

Att styra eller inte styra, det är frågan

En kvalitativ textanalys av e-förvaltning

Bengtsson Kajsa
Julin Alexandra

Abstract

E-förvaltning är ett omfattande begrepp som i sin enkelhet betyder användandet av digitala lösningar inom den offentliga förvaltningen. Denna uppsats behandlar e-förvaltning och dess styrning i Sverige. Utgångspunkten är två av E-delegationens betänkanden där delegationen behandlar organiseringen och styrningen av e-förvaltning. Syftet med uppsatsen är att se vilka förvaltningsteorier samt värden ligger bakom styrningen av e-förvaltningen. Föreliggande uppsats är en kvalitativ textanalys som redovisar samt analyserar två utredningar. Texterna analyseras utifrån teorier som NPM och Lennart Lundquists offentliga etos, det vill säga demokrati- och ekonomivärden. Uppsatsen redovisar det empiriska materialet utifrån begrepp som effektivisering & samverkan samt medborgare & behovsdriven förvaltning. Uppsatsens resultat tyder på att NPM idéer ligger till grund för den föreslagna styrningen av e-förvaltning. E-förvaltning kan i någon mån anses vara den nästa förvaltningstrenden efter NPM. Dessutom visas det större betoning på ekonomivärden än demokrativärden i styrningen av den svenska e-förvaltningen.

Nyckelord: e-förvaltning, styrning, NPM, det offentliga etoset

*Antal ord:*9010

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte & Frågeställningar	2
1.2	Bakgrund	2
1.3	Tidigare forskning	3
1.4	Disposition	4
2	Metod	5
2.1	Kvalitativ textanalys.....	5
2.1.1	Material	6
2.1.2	Avgränsningar	6
3	Teori	7
3.1	New Public Management	7
3.1.1	Digital-Era Governance.....	8
3.2	Det offentliga etoset	9
4	Resultat	12
4.1	SOU 2009:86.....	12
4.2	SOU 2013:75.....	14
4.3	Effektivisering & samverkan	15
4.4	Medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning	16
5	Analys	18
5.1	Effektivisering & samverkan	18
5.2	Medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning	20
6	Slutsats	23
6.1	Framtida forskning	23
7	Referenser	25

1 Inledning

I dag lever vi i en värld där vi i allt större utsträckning nyttjar informationsteknologi i vardagslivet. Det gör att en naturlig utveckling för den offentliga förvaltningen är att använda sig av digitala lösningar inom förvaltningen för att fullfölja sitt uppdrag och hålla sig à jour (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2004, s. 9). Offentlig förvaltning innebär all organisation som bereder och verkställer regeringen och riksdagens beslut. Mer specifikt innebär offentlig förvaltning den organisation bestående av tjänstemän som är knutna till politiska organ på alla förvaltningsnivåer såsom: departement, statsförvaltningen, landstingsförvaltningen, kommunalförvaltningen etc. Traditionellt sett bör förvaltningen bereda och verkställa politikernas beslut. Dock menar Lundquist (2016) att tjänstemän inom förvaltningen har fler uppgifter såsom att initiera och utvärdera politiken. Begreppet som används inom förvaltningsteori för användandet av digitala lösningar är e-förvaltning.

E-förvaltning som begrepp dök upp under mitten av 1990-talet som en följd av internets ökade popularitet och att organisationer allt mer började använda sig av internet. Det finns en rad olika sätt som begreppet e-förvaltning har definierats på. Ibland definieras begreppet som att det handlar om förvaltning över nätet där *e* i e-förvaltning ses som att det innebär internet. Medan andra menar att e-förvaltning även kan innefatta annan elektronik såsom exempelvis telefon och telefonkontakt vid myndighetsärenden. Henman (2010) menar att det allt mer talas om e-förvaltning i form av användandet av IKT, informations och kommunikationsteknologi, som ett sätt att genomföra förvaltningens uppdrag och att det inte längre bara handlar om att förvaltningen sker över internet. På samma sätt som offentlig förvaltning omfattar en rad olika aktiviteter som genomförs av stat, landsting och kommun omfattar även e-förvaltning en rad olika aktiviteter (Henman 2010, s.35). Följaktligen använder forskare begreppet e-förvaltning för att understryka eller studera olika aspekter av förvaltning. Det vill säga de använder sig av samma begrepp, men fokuserar på olika delar av det (Henman 2010, s.34–36). Perri 6 (i Henman 2010, s. 8) däremot har utvecklat fyra kategorier för karakterisering av e-förvaltning vilka belyser bredden av e-förvaltning, de fyra kategorierna är e-demokrati, tillhandahållande av e-tjänster, e-management och e-governance. Flak et. al. (2009 i Sundberg 2016, s. 36) menar att e-förvaltning är ett stort och krångligt begrepp i både teorin och i praktiken. I SOU 2013:75 definieras begreppet som verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som använder sig av informations- och kommunikationsteknik samt kombinerar de med organisatoriska förändringar och nya kompetenser (SOU 2013:75, s. 18).

