin mobiltelefon:

*”Antalet besök på Försäkringskassans webbplats ökade från 30 miljoner 2013 till 32,2 miljoner besök 2014. Användningen av Mina sidor ökade med 28% till 21,2 miljoner besök. [...] En stor del av ökningen av besöken på Mina sidor kom efter lanseringen av appen för mobiltelefoner i slutet av 2012. Inte mindre än 44% av besöken till Mina sidor görs nu från en mobiltelefon.”*⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ *Självbetjäning och teknisk support*, Försäkringskassans webbplats, hämtat 150814

⁴⁸⁸ Försäkringskassan (2014), s. 114

⁴⁸⁹ Försäkringskassan (2014), s. 31

Försäkringskassan lyfter fram att e-tjänster är ett sätt att underlätta för medborgare att komma i kontakt med myndigheter, och dessutom få en snabbare och säkrare handläggning.⁴⁹⁰ Chefen för Försäkringskassans avdelning för Digitala kanaler menar att det är självklart att myndigheten satsar på de digitala kanalerna, bland annat då användandet av e-tjänster redan är så pass etablerat bland kunderna, särskilt gällande vissa kundgrupper:

*”... vi har väldigt många kunder som redan idag nästan uteslutande använder digitala kanaler, främst föräldrarna, så det är en naturlig kanal att kommunicera med kunderna via, både inåt och utåt. Att de ansöker om sina förmåner digitalt gör att det blir mer rätt från början.”*⁴⁹¹

Våra informanter på Försäkringskassan pekar på de förväntningar allmänheten har på myndigheten, och menar att många medborgare förutsätter eller i alla fall önskar att myndigheten *ska* ha en hög grad av digitalisering.⁴⁹² Ett exempel är kundgruppen föräldrar:

*”Om man då tar en familj då som kommer hit och ska ha föräldrapenning eller TFP, det ligger ofta i 20 till 35-40 [åldern], och ser oss som en ren bankomat. De tycker ju inte om att skicka en blankett, eller de vill inte ringa och prata med någon, utan de vill bara gå in på ett nät och där trycka på några knappar och så ska vara klart.”*⁴⁹³

Utvecklingen av myndighetens digitala kanaler ses också som naturlig givet utvecklingen av digitala tjänster på andra områden i samhället:

⁴⁹⁰ Infrastruktursvarig, 131014

⁴⁹¹ VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁴⁹² IT-direktör, 131015, VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁴⁹³ IT-direktör, 131015

*”I hela ens vardag gör man väldigt mycket på nätet. Till exempel bankärenden och försäkringsärenden. Det är snarare konstigt om man inte kan ha samma typ av dialog med en myndighet digitalt. Så det är ganska självklart.”*⁴⁹⁴

Förväntan från kunderna att kunna kommunicera med myndigheter elektroniskt anges alltså som en motivering till att utveckla Försäkringskassans digitala kanaler. Tankegångarna här liknar dem som återfinns i de nationella policydokumenten kring e-förvaltning. Även där anges medborgarnas förväntningar på myndigheternas digitalisering som en av anledningarna till att utveckla svensk e-förvaltning.⁴⁹⁵

Informanterna på Försäkringskassan lyfter fram flera fördelar med användningen av e-tjänster i kommunikationen med medborgarna. En stor fördel med e-tjänster anses vara att det blir mer rätt vad gäller vilken data som kommer in till myndigheten⁴⁹⁶:

*”... blanketten kan i princip inte bli fel ifylld, eftersom kunden har ifyllningshjälp. Alltså man kan inte hoppa över som du kan göra i en pappersblankett. Så det är mindre kompletteringsgrad i de ärenden som vi får in via ”Mina sidor”.”*⁴⁹⁷

Citatet ovan visar att e-tjänsterna anses ha ett värde för kundernas möjligheter att snabbt och smidigt fylla i blanketter på rätt sätt. Men digitaliseringen är också ett sätt att göra myndighetens arbete mer effektivt, då handläggarna inte lika ofta behöver be om komplette-

⁴⁹⁴ VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁴⁹⁵ Regeringskansliet (2008), Finansdepartementet (2008), SOU 2010:20, Regeringskansliet (2011)

⁴⁹⁶ VO-chef Digitala kanaler, 140605, Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁹⁷ Områdeschef Kundcenter, 140303

ringar från kunderna och beslut därmed kan fattas snabbare. *Effektivitet* tycks således vara ett värde som kopplas till utvecklingen av myndighetens digitala kanaler.

Områdeschefen på ett av Försäkringskassans Kundcenter (av totalt fem Kundcenter i Sverige) lyfter fram även en annan fördel, nämligen att tillgängligheten till myndighetens tjänster ökar med hjälp av de digitala kanalerna:

*”Som kund kan jag också välja att göra det precis när jag vill. Jag kan hämta information när jag vill. Det är mycket enklare skulle jag vilja påstå.”*⁴⁹⁸

Här lyfts således ett grundläggande och återkommande argument för e-förvaltning fram: *tillgänglighet*. I e-samhället ska myndigheter vara tillgängliga dygnet runt, inte bara på kontorstid. Således kan vi se att de allmänna värden – effektivitet, tillgänglighet och säkerhet – som i de övergripande politiska dokumenten tillskrivs digitaliseringen återkommer och konkretiseras i fallstudien på Försäkringskassan.

6.6.1 Utveckling av Försäkringskassans digitala kanaler

Försäkringskassan arbetar på flera sätt för att utveckla sina digitala kanaler.⁴⁹⁹ Som diskuterats ovan motiveras utvecklingen av digitala kanaler med att det förväntas av myndigheter att erbjuda sådana: det ses som självklart i det digitala samhället där medborgaren sköter alltmer av sin vardagsadministration via nätet.⁵⁰⁰ Samtidigt bidrar

⁴⁹⁸ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁴⁹⁹ Försäkringskassan (2013), Försäkringskassan (2014)

⁵⁰⁰ VO-chef Digitala kanaler, 140605

medborgarnas användande av e-tjänster till ökad effektivitet och rationalisering inom myndigheten:

”Ökad användning av e-tjänster bidrar till kortare handläggningstid och underlättar automatisering och handläggning eftersom ansökningar som lämnas in via e-tjänsterna är rätt ifyllda och kräver färre kompletteringar.”⁵⁰¹

En satsning inom digitala kanaler som myndigheten gärna lyfter fram är den nyligen lanserade tjänst som kallas ”Personligt webbmöte”. Där kan den medborgare som är inloggad på ”Mina sidor” och där fyller i en elektronisk blankett få hjälp av en handläggare direkt. Handläggaren delar då skärm med kunden, och en chattfunktion ger möjlighet att vägleda kunden kring hur blanketten ska fyllas i.⁵⁰² Så här beskrivs tjänsten på Försäkringskassans webbplats:

”Tjänsten personligt webbmöte har tagits fram för att möjliggöra ett mer personligt möte med Försäkringskassan. Personligt webbmöte gör det möjligt att få personlig hjälp inne på e-tjänsten ”Mina sidor”. I korthet innebär tjänsten att kund och medarbetare kan mötas och samarbeta via så kallad skärmspeglning, chatt och video.”⁵⁰³

Tjänsten Personligt webbmöte skulle kunna liknas vid hur en pappersblankett kan fyllas i gemensamt av handläggare och medborgare på ett servicekontor, men nu sker mötet på webben istället för fysiskt. Än så länge⁵⁰⁴ finns tjänsten enbart tillgänglig kopplat till vissa e-tjänster, men tanken är att fortsätta utveckla tjänsten:

⁵⁰¹ Försäkringskassan (2013), s. 93

⁵⁰² VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁵⁰³ *Personligt webbmöte*, Försäkringskassans webbplats, hämtat 150814

⁵⁰⁴ Vid tidpunkten för fallstudiens genomförande.

”Det är kunden som väljer via vår hemsida om man vill starta en chatt med en av våra handläggare, det kommer att utvecklas så att vi kommer ha webbkameror. Vi kommer också kunna ha den här möjligheten att koppla ihop skärmarna. Då får kunden en kod som de lägger in, då kommer jag in som handläggare. Och kan då titta och guida i blanketten och föra över blanketter som inte finns på hemsidan, alltså dra över dem till kunden. Så det är också en utveckling som vi håller på med.”⁵⁰⁵

Det sker en kontinuerlig utveckling här där IT tas tillvara på nya sätt för att lösa fler utmaningar. Kommunikationen mellan handläggare och medborgare blir allt mer avancerad. Denna tjänst framhålls ha flera fördelar. En av dem är att ytterligare minska kompletteringsgraden. Användandet av elektroniska blanketter i sig gör att det blir mer ”rätt från början”. Det handlar dels om att det finns ”spärrar” i de elektroniska formulären (kunden kommer inte vidare i processen utan att ha fyllt i alla obligatoriska fält), dels om de ledtexter som är infogade i formulären, och som utvecklar vad som efterfrågas i respektive fält. Detta gör alltså att fler formulär blir korrekt ifyllda från början, och den s.k. ”kompletteringsgraden” minskar:

”Och vi har siffror på det, vi kan se att vi ökar den korrektheten från början. Att bara rätta upp någonting som blir fel från början, det tillför inget värde. Varken för oss eller för kunden.”⁵⁰⁶

Med handläggarghjälp via Personligt webbmöte är tanken alltså att det blir än mer rätt från början, vilket snabbar på beslutsprocessen. Myn-dighetens interna processer blir mer effektiva, och medborgaren kan

⁵⁰⁵ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵⁰⁶ VO-chef Digitala kanaler, 140605

få sina ersättningar från socialförsäkringarna fortare. En annan fördel som nämns med tjänsten är att den bidrar till en förändrad arbetsvardag för handläggarna på Kundcenter, i en positiv riktning:

*”Roligare jobb för våra handläggare också, de får en mer omväxlande vardag.”*⁵⁰⁷

Men det finns fler pågående utvecklingsprojekt kring digitala kanaler, vissa är kundinitierade och andra handläggardrivna.⁵⁰⁸ Ett utvecklingsområde handlar om vad som skulle kunna benämnas som grundläggande digitalisering: att allt fler av de förmåner som Försäkringskassan administrerar ska kunna sökas via nätet.⁵⁰⁹ Det finns alltså fortfarande förmåner som enbart kan sökas på pappersblanketter:

*”Jag tänker mig pappersblanketter till exempel, varför ska vi ha det i framtiden? Finns ingen anledning. Oavsett om det är en arbetsskada eller om det är ett svårt sjukt barn eller vad det kan vara. Finns ingen anledning att ha en pappersblankett.”*⁵¹⁰

Ett annat utvecklingsprojekt är att allt fler e-tjänster ska kunna nås via appar, och alltså kunna nyttjas enkelt på surfplattor och smarta telefoner.⁵¹¹

Intressant att notera är också att Försäkringskassan även använder sig av andra digitala kanaler utöver de egna:

⁵⁰⁷ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵⁰⁸ VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁵⁰⁹ VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁵¹⁰ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵¹¹ VO-chef Digitala kanaler, 140605

*”Kundcenter är sedan 2011 närvarande och svarar på frågor i olika sociala forum. Vi finns idag på Facebook, familjeliv.se, och doktorn.com. Sedan 2013 har vi arbetat för att öka antalet användare av dessa kanaler i syfte att där kunna ge svar på generella frågor.”*⁵¹²

Facebook ses som en viktig kanal för att ge service till medborgarna:

*”Vi har ju det [Facebook] inom förälder, och inom bostadsbidrag och barnbidrag. Och vi har det även inom utland, på fem olika språk. Jag tycker att det är en jätteviktig kanal, för att oftast är det så att kunderna pratar med varandra också. Vi behöver inte vara där hela tiden, utan bara när det går snett. Det är väldigt ofta att kunderna går in och svarar på andra kunders frågor.”*⁵¹³

I anslutning till detta blir det intressant att diskutera hur en myndighets närvaro i sociala medier, dessutom beroende av ett privat företag – påverkar legitimitetsskapande processer. Intressant är också att medborgarna i någon mån lämnas åt varandra att besvara frågor kring myndighetens service.

6.7 Automatberedning – automatisering av myndighetsbeslut

Utöver att en ökande andel av kommunikationen mellan myndigheter och medborgare sker via ett elektroniskt gränssnitt fattas också allt fler beslut av datorer, så kallad automatisering av beslut.⁵¹⁴ När snabb, effektiv handläggning av ganska okomplicerade ärenden öns-

⁵¹² Försäkringskassan (2014), s. 31

⁵¹³ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵¹⁴ Se även SOU 2014:75

kas, och dessa dessutom förekommer i stort antal, anses det finnas fördelar med att automatisera tjänster.⁵¹⁵ I en av Försäkringskassans årsredovisningar motiveras automatiseringen på följande sätt:

*”Att automatisera handläggningen syftar till att ge kunderna bättre service, att öka kvaliteten i besluten och få effektivare flöden.”*⁵¹⁶

I citatet ovan anges tre värden som anses betydelsefulla och som förväntas stärkas när automatiseringen ökar: *service, kvalitet och effektivitet*. En grundläggande tanke med automatiseringen är att risken för misstag minskar när beslutsfattandet sköts av IT-system istället för av mänskliga handläggare:

*”Automatiseringen av föräldrapenning kommer att innebära att antalet manuella moment minskar och därmed även risken för oavsiktliga fel.”*⁵¹⁷

Den målsättning om korrekta myndighetsbeslut som citatet ovan ger uttryck för pekar även den på att kvalitet är ett centralt värde i verksamheten.

En ökande andel av de myndighetsbeslut som tas inom Försäkringskassan fattas av IT-system⁵¹⁸:

”Vi gör ungefär 20 miljoner beslut om året, och idag tas 12 miljoner av dem av datorer. Och om drygt 2 år kommer 16 miljoner att tas av datorer, vi håller på att automatisera som

⁵¹⁵ IT-direktör, 131015

⁵¹⁶ Försäkringskassan (2013), s. 24

⁵¹⁷ Försäkringskassan (2013), s. 32

⁵¹⁸ Zirn (2014)

*sjutton. Och grunden i det här är att vi har eID fungerande.*⁵¹⁹

När ärenden bereds av IT-system kallas det inom Försäkringskassan för ”automatberedning”. Kundcenter-chefen beskriver det så här:

*”Ja, det går helt igenom systemet utan att någon människa lägger sin hand på ärendet. Tillfällig föräldrapenning exempelvis går helt automatiskt. Men förutom det så bygger det här systemet på att ärendet stoppar vid behov. Då tittar handläggaren bara på den delen där systemet har stoppat.”*⁵²⁰

När ett ärende ”stoppar” åtgärdar handläggaren stoppet, och sen fortsätter ärendet att gå genom systemet. Ett ”stopp” kan till exempel handla om att en kund angett en ny inkomst. Då behöver handläggaren fatta ett nytt beslut om kundens SGI (sjukpenninggrundande inkomst), innan ärendet kan fortsätta att processas automatiskt.⁵²¹ Det är lätt att dra paralleller från nutiden digitalisering till dåtidens industrialisering – nu är det produktionen av myndighetsbeslut istället för av bruksvaror som överläts till maskiner, maskiner som dock måste ”skötas om” av människor.

En möjlig fördel med automatiseringen är den antagna mer korrekta bedömningen, som kan bidra till ett ökat förtroende för Försäkringskassan när besluten som fattas är *opartiska* och bedömningen *rätts-säker*. Inom Försäkringskassan finns tidigare erfarenheter av hur lokal kultur kan spela roll för utfallet av myndighetsbeslut (när de tas av människor):

⁵¹⁹ IT-direktör, 131015

⁵²⁰ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵²¹ Områdeschef Kundcenter, 140303

*"Det som vi då ser är att om en dator ska ta ett beslut så kan man direkt efteråt titta vilken information hade datorn för att kunna ta det här beslutet. Men går jag till handläggaren så säger han att jag gjorde en bedömning. Men hur då, på vilken information? Får du ett annat utfall om du sitter i Sundsvall kontra Skåne? Om handläggaren har en miljö? Troligen. För tio år sedan, 2004, så var det så att många människor var väldigt sjuka i Jämtland jämfört med Stockholm. Och det var ju bara en bedömning av den kultur som fanns i området där, jämfört med området här, som berodde på att man bedömde olika."*⁵²²

Citatet ovan visar att automatberedningen av ärenden kan vara ett sätt att undvika olika utfall beroende på eventuella skillnader i handläggningskultur mellan olika delar av landet.

En potentiell nackdel med automatberedning är att ett fel någonstans i koden snabbt kan generera en stor mängd felaktiga beslut. IT-direktören väljer dock att se det positiva kring detta:

*"Datorn bedömer ju alltid lika, om man har den informationen. Så man kan ju kanske säga att det blir rättssäkert, utfallsrättvisa, det blir lika. Sen blir det fel så blir det fel rakt över."*⁵²³

Det är intressant att IT-direktören lyfter fram just detta: Blir det fel så blir det lika fel för alla drabbade medborgare. Det är såklart en skillnad jämfört med om en enskild handläggare gör en felbedömning – då är det ett mindre utsnitt av medborgare som blir berörda. Eventuellt kan det också vara svårare att upptäcka och rätta till den typen av

⁵²² IT-direktör, 131015

⁵²³ IT-direktör, 131015

mänskliga misstag. IT-direktören menar att ”fel i koden” är förhållandevis enkelt att rätta till:

”Och då kan man ju ändra någonstans då, men det är mycket svårare bland 13000 handläggare som vi har. Information, utbildning... Datorn då går vi in och ändrar på ett ställe.”⁵²⁴

IT-direktören lyfter alltså fram hur enkelt det är att ändra ett fel i IT-systemet, jämfört med att få alla handläggarna inom myndigheten att ändra beteende.

Försäkringskassan har som målsättning att automatisera en än större andel av de beslut som fattas inom myndigheten⁵²⁵; det är till och med det övergripande aktuella målet för Försäkringskassans IT-verksamhet.⁵²⁶ Den automatisering som redan genomförts i organisationen anses ha medfört flera fördelar, vilket här uttrycks i ett citat från en av myndighetens årsredovisningar:

”Automatiseringen har lett till bättre service och effektivare flöden för kunderna och dessutom lägre kostnader för verksamheten.”⁵²⁷

I citatet ges uttryck för flera värden som stärks i och med automatiseringen: *service, effektivitet och kostnadseffektivitet.*

Det ges dock uttryck för inom Försäkringskassan att alla typer av ärenden inte lämpar sig för automatisering:

⁵²⁴ IT-direktör, 131015

⁵²⁵ Försäkringskassan (2014), s. 34

⁵²⁶ IT-direktör, 131015

⁵²⁷ Försäkringskassan (2014), s. 34

*”Och kan man använda de handläggare vi har istället för att hålla på med rutinarbete kan de göra svåra bedömningar. Det är ju väldigt svårt att låta en dator bedöma en handikappads funktionsnedsättning, vad den innebär för deras vardag.”*⁵²⁸

I citatet kategoriseras de ärenden som Försäkringskassan hanterar i ”enklare” och mer ”komplicerade” ärenden. När IT-systemen hantlar de enklare ärendena, som lätt låter sig massproduceras, får de mänskliga handläggarna hantera de mer komplexa fallen.⁵²⁹

6.8 Samverkan med andra myndigheter som en förutsättning för automatisering

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2014 finns ett formellt krav på att Försäkringskassan ska samverka med andra myndigheter digitalt:

*”Försäkringskassan ska redogöra för hur myndigheten arbetar för att nå målen i regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning.”*⁵³⁰

Försäkringskassan är mån om att den digitala samverkan mellan myndigheter ska öka⁵³¹, vilket ligger i linje med regeringens policy⁵³² på området. IT-direktören på Försäkringskassan lyfter fram att sådan digital samverkan är nödvändig för att kunna utöka graden av automatisering:

⁵²⁸ IT-direktör, 131015

⁵²⁹ Däremot innefattas i den genomförda fallstudien ingen undersökning av om så verkligen blir fallet.