Det finns önskemål från både EU:s och regeringens sida att skapa en fungerande e-förvaltning. Detta för att e-förvaltningen kan verka inom de problemområden som har uppstått inom förvaltningspolitiken (Shaji & Avdic 2016, s. 3). Sundberg (2016,

s. 36) menar att e-förvaltning kan bidra till enklare vardagsliv för medborgare, erbjuda en öppen förvaltning som stödjer innovation och deltagande samt skapa bättre produktivitet och effektivitet. Dock menar Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2011) att även om digitalisering har blivit stort, saknas det fortfarande relativt mycket förarbete för en fungerande e-förvaltning. Detta finner vi intressant. Dessutom anser vi att e-förvaltning och dess styrning¹ är ett intressant problemområde då digitalisering och e-förvaltning är aktuella ämnen som kan komma att förändra hela den offentliga förvaltningen.

1.1 Syfte & Frågeställningar

Följande uppsats ämnar kartlägga den styrning som E-delegationen (se nedan) föreslår för e-förvaltningen i Sverige. Syftet är att se vilka förvaltningsteorier som ligger till grund för den föreslagna styrningen av e-förvaltning. Vidare är syftet även att se vilka av Lennart Lundquist värden i det offentliga etoset som genomsyrar utredningarnas förslag för organiseringen och styrningen av e-förvaltning.

Våra frågeställningar lyder:

Vilka förvaltningsteorier ligger till grund för den föreslagna styrningen av e-förvaltning?

Vilka värden utifrån Lennart Lundquists offentliga etos betonas i styrningen av e-förvaltningen?

1.2 Bakgrund

Den här uppsatsen kommer att fokusera på E-delegationen som upprättades den 26 mars 2009 för att utarbeta ett förslag till strategi för Sveriges myndigheters arbete med e-förvaltning (dir. 2009:19, s. 1). E-delegationen har under sitt uppdrag tagit fram totalt elva betänkanden och i juni 2015 kom deras slutbetänkande *En förvaltning som håller ihop* SOU 2015:66. Deras uppdrag grundar sig i kommittédirektivet *dir. 2009:19*. I kommittédirektivet motiveras behovet av en E-delegation med att det behövs ett strategiskt synsätt på e-förvaltning som omfattar staten som helhet. Det behövs ett myndighetsövergripande arbete som koordinerar enskilda myndigheters insatser. Syftet med E-delegationen är att effektivisera och

¹ Med styrning menas situation där organisationsledning fattar kollektiva beslut eller försöker påverka organisationens beteende genom officiella styrmedel (Christensen et. al. 2004, s. 124).

utveckla arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn (dir. 2009:19, s. 4–5).

Delegationens uppdrag var även att koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och tjänstemän. Vidare skulle E-delegationen koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på område. Strategin E-delegationen skulle utarbeta skulle behandla följande områden; samverkan² mellan olika aktörer inom den offentliga förvaltningen kring e-förvaltning och hur sådan kan främjas. Hur samverkan tekniskt sett ska bli möjlig samt om det tekniska ska standardiseras för att förenkla samverkan. Hur elektroniska legitimationer ska hanteras. Hur IT kan skapa möjligheter för förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd (dir. 2009:19, s. 7–9).