⁵³⁰ Regeringen, Socialdepartementet (2013), s. 9

⁵³¹ Försäkringskassan (2014), s. 34

⁵³² Regeringskansliet (2012)

*”Och för att vi ska kunna automatisera så kommer det in på ditt [författarens] område. Då måste vi ha information från de andra myndigheterna. Vad har ni för inkomst, annars måste vi ringa och fråga och skicka ut en blankett – har du ändrat din inkomst de senaste sex månaderna eller något sånt där. Men kan vi få direkt från Skatteverket så skulle det ju underlätta enormt. Och har vi då kopplingar inom staten på det sättet så är det ju automatiserade tjänster som underlättar enormt.”*⁵³³

Digital samverkan skulle således i det här fallet innebära att Försäkringskassan får nödvändig information elektroniskt från en annan myndighet istället för att behöva begära in den från kunden, vilket skulle kunna ses som en effektivisering både för kunden och för Försäkringskassan. På motsvarande sätt förenklas processen vid hantering av sjukpenning om läkarintyg kan inhämtas elektroniskt direkt från vårdgivaren:

*”Tillsammans med hälso- och sjukvården har vi fortsatt att utveckla de digitala tjänsterna för att skicka medicinsk information mellan vårdgivaren och Försäkringskassan.”*⁵³⁴

Värdet *enkelhet* förknippas inom Försäkringskassan med digital samverkan och därmed sammanhängande möjligheter till automatisering mellan myndigheter: När de tekniska lösningarna fungerar kan vardagen underlättas för myndighetens kunder:

*”Så att jag säger att får vi det här att fungera tekniskt så har vi ju enorma möjligheter att underlätta vardagen för massor av människor.”*⁵³⁵

⁵³³ IT-direktör, 131015

⁵³⁴ Försäkringskassan (2014), s. 34

⁵³⁵ IT-direktör, 131015

I citatet ovan målas en bild av en effektiv och rationell framtid upp. Med ökad digital samverkan kommer medborgarens myndighetskontakter att underlättas, och ”onödigt” administrativt arbete både hos medborgaren och myndigheten att minska. Citatet ovan ger också uttryck för medborgarfokus som värde – digital samverkan mellan myndigheter motiveras utifrån att det är ett sätt att underlätta medborgarens vardag.

6.9 Digitaliseringens utmaningar

En möjlig nackdel med e-tjänster som tas upp i studien på Försäkringskassan är den tröskel som en medborgare måste komma över för att börja använda myndighetens e-tjänster.⁵³⁶ Att för första gången använda sig av e-tjänsterna kan upplevas som besvärligt av kunderna, vilket en områdeschef tydligt beskrev:

*”Det finns en tröskel hos alla kunder att man tycker att det ser krångligt ut första gången. Och det är ju ett av våra stora arbeten att guida kunderna i hur de ska använda sig av de självbetjäningstjänster vi har.”*⁵³⁷

Samtidigt som användandet av Försäkringskassans digitala kanaler ökar, finns det en medvetenhet inom myndigheten kring problemen med det ”digitala utanförskapet”.⁵³⁸ VO-chefen för Digitala kanaler framhåller att en myndighet aldrig kan stänga ute människor genom att enbart använda digitala kanaler.⁵³⁹ Hon menar att myndigheten

⁵³⁶ Områdeschef Kundcenter, 140303, VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁵³⁷ Områdeschef Kundcenter, 140303

⁵³⁸ Se ex. Norris (2001)

⁵³⁹ VO-chef Digitala kanaler, 140605

inte stänger några kanaler även om nya öppnas: Möjligheterna till ett personligt möte eller telefonsamtal kommer att finnas kvar.⁵⁴⁰

En annan möjlig nackdel med digitaliseringen som våra informanter lyft fram är att behovet av manuell handläggning och därmed personal minskar i takt med att digitaliseringen ökar.⁵⁴¹ På frågan om det finns en oro bland handläggarna att de kommer bli överflödiga i samband med att allt mer av myndighetens verksamhet digitaliseras svarar dock IT-direktören:

*”Ja det finns ju en sån, samtidigt som vi har rätt stor avgång av på grund av pension. Vi har en ganska stor pensionsavgång, åldern är rätt hög. Så att vi kommer att klara mycket av den där automatiseringen med naturlig avgång. Och de som kommer in måste ju vara mycket mera... Vill inte sitta med det rutinarbete, klipp och klistra mellan två datorer, utan det tycker de att datorn kan göra. Och kan använda de människorna till kvalificerade bedömningar istället.”*⁵⁴²

Digitalisering på Försäkringskassan handlar alltså i högsta grad om förändringar i organisationen och nya krav på kompetensen hos de anställda. I strategin för en digitalt samverkande statsförvaltning⁵⁴³ diskuteras just detta: Den effektivisering som digitaliseringen ska bidra till gör att resurser kan frigöras för de mer kvalificerade delarna av förvaltningens verksamheter. Våra informanter på Försäkringskassan problematiserar i viss utsträckning den bilden. Här talas det delvis om att handläggarna kommer att få ägna sig åt mer kvalifice-

⁵⁴⁰ VO-chef Digitala kanaler, 140605

⁵⁴¹ Infrastruktursvarig, 131014

⁵⁴² IT-direktör, 131015

⁵⁴³ Regeringskansliet (2012)

rade uppgifter (när de ”enkla” uppgifter med teknikens hjälp s.a.s. rationaliseras och inte längre är lika personalkrävande), men också om att det faktiskt inte kommer att behövas lika mycket personal längre. Detta skulle kunna betraktas som att ”elektroniska handläggare” nu börjar konkurrera med de mänskliga om arbetsuppgifterna inom myndigheten.

6.10 Sammanfattande reflektioner kring digitaliseringens värden på Försäkringskassan

Den övergripande frågeställning som diskuterats i kapitlet är avhandlingens tredje forskningsfråga:

3. a) *Vilka värden verkar drivande i de studerade digitaliseringsprocesserna inom Försäkringskassan?*
- b) *Hur påverkas demokrativärden på Försäkringskassan av de förändringar som reformerna medför?*

I kapitlet har tolkningar av och värden knutna till i huvudsak fyra digitaliseringsteman inom myndigheten diskuterats: informationssäkerhet, digitala kanaler, automatisering av beslut samt samordning av elektronisk information mellan myndigheter. Denna sammanfattande slutdiskussion förs i två delar. I den första delen sammanfattas vilka värden som formar digitaliseringen och formas av densamma, strukturerat i enlighet med de fyra ovan nämnda digitaliseringsteman. I den andra delen av slutdiskussionen diskuteras mer explicit hur demokrativärden på Försäkringskassan påverkas av de förändringar som e-förvaltningsreformerna medför.

6.10.1 Del I: Värden som formar och formas

6.10.1.1 Informationssäkerhet

I kapitlet har diskuterats att ett viktigt värde när Försäkringskassans verksamhet digitaliseras är *säkerhet*. Här handlar det om säkerhet framförallt i bemärkelsen informationssäkerhet. Det betonas att säkra elektroniska lösningar för identifiering och signering – genom användandet av e-legitimation – är nödvändiga när digitala kanaler används för interaktion med medborgare. Att exempelvis säkerställa att rätt person begär ut information eller får ersättning har naturligtvis alltid varit en viktig del av Försäkringskassans verksamhet, men med nya digitala arbetssätt förändras sättet på vilket det sker. Säkerhet är därför inget nytt värde som förs in i organisationen tillsammans med e-förvaltningsreformerna, utan snarast ett bestående värde i organisationen som betonas även i digitaliseringskontexten. Säkerhet som värde formas alltså av digitaliseringen, och arbetssätt inom organisationen förändras. Ett exempel är att reglering av tillgång till information sker på nya sätt, exempelvis genom användande e-tjänstekort internt.

6.10.1.2 Digitala kanaler

Resultaten från fallstudien visar att digitala kanaler för kontakt med medborgarna är ett viktigt område för Försäkringskassan och våra informanter betonar att utvecklingsarbete kring dessa kanaler pågår. Som motivering till digitaliseringen nämns, precis som i den nationella retoriken och i retoriken på landstinget, en slags omsorg om medborgaren: Det ska vara enkelt att utföra sina myndighetsärenden, och e-tjänster ger möjlighet till en stor flexibilitet i tid och rum vad

gäller kontakten med myndigheten – medborgarfokus och *tillgänglighet* är alltså motiverande värden här.

Överhuvudtaget ses digitaliseringen inom myndigheten i stort – inte bara gällande e-tjänster – som en utveckling som ska gynna medborgaren, framförallt genom en ökad *effektivitet*. Faktiskt ses digitalisering i sig som ett viktigt värde. Det framhålls bland annat att det finns en stark förväntan hos medborgare att myndigheter ska ha en hög grad av digitalisering – en myndighet med en hög grad av digitalisering betraktas som modern och kan i sig bidra till ett ökat förtroende och därmed en ökad legitimitet för myndigheten.

6.10.1.3 Automatisering

Ett övergripande mål för Försäkringskassans arbete med digitalisering är automatisering – alltså att allt fler ärenden ska kunna automatberedas. Här handlar det om en övergång från mänskliga handläggare till elektroniska – det är ingen överdrift att säga att IT-systemen får en betydelsefull roll på myndigheten när de faktiskt fattar beslut om förmåner för medborgarna. En mycket påtaglig möjlig konsekvens av automatiseringen är att det inte kommer att behövas lika många mänskliga handläggare, och de som blir kvar behöver ha kompetens för att hantera de mer komplexa ärendena.

Automatiseringen hänger samman både med utvecklingen av digitala kanaler och med elektronisk myndighetssamverkan, där både medborgarnas användning av digitala kanaler och utvecklingen av digital samverkan mellan offentliga organisationer underlättar och understödjer utvecklingen mot en ökad automatisering. Värden som i Försäkringskassans kontext knyts till automatiseringen är *service, kvalitet, effektivitet, opartiskhet, rättssäkerhet* och *kostnadseffektivitet*.

Försäkringskassans handläggning anses bli mer pålitligt opartisk och rättssäker med hjälp av automatberedningen – alltså höjs kvaliteten i verksamheten. Processen från ansökan av en förmån till utbetalning går också snabbare när den automatiseras, vilket kan ses som att effektiviteten ökar och kunden får en bättre service. Dessutom innebär automatiseringen att myndighetens kostnader minskar – automatiseringen medför alltså en ekonomisk vinst. Alla dessa värden anses alltså stärkas av digitaliseringen.

6.10.1.4 Samverkan

Försäkringskassan har en uttalad målsättning att offentliga organisationer ska kunna samverka och utbyta elektronisk information i stor utsträckning, för att underlätta för individen. Samtidigt effektiviseras då även de interna processerna. Denna typ av utökad samverkan ses som en förutsättning för att kunna fortsätta bygga ut automatiseringen av Försäkringskassans tjänster. Exempel på informationsöverföring som kommit upp i intervjuerna som i framtiden önskvärda är digitala läkarintyg från vårdgivare och uppgifter (om exempelvis inkomst) från Skatteverket. *Samverkan* kan alltså ses som ett viktigt värde i sig, även om det är så att samverkan förväntas bidra till att andra värden uppnås.

Värden som knyts till samverkanstemat är *effektivitet* och *enkelhet*. Effektiviteten gäller framförallt myndighetens interna administration, då processerna kommer att förenklas avsevärt när allt mer information inte längre behöver inhämtas från den försäkrade, utan överförs elektroniskt från andra myndigheter. Enkelhet blir framförallt en konsekvens för den enskilde, vars myndighetskontakter förenklas med ökad digital myndighetssamverkan.

Ur ett legitimitetsperspektiv finns en viss dubbelhet kopplat till digital samverkan mellan myndigheter. Å ena sidan skulle den förmodat ökade effektiviteten kunna bidra till ett ökat förtroende för det offentliga. Å andra sidan skulle en ökad samordning mellan myndigheter kunna ses som ett hot mot den personliga integriteten, och därmed bidra till en ökad misstänksamhet mot myndigheterna.

6.10.2 Del II: Digitalisering på Försäkringskassan och demokrativärden

Medan föregående del av denna sammanfattande analysdiskussion behandlade forskningsfråga 3.a), så behandlar denna del fråga 3.b): *Hur påverkas demokrativärden på Försäkringskassan av de förändringar som reformerna medför?* Här fokuserar jag alltså på vilken betydelse de förändringar som digitaliseringsreformerna på Försäkringskassan medför har för de demokratiska värden. Demokrativärdena bör i enlighet med Lundquists koncept om det offentliga etoset – tillsammans med de ekonomiska värdena – vara vägledande i offentlig verksamhet.

Dessa demokrativärden är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. I teorikapitlet har dessa operationaliserats till tre indikatorer, som kan användas vid analys av demokrativärdenas betydelse i en organisation:

- Öppenhet mot medborgarna och transparens i förvaltningens processer.
- Rättssäkerhet och opartiskhet i myndighetsutövningen.
- En vilja att ”vara god” i relationen till medborgarna.

I det följande diskuteras dessa indikatorer i relation till digitaliseringsprocesserna på Försäkringskassan.

Transparens i myndighetens processer kan ur vissa aspekter anses stärkas i och med digitaliseringen. Via självbetjäningstjänsten ”Mina sidor” kan medborgaren få information om sina egna pågående ärenden på myndigheten, och se exempelvis beslut och datum för kommande utbetalningar. Tjänsten blir ett sätt att öka öppenheten till information, och ger en ökad inblick i myndighetens processer. Å andra sidan finns ingen namngiven handläggare att ringa för att ställa frågor, då beslutet fattats av ett IT-system som den enskilde medborgaren inte kan kommunicera fritt med. Detta kan säkerligen av vissa medborgare uppfattas som mindre genomskinligt jämfört med att få ett beslut på papper underskrivet av en mänsklig handläggare.

Automatiseringen av myndighetsbeslut kan ses som positiv ur ett likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv. Maskinen kan betraktas som den perfekta byråkraten, förutsatt att den programmerats för att vara en sådan. ”Den mänskliga faktorn” som så ofta är en felkälla vid beslutsfattande elimineras. Förutsatt att det IT-system som automatbereder ärenden är designat i enlighet med gällande regelverk försvinner möjligheten till positiv och negativ särbehandling av enskilda medborgare vilket kan bidra till en ökad legitimitet för myndigheten. Det är talande att flera utvecklingsländer ser e-förvaltning som en viktig del i att minska korruption⁵⁴⁴. Mot detta kan anföras att det finns en särskild dimension eller kvalitet i det mänskliga som går förlorad när besluten istället fattas av IT-system – ett alltför instrumentellt och omänskligt regelföljande kan leda till minskad legitimitet för förvaltningen. ”Viljan att vara god” sätts här ur spel – än så

⁵⁴⁴ Hanna (2010), Quah (2011), Selke m.fl. (2008)

länge har digital teknik inte samma möjligheter som mänskliga handläggare att anta ett etiskt förhållningssätt.

Det är heller inte självklart att ett IT-system som exempelvis ska fatta beslut om föräldrapenning till medborgare är korrekt utformat. IT-system uppstår inte av sig själva i ett vakuum, utan utvecklas av människor som befinner sig i en specifik lokal kontext, ofta på uppdrag av andra människor som ofta befinner sig i en åtminstone delvis annan social verklighet. Således förekommer en mängd möjliga ”felkällor” i utvecklingen av nya IT-system (vilket också detta diskuteras i teorikapitlet). Som Wihlborg & Gustafsson⁵⁴⁵ påpekar är det grundläggande (för att e-förvaltning ska bidra till opartiskhet) att IT-system som används i den offentliga sektorn är uppbyggda i enlighet med existerande normer och grundläggande värden inom myndigheten och det aktuella politiska systemet: IT-systemen i sig får inte diskriminera vissa medborgare.

Elektronisk samverkan mellan myndigheter kan också sägas stärka rättssäkerheten i myndighetens verksamhet då sådan bidrar till – förutom ökad effektivitet – att möjligheten för medborgare att medvetet eller omedvetet lämna felaktiga uppgifter till myndigheten minskar.

I anslutning till begreppet rättssäkerhet kan också informationssäkerhet diskuteras på samma sätt som skedde i kapitlet om landstingsfallet. I likhet med landstinget hanterar Försäkringskassan känslig information, där det är viktigt att medborgarens integritet skyddas. Det är också centralt för verksamheten att kunna fastställa att såväl de-

⁵⁴⁵ Wihlborg & Gustafsson (2014)

landet av personlig information som utbetalningar av förmåner sker till rätt person. För att säkerställa säkra informationsflöden i denna bemärkelse används eID både internt i organisationen och externt när privatpersoner använder myndighetens e-tjänster.

Liksom i landstingsfallet stärks även de ekonomiska värdena på Försäkringskassan genom digitaliseringsreformerna då de bidrar till en ökad effektivitet. Som diskuterats tidigare i kapitlet sker detta genom att processen från ansökan av en förmån till utbetalning går snabbare när den automatiseras. Dessutom innebär automatiseringen att myndighetens kostnader minskar – automatiseringen medför alltså en ekonomisk vinst. Som framgått benämns de försäkrade (som är en vidare grupp än medborgarna) vanligtvis som kunder. Både informanterna och de officiella myndighetsdokument som studerats omnämner de försäkrade framförallt som just kunder. Detta säger något om synen på den egna organisationens uppgift. Som diskuterades i teorikapitlet är det kännetecknande för organisationer som präglas av en marknadslogik att medborgare blir till kunder, och kundnöjdhet kommer att hamna i centrum som ett viktigt mått på att verksamheten når sina mål⁵⁴⁶. Då blir det också logiskt att – som sker inom Försäkringskassan – lyfta fram kundernas förväntningar som en legitim grund för förändringsarbete när det gäller digitalisering. Att uppfylla kundernas förväntningar blir då ett sätt för organisationen att uppnå legitimitet.

⁵⁴⁶ Cordella, 2007

6.10.3 Avslutningsvis

De värden som inom Försäkringskassan knyts till digitalisering samlas i molnet nedan. Dessa är inte nödvändigtvis ”nya” värden som förs in i organisationen i samband med utvecklingen mot e-förvaltning, men det är värden som i organisationen betonas som viktiga och som det är avsikten att digitaliseringen ska bidra till att stärka.

Figur 7: Värden som inom Försäkringskassan knyts till digitalisering.

Vid en jämförelse med digitaliseringens värden i de nationella policydokumenten framgår att nästan alla av ovanstående värden finns med även i de nationella e-förvaltningspolicyerna. Det enda värdet som inte återfinns är *opartiskhet*. Opartiskhet skulle kunna dock kunna ses som underordnat värdet om rättssäkerhet som finns med i de nationella dokumenten. Oavsett detta finns således i fallet Försäk-

ringskassan en stor samstämmighet mellan å ena sidan de nationella policydokumenten och å andra sidan de empiriska resultaten från studien på myndigheten när det handlar om vilka värden som anses centrala när offentlig förvaltning digitaliseras.

När det gäller frågan hur demokrativärden påverkas i organisationen har ovan diskuterats hur transparens i förvaltningens processer och rättssäkerheten stärks i och med de studerade digitaliseringsreformerna. Även ekonomiska värden i organisationen stärks då digitaliseringen medför minskade kostnader. Däremot kan den offentliga etiken i bemärkelsen ”att vilja vara god” komma att utmanas när allt fler beslut tas av icke-mänskliga aktörer som inte gör etiska bedömningar på samma sätt som mänskliga.

När nu resultaten från de empiriska studierna (av nationella policydokument samt de två fallstudierna) diskuterats, kommer i nästa kapitel de empiriska resultaten och diskussionerna att relateras till varandra och analysen av dem kommer att fördjupas med utgångspunkt i avhandlingens teoretiska ramverk. Framförallt kommer legitimitetsaspekter av de studerade e-förvaltningsreformerna att avhandlas.

KAPITEL 7:

DIGITALISERING OCH LEGITIMITET I OFFENTLIGA ORGANISATIONER

I kapitlet analyseras hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet. Det görs genom att resultaten från de tre delstudierna och de analyser som gjorts av dessa i föregående kapitel här samlas ihop och analyseras med utgångspunkt i de resonemang om dels värdegrunder, dels legitimitetsskapande värden i den offentliga förvaltningen som fördes i teorikapitlet.

7.1 Introduktion till analyserna

I avhandlingen står digitalisering i offentlig förvaltning i fokus och dess relation till offentliga värden analyseras. Inledningsvis formulerades tre nivåer av dessa analyser för att synliggöra, tolka och diskutera värden och legitimitet kring digitaliseringen i den offentliga förvaltningen. I det här kapitlet relateras de empiriskt baserade tolkningar som gjorts i kapitel fyra, fem och sex till diskussionerna som fördes i teorikapitlet om dels olika värdegrunder i offentlig förvaltning⁵⁴⁷, dels legitimitet⁵⁴⁸. Kapitlets övergripande mål är att belysa hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet.

⁵⁴⁷ Se 2.3 Olika värdegrunder i offentlig förvaltning

⁵⁴⁸ Se 2.2 Värden och legitimitet i offentlig förvaltning

Kapitlet är indelat i två huvudsakliga delar. I den första delen diskuteras centrala värden i utvecklingen mot e-förvaltning, och hur dessa förhåller sig till värdegrunder i den offentliga förvaltningen. Begreppet ”värdegrund” syftar här på olika uppsättningar av värden som har inflytande över förvaltningen. Värdegrunder som diskuteras i avhandlingen är de som kan knytas till respektive ett legalbyråkratiskt synsätt, NPM, governance och e-förvaltning. I den andra delen av kapitlet sker en mer renodlad legitimitetsdiskussion.

7.2 Digitaliseringen ger uttryck för flera olika värden

Att stödja medborgarens behov av offentlig service för att få dennas vardag att fungera smidigare är ett återkommande motiv för utformningen av offentliga IT-system. I detta motiv kommer ett individorienterat effektivitetsargument till uttryck, och det anförs både i de nationella policydokumenten⁵⁴⁹ och i relation till de nya digitala patientjournalerna⁵⁵⁰ liksom Försäkringskassans digitala tjänster.⁵⁵¹ Därtill är den offentliga förvaltningens grundläggande värden framträdande i de tre fallen och fungerar ofta som motiv för digitalisering. Analyserna av de tidigare redovisade delstudierna tolkas här utifrån vilka värden som framhålls och hur dessa driver digitaliseringen, och vikt läggs också vid att lyfta fram hur digitaliseringen formas i en växelverkan mellan det sociala och det materiella. Härigenom öppnas för diskussionen om legitimitet i nästa del av analyskapitlet.

⁵⁴⁹ Se 4.2 *Nationella mål för e-förvaltning*

⁵⁵⁰ Se 5.5.1 *Utgångspunkterna för införandeprojektet PJ08 – vägledande värden*

⁵⁵¹ Se 6.8 *Samverkan med andra myndigheter som en förutsättning för automatisering*

7.2.1 Drivande värden i utvecklingen mot e-förvaltning

I detta avsnitt sammanfattas vilka värden som verkar styrande i utvecklingen mot e-förvaltning med utgångspunkt i resultaten från de empiriska studierna. När värden här benämns som drivande avses värden som i delstudierna framhålls som betydelsefulla när offentlig verksamhet digitaliseras. Det handlar alltså om värden som anges som motiv för e-förvaltningsreformer och/eller förväntas stärkas av digitaliseringen.

7.2.1.1 Drivande värden i de nationella policyerna

I de nationella policydokumenten om e-förvaltning uttrycks stora förväntningar på vad utvecklingen mot e-förvaltning ska kunna bidra till: digitaliseringen förväntas bidra till en ökad *kvalitet* i förvaltningens verksamheter. Det mest genomgående temat är att digitaliseringen och dess tillämpningar i olika former av ny teknik och nya e-tjänster ska göra det enklare för medborgare och företag. Kontakter med myndigheter ska underlättas och *enkelhet* bli ett nyckelord för att beskriva medborgarens interaktion med den offentliga förvaltningen. Ett sätt att bidra till enkelheten är de möjligheter till *samverkan* som ny teknik medför, och som innebär att de kan dela elektronisk information med varandra. Samtidigt förväntas digitaliseringen leda till *kostnadseffektivitet* – både inom och utom förvaltningen. Här framhålls således de enklare processerna för medborgare och företagare som en effektivitetsvinst utanför förvaltningen. Enklare processer för dem som använder digitala tjänster förväntas leda till ökad tillgänglighet och transparens. Den enskilde förväntas själv kunna ta reda på mer information och genomföra delar av tjänsterna, som att fylla i och lämna in sin inkomstdeklaration. Som en konsekvens framhålls att förvaltningen kan spara resurser på detta medskapande

av medborgare och företagare. Här betraktas användandet av den nya tekniken således som ett sätt att bidra till resurseffektivisering.

En annan kategori av förväntningar på digitaliseringen som framträder i de studerade policydokumenten är att den ska kunna bidra till *öppenhet* i beslutsprocesser – det ska bli lättare för allmänheten att följa förvaltningens och politikens procedurer. Det handlar alltså om att *transparensen* ska öka, på så sätt ska processernas utformning i lagstiftning och andra motiv bli tydligare för medborgare och andra. Därigenom förväntas IT bidra till en stärkt *demokrati* när den offentliga förvaltningen blir mer öppen. Inom kategorin värden kring öppenhet placerar jag även resonemang om *inkludering*. Det finns här en tilltro till att fler kommer att kunna känna sig inkluderade och delaktiga, vilket i sin tur också, enligt policydokumenten, skulle kunna stärka demokratin. Ytterligare ett relaterat argument som kan placeras i denna kategori är att genom öppna data kan e-förvaltningen också bidra till en ökad *tillväxt*. Med öppna data avses här att information (datamängder) inom den offentliga förvaltningen görs tillgänglig för andra aktörer, som då kan bidra till att lösa andra samhällsproblem än de som förvaltningen primärt är satta att hantera utifrån demokratiska beslut. Här kan alltså ny teknik bidra till att tillgängliggöra offentliga uppgifter på ett sätt som tidigare inte har varit möjligt. Att offentliga datamängder kan nyttjas även av icke-offentliga aktörer framhålls som ett sätt för förvaltningen att bidra till utveckling och *innovation* i samhället. Det är alltså, i de studerade dokumenten, en målsättning att digitaliseringen av det offentliga ska kunna bidra till innovation i andra delar av samhället. Detta ska ske inte bara genom öppna data utan också genom samverkan med olika aktörer när nya digitala tjänster utvecklas. Det innebär att öppenhet, som ligger i linje med värdegrunden governance, förstärks och kon-

kretiseras i de policyer som vägleder utvecklingen mot e-förvaltningen. Värdet innovation nämns också när den digitaliserade förvaltningen beskrivs: när nya och moderna IT-verktyg tillhandahålls kommer nya – effektivare – sätt att arbeta utmejslas i det offentliga.

Tillgänglighet framträdde också genom analysen som ett återkommande och viktigt värdeord i de analyserade policydokumenten. Syftet med tillgänglighet är dels att offentlig information ska bli mer tillgänglig för medborgarna, dels att det ska bli lättare att komma åt och dela information inom och mellan myndigheter. På så sätt förväntas ökad digital tillgänglighet bidra till *effektivitet* och en ökad *serviceinriktning* inom förvaltningarna. Tillgänglighet kopplas nära till det övergripande värdet med nytta och enkelhet för medborgare och företag. Det uttrycks i former av att servicen ska förbättras med utgångspunkt i en ökad *kundorientering*, som innebär att förvaltningen ska inrätta sina kontaktkanaler så att de anpassas efter kunden snarare än efter förvaltningens interna strukturer.

En annan dimension av nytta och enkelhet för medborgare och företag är *säkerhet*. Det är ett värde som lyfts fram i de nationella policydokumenten, och här betonas framförallt att de digitala kontakter som medborgaren har med förvaltningen ska vara och upplevas som säkra.⁵⁵² *Rättssäkerhet* anses också viktigt i samband med digitaliseringen, men diskuteras i policydokumenten främst i termer av att behandlingen av personuppgifter behöver ske på ett rättssäkert sätt. Här ses alltså användningen av IT med hög informationssäkerhet

⁵⁵² Se ex. Söderström & Melin (2012), Melin m.fl. (2013)

som en betydelsefull del i att kunna upprätthålla rättssäkerheten. Det visar att värden som länge väglett den offentliga förvaltningen – som rättssäkerhet – kan förstärkas och synliggöras när tekniken integreras i förvaltningen.

När det gäller policyerna kring IT i vården – e-hälsa – är det delvis samma värden som träder fram som i policyerna om e-förvaltning mer generellt. Men även de generella värdena kopplas till vårdens specifika praktiker där medborgaren är patient. Det som framförallt lyfts fram är att vården ska blir mer *säker*, *tillgänglig* och *effektiv* med hjälp av moderna och välfungerande IT-verktyg. Därför är tanken att IT-system för vården ska utvecklas med utgångspunkt i patientens situation, *patientfokus* ska således vara centralt när vården digitaliseras. Det liknar det allmänna värdet om individcentrerade och anpassade tjänster och medborgarfokus i utformningen av offentliga IT-system. IT ska också underlätta patienters *inkludering* i vården på olika sätt. Dels handlar det om att medborgare ska ha tillgång till god generell information om vård och hälsa, och dels handlar det om att patienter på elektronisk väg ska kunna få tillgång till information om sin egen hälsosituation. En bra *service* till patienten och dennes anhöriga framhålls i policydokumenten som viktig, och sådan kommer att underlättas med användandet av nya IT-lösningar. I målsättningarna kring att vården kommer att bli mer säker med hjälp av modern IT ingår att *patientsäkerheten* kommer att förbättras med hjälp av nya IT-verktyg. Bland annat kommer patientsäkerheten att öka genom digital *samverkan* mellan olika vårdaktörer – patientinformation ska kunna följa patienten genom att den delas elektroniskt mellan olika vårdgivare. Det förväntas att de förbättringar som utvecklingen mot e-hälsa innebär tillsammans kommer att leda till att *kvaliteten* i vården ökar. Värdena i de nationella policyerna om e-

hälsa återkom i fallstudien på landstinget, då i mer praktiskt inriktade tappningar.

Analysen av policydokumenten visar sammantaget på hur målsättningarna kring e-förvaltning utformas med utgångspunkt i en kombination av dels de värden som utifrån policyskaparnas perspektiv är betydelsefulla i den offentliga förvaltningen, dels de konkreta möjligheter som ny teknik för med sig.

7.2.1.2 Drivande värden vid införandet av elektroniska patientjournaler i Landstinget i Östergötland

I landstingsfallet, som analyserades i kapitel fem, syftar det elektroniska patientjournalssystemet till att skapa en sammanhållen bild av patientens hälsotillstånd och vårdkontakter. Det är ett praktiskt arrangemang som kan ses som ett uttryck för *patientfokus* som värde.

I landstingets budgetdokument lyfts under 90- och 00-talen tydliga värden fram när dessa beskriver den önskade inriktningen för hur IT ska användas i organisationen och till vad IT-användningen ska syfta. Ett sådant värde är *tillgänglighet*, och då i bemärkelsen både att vårdinformation ska ges en större tillgänglighet (informationen ska bli gränsöverskridande [exempelvis mellan primär- och slutenvård] när den digitaliseras) samt att den större effektivitet i vårdorganisationen som blir en effekt av digitaliseringen kommer att skapa en ökad tillgänglighet till vården för patienterna. Ett annat värde som anges som en anledning till att införa elektroniska patientjournaler är *säkerhet* – framförallt i bemärkelsen att vården kommer att bli mer säker då patientuppgifter kommer att finnas på rätt plats, för rätt personal vid rätt tidpunkt. Säker informationstillgång bidrar på det sättet till en säkrare vård. Här konkretiseras således de värden som mer

generellt framhölls i policydokumenten kring e-hälsa, som visades i avsnitt 7.2.1.1.

Effektivitet lyfts också fram som en motivering för digitaliseringen – onödiga ledtider i vårdprocesserna kommer att reduceras. Sammantaget ses digitalisering som ett sätt att förbättra *kvaliteten* i verksamheten – kvalitet blir ett slags slutresultat när tillgänglighet, säkerhet och effektivitet förbättras. Betoningen på säkerhet, tillgänglighet och effektivitet ligger också i linje med de nationella policydokument kring e-hälsa som diskuterats ovan.

Samma värden framhölls av projektledningsgruppen för PJ08. Den lyfte, som analyserats i kapitel fem, fram tre ledord som är förväntade effekter av Cosmic: *säkerhet, tillgänglighet och effektivitet*. Alla dessa kopplas till den nya nivå av informationstillgång som kommer att bli resultatet när en sammanhållen journalföring med åtkomst från alla delar av landstinget realiseras. Här kan den nya tekniken ses som en viktig aktör som bidrar till att uppfylla målsättningar som har sin grund i landstingets dominerande värden.

7.2.1.3 Drivande värden i digitaliseringsprocesser på Försäkringskassan

I fallstudien kring digitaliseringsprocesserna på Försäkringskassan, som analyserades i kapitel sex, framträdde främst värdet att öka *effektiviteten* i myndighetens verksamhet och *medborgarfokus* i syfte att medborgaren ska få snabb och korrekt *service*. Kopplat till medborgarfokuset finns värden om *tillgänglighet* och *enkelhet*, som även var tydliga i de generella policyerna. Myndighetens ambition var att göra e-tjänsterna lättillgängliga för medborgarna. Myndighetskontakter ska också förenklas både med hjälp av e-tjänster och genom ökad

digital myndighetssamverkan. *Samverkan* lyfts således också fram som ett viktigt värde inom myndigheten: Utbyte av elektronisk information med andra myndigheter skapar bättre förutsättningar för Försäkringskassans interna processer, ökar möjligheten till automatberedning och minskar på medborgarens börda att lämna information. Samverkan kan ses som ett arbetssätt som underlättar myndighetens medborgarfokus och kan driva på effektivisering inom förvaltningen.

Inom ramen för de främsta värdena medborgarfokus och effektivitet betonas dessutom *opartiskhet* och *rättssäkerhet* som viktiga värden i samband med myndighetens digitalisering. En särskild utveckling inom digitala tjänster som uppmärksammas kring dessa värden är automatberedning av ärenden. Att IT-system, istället för människor, bereder ärenden och fattar beslut, är ett uttryck för effektivitetsvärdet. Handläggningen ska vara rationell och gå snabbt, och då har IT-system vissa fördelar jämfört med mänskliga handläggare. *Säkerhet* lyfts också fram som betydelsefullt i samband med digitalisering, som ett värde att beakta när nya IT-lösningar tas i bruk. Det understryks att säkra elektroniska lösningar för identifiering och signering är nödvändiga när digitala kanaler används för interaktion med medborgare.

7.2.2 Digitaliseringens drivande värden i relation till värdegrunder i offentlig förvaltning

De drivande värden som frilagts i analysen av det empiriska materialet visar hur utvecklingen mot e-förvaltning motiveras i de olika delstudierna. Nedan följer en diskussion av hur dessa värden förhåller sig till de värdegrunder i offentliga organisationer som kan kopplas till ett legalbyråkratiskt perspektiv, NPM och e-förvaltning. Det

övergripande målet med denna del av analysen är att ge en bild av hur digitaliseringens drivande värden kan spåras till dessa olika värdegrunder, och om någon av värdegrunderna kan sägas dominera i det empiriska materialet.

Att strukturera det offentligas verksamhet efter medborgarens, kundens eller patientens behov ses som viktigt i alla tre delstudier. Digitaliseringen ska understödja medborgarens behov och IT-system i det offentligas tjänst ska gärna utformas i enlighet med dessa. En övergripande tanke är att det ska vara medborgarens livssituation, behov eller aktuella frågeställning som står i centrum och får strukturera dennas kontakter med offentliga organisationer, snarare än att interaktionen ska ta sin utgångspunkt i myndigheternas interna organisationsstruktur och logik. Rörelsen bort från en traditionell hierarkisk stuprörsbyråkrati till en mer dynamisk, kundfokuserad nätverksorganiserad byråkrati är vanligt förekommande målsättningar när offentlig förvaltning digitaliseras⁵⁵³. Inom e-förvaltningsforskning framhålls ofta möjligheten att digitalt samordna myndigheters verksamheter för att underlätta för medborgaren som en av de stora fördelarna med digitalisering.⁵⁵⁴ Ett genomgående tema såväl i policydokumenten som i de två studerade förvaltningsorganisationerna är att medborgarens vardag underlättas när offentlig förvaltning och service samordnas. I alla tre delstudierna ser vi exempel på uttryck för denna bärande tanke. I de nationella policydokumenten är det en explicit målsättning att myndigheter ska bli bättre på digital samverkan och att vårdgivare ska bli bättre på att dela patientinformation med

⁵⁵³ Chen & Gant (2001), Choi (2007), Ho (2002)

⁵⁵⁴ Chen & Gant (2001), Choi (2007), Ho (2002)

varandra. I landstingsfallet är hela den övergripande tematiken att de olika enheterna inom organisationen ska samverka och bättre fungera som en helhet genom att dela information med varandra, vilket i sin tur kommer bidra till att en bättre vård kan erbjudas. På Försäkringskassan är en viktig målsättning att utöka den digitala samverkan med andra myndigheter. Detta dels för att underlätta för medborgaren vars uppgiftslämnande då kan minska, dels för att kunna utöka graden av automatisering.