Den 25 april 2013 antogs ett tilläggsdirektiv, *dir. 2013:40*, till delegationen för e-förvaltning. Tilläggsdirektivet handlar om att E-delegationen ska undersöka behovet av standarder inom socialtjänstens område och inom angränsande områden inom hälso- och sjukvård.

1.3 Tidigare forskning

E-förvaltning är ett relativt undersökt forskningsområde och det finns ett stort akademiskt material både på nationell och internationell nivå, med utgångspunkt i olika infallsvinklar och problemformuleringar. Henman (2010, s.35) menar att litteratur om e-förvaltning främst har fokuserat på e-management och förvaltningens tillhandahållande av e-tjänster. Två relevanta forskningsartiklar vi valt att presentera behandlar de nordiska ländernas e-förvaltningsstrategier samt relationen mellan e-förvaltning och närbyråkratin (street-level bureaucracy).

Shajis & Avdics (2016) artikel *Where do the Nordic Nations Strategies Take e-Government?* behandlar de nordiska ländernas e-förvaltningsstrategier. Syftet med studien är att jämföra och granska e-förvaltningsstrategierna i de nämnda nordiska länderna. Deras frågeställning lyder: What are the foci of e-government strategies in the Nordic countries? Resultaten de kom fram till var att offentlig sektor reformer har starkast fokus och att e-demokrati har minst fokus i de fyra länderna. I diskussionen lyfts vikten av politisk, ekonomisk och social kontext fram som relevant i utvecklingen av e-förvaltning.

Jansson och Erlingssons (2014) artikel *More e-government - less street-level bureaucracy?* undersöker relationen mellan närbyråkratin och e-förvaltning som under senaste åren utmanat den traditionella förvaltningens roll i samhället. De

² Samverkan kan definieras som aktiviteter där någon sorts gräns överskrids och samverkan sker kring något och har ett syfte (Lindberg 2009, s. 27).

undersöker politikens output-sida, d.v.s. hur medborgare uppfattar mötet med den offentliga förvaltningen. Syfte med artikeln är att på ett explorativt sätt analysera de potentiella effekterna av övergången till e-förvaltning i moderna välfärdsstater. Speciellt om övergången påverkar förutsättningarna för närbyråkrater i offentliga organisationer och deras förmåga att upprätthålla legitimiteten för det politiska systemet (Jansson & Erlingsson 2014, s. 292). Artikeln bygger på en fallstudie av Botkyrka kommun och dess förhållningssätt till offentlig förvaltning. Resultaten de kommer fram till är att medborgarna använder både one-stop offices och webben för att få information från kommunen, men vilken de använder beror på vad det vill ha hjälp med. Det personliga mötet med närbyråkrater fungerar som en länk mellan politikerna och medborgarna, e-förvaltning är tänkt att bli ett effektivare sätt för det. Men det kräver en viss förkunskap men även ett mer aktivt och medvetet agerande av medborgaren. Det personliga mötet mellan närbyråkraten och medborgaren utmanas i och med e-förvaltning och det går inte att överföra det till webben. E-förvaltning kan inte bara ersätta närbyråkraterna utan att det behövs vidare utarbetning av hur e-förvaltning bidrar till eller försvårar skapandet och upprätthållandet av politisk legitimitet.

Utifrån tidigare forskning, främst de här två artiklarna väcktes vårt intresse för e-förvaltning och främst frågor som berör styrning av e-förvaltning.

1.4 Disposition

Hittills har vi presenterat vårt syfte samt frågeställningar. Vi har även redovisat den tidigare forskningen som finns inom området. Efter den här inledande delen beskriver vi vår metod. Vi presenterar vårt metodval samt introducerar det material som vi har använt i uppsatsen. Även de avgränsningar som vi har gjort i uppsatsen kommer även att presenteras samt motiveras. Därefter följer ett teorikapitel, där kommer vi redogöra de statsvetenskapliga teorier som vår uppsats bygger på. Efter teoridelen kommer resultatet, där vårt empiriska material presenteras och redovisas. Analysen följer därefter, där vi kopplar samman empirin med teorin. Därefter följer slutdiskussion där vi svarar på våra frågeställningar samt presenterar förslag till fortsatt forskning inom området.