Medborgar- och kundfokus utgör alltså grundläggande värden i digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningen, och är samtidigt utmärkande drag för NPM som utvecklingstrend. NPM-reformer som syftar till att offentlig service blir mer marknadslik innefattar också synen på medborgare som just kunder, vilket även får effekter för hur förvaltningens verksamhet organiseras. I de genomförda delstudierna framträder synsättet att medborgaren är en kund allra tydligast i digitaliseringen på Försäkringskassan, där medborgarna generellt sett omnämns som kunder. I förlängningen leder synen på medborgaren som kund också till att kundnöjdhet kommer att stå i centrum⁵⁵⁵. När medborgarna blir kunder blir det också viktigt att det offentliga tillfredsställer deras behov och önskemål. Detta synsätt framträder i såväl de nationella policydokumenten som i studien på Försäkringskassan, när medborgarnas förväntningar på offentliga organisationers digitalisering framhålls som skäl för utvecklingen mot e-förvaltning.

⁵⁵⁵ Se 2.3.2 *New Public Management*

I de empiriska studierna framträder effektivitet, och delvis kostnads-effektivitet, som ett viktigt värde som motiverar digitaliseringen av offentliga organisationer. Effektivitet är ett kärnvärde för NPM-förespråkare, som menar att demokratin bara kan överleva om tjänster till medborgarna levereras effektivt.⁵⁵⁶ Den praktik som blir följden av NPM-reformer innebär ett skifte från att betona förvaltningens processer till att framförallt fokusera på dess resultat. Men att en organisation uttrycker som mål att vara effektiv är inte i sig ett tecken på att den är marknadsiserad, alltså att de ekonomiska värdena tillmäts större betydelse och har större genomslag i organisationen än de demokratiska.

De värden som vägleder digitaliseringen handlar således om att medborgare och företag får en effektiv tillgång till förvaltningens tjänster, vilket är en central legitimitetsgrund även i en mer traditionell legalbyråkratisk förvaltningsmodell⁵⁵⁷. Skillnaden här handlar snarare om vilka värden som strävan efter effektivitet kombineras med för att skapa legitimitet, vilket diskuteras mer i nästa avsnitt. Det handlar om att skapa legitimitet i offentliga organisationer genom att låta både demokratiska och ekonomiska värden få ta plats och ges inflytande i utformningen av verksamheten. Det som kritikerna menar ofta sker när NPM-reformer implementeras är att de ekonomiska värdena får allt för stort utrymme på bekostnad av de demokratiska⁵⁵⁸. Analyserna här visar tillsammans att effektivitetsvärden ba-

⁵⁵⁶ Homburg (2004)

⁵⁵⁷ Se 2.2.3.3 *Legitimitet på olika grunder*

⁵⁵⁸ Se ex. Navarra & Cornford (2012)

lanseras med ett tydligt medborgarfokus i digitaliseringsprocesser i det offentliga.

Säkerhet i olika betydelser framträder som ett viktigt värde i relation till digitalisering, till skillnad från i NPM-reformer i allmänhet. I fallstudierna på både landstinget och Försäkringskassan är det tydligt, men på delvis olika sätt, att säkerhet i vid betydelse blir drivande för digitaliseringen. Rättssäkerhet för medborgarna och opartisk behandling av deras ärenden är viktiga beståndsdelar i ett klassiskt weberianskt byråkratiideal. Därför är det intressant att de också utgör drivande värden när offentliga organisationer digitaliseras. Enligt de nationella policydokumenten ska nya IT-verktyg understödja rättssäkerhet och kvalitet i förvaltningens verksamheter. Detta förhållningsätt konkretiseras i Försäkringskassanfallet, där automatisering av ärendeberedning och beslutsfattande ses som ett sätt att stärka rättssäkerheten och därmed höja kvaliteten i organisationens verksamhet. Det framträder tydligt att informationssäkerhet i en förvaltningskontext kan ses som en del i att upprätthålla rättssäkerheten, en koppling som görs även i de nationella policydokumenten. Både i landstinget och på Försäkringskassan är en hög grad av informationssäkerhet väsentlig då båda organisationerna hanterar information som för de berörda medborgarna upplevs som känslig. I landstinget är också patientsäkerheten en viktig aspekt att ta i beaktande när verksamheterna digitaliseras, och den förväntas förbättras i och med användandet av elektroniska patientjournaler. Betoningen av säkerhet i alla dessa tre aspekter visar sig således i dessa studier snarare ha sitt ur-

sprung i en legalbyråkratisk värdegrund⁵⁵⁹ än i NPM eller i en specifik värdegrund som är synonym med eller exklusiv för e-förvaltning.

Tillgänglighet, i flertalet olika betydelser, diskuteras i anslutning till samtliga tre empiriska delstudier. När det gäller tillgänglighet som värde är det inte alldeles uppenbart i vilken värdegrund det har sitt ursprung, då lika tillgång till det offentligas service är en av grundpelarna i en traditionell syn på förvaltningen liksom i e-förvaltningsparadigmet. På samma sätt kan värdet om *transparens*, som framträder i de empiriska studierna, inte knyts entydigt till bara en värdegrund. Genomsynlighet i förvaltningens processer betonas både i ett legalbyråkratiskt såväl som i ett e-förvaltningsperspektiv.

Analysen och diskussionen här visar hur de värden som motiverar och driver e-förvaltningsreformer inte kan hänföras till enbart en specifik värdegrund. E-förvaltning kan därför inte sägas entydigt stödja varken en traditionell legalbyråkratisk syn på förvaltningens uppgifter eller en NPM-inspirerad sådan. Inte heller är de värden som betonas i e-förvaltningsvärdegrunden – som tillgänglighet, effektivitet och transparens – ”nya” värden i förvaltningssammanhang. De har förekommit som mer eller mindre centrala värden även innan utvecklingen mot e-förvaltning startade på allvar i mitten av 1990-talet. Istället bekräftar de empiriska resultaten den bild som framträdde i teorikapitlet av att e-förvaltningstrenden i offentlig förvaltning inspireras och formas av tankegods från såväl en weberiansk

⁵⁵⁹ Olsen (2005), Rosanvallon (2011), Rothstein (2010b), Rothstein & Teorell (2008)

syn på förvaltningen som en NPM-influerad dylik.⁵⁶⁰ Analyserna här ger således en mer komplex bild av digitaliseringens värdemässiga grund jämfört med den tidigare forskning som pekat på att digitaliseringen av den offentliga sektorn används som ett verktyg för att implementera NPM-reformer.⁵⁶¹ Avhandlingens analys stödjer också bilden av att det kan finnas potential för att utvecklingen mot e-förvaltning (rätt genomförd) kan bidra till att stärka den traditionellt weberianska, rättssäkra och opartiska förvaltningen.⁵⁶²

7.3 Digitalisering och legitimitet

I detta avsnitt analyseras om och hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet. Empiriskt utgår analysen från erfarenheterna från de två fallstudieorganisationerna som beskrivs i kapitel fem och sex. Det handlar här till skillnad från i föregående avsnitt inte längre om visioner utan istället om ”hur det blev” (efter implementering och i någon mening i praktiken), och analysen tar som utgångspunkt hur digitaliseringen påverkar demokrativärdenas ställning i de två organisationerna.

7.3.1 Analysens teoretiska utgångspunkter i korthet

I den legalbyråkratiska förvaltningsmodellen är den grundläggande tanken att politiska beslut implementeras genom en rättssäker för-

⁵⁶⁰ Janssen & Rotthier (2005), Norris (2001), Smith m.fl. (2009), Bannister & Connolly (2014), Cordella (2007)

⁵⁶¹ Navarra & Cornford (2012), Cordella (2007)

⁵⁶² Cordella (2007)

valtning där medborgarnas likhet inför lagen är en central princip.⁵⁶³ Här får Lundquists modell⁵⁶⁴ om det offentliga etoset, med dess beskrivning av för den offentliga förvaltningen grundläggande värden, utgöra en konkretisering av den legalbyråkratiska modellen som legitimitetsgrund. I analysen betraktas dessa värden som representanter för en idealtypisk byråkratisk förvaltningsmodell, och blir den utgångspunkt mot vilken andra viktiga värden i den offentliga förvaltningen kontrasteras. Detta utan att hävda att det är värdena i det offentliga etoset som nödvändigtvis hitintills väglett eller vägleder offentlig förvaltning idag. I analysen är det också legitimitet i genomflöde i och utflöde från det politiska systemet,⁵⁶⁵ eller mer specifikt i och från den offentliga förvaltningen, som avhandlas. Legitimitet i inflödet till det politiska systemet behandlas inte, men förutsätts uppfylla grundläggande krav på demokratiskt inflytande.

I avhandlingens empiriska och analytiska framställning hitintills har de demokratiska värdena fått störst utrymme. I teorikapitlet formulerades – med utgångspunkt i demokrativärdena i Lundquists modell om det offentliga etoset – tre indikatorer på att förvaltningen handlar på ett sätt som skapar legitimitet. Dessa är att förvaltningen präglas av:⁵⁶⁶

- Öppenhet mot medborgarna och transparens i förvaltningens processer.

⁵⁶³ Olsen (2005), Rosanvallon (2011), Rothstein (2010b), Rothstein & Teorell (2008)

⁵⁶⁴ Lundquist (1998)

⁵⁶⁵ Easton (1957), Scharpf (1997, 2010), Gustafsson & Wihlborg (2013)

⁵⁶⁶ Lundquist (1998)

- Rättssäkerhet och opartiskhet i myndighetsutövningen.
- En vilja att ”vara god” i relationen till medborgarna.

För att ge en rättvisande bild av huruvida en förvaltning eller en specifik reform kan bidra till att skapa legitimitet för det politiska systemet behöver dock även de ekonomiska värdenas position beaktas.⁵⁶⁷ Medan de demokratiska värdena framförallt rör förvaltningens processer rör de ekonomiska värdena främst dess resultat. En förvaltning som visserligen i enlighet med regler hanterar ärenden etiskt och rättssäkert, men som samtidigt förbrukar orimligt mycket av skattebetalarnas pengar och inte levererar service i förväntad utsträckning bidrar knappast till att skapa legitimitet för det politiska systemet. Det är just de ständiga avvägningarna mellan de demokratiska och ekonomiska värdena som enligt Lundquist gör den offentliga förvaltningen unik, och som skiljer den från vinstdrivande organisationer. I den fortsatta framställningen inkluderas därför både demokratiska och ekonomiska värden när e-förvaltningens påverkan på förvaltningens legitimitet diskuteras.

För att kort påminna om värdena i modellen om det offentliga etoset är de demokratiska värdena politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, och de ekonomiska värdena funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Diskussionerna om på vilket sätt informationstekniken påverkar de studerade organisationerna understöds också av ensemblesynen⁵⁶⁸ på förhållandet mellan det sociala och det materiella, där teknik och organisation betraktas som från varandra åtskiljbara, men ständigt varandra påverkande.

⁵⁶⁷ Lundquist (1998)

⁵⁶⁸ Orlikowski & Scott (2008)

7.3.2 Utvecklingen mot e-förvaltning och förvaltningens legitimitet

Interaktionen mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen bidrar i stor utsträckning till att skapa stöd och legitimitet för den offentliga sektorn.⁵⁶⁹ Därför är det också avgörande att studera hur värden kring digitaliseringen formar denna interaktion och därigenom bidrar (eller inte bidrar) till legitimitet. Legitimitet kan beskrivas som att om ett politiskt system och dess beslut och handlingar uppfattas av medborgarna som rättmätiga är systemet legitimt – tillit och tilltro till systemets processer leder till acceptans av dess beslut.⁵⁷⁰ Digitaliseringens värden har nu diskuterats i avhandlingen. Nu är det dags att diskutera vilka konsekvenser utvecklingen mot e-förvaltning – digitaliseringen – får för förvaltningens legitimitet, vilket görs nedan med utgångspunkt i modellen om det offentliga etoset.

I landstingsfallet stärks demokrativärdena på flera sätt genom digitaliseringen. Transparensen, som är en del av värdet om politisk demokrati, i vårdverksamheten ökar med införandet av de elektroniska patientjournalerna. Dock intressant nog visserligen för personalen i första hand och för patienterna först i andra hand. Detta fall visar också på hur rättssäkerhet och offentlig etik blir viktiga värden att upprätthålla i samband med elektroniska register, och att dessa värden kommer upp på agendan när sättet att hantera patientinformation förändras. Både informationssäkerhet och patientsäkerhet, som i vissa avseenden kan betraktas som parallella värden till rättssäkerhet,

⁵⁶⁹ Lundquist (1998), Rothstein (2010b)

⁵⁷⁰ Rothstein & Teorell (2008), Lundquist (1998), Bäck m.fl. (2011)

stärks i och med införandet av det elektroniska patientjournalssystemet Cosmic. Ekonomivärden i landstinget stärks också när vårdprocesserna blir mer effektiva som en följd av införandet av Cosmic. Strävan efter effektivitet som tydligt framträder i fallet förstås här som ett uttryck för värdet om funktionell rationalitet⁵⁷¹, alltså en strävan efter att organisera verksamheten rationellt med avseende på dess produktivitetsmål.

I fallet på Försäkringskassan stärks demokrativärdena i samband med de studerade digitaliseringsreformerna, om än inte helt entydigt. Transparensen i förvaltningens processer ökar för medborgaren genom de digitala kanalerna till myndigheten. När beredning och beslut i medborgarärenden automatiseras stärks också rättssäkerheten för medborgarna. Även ekonomiska värden inom Försäkringskassan stärks i och med digitaliseringen. Värdet om funktionell rationalitet stärks då digitaliseringen leder till ökad effektivitet i förvaltningens processer, och värdet om kostnadseffektivitet då reformerna medför minskade kostnader i organisationen.

Båda fallstudierna visar alltså att utvecklingen mot e-förvaltning, framförallt i fallet på Försäkringskassan, bidrar till ökad transparens i förvaltningens processer. Det indikerar att digitaliseringen kan ha en legitimitetsskapande verkan. För att utgå från Försäkringskassans ”Mina sidor” som exempel finns dock också omständigheter som gör bilden mer komplex. Framförallt handlar dessa omständigheter om att myndighetens processer, som en följd av den digitala klyftan, upplevs som mer transparenta enbart av vissa medborgare. Den med-

⁵⁷¹ Lundquist (1998)

borgare som inte uppskattar de digitala lösningarna men känner sig pressad att använda dessa – kanske då andra kommunikationsvägar begränsas – riskerar att tappa tillit till myndigheten. Ännu längre bort på förtroendeskalan torde den medborgare finnas som överhuvudtaget inte kan eller önskar att använda sig av digitala kanaler, utan föredrar andra mera traditionella dylika.

Legitimitet bygger på rättssäkerhet för den enskilde medborgaren och opartiskhet i myndighetsutövningen. I relation till digitalisering, särskilt i fallet på Försäkringskassan, framträder automatberedning och digital samverkan mellan myndigheter som metoder för att stärka rättsäkerhetsvärden som opartiskhet och likabehandling. Automatberedning ökar sannolikheten för att varje enskilt ärende behandlas opartiskt, då den mänskliga faktorn utesluts i beslutsprocessen. Jag menar att resultaten från studien på Försäkringskassan indikerar att ”maskinen” där kan tolkas som den perfekta byråkraten. En rättssäker behandling av medborgarnas ärenden i förvaltningen bidrar enligt det legalbyråkratiska synsättet till att bygga förtroende för den offentliga förvaltningen. Samtidigt kan en alltför strikt standardisering vara problematisk, eftersom möjligheterna att situationsanpassa myndighetsutövningen – förvaltningens mänskliga sida – riskerar att minska i betydelse.⁵⁷² I IT-system kan beslutsregler implementeras i enlighet med de lagar och andra regelverk som förvaltningen har att följa, och automatisk handläggning och beslutsfattande sker då på ett både rationellt och opartiskt sätt. Men oavsett om handläggaren är en människa eller ett IT-system kvarstår de problem som kan uppstå i situationer som regelverket inte täcker. En mänsklig byråkrats vilja

⁵⁷² Bovens & Zouridis (2002), Gawthrop (1998)

och förmåga att handla etiskt skulle kunna kompensera i dessa situationer, något som dagens teknik ännu inte torde kunna leva upp till. Alltså kan den offentliga etiken i bemärkelsen ”att vilja vara god” komma att utmanas när allt fler beslut tas av icke-mänskliga aktörer som inte gör etiska bedömningar på samma sätt som mänskliga. Om förvaltningen upplevs som mer omänsklig och mindre anpassningsbar när maskiner ersätter mänskliga byråkrater⁵⁷³, kan detta få negativa effekter för förvaltningens legitimitet.

Digital samverkan mellan förvaltningsorganisationer kan bidra till stärkta korrekta procedurer i förvaltningen. Det i sin tur kan sannolikt bidra till ett ökat förtroende för det offentliga och en stärkt legitimitet. Digital samverkan mellan myndigheter minskar även uppgiftslämnandet för den enskilda medborgaren. Det innebär sannolikt att myndigheterna i större utsträckning får korrekt information. På så sätt minskar risken för fusk (vilket skulle kunna bidra till ett större förtroende för det offentliga), och effektiviteten i myndigheternas arbete blir större genom att den administrativa bördan minskar. Beslut kan alltså förväntas tas snabbare och sannolikt oftare på korrekta grunder. Samtidigt blir det i samband med digital samverkan mellan myndigheter viktigt att den enskildes integritet i relation till det offentliga kan säkerställas – något som i de nationella policydokumenten framförallt diskuteras i termer av att medborgares personuppgifter måste kunna hanteras på ett säkert sätt.

Informationssäkerhet som ett sätt att upprätthålla en rättssäker behandling av medborgares personuppgifter och förbättrad patientsä-

⁵⁷³ Bovens & Zouridis (2002), Taylor & Lips (2008)

kerhet som en följd av användandet av elektroniska patientjournaler har också diskuterats i avhandlingen. Många frågor kring både rätts-säkerhet och informationssäkerhet väcks naturligt när stora data-mängder ska lagras elektroniskt, särskilt när det – som i de här analy-serade fallstudieorganisationerna – handlar om information som är känslig för privatpersoner. De IT-lösningar som används i offentliga organisationer måste därför upplevas som säkra av allmänheten. Både i den aspekten att det inte ska vara möjligt för obehöriga att komma åt personlig information, men också i den aspekten att IT-systemen måste vara säkra ur driftsynpunkt så att de är tillgängliga för myndigheters arbete och medborgarnas åtkomst i form av tjänster. Särskilt de IT-lösningar som används i kontakten med medborgaren blir en representation av myndigheten ut mot medborgaren. På Försäkringskassans ”Mina sidor” kan medborgaren ansöka om för-måner och följa sina egna ärendens gång genom myndigheten. Det illustrerar hur kontakten med mänskliga gräsrotsbyråkrater i vissa fall ersätts med kontakt med elektroniska byråkrater – tekniken blir på detta sätt en viktig del i att skapa förtroende för de offentliga or-ganisationerna.