2 Metod

2.1 Kvalitativ textanalys

Vi har valt metoden kvalitativ textanalys. En anledning till att man väljer att göra en kvalitativ textanalys är att man utgår ifrån att helheten i texten är något annat än summan av delarna vilket är fallet i en kvantitativ innehållsanalys (Esaiasson, Giljam, Oscarsson, Wängnerud 2012, s. 210–211). Det är en anledning till att vi valde kvalitativ textanalys istället för kvantitativ innehållsanalys. Vi upplevde att systematisera innehållet istället för att räkna företeelser var mer tillämpligt på vårt intresseområde. Det finns två huvudtyper av textanalytiska frågeställningar, de som handlar om att systematisera innehållet eller de som handlar om att kritiskt granska innehållet (Esaiasson et al. 2012, s. 210–211). Vi har valt den första varianten, att systematisera innehållet. Esaiasson et.al (2012, s. 211) skriver att systematiserade undersökningar är olika varianter av beskrivande analyser. Den typen vi valt att utgå ifrån handlar om att klargöra tankestrukturen vilket går ut på att lyfta fram och begripliggöra det centrala innehållet i texterna. Dessutom analyserar vi innehållet i de två utredningarna med hjälp av förvaltningsteorier för att se vilka sådana som ligger till grund för den föreslagna styrningen av e-förvaltningen i Sverige.

Innan vi började läsa de två utredningarna, SOU 2009:86 och SOU 2013:75 mer noggrant konstruerade vi en modell. Modellen är baserad på Lennart Lundquist teori om värdena i det offentliga etoset samt utifrån teorier om NPM av Pollitt & Bouckaert (2011) och Hood (1991).

tabell 1. modell till konstruering av det empiriska materialet.

DEMOKRATIVÄRDEN	EKONOMIVÄRDEN	NEW PUBLIC MANAGEMENT
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet	Produktivitet & effektivitet genom mätning av outputs
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet	Kundperspektiv på medborgaren
Offentlig etik	Produktivitet	Automatisering

Vi använde modellen när vi läste de två utredningarna för att kunna klargöra det centrala innehållet i utredningarna i fråga om styrning och värdena i det offentliga etoset. Vi konstruerade även modellen som ett sätt att kunna svara på våra frågeställningar. Användandet av modellen resulterade i att vi när vi arbetade med innehållet i utredningarna valde att ordna det utifrån tre olika teman. De tre temana

är hur utredningarnas generella förslag för styrningen ser ut, effektivisering & samverkan samt medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning.

Enligt Widén (2009, s. 138) ska en kvalitativ textanalys klargöra vilka dimensioner analysen byggs på. En kvalitativ textanalys kan använda tre olika analytiska dimensioner. Dimensionen som är mest relevant för oss är den tredje dimensionen som fokuserar på vad texten betyder för det omgivande samhället eller vice versa. Detta för att vi undersöker vilka bakomliggande värden eller teorier som kan tänkas ligga till grund för den föreslagna styrningen i utredningarna. Widén (2009, s. 140) menar att samhällsstrukturer som dominerande idéer eller värderingar ska lyftas upp från de valda texterna.

2.1.1 Material

Vårt material bygger på både empiriska och vetenskapliga källor. Vårt uppsatsarbete började med läsning av det empiriska materialet i form av olika utredningar som E-delegationen genomförde under sina verksamhetsår. Därefter valde vi de utredningar som hade mest relevans för vårt arbete och började med noggrannare läsning av de två valda. De som vi ansåg ha mest relevans för vår uppsats är SOU 2009:86 och SOU 2013:75. Det på grund av att de två mer än andra utredningar från E-delegationen handlar om organisering och styrning av e-förvaltning. Syftet med att vi la stor vikt på noggrann läsning var att leta efter det som i utredningarna hade med styrning att göra. Utgångspunkten till materialval har varit de teorier som vi bygger vår tankegång på, New Public Management, Digital-Era Governance samt det offentliga etoset. Vårt teoretiska material bygger på vetenskaplig litteratur i form av kursböcker samt vetenskapliga artiklar. I några enstaka fall har vi inte kunnat få tag på den ursprungliga källan. Vi har då fått använda oss av material där andra författare refererat till den ursprungliga texten.