En viktig och ofta uttalad målsättning med digitaliseringsprocesser i den offentliga sektorn är effektivitet. Som diskuterades i teorikapitlet kan ett effektivt tillhandahållande av offentliga tjänster bidra till att skapa och upprätthålla legitimitet för det offentliga. De två fallstudi-erna har visat hur digitaliseringen kan bidra till ökad effektivitet i offentlig verksamhet. När dessa effektivitetsvinster förvaltas så att de kommer medborgarna till del – genom exempelvis kortare handlägg-ningstider, kortare väntetider i vården etc. – bidrar det till att bygga legitimitet för de offentliga organisationerna.

Effektivitet är också en målsättning som ofta är relativt lätt att mäta. ”Effektivitetsökningar” som fler läkarbesök per läkare och dag eller fler avslutade ärenden per handläggare och dag är lätta att bokföra och räkna – särskilt med hjälp av nya IT-verktyg. Att allt för starkt betona effektivitet och/eller kostnadseffektivitet som styrande värden i offentliga organisationer är dock riskabelt, då andra viktiga kvaliteter riskerar att istället hamna i skymundan. Andra värden i verksamheten som är svårare att mäta, såsom transparens och etiska bedömningar, riskerar att missas eller döljas bakom en överdriven och ensidig effektivitetsiver. Det kan finnas goda argument för att byråkrati tar och bör få ta tid⁵⁷⁴ – att upprätthålla förvaltningens traditionella byråkratiska och demokratiska värden kan vara tidskrävande.

En effektiv tillgång till förvaltningens service är heller inte med automatik en jämlik sådan. När medborgare i allt större utsträckning förväntas använda sig av digitala kanaler i kontakterna med det offentliga riskerar grupper av medborgare att hamna på efterkälken. Den digitala klyftan minskar visserligen, men kommer att bestå ännu en tid och är ett reellt problem så länge den finns kvar⁵⁷⁵. En risk är därför att de medborgare som av olika anledningar inte kan kommunicera elektroniskt med offentliga organisationer inte får en lika god service som övriga medborgare.⁵⁷⁶ En differentiering av servicegraden gentemot kunderna skulle kunna bidra till en minskad legitimitet för förvaltningen, eftersom det är ett steg bort från tanken att alla

⁵⁷⁴ Cordella (2007)

⁵⁷⁵ Dutton m.fl. (2009), Smith m.fl. (2009)

⁵⁷⁶ Wihlborg & Gustafsson (2014), Cordella (2007)

medborgare har samma grundläggande rättigheter till offentlig service.

Studien på landstinget visar också att initiala problem vid introduktion av ny IT kan minska effektiviteten i organisationen. Så var fallet när patientjournalssystemet Cosmic introducerades och till en början upplevdes som mycket svåränvänt och som något av ett ”sänke” i verksamheten. Till och med uttrycktes av läkare åsikten att användningen av IT-systemet hotade att riskera patientsäkerheten. Förvaltningens effektiva leverans av service till medborgarna är viktig inte minst ur legitimitetshänseende – genom att förvaltningen upplevs som pålitlig skapas förtroende också för det politiska systemet som helhet. Således kan tilliten till det offentliga också skadas när medborgarna upplever att leveransernas kvantitet (som tillgång till läkarbesök) eller kvalitet (som att beslut fattas enligt gällande regelverk) inte är tillräcklig. Vissa av det offentligas funktioner (som vård eller utbetalningar av förmåner till privatpersoner) skulle kunna anses så viktiga att de inte får störas ens under en kortare period, vilket kan försvåra omvälvande IT-förändringar.

En komplikation när det gäller digitalisering i offentliga organisationer är den vanligt förekommande bristen på intern IT-expertis, vilket har den enkla förklaringen att de privata företagen normalt kan betala högre löner, och därför har lättare att attrahera ändamålsenlig kompetens. Det är även vanligt att offentliga organisationer upplever inlåsnings effekter, att de blir bundna till en viss leverantör.⁵⁷⁷ Just detta illustrerar landstingsfallet, där landstinget upplevde en bunden-

⁵⁷⁷ Pollitt (2011)

het till och ett beroende av leverantören av journalsystemet. Å andra sidan råder ett annorlunda förhållande på Försäkringskassan, som har en stor IT-avdelning med vad de själva bedömer som en hög teknisk kompetens. Skillnaderna mellan de två fallstudieorganisationerna i detta avseende visar hur olika offentliga organisationers skilda förutsättningar i resursväg när det gäller IT påverkar digitaliseringen i organisationen.

I resultaten från studien på Försäkringskassan framkom att digitaliseringen i sig ses som ett sätt att skapa legitimitet för myndigheten. Även tidigare forskning visar på att det idag är status för offentliga organisationer att ha en hög grad av digitalisering⁵⁷⁸. Det är intressant att digitalisering i sig framträder som ett sätt att skapa tillit till förvaltningen. Avhandlingens resultat visar dock att vilken typ av IT-lösningar som används har stor betydelse. Att designa eller välja samt införa ett nytt IT-system i en organisation är en komplex process med en tydlig maktdimension.⁵⁷⁹ I teorikapitlet diskuterades att utveckling, implementering och användning av IT-system kan ses som socio-politiska processer, där värdekonflikter ingår.⁵⁸⁰ Det betyder att avvägningar mellan olika värden måste göras i samband med att e-förvaltningsreformer initieras, och här spelar rådande maktstrukturer i organisationen givetvis in. Vanligtvis är det de dominerande värdena i organisationen som kommer till uttryck i IT-systemet. Beroende på typ av IT-lösning kan den få stort inflytande i organisationen och arbetsvardagen samt i förlängningen därmed även

⁵⁷⁸ Giritli Nygren & Wiklund (2010)

⁵⁷⁹ Hedström (2007)

⁵⁸⁰ Hedström (2007)

i kontakten med medborgare. Därför är det av stor vikt – inte minst ur en legitimitetsskapande aspekt – vilka värden som förkroppsligas i tekniken.

7.4 Avslutningsvis

Digitaliseringsreformer påverkar alltså värden i offentlig sektor på olika sätt. Dels möjliggör nya IT-lösningar aktiviteter som annars skulle vara svåra att genomföra, och som kan förstärka önskade värden. Dels kan IT, som diskuterades i teorikapitlet, bära på värden.⁵⁸¹ De empiriska studier som diskuteras i avhandlingen visar att e-förvaltningsreformer inte har sin grund i en enhetlig uppsättning värden. Det betyder att även om e-förvaltningsreformer ofta förknippas med NPM-värden, så behöver inte digitaliseringen nödvändigtvis stärka sådana värden. Tekniken bär på värden⁵⁸², men vilka värden den bär på är socialt skapat och går därför att påverka.

Analysen som här genomförts leder till framförallt två viktiga insikter i resultatform. Den första av dessa är att det inte är självskrivet på vilket sätt e-förvaltningsreformer påverkar förvaltningens legitimitetsgrund. En anledning till detta är det faktum att teknik aldrig är värdeneutral, utan impregnerad med värden.⁵⁸³ Vilka värden tekniken bär på har givetvis betydelse för på vilka sätt den påverkar förvaltningen: användandet av IT kan ändra balansen mellan värden i en

⁵⁸¹ Bannister & Connolly (2014), Karlsson (2005)

⁵⁸² Svejvig & Jensen (2013), Bannister & Connolly (2014), Karlsson (2005)

⁵⁸³ Bannister & Connolly (2014), Karlsson (2005), Winner (1985), Albrechtslund (2007)

organisation.⁵⁸⁴ En annan anledning är att e-förvaltningsreformer kan innefatta mycket olika typer av förändringar, vilket också fallstudier-na visat på. Samma typ av förändring, exempelvis införandet av ett elektroniskt journalsystem, kan också leda till olika konsekvenser i olika organisationer⁵⁸⁵ då tekniken formas av den sociala kontexten och tvärtom. Ett IT-systems fördelar och nackdelar kan exempelvis upplevas olika beroende av organisationskulturen.⁵⁸⁶ Dominerande värden i en organisation tenderar att övertas och internaliseras av medarbetarna⁵⁸⁷, och individens värderingar påverkar sedan i sin tur exempelvis vad hon tycker att vi ska ”ha” IT till, och vilka effekter av IT som hon uppfattar, betonar och ser som viktiga.⁵⁸⁸ Vilka värden som dominerar i en organisation har alltså stor betydelse för hur digitaliseringen tar sig uttryck. Dessutom kan digitaliseringens effekter för legitimitet bli olika beroende på det politiska systemets omgivning. I en viss samhällelig kontext skulle automatisering av myndighetsbeslut kunna upplevas som ett stort framsteg för att förhindra korruption i offentliga organisationer, men i en annan kontext skulle förtroendet för det offentliga istället kunna sjunka när mänskliga byråkrater ersätts av digitala.

Den andra insikten är att förutsättningarna för digitalisering i offentliga organisationer är unika jämfört med andra typer av organisationer, då avvägningar mellan e-förvaltningsreformers betydelse för demokratiska respektive ekonomiska värden måste göras. I nästa kapi-

⁵⁸⁴ Winner (1985), Albrechtslund (2007), Bannister & Connolly (2014)

⁵⁸⁵ Pollitt (2011), Bannister & Connolly (2014)

⁵⁸⁶ Se ex. Yanow (2003), Askenäs & Westelius (2003)

⁵⁸⁷ Bannister & Connolly (2014)

⁵⁸⁸ Hedström (2007)

tel, avhandlingens sista, kommer avhandlingens slutsatser att sammanfattas och idéer för fortsatt forskning presenteras.

KAPITEL 8: SLUTSATSER

I detta avslutande kapitel beskrivs hur det inledande syftet uppfyllts, och avhandlingens analys sammanfattas i tre övergripande slutsatser. Avslutningsvis presenteras tre förslag till fortsatt forskning, som bygger på avhandlingens slutsatser.

8.1 Avhandlingens slutsatser

Avhandlingens tredelade syfte presenterades i inledningskapitlet. Det första delsyftet om att *synliggöra värden som verkar styrande i samband med e-förvaltningsreformer* har uppfyllts genom att frilägga drivande värden i de tre empiriska delstudierna. Resultaten från denna friläggande tolkning har presenterats i kapitel fyra, fem och sex.

Avhandlingens andra delsyfte, som handlar om att *tolka hur de förändringar som digitaliseringen medför påverkar demokratiska värden i offentliga organisationer*, har uppfyllts genom att studera de förändringar digitaliseringsreformer har medfört i två olika offentliga organisationer. Dessa förändringar har sedan analyserats i relation till Lundquists koncept om det offentliga etoset. Resultaten från dessa studier och analyser har presenterats i kapitel fem och sex.

Det tredje delsyftet om att *diskutera hur utvecklingen mot e-förvaltning påverkar förvaltningens legitimitet* har uppfyllts genom att diskutera avhandlingens samlade resultat i relation till den legal-byråkratiska modellen i allmänhet och konceptet om det offentliga etoset i synnerhet, och med stöd av en ensemblesyn på förhållandet

mellan det sociala och det materiella. Denna analys företogs i kapitel sju.

Genom de tre empiriska delstudierna och den teoretiskt grundade analysen visar avhandlingen på såväl de möjligheter som utmaningar som digitaliseringen av den offentliga förvaltningen ger. De tre mest centrala slutsatserna som dras av dessa analyser sammanfattas nedan.

Den första av dessa är att *digitaliseringen av den offentliga förvaltningen sker i ett samspel mellan teknik, policy och förvaltning samt de värden som är knutna till dessa*. En betydande del i digitaliseringsprocesser är vilken typ av teknik som finns tillgänglig eller som skulle kunna utvecklas inom ramen för e-förvaltning. Hur digitaliseringen tar form i förvaltningen beror således på teknikutvecklingen och relaterade val gällande design och IT-system, där värden spelar en central roll. De värden som bäddas in i tekniska system kommer att prägla förvaltningen som använder den aktuella tekniken. De drivande värden som politiska mål för e-förvaltning ger uttryck för, tillsammans med andra värden som vägleder eller inspirerar den offentliga förvaltningen, påverkar vilken teknik som introduceras i offentliga organisationer och i vilket eller vilka syften. Det finns således ett ömsesidigt beroende mellan teknik och värden i den offentliga förvaltningen, så som också beskrivits i andra sammanhang.⁵⁸⁹ De värden som präglar verksamhet och medarbetare i en organisation är också betydelsefulla för hur den nya tekniken tas emot, används och förstås i organisationen. Hur digitaliseringen gestaltar sig är således inte beroende enbart av tekniken i sig, av politiska målsättning-

⁵⁸⁹ Se ex. Svejvig & Jensen (2013), Hedström (2007)

ar eller av lokal organisationskultur. Digitaliseringen formas tvärtom i ett kontinuerligt samspel mellan dessa aspekter, och tar sig därför olika uttryck i olika organisationer och över tid. Tekniken skapas socialt, men bidrar också till skapandet av det sociala.

Den andra sammanfattande slutsatsen är att *utvecklingen mot e-förvaltning ger uttryck för en mångfald av värden*. Analyserna visar på en bredd bland de värden som verkar drivande i digitaliseringsprocesser. Där finns värden som snarast kan beskrivas som klassiska byråkratiska värden såsom rättssäkerhet och transparens, värden som snarare går att kategorisera som marknadsvärden såsom kostnadseffektivitet och kundfokus samt värden som ofta betonas i e-förvaltningsretorik såsom tillgänglighet och effektivitet. Digitalisering i den offentliga förvaltningen har inte sällan beskrivits som ett sätt att realisera NPM-reformer som betonar de ekonomiska värdena i och utflödet från offentliga organisationer⁵⁹⁰. Avhandlingens analys och påföljande resultat har visat att så inte nödvändigtvis är fallet. Beroende på inriktning och karaktär kan e-förvaltningsreformer, förutom att betona demokratiska värden, också i praktiken stärka sådana, som rättssäkerhet och opartiskhet, i förvaltningen. Det går inte att generellt kategorisera e-förvaltningsreformer i sig som stärkande av vare sig ekonomiska eller demokratiska värden i den offentliga förvaltningen. Anledningen till detta går att finna i det som beskrivits ovan i den första slutsatsen: då digitaliseringen formas i samspel mellan teknik, policy och förvaltning kommer den till uttryck på olika sätt i olika organisationer, relativt olika aktörer och vid olika tidpunkter. Tidigare forskning har också visat dels att implemente-

⁵⁹⁰ Dunleavy m.fl. (2006b), Cordella (2007)

ring av reformer är komplex⁵⁹¹ och dels att användandet av samma IT-lösning kan ge olika effekter i olika organisationer.⁵⁹² Digitaliseringsreformer ger uttryck för värden och deras effekter kan påverka centrala värdens ställning i en organisation; men vilka de drivande värdena är och hur organisationen påverkas skiftar. Fallstudierna i föreliggande avhandling har visat att hela skalan finns med: från rättssäkerhet till kundfokus och från förenklingar i arbetsvardagen till personalnedskärningar. Utvecklingen mot e-förvaltning fylls alltså med varierande värdeinnehåll beroende av i vilken kontext den tar plats, och avhandlingens analyser visar på att e-förvaltningstrenden i offentlig förvaltning inspireras och formas av tankegods från såväl en weberiansk syn på förvaltningen som en NPM-influerad dylik⁵⁹³.

Avhandlingens tredje centrala slutsats är att *utvecklingen mot e-förvaltning kan påverka förvaltningens legitimitetsgrund*. I avhandlingens analys har Lundquists koncept om det offentliga etoset⁵⁹⁴ betraktats och använts som ett viktigt uttryck för den legalbyråkratiska legitimitetsgrunden. I modellen om det offentliga etoset är en av poängerna att det faktum att ekonomiska och demokratiska värden hela tiden behöver balanseras mot varandra i offentlig verksamhet det som gör den offentliga förvaltningen unik i relation till andra typer av organisationer. Hur dessa värden ska balanseras, alltså vilken vågskål, om någon, som ska få väga tyngre än den andra är snar-

⁵⁹¹ Brunsson & Olsen (1997) Jacobsson (2002), Pressman och Wildawsky (1973), Hill (1997), Santesson-Wilson & Erlingsson (2009)

⁵⁹² Pollitt (2011), Bannister & Connolly (2014), Yanow (2003)

⁵⁹³ Janssen & Rottier (2005), Norris (2001), Smith m.fl. (2009), Bannister & Connolly (2014), Cordella (2007)

⁵⁹⁴ Lundquist (1998)

ast en normativ fråga. Utifrån ett legalbyråkratiskt synsätt skulle demokrativärdena få väga tyngst. I den legalbyråkratiska värdegrunden prioriteras korrekta processer i förvaltningen, präglade av saklighet, opartiskhet och rättssäkerhet. Avhandlingens analys visar att den legalbyråkratiska legitimitetsgrunden kan påverkas både negativt och positivt av digitaliseringen. Ett exempel från avhandlingens empiri är hur handläggningen av vissa ärenden inom Försäkringskassan anses bli mer rättssäker när den automatiseras⁵⁹⁵. Ett annat exempel är hur den explicita effektivitetsintention som präglade införandet av Cosmic i landstingsfallet bidrog till att andra viktiga kärnvärden i verksamheten under en period fick stå tillbaka.⁵⁹⁶ Eftersom digitaliseringen kan påverka förvaltningens legitimitetsgrund torde den rimligtvis kunna bidra till en transparent, rättssäker och etisk offentlig förvaltning om detta bedöms som önskvärt. I detta avseende ligger avhandlingens analys i linje med vissa andra e-förvaltningsforskare⁵⁹⁷ som även de hävdar att e-förvaltningen har en större potential än att enbart understödja NPM-reformer, utan de facto kan bidra till att skapa en mer demokratisk förvaltning. Vidgar vi perspektivet bortom avhandlingens empiriska grund kan vi se att i en del utvecklingsländer bedöms också e-förvaltning vara en viktig del i att minska korruption, då mänskliga aktörers betydelse i de offentliga organisationerna i vissa aspekter tonas ner när förvaltningen digitaliseras.⁵⁹⁸ Samtidigt är det alltid förenat med en viss osäkerhet att betrakta teknik som ett verktyg som kan lösa specifika problem, då digitaliseringen

⁵⁹⁵ Se 6.7 *Automatberedning - automatisering av myndighetsbeslut*

⁵⁹⁶ Se 5.5.3 *Olika bilder i organisationen av införandet av Cosmic*

⁵⁹⁷ Navarra & Cornford (2012), Cordella (2007)

⁵⁹⁸ Hanna (2010), Quah (2011), Selke m.fl. (2008)

av offentliga organisationer kan ta olika former med utgångspunkt i samspelet mellan teknik, policy och förvaltning. Avhandlingens perspektiv på teknik går bortom verktygssynen och bidrar till ett mångfacetterat sätt att behandla teknikens politiska, sociala och materiella dimensioner.

Avhandlingens unika bidrag utgörs av kombinationen av ovanstående tre slutsatser. Detta innebär att vi kan se slutsatser och kunskapsbidrag från annan forskning i linje med var och en av dessa slutsatser, men att kombinationen är framträdande som bidrag i föreliggande avhandling. Inom statsvetenskapen berörs IT:s roll i den offentliga förvaltningen i begränsad utsträckning.⁵⁹⁹ Detta trots att stora förhoppningar sätts till att digitaliseringen ska lösa flertalet problem i dagens offentliga förvaltning,⁶⁰⁰ och trots att den medför en rad konkreta förändringar både i de offentliga organisationerna och i deras interaktion med medborgarna.⁶⁰¹ Därför menar jag att det finns behov av den typ av empiriska studier som ligger till grund för denna avhandling, som ger illustrativa exempel på hur digitaliseringen kommer till uttryck i den offentliga förvaltningen och hur policyer och värden utvecklas i dess spår. Det är på politikens utflödessida som flest e-förvaltningsreformer genomförs,⁶⁰² och avhandlingen

⁵⁹⁹ Pollitt (2011), Yildiz (2007), Dunleavy m.fl. (2006b), Jansson (2013)

⁶⁰⁰ Se ex. Bekkers & Homburg (2007), Lindblad-Gidlund & Giritli Nygren (2009), Giritli Nygren (2009), Christensen & Lægreid (2002), Jacobsson (2002), Santeson-Wilson & Erlingsson (2009), Self (2000)

⁶⁰¹ Se ex. Fountain (2001a), Wihlborg (2000), Åström (2004), Melin & Axelsson (2014), Andréasson (2011), Jansson (2013), Lindgren (2013)

⁶⁰² Dawes (2008), Lindblad-Gidlund (2010)

bidrar till en större förståelse av vilka förändringar dessa kan föra med sig i förvaltningen.

E-förvaltning studeras även inom andra discipliner än statsvetenskap – e-förvaltningsfältet är flervetenskapligt vilket beskrevs inledningsvis.⁶⁰³ Genom att inkludera förvaltningens demokratiska och byråkratiska fundament i analysen av digitalisering bidrar statsvetenskapliga studier som denna till en djupare förståelse av vad som händer med förvaltningens värden när den digitaliseras. Avhandlingens fokus på värdens relevans i relation till digitaliseringen är betydelsefullt både för forskning och för de policyer och praktiker som växer fram som delar av utvecklingen mot e-förvaltning. I analysen av dels digitaliseringens drivande värden, dels hur kärnvärden i den offentliga förvaltningen påverkas av digitaliseringen, adresseras grundläggande frågor i förvaltningsforskningen utifrån ett teknikperspektiv. Avhandlingens analys åskådliggör att digitaliseringen på flera sätt är nära kopplad till förvaltningens kärnvärden så som de gestaltas i det offentliga etoset, och därmed visar avhandlingen att teknik spelar roll i det offentliga och för dess legitimitet. Jag menar att det därmed står klart att IT:s betydelse för organisering i det offentliga svårigen kan lämnas utanför när vi studerar den offentliga förvaltningen.

8.2 Förvaltningens nya digitala uttryck – fortsatt forskning

Avhandlingens slutsatser väcker också nya frågor om möjliga områden för fortsatt forskning kring IT, värden och legitimitet i den of-

⁶⁰³ Se ex. Axelsson, m.fl. (2013), Giritli Nygren (2009), Lindgren (2013), Layne & Lee (2001), Moon (2002)

fentliga förvaltningen. Nedan presenteras tre olika uppslag till vidare forskning som tar sin utgångspunkt i slutsatserna ovan.

Det finns även flera andra teman – än de som presenteras nedan – som hör samman med utvecklingen mot e-förvaltning och som behöver beforskas. Exempelvis är frågor kring hur digitaliseringen påverkar arbetsvillkor och organisation för dem som är verksamma inom offentlig förvaltning⁶⁰⁴ ett viktigt, men här bortvalt, tema. Ett annat tema som inte behandlas här – men som tidigare har belysts av mig⁶⁰⁵ – är hur privata och offentliga organisationer på flera sätt knyts samman när den offentliga förvaltningen digitaliseras. Ett tredje exempel på ett relaterat tema är hur digitaliseringen kan styras demokratiskt, alltså i vilken utsträckning och på vilket sätt de folkvalda organen har inflytande över utvecklingen mot e-förvaltning. Nedanstående tre förslag anknyter dock närmre till och bygger vidare på avhandlingens slutsatser.

8.2.1 E-förvaltning och förvaltningens demokratiska värden

Avhandlingens analys har visat att digitaliseringen formas i ett samspel mellan teknik, policy och förvaltning. Digitaliseringen formas alltså genom en växelverkan mellan det politiska, sociala och materiella. Det betyder att digitaliseringen inte bär på vissa specifika värden, utan olika värden vävs in i digitaliseringsprocesser i olika kontexter. Även om dagens e-förvaltningsreformer ofta tillkommer för

⁶⁰⁴ Temat har behandlats ex. i Andréasson & Melin (2011), Hedström m.fl. (2015)

⁶⁰⁵ Andréasson (2011), Andréasson (2013)

att bidra till uppfyllandet av NPM-inspirerade mål⁶⁰⁶, så behöver det inte vara så. Den som menar att förvaltningens demokratiska värden behöver stärkas behöver därför inte förkasta digitalisering som en utvecklingsmöjlighet för den offentliga förvaltningen. Eftersom IT-system inte enbart är tekniska artefakter, utan också är socialt konstruerade borde det gå att skapa e-förvaltningslösningar som istället stöttar demokrativärden – som transparens, rättssäkerhet och etik – snarare än ekonomiska värden. Ett område för fortsatt forskning, som även kan få implikationer för praktiken i förvaltningen, är därför hur IT-system för offentliga organisationer borde utformas om målsättningen är att stärka de demokratiska värdena i förvaltningen. En utgångspunkt för ett sådant projekt kan vara att först identifiera goda exempel, alltså fall där e-förvaltningsreformer på olika sätt har bidragit till att demokrativärdena har fått en starkare ställning i verksamheten, för att därefter söka teoretiskt generalisera dessa framgångar.

8.2.2 Teknik som bärare av värden

I avhandlingen har värden behandlats på i huvudsak två sätt: Dels har värden som är centrala när digitaliseringen formas frilagts, dels har en analys skett av hur förvaltningens demokratiska värden påverkas av digitaliseringens konsekvenser. I mindre utsträckning har diskuterats på vilket sätt teknik kan bära värden. Tidigare studier i andra organisationer än offentlig förvaltning har visat på hur värden kan flyttas från den organisation där ett IT-system utvecklas till den organisation där det används⁶⁰⁷. Det sker genom att värdena först

⁶⁰⁶ Navarra & Cornford (2012), Cordella (2007)

⁶⁰⁷ Svejvig & Jensen (2013)

”byggs in” i IT-systemet, och när detta sedan används i en annan organisations dagliga verksamhet kan värdena bli en del av normsystemet i den organisation som använder IT-systemet.⁶⁰⁸ Ett intressant ämne för en kommande studie skulle därför vara att frilägga och beskriva mer utförligt såväl empiriskt som teoretiskt hur detta fenomen kan komma till uttryck vid IT-användning i den offentliga förvaltningen. En sådan studie skulle också innebära att i än högre grad än vad som gjorts i denna avhandling gripa sig an innehållet i själva tekniken, dess funktionalitet och utformning, för att kunna avgöra vilka värden den bär på.

8.2.3 E-förvaltning i olika kontexter

I slutsatserna ovan har slagits fast att utvecklingen mot e-förvaltning kan påverka förvaltningens legitimitetsgrund. Ett tredje uppslag kring vidare forskning är därför att spinna vidare på detta tema genom en jämförande studie, där utvecklingen mot e-förvaltning i en annan social och politisk kontext jämförs med den svenska. Om vi tar som utgångspunkt att digitaliseringen formas av teknik, policy och förvaltning i samspel är det rimligt att anta att utvecklingen mot e-förvaltning i ett annorlunda politiskt system betonar och förstärker andra värden än den svenska utvecklingen gör. Nästa steg efter att anta detta är att undersöka om så är fallet. Tidigare forskning har påtalat att e-förvaltning i vissa utvecklingsländer ses som ett sätt att stävja korruption⁶⁰⁹, vilket redan det visar på en skillnad mot den svenska e-förvaltningskontext som framförallt betonar effektivitet och tillgänglighet i målsättningarna för förvaltningens digitalisering.

⁶⁰⁸ Svejvig & Jensen (2013)

⁶⁰⁹ Hanna (2010), Quah (2011), Selke m.fl. (2008)

En sådan jämförande studie borde således utgå från ett val av jämförelseland som visserligen är demokratiskt, men i övrigt har en social och politisk kontext som avviker så mycket som möjligt från den svenska.

8.3 Avslutningsvis

Digitaliseringen kommer att fortsätta utveckla och förändra vårt arbetsliv och vardagsliv, och därför är det också viktigt att fortsätta granska hur våra gemensamma offentliga värden formar och formas av digitaliseringsprocesser. Ytterligare forskning om hur de processer ser ut där värden hos teknik respektive offentliga organisationer formar och präglar varandra kan bidra till att upprätthålla den offentliga förvaltningens legitimitet i en digitaliserad värld.

REFERENSLISTA

- Agevall, L. (2000). Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 103(1), 18-42.
- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin: En analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Agnafors, M. (2013). Quality of government: toward a more complex definition. *American Political Science Review*, 107(3), 433-445.
- Agné, H. (1999). Våktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 102(2) 139-161.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Albrechtslund, A. (2007). Ethics and technology design. *Ethics and Information Technology*, 9, 63–72.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvantitativ metod* (3. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Andréasson, E. (2009). *Visionen om säkerhet, tillgänglighet och effektivitet - förhoppningar knutna till implementeringen av journalsystemet Cosmic*. Bidrag presenterat vid konferensen: Scandinavian Workshop on E-Government i Kristiansand, februari 2009.
- Andréasson, E. (2011). "Det är väldigt mycket datoriserat är det." – *En studie om IT-utveckling i ett landsting: Policy, implemente-*

- ring och praktik*. Licentiatuppsats, Linköpings Universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Andréasson, E. (2013). IT-utveckling i offentlig sektor – privat och offentligt vävs samman. I L. Rönnberg, U. Strandberg, E. Wihlborg, & U. Winblad (Red.), *När förvaltning blir business: marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten* (s. 97-115). Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Andréasson, E., Axelsson, K., Gustafsson, M. S., Hedström, K., Melin, U., Söderström, F., & Wihlborg, E. (2014). *Vem är vem på nätet? En studie av elektronisk identifiering*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Andréasson, E., & Melin, U. (2011). *Cosmic - syndabock eller frälsare? – En studie av införandet av och arbetet med ett IT-system för vård- och patientadministration inom Landstinget i Östergötland* (LIU-IEI-R-- 11/0143—SE). Linköping: Linköpings Universitet.
- Askenäs, L., & Westelius, A. (2003). Five roles of an information system: A social constructionist approach to analysing the use of ERP Systems. *Informing Science*, 6, 209-220.
- Axelsson, K., Melin, U., Lindgren, I. (2013). Public e-services for agency efficiency and citizen benefit: findings from a stakeholder centered analysis. *Government Information Quarterly*, 30, 10-22.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
- Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354–381.

- Beetham, D. (1991). *The legitimization of power*. Houndmills: MacMillan Education Ltd.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Bekkers, V., & Homburg, V. (2007). The myths of E-government: looking beyond the assumptions of a new and better government. *The Information Society*, 23(5), 373-382.
- Bekkers, V. & Homburg, V. (2005). E-government as an Information Ecology: Backgrounds and Concepts. In V. Bekkers & V. Homburg (Ed.), *The Information Ecology of E-government*. Amsterdam: IOS Press.
- Bekkers, V., & Thaens, M. (2005). Interconnected networks and the governance of risk and trust. I M. Lips, J A. Taylor, & F. Bannister. (Red.), *Public Administration in the Information Society: Essays on Risk and Trust*. (s.37-48). Amsterdam: IOS Press.
- Bekkers, V., & Zouridis, S. (1999). Electronic service delivery in public administration: Some trends and issues. *International Review of Administrative Sciences*, 65(2), 183-195.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: the centrality of the state in modern society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality*. New York: Anchor Books.
- Bjurström, A. (2005). Förnyad eller försvunnen? På spaning efter e-demokratin. I A. Bjurström, L. Ilshammar, J. Åström (Red.), *Användning av informationsteknik i demokratiska beslutsprocesser*. Örebro: DemokrIT, Örebro Universitet.

- Blomqvist, P., & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bock Seggaard, S. (2009). *Veje til lokalt e-demokrati – organisering, mål, virkemidler og resultater*. Doktorsavhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Bowman, J., Berman, E., & West, J. (2001). The profession of public administration: An ethics edge in introductory textbooks. *Public Administration Review*, 61(2), 194-205.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1997). *The reforming organization*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Bäck, H., Larsson, T., & Erlingsson, G. Ó. (2011). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. (3 uppl.). Malmö: Liber.
- Castells, M. (2002). *Internetgalaxen: reflektioner om Internet, ekonomi och samhälle*. Göteborg: Daidalos.
- Chen, Y., & Gant, J. (2001). Symposium article: Transforming local e-government services: the use of application service providers. *Government Information Quarterly*, 18, 343-355.
- Choi, J-W. (2007). Governance structure and administrative corruption in Japan: An organizational network approach. *Public Administration Review* 67 (5), 930-942.
- Christensen T., & Lægreid, P. (Red.). (2002). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Civil servants' perceptions regarding ICT use in Norwegian central government. *Journal of Information Technology & Politics*, 7, 3–21.
- Compasson, D. (2000). Managerial strategies of domination. Power in soft bureaucracies. *Organization Studies*, 21(1), 141–161.
- Cordella, A. (2007). E-government: towards the e-bureaucratic form? *Journal of Information Technology*, 22, 265–274.
- Curtin, D., & Meijer, A. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity*, 11(2), 109–122.
- Dahl, R. A. (2002). *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront & Demokratiakademin.
- Dalen, M. (2015). *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups.
- Danziger, J. N., & Andersen, K. V. (2002). The impacts of information technology on public administration: An analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 591–627.
- Dawes, S. (2008). The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*, 68(1), 86–102.
- Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Denzin, N. K. (2002). The interpretative process. In A. M. Huberman & M. B. Miles (Ed.). *The qualitative researchers companion*. (s. 349–366). Thousand Oaks, Kalifornien: Sage Publications.
- DiCaterino, A., & Pardo, T. A. (1996). *The World Wide Web as a universal interface to government services* (project report 96-2). Albany: Center for Technology in Government, University at Albany.

- Dollery, B. (2001). New institutional economics and the analysis of the public sector. *Policy Studies Review*, 18(1), 185–211.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006a). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006b). New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration and Theory*, 16(3), 467–494.
- Dutton, W. H., Helsper, E. J., & Gerber, M. M. (2009). *The internet in Britain*. (Oxford Internet Survey, 2009). Report: Oxford: University of Oxford, Oxford Internet Institute.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9, 383–400.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Esaiasson, P. A., Gilljam, M. A., Oscarsson, H. A., Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Ferlie, E., K. MacLaughling., & P. Osborne (Red.). (2001). *New public management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- Fortin, Y., & Van Hassel, H. (2000). *Contracting in the new public management: From economics to law and citizenship*. Amsterdam: IOS Press.
- Fountain, J. E. (2001a). *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Fountain, J. E. (2001b). Paradoxes of public sector customer service. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14(1), 55–73.

- Försäkringskassan går till Guldlänksfinal med appen Mina sidor.*
(2013). [E-delegationens webbplats]. Hämtat 2015-09-20.
- Gawthrop, L. C. (1998). The human side of public administration.
PS: Political Science and Politics, 31(4), 763–769.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Ghere, R. K., & Young, B. A. (1998). The cybermanagement environment: Where technology and ingenuity meet public purpose and accountability. *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 3(1), 19-29.
- Giritli Nygren, K. (2009). "e" i retorik och praktik – Elektronisk förvaltning i översättning. Doktorsavhandling, Mittuniversitetet, Avdelningen för samhällsvetenskap.
- Giritli Nygren, K., & Wiklund, H. G. (2010). En IT-styrd förvaltning: en fjärde förvaltningsdoktrin? I K. Lindblad-Gidlund (Red.), *Förvaltning och medborgarskap i förändring: etablerad praxis och kritiska perspektiv*. (s. 215-229). Lund: Studentlitteratur.
- Gregory, R. (1995). Accountability, responsibility and corruption: Managing the public production process. In J. Boston (Ed.), *The state under contract* (s. 97–114). Wellington, NZ: Bridget Williams Books.
- Groth, L. (1999). Future organizational design. In L. Groth (Ed.), *Future Organizational Design* (s. 325-344). Chicester: John Wiley & Sons.
- Grönlund, Å. (2006). Electronic government – What's in a word? Scope, status and future of the field. I EuroSpace (Red.), *E-government: European strategies compared*. EuroSpace S.r.l.

- Grönlund, Å., & Ranerup, A. (Red.). (2001). *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati – Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative methods in management research*. Thousand Oakes, Kalifornien: Sage Publications.
- Gustafsson, M., & Wihlborg, E. (2013). Safe on-line e-services building legitimacy for e-government: A case study of public e-services in education in Sweden. *eJournal of eDemocracy & Open Government*, 5(2), 155-173.
- Guy, P. B. (1996). *The Future of governing: four emerging models*. Kansas: Kansas University Press
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkratin*. Malmö: Liber.
- Hanna, N. (2010). *Transforming government and building the information society*. New York: Springer.
- Hedlund, G., & Montin, S. (Red.). (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Hedström, K. (2004). *Spår av datoriseringens värden*. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, Institutionen för datavetenskap.
- Hedström, K. (2007). The value of IT in elderly care. *Information technology and people*, 2(1), 72-84.
- Hedström, K., Wihlborg, E., Gustafsson, M. S., & Söderström, F. (2015). Constructing identities – professional use of eID in public organisations. *Transforming Government*, 9(2), 143-158.
- Heeks, R. (1998). *Information systems and public sector accountability* (Working Papers Series, nr 1). Manchester: The University of Manchester, Institute for Development, Policy and Management Information, Systems, Technology and Government.