2.1.2 Avgränsningar

Vi har valt de två utredningarna SOU 2009:86 och SOU 2013:75 för att de mer än de andra betänkandena av E-delegationen berör styrningsfrågor och organiseringen av e-förvaltningen. Att vi valt just två betänkanden handlar också om uppsatsen omfattning och tidsram. Vi har valt att inte läsa E-delegationens slutbetänkande då det är för omfattande i omfång för vår uppsats samt har för sammanfattande karaktär.

3 Teori

3.1 New Public Management

New Public Management (hädanefter NPM) är ett begrepp myntat av Christopher Hood (1991) och syftar till den policymodell som innefattar de policyreformer som har införts inom förvaltningspolitiken sedan 1980-talet. Pollitt och Bouckaert (2011, s. 9) menar att efter 1950- och 60-talet började politiker som Thatcher och Reagan samt politiska rådgivare att föredra en mer affärslik modell inom den offentliga förvaltningen.

Pollitt och Bouckaert (2011) menar att det finns ett antal olika definitioner av NPM och ett antal olika former som NPM kan ta i enskilda länder. Det finns dock ett par generella koncept som kopplas till NPM (Pollitt & Bouckaert 2011, s. 10). Det första av de här koncepten är att det finns en betoning på produktivitet och effektivitet genom mätning av outputs. Enligt Christensen et. al. (2004, s. 117) har effektivitet en central plats inom NPM. Det kan gälla allt från beslutseffektivitet och kostnadseffektivitet till teknisk effektivitet och bättre resursutnyttjande. Nästa koncept är uppdelade organisationer som med fördel är små och specificerade inom sitt område. Att använda kontrakt som styrmedel istället för hierarkiska organisationer är det tredje kännetecknande konceptet. Det som kallas *market-type mechanisms* är det fjärde konceptet som kopplas till NPM. Mekanismerna omfattar alla arrangemang där minst ett marknadstypiskt drag är närvarande. Ett exempel på detta är *outsourcing* (Blöndal 2005, s. 80). Det sista och kanske det tydligaste är ett s.k. kundperspektiv där medborgaren inom offentlig förvaltning ses som en kund istället för medborgare som har rätt till vissa tjänster (Pollitt & Bouckaert 2011, s. 10).

Christopher Hood (1990 i Hood 1991, s. 3) menar att det finns fyra övergripande trender inom NPM. Den första är fördröjning eller omvändning av förvaltningen som syftar till att minska offentliga utgifter och anställningskostnader. Den andra trenden är privatisering, vilken syftar till att erbjuda privata aktörer möjlighet att agera inom de områden som tidigare varit reserverade åt den offentliga förvaltningen. Automatisering och internationalisering är den tredje respektive fjärde trenden. Automatisering avser informationsteknik och hur den kan användas inom den offentliga förvaltningen. Internationalisering däremot betyder att istället för att ett land har sin egen policy inom förvaltningen kan de idag dela policy- och beslutsidéer med andra länder samt ha mellanstatligt samarbete. Trenderna innebär att policyprocesser i länder med NPM-principer inom den offentliga förvaltningen har vissa likheter som kan ses i andra NPM-länder (Hood 1991, s. 3).

Hood (1991) menar att det som NPM har syftat till att göra är att minska kostnader samt skapa bättre kvalitet inom management. Dessutom påpekar han att

strävan efter effektivitet får en stor roll inom NPM (Hood 1991, s. 10). Har NPM principer lyckats med att minska kostnader och/eller förbättra kvalitén inom den offentliga förvaltningen tyder det, enligt Hood, på att NPM har varit framgångsrikt som styrmodell (Hood 1991, s. 15).

Enligt Hood (1991, s. 9) finns det även baksidor med NPM och dessa kan sammanfattas i fyra punkter. Den första är påståendet att NPM är en reform bestående av tomma löften. Hood (Ibid.) anser att NPM bara har förändrat naturen av förvaltningen i någon mån och de gamla problemen med den offentliga förvaltningen kvarstår. Den andra kritiken som riktas mot NPM har med ineffektivitet att göra. Hood (1991) påtalar att NPM inte har lyckats med att minska kostnader. Dessutom menar Hood att NPM gynnar elitgrupper istället för att ge bättre och billigare service till alla medborgare (Hood 1991, s. 9). Den fjärde och sista kritiken handlar om universalitet. Även om NPM anses vara en modell som kan användas av alla och överallt är den inte det.

Dessutom menar Agevall (2005) att det finns ett antal paradoxer och motstridigheter som kan sammankopplas med NPM. Hon menar till exempel att det är oklart vem som är kund inom NPM, då tanken är att medborgaren ska få välja sina tjänster på välfärdsmarknaden men i verkligheten kan politikerna och företagsägarna också klassas som kunder (Agevall 2005, s. 27). Därutöver avser Agevall (2005, s. 28) att konceptet att ändra riktning från politik till management kan ifrågasättas då det förblir oklart om det finns någon marknad som kan erbjuda tjänsterna till medborgare. Även frågan om centralisering och decentralisering får kritik från Agevall. Hon menar att politikernas roll försvåras på grund av NPM då de bör få större makt över förvaltningen och samtidigt *inte lägga sig* i hur politiken styrs (Agevall 2005, s. 29). Agevall (Ibid.) påpekar att management blir krångligt då politikerna ska styra underordnade men samtidigt låta de få större handlingsutrymme. Samma gäller medborgare då de ska ha makt över sina egna angelägenheter, de bör bli kunder, men ändå ska förvaltningen styras på något sätt. Ekonomivärdena får stor betoning i NPM-modellen vilket enligt Agevall (2005, s. 30) är ett problem. Dessutom har NPM blivit kritiserad för skapandet av för stor konkurrens som leder till fler aktörer inom välfärdsmarknaden och riskerar kvalitén inom välfärden då den i stort sett enbart fokuserar på konkurrens och vinstintresse (Winblad, Mankell & Olsson 2015, s. 531).

NPM har sedan 1990-talet i någon mån blivit förglömd och akademiker försöker hitta en ersättare till modellen. Pollitt och Bouckaert (2011, s. 11) menar att det sedan 1990-talet inte har funnits någon övergripande modell för den offentliga förvaltningen. Det har lett till att forskare försöker hitta eller komma på det som kan bli *the next big thing* inom den offentliga förvaltningen (Pollitt & Bouckaert 2011, s. 11). Exempelvis har det uppkommit flera olika modeller; allt från *New Public Governance* och *Neo-Weberian State* till *Digital-Era Governance* (ibid.).

3.1.1 Digital-Era Governance

Dunleavy, Margetts, Bastow och Tinkler (2011) menar att en ny modell kan ersätta den ortodoxin som New Public Management, NPM, har innehaft under senaste

årtiondena (Dunleavy et. al. 2011). NPM fokuserade på uppdelning i mindre organisationer, konkurrens och förändringar i incitamentpolicy (eng. *incentivization*). Detta ledde till att NPM skapade mer komplexa institutioner, mer administrativt arbete samt i någon mån minskade medborgarens kunskaper i att själva lösa deras egna problem (Dunleavy et. al. 2011). Resultatet blev ett antal policykatastrofer (Dunleavy et. al. 2011). Dunleavy m.fl. påpekar nu att post-NPM agenda är på väg (obs! i skrivande stund) att växa fram. Den nya agendan har digitalisering som bakgrund och kallas *Digital-Era Governance* (DEG). Författarna (Dunleavy et. al. 2011) menar att för att förstå DEG måste det jämföras med sin företrädare det vill säga NPM.