- Heeks, R. (1999). Information technology, government and development: Workshop report. In *Report on the IT, Government and Development Workshop (26 November 1998), Manchester, England*.
- Heeks, R. (2001a). Building e-governance for development: A framework for national and donor action. (*Working Papers Series, nr 1*). Manchester: The University of Manchester, Institute for Development, Policy and Management Information, Systems, Technology and Government.
- Heeks, R. (2001b). *Understanding e-governance for development* (Working Papers Series, nr 11). Manchester: The University of Manchester, Institute for Development, Policy and Management Information, Systems, Technology and Government.
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson, T. & Öberg P. (2009). *Av-korporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell* (SOU 1999:121). Stockholm: Elanders Gotab AB.
- Ho, A. (2002). Reinventing local government and the e-government initiative. *Public Administration Review*. 62(4), 434–444.
- Hill, M., & Ham, C. (1997). *The policy process in the modern state*. London: Prentice Hall.
- Holmberg, S., & Weibull, L. (2012). Förtroendet för staten. I SOM-Institutet (Red.), *I framtidens skugga: fyrtiotvå kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2011* (s. 127–144). Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Homburg, V. (2004). *E-government and NPM: a perfect marriage?* Proceedings of the 6th international conference on Electronic commerce (pp. 547-555). Mar 2004. New York: ACM.
- Homburg, V., & Bekkers, V. (2005). E-government and NPM: A Perfect Marriage? In V. Bekkers, & V. Homburg (Ed.), *The*

- Information Ecology of E-government* (s. 155-170). Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance* 20(1), 127–144.
- Hultman, K. (2011). *Barn, linjaler och andra aktörer: Posthumanistiska perspektiv på subjektskapande och materialitet i förskola/skola*. Doktorsavhandling, Stockholms Universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik.
- Jacobsson, B. (Red.). (2002). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Janssen, D. & Rothier, S. (2005). Trends and consolidations in e-government implementation. In V. Bekkers, & V. Homburg (Ed.), *The Information Ecology of e-government*. (s. 37–52). Amsterdam: IOS Press.
- Jansson, G. (2011). *Local values and e-government – continuity and change in public administration*. Licentiatuppsats, Linköpings Universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Jansson, G. (2013). *En legitim (elektronisk) förvaltning? – Om IT-utveckling i kommunal förvaltning* (Linköping Studies of Arts and Science, Nr. 589). Doktorsavhandling, Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Jansson, G., & Erlingsson, G. Ó. (2014). More E-government - less street-level bureaucracy? On legitimacy and the human side of public administration. *Journal of Information Technology and Politics*, 11(3), 291–308.

- Johannessen, A. & Tufte, P. A. (2007). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Johansson, M. (1997). *Smart, fast and beautiful; on rhetoric of technology and computing discourse in Sweden 1955–1995*. Doktorsavhandling, Linköpings universitet, Institutionen för tema.
- Jones, M. R., & Karsten, H. (2008). Giddens's structuration theory and information systems research. *MIS Quarterly*, 32(1), 127-157.
- Jordan, A., Wurzel, R. W., & Zito, A. (2005). The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? *Political studies*, 53(3), 477-496.
- Karlsson, C. (2001). *Democracy, legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Karlsson, M. (2013). *Covering distance – Essays on representation and political communication*. Doktorsavhandling, Örebro Universitet, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap.
- Karlsson, S. (2005). *Nödvändighetens väg: Världsbildande gränsarbete i skildringar av informationssamhället*. Doktorsavhandling, Karlstad Universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Keymolen, E., Prins, C., Raab, C. (2012). Trust and ICT: New challenges for public administration. In I. Snellen, M. Thaens, & W. D. Donk (2012). *Public Administration in the Information Age*. (s. 21-35). Amsterdam & Washington DC: IOS Press.
- Klijn, E. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Kling, R. (2000). Learning about information technologies and social change: the contribution of social informatics. *Information Society*, 16(3), 217-232.
- Kluckhohn, C. (1951). Values and value-orientations in the theory of action: An exploration in definition and classification. In T. Parsons & E. A. Shils (Ed.), *Toward a general theory of action. Theoretical foundations for the social sciences*. New York: Harper & Row.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews - learning the craft of qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Lagsten, J. (2009). *Utvärdera informationssystem – Pragmatiskt perspektiv och metod*. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Lane, J. E. (2000). *New public management: An introduction*. London: Routledge.
- La Porte, T. M., De Jong, M., & Demchak, C. C. (1999). Public organizations on the World Wide Web: Empirical correlates of administrative openness. In *Proceedings of the 5th National Public Management Research conference, College Station, TX*.
- Larbi, G. A. (1999). *The new public management approach and crisis states*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Larsson, B., Letell, M., & Thörn, H., (Red.). (2012). *Transformations of the Swedish Welfare State: From Social engineering to governance?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when and how*. New York: Whittlesey house.

- Latour, B. (2015). *Tinget återställt: en introduktion till actor-network theory*. Lund: Studentlitteratur.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four-stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Lindblad-Gidlund, K. (2010). Chaufför eller passagerare? I K. Lindblad-Gidlund (Red.), *Förvaltning och medborgarskap i förändring: etablerad praxis och kritiska perspektiv*. (s. 215-229). Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad-Gidlund, K., Ekelin, A., Eriksén, S., & Ranerup, A. (Red.). (2010). *Förvaltning och medborgarskap i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad-Gidlund, K. & Giritli-Nygren, K. (2009). *The Myth of eGovernment*. In V. Weerakkody, J. Marjin & K. J. Dwivedi (Ed.), *Handbook of Research on ICT-Enabled Transformational Government: A Global Perspective*. Hershey, Pennsylvania: Information science reference, IGI Global.
- Lindgren, I. (2013). *Public e-service stakeholders: On how to identify and characterize who matters for public E-service development*. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Lips, M., Taylor, J.A., & Bannister, F. (Red.). (2005). *Public administration in the information Society: essays on risk and trust*. Amsterdam: IOS Press.
- Lipset, M. (1959). Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy dilemmas of the individual in public service*. (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.

- Lord, C., & Beetham, D. (1998). *Legitimacy and the European Union*. New York: Longman.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K. (2007). The governance of e-Government: a governance perspective on the Swedish e-Government strategy. *Public, Policy and Administration*, 22(3), 335-352.
- Maktutredningen. (1990). *Demokrati och makt i Sverige: Maktutredningens huvudrapport*, (SOU 1990:44). Stockholm: Allmänna förlag.
- Magnusson, H, Stubbergaard, Y., & Sannerstedt, A. (2015). Lennart Lundquist (1938-2014). *Statsvetenskaplig tidskrift*, 116(4), 367-372.
- Margetts, H. (1998). Computerising the tools of government? In I. Snellen, Thaens, & W. D. Donk (2012). *Public Administration in the Information Age*. (s. 441-458). Amsterdam & Washington DC: IOS Press.
- Markus, M. L., & Robey, D. (1988). Information technology and organizational change: casual structure in theory and research. *Management Science*, 34(5), 583-598.
- McGregor, E. B. Jr. (2001). *Web page accountability: The case of public schools*. Paper presented at the National Public Management Research Conference in Bloomington.
- Melander, S. (2013). *Kassakultur i förändring. Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

- Melin, U. (2002). *Koordination och informationssystem i företag och nätverk*. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, Institutionen för datavetenskap.
- Melin, U. (2010). The enterprise system as a part of an organization's administrative paradox. *Journal of Enterprise Information Management*, 23(2), 181-200.
- Melin, U., & Axelsson, K. (2014). Implementing healthcare information systems – Mirroring a wide spectrum of images of an IT project. *Health Policy and Technology*, 3(1), 26-35.
- Melin, U., Axelsson, K., & Söderström, F. (2013). *Managing the development of secure identification-investigating a national e-ID initiative within a public e-service context*. Paper presented at the 21st European Conference on Information Systems in Utrecht, The Netherlands, juni 2013.
- Melin, U., & Wihlborg, E. (2011). *Frågor om tillit... – Praktik, teknik och organisering i samspel kring säkra offentliga e-tjänster*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Meijer, A. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Montin, S. (2007). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Moon, J. M. (2002). The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- Morgan, D. F. (1990). Administrative phronesis: Discretion and the problem of administrative legitimacy in our constitutional system. In H. D. Kass, & B. L. Catron (Eds.), *Images and identities in public administration* (s. 67-86). Newbury Park, California: SAGE Publications, Incorporated.
- Myreteg, G. (2007). *Förändringens vindar - en studie om aktörsgrupper och konsten att välja och införa ett affärssystem*. Dok-

- torsavhandling, Uppsala Universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Mörth, U., & Sahlin-Andersson, K. (2006). *Privatoffentliga partnerskap: Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS förlag.
- Navarra, D. D., & Cornford, T. (2012). The state and democracy after new public management: Exploring alternative models of e-governance. *The Information Society*, 28(1), 37-45.
- Niehaves, B. (2007). Innovation Processes in the Public Sector—New Vistas for an Interdisciplinary Perspective on E-Government Research? In M. A. Wimmer, Å. Grönlund, & J. Scholl (Ed.), *Electronic government. Proceedings of the 6th International Conference, EGOV 2007, Regensburg, Germany* (pp. 23-34). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Niskanen, W. (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Library of Congress.
- Nolan, M. (1995). *First report of the Committee on Standards in Public Life*. London: HMSO.
- Norris P. (2001). *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24.
- Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, 3(3), 398-427.
- Orlikowski, W. J. (2000). Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, 11(4), 404-428.

- Orlikowski, W. J., & Iacono, S. C. (2001). Research commentary: desperately seeking the “IT” in IT research – A call to theorizing the IT artifact. *Information Systems Research*, 12(2), 121-134.
- Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2008). Sociomateriality: Challenging the separation of technology, work and organization. *The Academy of Managements Annals*, 2(1), 433-474.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Patel, R., & Tebelius, U. (Red.). (1987). *Grundbok i forskningsmetodik: kvalitativt och kvantitativt*. Lund: Studentlitteratur.
- Peckham, S., Exworthy, M., Greener, I., & Powell, M. (2005). Decentralizing health services: more local accountability or just more central control? *Public Money & Management*, 25(4), 221-228.
- Pentland, B. T., & Feldman, M. S. (2007). Narrative networks: patterns of technology and organization. *Organization Science*, 18(5), 781-795.
- Perry, J. L., & Kraemer, K. (1983). *Public management: public and private perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield..
- Pickering, A. (1993). The mangle of practice: agency and emergence in the sociology of science. *American Journal of Sociology*, 99(3), 559-589.
- Pitt, D., & C. Smith. (1984). *The computer revolution in public administration*. Brighton, England: Wheatsheaf Books.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. London: Blackwell.
- Pollitt, C. (2011). Mainstreaming technological change in the study of public management. *Public Policy and Administration*, 26(4), 377-397.

- Pollitt, C. P., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this beeing a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Quah, J. T. (2011). *Curbing corruption in Asian countries*. Bingley, UK: Emerald Publishing Group.
- Ranerup, A. (2006). Rationalities in the design of public e-services. *Journal of e-government*, 3(4), 39-64.
- Rapley, T. (2004). Interviews. In C. Seale (Red.), *Qualitative research practice*. (s. 15-33). London: Sage.
- Rasch, B. E. (1997). Rationalitet. I K. Goldmann, M. N. Pedersen, Ø. Østerud, Larsson, P. (Red.), *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsforlaget.
- Rawal, R., Kotrakou, V. N., & Nixon, P. (2010). Introduction. In P. Nixon, V. N. Koutrakou, & R. Rawal (Ed.), *Understanding E-government in Europe, issues and challenges*. New York: Routledge.
- Repstad, P. (2007). *Närhet och distans: kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without governance. I A. Jordan, R. W. Wurzel, & A. Zito. (2005). The rise of "new" policy instruments in comparative perspective:

- Has governance eclipsed government? *Political studies*, 53(3), 477-496.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Rothstein, B. (2007). *Creating State Legitimacy: The Five Basic Models*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, juni 2007.
- Rothstein, B. (2010a). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, B. (Red), *Politik som organisation* (15-34). Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2010b). Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet. I Rothstein, B (Red), *Politik som organisation* (s. 87-110). Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*, 21(2), 165-190.
- Rönnerberg, L., Strandberg, U., Wihlborg, E., & Winblad, U. (Red.). (2013). *När förvaltning blir business: marknadsiseringen utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Sahay S. (1997). Implementation of information technology: a space-time perspective. *Organization Studies*, 18(2), 229-260.
- Self, P. (2000). *Rolling back the market: Economic dogma and political choice*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Selke, A., Mallick, B., & Halzbach, A. (2008). e-Honest: Technical potential and social risks of local e-government strategy in Bangladesh for supporting the fight against corruptions. In D. Remenyi (Ed.), *Proceedings of the 8th Europe-*

- an Conference on e-Government (pp. 475–482). Reading: ACPI.
- Santesson-Wilson, P., & Erlingsson, G. Ó. (Red.). (2009). *Reform - förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Finnorp: Nordstedts.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scharpf, F. W. (2010). *Legitimacy in the multi-level European polity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sherman, T. (1998). Public sector ethics: prospects and challenges. In C. Sampford, N. Preston, & C-A. Bois (Ed.), *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values* (s. 13–25). London: Routledge.
- SKL. (2011). *E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner 2011*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL. (2013). *Digitala vägen till morgondagens välfärd – handlingsplan för e-samhället 2013-2015*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Smith, A., Schlozman, K., Verba, S., & Brady, H. (2009). *The Internet and Civic Engagement*. Washington, DC: Pew Internet & American Life Project.
- Statskontoret. (2012). *Den effektiva staten – En antologi från Statskontoret*. Stockholm: Statskontoret.
- Stensöta, H. O. (2009). *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare. En studie i svensk sjukvårdsbyråkrati*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.

- Sundström, G., & Pierre, J. (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber.
- Svara, J. H. (2006). Politicians and administrators in the political process – a review of themes and issues in the literature. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953-976.
- Svejvig, P., & Jensen, T. B. (2013). Making sense of enterprise systems in institutions: a case study of the re-implementation of an accounting system. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 25(1), 3-36.
- Söderström, F., & Melin, U. (2012). *The emergence of a national eID solution-an actor-network perspective*. Paper presented at the 35th Information Systems Research Seminar in Scandinavia in Sigtuna, augusti 2012.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Taylor, J., & Lips, A. (2008). The citizen in the information polity: exposing the limits of the E-government paradigm. *Information Polity, The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age*, 13(3-4), 139-152.
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (Vol. 2). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thurén, T. (1991). *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.
- Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369.
- van Dijk, J. A. G. M. (2005). *The deepening divide: Inequality in the information society*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Van Wart, M. (1998). *Changing public sector values*. New York: Garland Publishing.

- Wagner, E. L., Newell, S., & Piccoli, G. (2010). Understanding project survival in an ES environment: A sociomaterial practice perspective. *Journal of the Association for Information Systems*, 11(5), 276-297.
- Warren, M. (2007). The digital vicious cycle: Links between social disadvantage and digital exclusion in rural areas. *Telecommunications Policy*, 31(6/7), 374–388.
- Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle -förståendesociologins grunder* (nr 1). Lund: Grahns Boktryckeri.
- Weber, M. (1991). *From Max Weber: essays in sociology*. New ed. London: Routledge.
- Westelius, A. (2009). Verksamhetslogiken och affärssystemet – affärssystemet som politiskt verktyg. I J. Hedman, F. Nilsson, & A. Westelius (Red.), *Temperaturen på affärssystem i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Wihlborg, E. (2000). *En lösning som söker problem: hur och varför lokala IT-policyer utvecklas i landsbygdskommuner*. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet, Institutionen för tema, Tema teknik och social förändring.
- Wihlborg, E. (2014). Legitimate E-Government – Public E-Services as a Facilitator of Political Legitimacy. Proceedings of the 2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2148-2157). Washington, DC: IEEE.
- Wihlborg, E & Gustafsson, M. S. (2014) In search of quality of eGovernment – a conceptual discussion on impartiality in eGovernment. In P. Parycek, & N. Edelmann (Ed.), *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government 2014*. Krems: Danube University Krems.
- Wihlborg, E., & Palm, J. (2007). *Hur kan kommuner styra sociotekniska system? Exempel från bredband och energisystemen*

- (Perspektiv på tekniken, nr 2). Linköping: Linköpings Universitet.
- Winner, L. (1985). Do artifacts have politics? In D. MacKenzie, & J. Wajcman (Ed.), *The social shaping of technology: How the refrigerator got its hum*. Milton Keynes, UK: Open University Press.
- Wreber, H. (2007). De offentliga tjänstemännens värdegrunder -hur genomförs normativ analys för självvärdering? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(3), 279-288.
- Yanow, D. (2003). Accessing local knowledge. I M. A. Hajer, & H. Wagenaar (Ed.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: reviewing the literature, limitations and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646-665.
- Yin, R. (2007). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zirn T. (2014, 21 april). Så vändes IT-krisen på Försäkringskassan. *Computer Sweden*. Hämtat från <http://computersweden.idg.se/2.2683/1.556622/sa-vandes-it-krisen-pa-forsakringskassan>
- Åström, J. (2004). *Mot en digital demokrati? Teknik, politik och institutionell förändring*. Doktorsavhandling, Örebro Universitet, Samhällsvetenskapliga institutionen.
- Åström, J. (2005). E-demokrati från insidan: Förtroendevaldas användning och värdering av IT. A. Bjurström, L. Ilshammar, J. Åström (Red.), *Användning av informationsteknik i demokratiska beslutsprocesser*. Örebro: DemokrIT , Örebro Universitet.

- Åström, J., Hinsberg, H., Jonsson, M. E., & Karlsson, M. (2013). Crisis, innovation and e-participation: towards a framework for comparative research. *Lecture Notes in Computer Science*, 26-36.
- Åström, J., & Karlsson, M. (2013). Blogging in the shadow of parties: exploring ideological differences in online campaigning. *Political Communication*, 30(3), 434-455.
- Ödman, P.-J. (1979). *Tolkning, förståelse, vetande. Hermeneutik i teori och praktik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB.

Utländska policydokument

- European Commission- (2010). *The European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government* (COM(2010)743 final). Brussels: European Commission.
- Europeiska kommissionen. (2009). *Ministerial Declaration on eGovernment*. November 18th, 2009, Malmö, Sweden.
- Government of the United States. (2012). *Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*. Washington, D.C.: Executive office of the president.
- Info-communications Development of Singapore (2011). *E-government masterplan 2011-2015*.

Nationella policydokument

- Finansdepartementet. (2008). *År 2010 ska Sverige ha världens enklaste förvaltning*. [pressmeddelande].
- Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. SFS 2003:770. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Patientdatalag. SFS 2008:355. Stockholm: Socialdepartementet.

- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringskansliet. (2005). *Nationell IT-strategi för vård och omsorg* (Skr 2005/06:139). Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet. (2008). *Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning.* Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet. (2011). *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige.* Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet. (2012). *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.* Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regeringskansliet. (n.d.). *E-förvaltningsarbetet i staten.* Hämtat 2011-02-03.
- Socialdepartementet. (2008). *Lagrådsremiss om ny patientdatalag* [Pressmeddelande].
- Socialdepartementet. (2010). *Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg.* Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialdepartementet, Sveriges kommuner och landsting & Socialstyrelsen. (2008). *Nationell IT-strategi – tillgänglig och säker information inom vård och omsorg, Lägesrapport 2008.* Stockholm: Socialdepartementet, Sveriges kommuner och landsting & Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2008). *Informationshantering och journalföring - nya krav på informationssäkerhet i vården.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, Betänkande av E-delegationen.*

SOU 2010:20 Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning, Betänkande av E-delegationen.

SOU 2010:62 Så enkelt som möjligt för så många som möjligt: Under konstruktion – framtidens e-förvaltning, Betänkande av E-delegationen.

SOU 2013:75 Organisering av framtidens e-förvaltning, Betänkande av E-delegationen.

SOU 2014:75 Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering, Betänkande av E-delegationen.

Material från Cambio Healthcare Systems

Cambio Healthcare Systems. (2007). *Cambio Cosmic - våra kunder*. [broschyr].

Cambio Healthcare Systems. (2010). *Igår, idag & imorgon – en presentation av Cambio Healthcare Systems*. [broschyr].

Hela världen! (n.d.). [Cambio healthcare systems webbplats]. Hämtat 2011-02-03.

Koncept/affärsidé. (n.d.). [Cambio Healthcare Systems webbplats]. Hämtat 2010-05-10.

Intervju, Cambios kontor i Linköping, företrädare för Cambio, 2011-02-16.

Material från Landstinget i Östergötland

Intervjuer

På Vårdprocesscentrum

Intervju, Vårdprocesscentrum, Medlem av projektgruppen för PJ08 (verksamhetsutvecklare), 2008-12-17.

Intervju, Vårdprocesscentrum, Intern utvärderare (verksamhetsutvecklare), 2009-01-14.

Intervju, Vårdprocesscentrum, Projektledare, 2009-01-29.

Intervju, Vårdprocesscentrum, Produktionsenhetschef, 2009-01-29.

Intervju, Vårdprocesscentrum, Produktionsenhetschef, 2010-09-29.

Rapporteringsmöte med tjänstemän, Vårdprocesscentrum, 2011-02-17.

På sjukhusklinik

Intervju och systemstudie, Klinik/mottagning, Läkare, 2009-03-03.

Intervju och systemstudie, Klinik/mottagning, Läkare, 2009-03-03.

Intervju, observation och systemstudie, Klinik/mottagning, Undersköterska/Koordinator, 2009-03-03.

Intervju och systemstudie, Klinik/mottagning, Läkarsekreterare, 2009-03-03.

Intervju, Klinik/avdelning, Undersköterska/Koordinator, tillsammans med Sjuksköterska, 2009-03-10.

Intervju, Klinik/mottagning, Läkare, tillsammans med Undersköterska/Koordinator, 2010-06-16.

På vårdcentralen på landsbygden

Intervju, observation och systemstudie, vårdcentral på landsbygden, Sjuksköterska/Mottagningssköterska, Telefonmottagning, 2009-03-13.

Intervju och systemstudie, vårdcentral på landsbygden, Läkarsekreterare, 2009-03-13.

Intervju och systemstudie, vårdcentral på landsbygden, Läkare/vårdscentralschef, 2009-03-17.

Intervju, vårdcentral på landsbygden, Läkarsekreterare tillsammans med Vårdenhetschef, 2010-03-29.

På vårdcentralen i tätort

Intervju, observation och systemstudie, vårdcentral i tätort, Sjuksköterska/mottagningssköterska, Telefonmottagning, 2009-09-23.

Intervju, observation och systemstudie, vårdcentral i tätort, Läkare, Patientbesök, 2009-09-23.

Gruppintervju, vårdcentral i tätort, undersköterska, sjuksköterska m.fl. , 2009-09-23.

Intervju och systemstudie, vårdcentral i tätort, Läkarsekreterare, 2009-10-28.

Intervju, vårdcentral i tätort, Sjuksköterska/Vårdscentralschef, 2009-10-28.

Intervju och systemstudie, vårdcentral i tätort, Undersköterska, 2009-10-28.

Intervju, vårdcentral i tätort, Distriktssköterska, tillsammans med Sjuksköterska/Vårdscentralschef, 2010-12-13.

Övergripande dokument

Landstinget i Östergötland. (1996). *Landstingets treårsbudget för 1997-1999*.

Landstinget i Östergötland. (2003). *Landstingsfullmäktiges styrkort (3-årsbudget) 2004-2006*.

Landstinget i Östergötland. (2006). *Landstingsfullmäktiges styrkort (3-årsbudget) 2007-2009*.

Landstinget i Östergötland. (2007). *Bra vård och bättre hälsa - Treårsbudget 2008-2010*.

Landstinget i Östergötland. (2009). *Landstingsfakta - Statistikbilaga till årsredovisningen 2009* [broschyr].

Dokument från Upphandlingscentrum

Upphandlingscentrum, Landstinget i Östergötland. (2005). *Tilldelningsbeslut kopplat till upphandling av vårdadministration och logistik gällande IT-stöd för vårddokumentation*.

Dokument från Vårdprocesscentrum

Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland. (2006) *Mål och vision Patientjournal 08*.

Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland. (2008a). *Slut/erfarenhetsrapport "Patientjournal 08"*.

Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland. (2008b). *Slutrapport Cosmicutbildning PJ08*.

Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland. (2007). Utvärdering av pilot PJ08 – pilotverksamheten våren 2007 Delrapport 1 av 3.

Vårdprocesscentrum, Landstinget i Östergötland. (n.d.). *Värdering av nyttan och uppskattning av kostnader – Patientjournal 08*.

Från landstingets webbplats

Fakta om landstinget. (2009). Hämtat 2010-09-10.

Patientjournal 08 – Projektets uppdrag. (2008). Hämtat 2008-11-06.

Säkrare och effektivare med datoriserade patientjournaler. (2008).

Hämtat 2008-11-06.

Medietexter kring Cosmic

Cosmic – en säkerhetsrisk. (2008, 3 november). *Östgöta Correspondenten*. Hämtat från

<http://www.corren.se/nyheter/ostergotland/cosmic-en-sakerhetsrisk-4829676.aspx>

Cosmic farligt för patienten. (2008, 9 oktober). *Östgöta Correspondenten*. Hämtat från

<http://www.corren.se/nyheter/ostergotland/cosmic-farligt-for-patienten-4817776.aspx>

Det värsta som hänt. (2008, 9 oktober). *Östgöta Correspondenten*.

Hämtat från <http://www.corren.se/nyheter/ostergotland/-det-varsta-som-hant-4817777.aspx?ShowInfo=1&RestID=5861423>

Krut ska läggas på att utveckla Cosmic. (2008, 9 oktober). *Östgöta Correspondenten*.

Vi gör vad vi kan. (2008, 3 november). *Östgöta Correspondenten*.

Hämtat från

<http://www.corren.se/ostergotland/?articleid=4829680>

Material från Försäkringskassan

Intervjuer genomförda på Försäkringskassan

Intervju, Infrastrukturansvarig på Försäkringskassans IT-avdelning, 2013-10-14, Via e-post. Infrastrukturansvarig deltog även i fokusgruppen i Sundsvall 2013-11-19.

Intervju, Försäkringskassans huvudkontor, Stockholm, IT-direktör, 2013-10-15.

Fokusgrupp, Försäkringskassans IT-avdelning, Sundsvall, Säkerhetsspecialist, Infrastrukturansvarig m.fl. medarbetare, Fokusgrupp under en heldag med flera medarbetare på Försäkringskassans IT-avdelning, 2013-11-19.

Intervju, Ett av Försäkringskassans Kundcenter, Stockholm, Områdeschef Kundcenter, 2014-03-03.

Intervju, Stockholm, Verksamhetsområdeschef (VO-chef) för avdelningen Digitala kanaler, 2014-06-05.

Dokument från Försäkringskassan

Försäkringskassan. (2013). *Försäkringskassans årsredovisning 2013*. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan. (2014). *Försäkringskassans årsredovisning 2014*. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2015). *Socialförsäkringen i siffror 2015*. Stockholm: Försäkringskassan.

Om Försäkringskassan. (n.d.). Hämtat 2014-03-24.

Regeringen, Socialdepartementet. (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan*. Stockholm: Regeringskansliet.

Från Försäkringskassans webbplats

Fler än någonsin använder och är nöjda med självbetjäningstjänsterna. (2015). Hämtat 2015-08-11.

Försäkringskassans organisation. (n.d.). Hämtat 2014-04-15.

Personligt webbmöte (n.d.). Hämtat 2015-08-14.

Självbetjäning och teknisk support. (n.d.). Hämtat 2015-08-14.

BILAGOR

Bilaga 1 – Intervjuguide tjänstemän Landstinget i Östergötland

Följande intervjuguide är en grundguide som vi använde för våra intervjuer med tjänstemännen på Vårdprocesscentrum. Denna justerades efter informanten/informanterna såväl som efter tidigare genererad empiri och tidpunkten för intervjun.

Intervjuguide tjänstemän

Tack för att vi fick komma, och att du tar dig tid!

Presentation av oss och fallstudien.

Bandspelare

- Ok att vi spelar in?
- Sätt på bandspelaren!

Om respondenten

- Berätta om din roll inom LiÖ, vilken är din uppgift här? Vilken är din titel?
- Hur kom det sig att du började arbeta här, vilken är din bakgrund sedan tidigare?

Om Cosmic

- Berätta om ditt arbete med Cosmic, vilken har din uppgift varit?

- Hur skulle du beskriva systemet Cosmic? Hur skulle du vilja förklara vad det är?
- Visioner och mål för och med Cosmic?
 - Relationer till den nationella strategin för IT i vård och omsorg?
 - LiÖ:s strategier för IT i vården och relaterad administration.
- Valet av Cosmic
 - Process
 - Viktiga beslut och steg
 - Alternativ
 - Samverkan med andra landsting
 - Samverkan med Cambio
- Mottagandet av Cosmic – internt och externt
 - Associationer
 - Intryck
 - Säkerhet, tillgänglighet och effektivitet
 - Anpassning av system vs. organisation; normer, processer etc.
- Förbereda organisationen på Cosmic
 - Inför införande och vidare arbete
 - Utbildning
 - Annan (policy, möjligheter, risker, farhågor...)
- Framtiden för Cosmic
 - Förvaltning
 - Uppgraderingar och vidareutveckling

Annat

...

Stort tack för att vi fick komma, och för att du tagit dig tid till intervjun!

Är det ok att vi återkommer om vi senare känner att vi skulle behöva komplettera eller få ett förtydligande kring något?

Bilaga 2 – Intervjuguide vårdpersonal Landstinget i Östergötland

Följande intervjuguide är en grundguide som vi använde för våra intervjuer med personalen på de tre vårdenheter i fallstudien. Denna justerades efter informanten/informanterna såväl som efter tidigare genererad empiri och tidpunkten för intervjun.

Intervjuguide vårdpersonal

Tack för att vi fick komma, och att du tar dig tid!

Presentation av oss och fallstudien.

Bandspelare

- Ok att vi spelar in?
- Sätt på bandspelaren!

Respondenten

- Namn, titel, bakgrund?

Verksamhet

- Beskriv vad du arbetar med.

Cosmic

- Vad använder du Cosmic till?
- När?
- Hur ofta?
- Hur tycker du att Cosmic fungerar?

- Vilka fördelar ser du med Cosmic? Nackdelar?
- Vad är det viktigaste med Cosmic?
- Varför har Cosmic införts? Hur har Cosmic marknadsförts?

Remisshantering

- Remisshantering – vad är det?
- Vad är en remiss?

Arbetsätt och effekter

- Arbetar du på ett annat sätt nu än tidigare? Har Cosmic påverkat ditt arbetsätt?
- Kan du arbeta bättre med Cosmic än tidigare?
- Kan du göra nya saker med hjälp av Cosmic?
- Finns det saker du gjorde tidigare, som du inte kan göra med stöd av Cosmic?
- Påverkar Cosmic stressnivån?
- Arbetar enheten på ett annat sätt?
- Arbetar ni på annat sätt relativt andra delar av landstinget?
- Fördelar ni arbetet på ett annat sätt nu än tidigare?
- Har kommunikationen förändrats? (mellan kollegor inom enheten mellan olika enheter)
- Behöver du kunna andra saker nu?
- Hur påverkas landstinget i stort? Olika typer av enheter etc.?
- Har ni behövt anpassa er efter Cosmic?
- Vilka effekter på längre sikt ser du av Cosmic?

Förutsättningar för införande

- Vilken utbildning fick du inför införandet? Hur upplevde du den?

- Hur förberedde ni i er för systeminförandet? Hur förbereddes ni på..?
- Stöd från enhet? Stöd från VPC? Superanvändare?
- Hur kändes det vid sjösättningen?
- Om processen skulle göras om, vad tycker du att man skulle tänka på då?

Krav och funktion

- Har ni haft specifika krav på Cosmic?
- Går det att påverka utformningen av Cosmic?
- Har du eller ni på enheten haft direkt kontakt med Cambio?

”Tänka högt” – systemstudie

Tillit, risk, säkerhet

- Kan man lita på Cosmic?
 - Användare?
 - Patient?
 - Alla/medborgare?
- Har du varit med om att systemet inte fungerat?
 - Vad händer då?
- Vad gör ni om systemet inte fungerar?
 - Arkivering?
 - Beredskap?

Patient

- Hur påverkar Cosmic vårdkvaliteten?
- Märker patienten av Cosmic?

Annat

...

Stort tack för att vi fick komma, och för att du tagit dig tid till intervjun!

Är det ok att vi återkommer om vi senare känner att vi skulle behöva komplettera eller få ett förtydligande kring något?

Bilaga 3 – Intervjuguide Försäkringskassan

Följande intervjuguide är en grundguide som vi använde för våra intervjuer med respondenterna på Försäkringskassan. Denna justerades efter informanten/informanterna såväl som efter tidigare genererad empiri och tidpunkten för intervjun. Som beskrivits i metodkapitlet har samtliga intervjuer på Försäkringskassan utförts tillsammans med en annan doktorand. Vi har haft delvis gemensamma, delvis skilda intressen kring Försäkringskassan och IT. Därför har intervjuerna innehållit flera olika teman kopplade till IT- och organisationsutveckling, där jag sedan har lämnat det genererade material som inte sammanfaller med avhandlingens syfte och analysfokus därhän.

Intervjuguide Försäkringskassan

Tack för att vi fick komma, och att du tar dig tid!

Presentation av oss, vårt forskningsprojekt och fallstudien

Ok att vi spelar in samtalet?

Om respondenten – bakgrundsinfo

- Hur kom det sig att du började arbeta här, vilken är din bakgrund sedan tidigare?
- Berätta om din roll inom Försäkringskassan (FK), vilken är din uppgift här?

E-tjänster och medborgare

- Vilken är grundtanken med myndighetens utveckling av e-tjänster?
- Användning av e-tjänster och e-legitimation i kontakten med medborgare – vilka fördelar och nackdelar upplevs?
- Är eID (e-leg) den identifiering ni föredrar gentemot era kunder (medborgarna)?
- Synen på legitimering – är det någon skillnad i hur säker identifieringen av en kund är beroende på hur kontakten med myndigheten sker?
- När det gäller kontakten med medborgare: Räcker e-tjänsterna till, eller behöver de kompletteras med annan typ av kommunikation?
 - De medborgare som inte vill använda e-tjänster, hur ser ni på det och hur hanteras det i verksamheten?
- eID och ansvarsutkrävande – hur påverkar det er?
 - Påverkar det att det inte är ni själva som ger ut e-legitimation?
- Möjliga utvecklings-/förbättringsområden:
 - När det gäller e-tjänster?
 - När det gäller medborgarnas användning av e-legitimation i kontakten med FK?

Tillit, legitimitet och integritet och eID

- Arbetar ni aktivt med att stärka tillit och legitimitet kring eID och i så fall hur?
- Är tilliten och legitimiteten tillfredsställande eller finns förbättringsbehov?
- Finns det skillnader mellan internt och externt bruk när det gäller tillit, förtroende och legitimitet?

- Marknadens roll i utgivning av e-leg, hur påverkar detta tillit och legitimitet?
- Hur kan e-legnämnden påverka tillit och legitimitet?
- Kopplingar mellan eID och den personliga integriteten?
- Risker kopplat till den personliga integriteten - när marknaden utfärdar och identifierar?

Automatisering

- Kan du beskriva hur automatiseringen av beslut ser ut?
 - Hur många beslut fattas av datorer?
 - Vilka möjligheter och risker finns med automatiseringen?
 - Vilka ärenden är lämpliga att automatisera?
- Hur ser du/ni på fortsatt/utökad automatisering på FK?
- Upplever du att det finns någon oro bland handläggarna för att digitaliseringen ska orsaka övertalighet i organisationen?

eID internt – funktion och värde m.m.

- Hur fungerar e-tjänstelegitimationen i verksamheten, finns det situationer där problem uppstår (eID som hinder) och hur hanteras i så fall dessa?
- Har e-tjänstelegitimationen någon funktion förutom identifiering och att säkerställa behörighet?
 - Id-kort, dörraccess, signering etc.?
- Har ni jobbat aktivt (lokalt) med att skapa ett ökat värde och förståelse kring kortet och i så fall hur?
- Har det funnits föreställningar hos personalen som påverkat användandet och i så fall hur har detta hanterats?
- På vilket sätt påverkas era kunder (medborgarna) av er användning av e-tjänstelegitimation?

eID – livscykel och ekosystem m.m.

- Hur ser en e-tjänstelegitimations livscykel ut?
 - Från utgivning till avslut?
- Hur fungerar ekosystemet kring e-tjänstelegitimationen?
 - Utgivning, reservkortshantering, supportfunktioner etc.?
- Finns det specialfall att hantera?
 - I så fall hur hanteras dessa?
 - T.ex. vid utgivning?
- Hur sker kommunikation kring eID inom verksamheten?
 - Vid utveckling, förändringar etc.?

Informationssäkerhet

- Hur regleras användningen av e-tjänstelegitimationen för användarna?
 - Exempel på policyer, riktlinjer, guidelines etc.
- Finns policy kring informationssäkerhet?
 - Hur ser den i så fall ut?
 - Följs den?

Risk

- Finns det risker med att använda e-tjänstelegitimationen?
 - Vilka risker ser personalen?
 - Skillnader mellan kategorier och roller?
 - Risker för medborgaren med koppling till e-tjänstelegitimationen?
 - Har det förekommit incidenter med kopplingar till e-tjänstelegitimationen?

eID och e-leg inom offentlig sektor/nationellt

- eID och e-leg i den offentliga sektorn - skulle man ha kunna kommit längre?
 - Och i så fall hur och avseende vad?

Framtiden kring eID

- Hur ser du på den fortsatta utvecklingen av eID – generellt och inom Försäkringskassan?
- Var finns de största möjligheterna och utmaningarna?
- Vad kommer efter kortet?
 - Internt/externt?
 - Mobila lösningar etc.?

Avslutning

- Är det något mer som vi borde ha frågat om?
- Finns det något annat du önskar tillägga?
- Hur ser du på möjligheterna för oss att fortsätta studera eID/e-tjänster/digitalisering i olika sammanhang hos Försäkringskassan?
 - Finns möjlighet att intervjua handläggare?
- Tack för din tid.
- Ok om vi återkommer om vi kommer på något mer/vill ha förtydligande etc.?