DEG kan enligt Dunleavy et. al. (2011) sammanställas inom tre huvudsakliga teman. Dessa är återanpassning (engl. *reintegration*), behovsdriven holism samt digitalisering. Återanpassning är ett tema som är delvis motsats till NPM och delvis reflekterar digitaliseringens möjligheter. Dunleavy et. al. (2011) menar att syftet med återanpassningen är att sätta ihop de elementen som NPM indelade i olika hierarkier. Målet är att vända utvecklingen av den offentliga förvaltningen från marknadsbaserade- till IT-baserade modeller. Exempel på komponenter som Dunleavy et. al. (2011) listar under återanpassningen är centralisering istället för decentralisering samt delade tjänster. Det andra temat, det vill säga behovsdriven holism, söker att förenkla och ändra hela förhållandet mellan myndigheterna och deras kunder (Dunleavy et. al. 2011). Dessutom syftar behovsdriven holism till att utveckla en flexibel styrning som kan reagera snabbt och flexibelt på förändringar i den sociala miljön. Bakgrundstanken är att skapa medborgarbaserade tjänster samt behovsdriven grund till organisationer (Dunleavy et. al. 2011). Exempelvis kan flexibla myndigheter och *one-stop-shops*, det vill säga myndighetslokaler som samlar olika myndigheter under ett och samma tak, anses som en del av behovsdriven holism. Digitalisering däremot betyder förändringen där digitalisering inte längre ses som ett komplement till förvaltningen utan som en väsentlig del av den. Målet är att ”myndigheten blir sin hemsida” (Dunleavy et. al. 2011). De komponenter som Dunleavy et. al. (2011) lyfter upp angående digitalisering är till exempel centraliserade IT-tjänster samt *open book government*, där Sverige anses som en föregångare med sina offentliga allmänna handlingar.

3.2 Det offentliga etoset

Lundquist (1998) menar att det finns skillnader mellan offentligt och privat, vilket kan härröras från de regler som styr eller bör styra olika samhällssektorer. Det kan inte utan vidare appliceras regler som styr exempelvis affärsvärlden på den offentliga sektorn. Olika värden betonas i de tre systemen, politiskt, ekonomiskt och socialt. Vid överlappning mellan systemen kan det uppstå problem, i fråga om vilka värden som främst ska betonas. Problem uppstår om man utan eftertanke överför konstruktioner från det ena systemet till det andra. Definitionen av offentlig

förvaltning i det här sammanhanget är statens, landstingens och kommunernas förvaltning. Förvaltningen ses även som att den representerar den centrala kontinuiteten i den politiska demokratin. Förvaltningen är den del av det offentliga som har den mest direkta kontakten med medborgarna (Lundquist 1998, s. 21–25). Lundquist (1998) menar att det inom svensk offentlig förvaltning skett ett skifte och att ekonomivärdena i det offentliga etoset nu får allt större fokus på bekostnad av demokrativärdena. Det har även skett en applicering av hur den privata sektorn, företag, styrs på den offentliga förvaltningen. Det har bland annat gjort att medborgarna inte längre ses som medborgare utan som till exempel brukare och kund. Vidare menar Lundquist att det är problematiskt att ekonomivärdena får sådan uppmärksamhet inom förvaltningen medan demokrativärdena negligeras (Lundquist 1998, s. 136 - 139, 145).

Lundquist (1998) definierar det offentliga etoset som ”[...] de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Det omfattar verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoses” (Lundquist 1998, s. 53). Värdena i det offentliga etoset ska vara så precisa att de förmår styra beslutsprocesserna på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen. De värden som bör styra den offentliga verksamheten kan delas in i två huvudkategorier; ekonomivärden och demokrativärden som återfinns i det offentliga etoset. Dock finns de ekonomiska värdena även i andra sektorer än enbart den offentliga. Alla värdena måste uppfyllas och man kan inte bara välja ut vissa av värdena och lägga tonvikt på de. Ekonomivärdena är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Funktionell rationalitet är att åtgärder väljs som verkligen leder till att de uppsatta målen uppnås. Kostnadseffektivitet är att utgifterna ska vara så låga som möjligt. Produktivitet är att till exempel ett företag lyckas att erbjuda en tjänst av viss kvalitet genom så låg arbetsbörda som möjligt (Lundquist 1998, s.62–65).

Demokrativärdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Lundquist (1998) menar att värdet politisk demokrati består av olika process- och substanskrav. Process- och substanskrav kan appliceras på den svenska förvaltningen för att se relationen mellan offentlig förvaltning och politisk demokrati, och därigenom se om förvaltningen kan kallas demokratisk. Processkraven är följande; allmänna val, medborgardeltagande, öppenhet samt fri- och rättigheter. Allmänna val legitimerar den offentliga förvaltningen, antingen indirekt eller direkt. Medborgardeltagande ger möjlighet för medborgare att framföra sina åsikter. Öppenhet innebär att förvaltningen ska vara öppen mot medborgarna och att de ska kunna ta del av information om vad förvaltningen gör. Fri- och rättigheter innebär att medborgarnas sådana ska tas hänsyn till i hela den offentliga förvaltningen. Processkraven är de avgörande och substanskraven kan först tas i beaktning när processkraven är uppfyllda. Substanskraven är substansen i förvaltningsåtgärderna och är följande; lagens krav, politikernas vilja samt folkets val och vilja. Lagens krav kan preciseras i detaljstyrning eller i ramlagstiftning. Politikernas vilja innebär viljan hos valda församlingar eller exempelvis enskilda politiker. Folkets val och vilja är olika beroende på medborgarna (Lundquist 1998, s. 62, 90–92). Rättssäkerhet handlar om relationen mellan medborgare och det offentliga. Det finns olika nivåer av rättssäkerhet. En är att medborgare har garanti

för rättigheter och mot rättskränkningar (Lundquist 1998, s. 102–103). Rättssäkerhet innebär även att den offentliga makten utövas under lagarna. Den finns som ett skydd för medborgarna mot godtycklig maktutövning (Lundquist 2001, s. 99). Det som Lundquist (1998) skriver om den offentliga etiken berör främst förvaltningsetiken. Förvaltningsetiken delas upp i fyra olika delar, allmänetik, rolletik, relationsetik samt sakområdesetik. Lundquist menar samtidigt att det kan problematiskt att ha en övergripande etik för den offentliga förvaltningen i ett samhälle som är i ständig förändring. Vidare är det också svårt att ta fram en etisk kod som är allmän men samtidigt också tillräckligt specifik (Lundquist 1998, s.247–249).

4 Resultat

Som nämndes i metoddelen valde vi att systematisera det vi fått fram i de två utredningarna i tre olika teman vilka är, utredningarnas generella förslag för styrningen av e-förvaltningen, effektivisering & samverkan samt medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning.

De två sistnämnda temana syftar till att fokusera på två olika aspekter av styrning vilka är: effektivisering & samverkan samt medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning. Effektivisering är något som återfinns hos NPM och ekonomivärden i det offentliga etoset och samverkan är ett av de centrala temana i utredningarna. Medborgarperspektiv kan ta olika former, exempelvis deltagare, kund, internetborgare, och kan därför kategoriseras under både NPM och ekonomiskt demokrativärden. Behovsdriven förvaltning däremot beskrivs som målet med e-förvaltning (se nedan) och kommer direkt från empirin.

4.1 SOU 2009:86

Utredningen SOU 2009:86 beskriver en strategi som ska bilda ett ramverk till det arbete som delegationen uppmanar alla myndigheter att genomföra inom e-förvaltning. Strategin bygger på regeringens *handlingsplan för e-förvaltning Dnr Fi 2008/491* som publicerades i januari 2008. Det grundläggande i strategin är att säkerställa att målet med e-förvaltning uppnås. Målet med e-förvaltningen är att det skapas en kontinuerligt produktiv och effektiv förvaltning. Detta garanteras genom tydliga skiljelinjer mellan förutsättningar, processer och resultat (SOU 2009:86, s. 31–32). Hur dessa olika komponenter ser ut, beskrivs nedan.

Förutsättningar för de mål som E-delegationen syftar till att åstadkomma, handlar först och främst om informationsteknologi. För att e-förvaltningen ska kunna bli den ledande delen av offentlig förvaltning ska de enskilda myndigheterna följa de anvisningar som E-delegationen kommer fram till. Delegationen menar att förutsättningar som lyfts fram ska säkerställa att myndigheterna i högre utsträckning kan verka automatiserat samt mer effektivt (SOU 2009:86, s. 67). De menar att e-förvaltning kan ge bättre kommunikation och skapa en standardiserad och meddelandebaserad teknik som bidrar till bättre informationsutbyte och –säkerhet (Ibid.). De komponenter som bildar de tekniska förutsättningarna till e-förvaltningen är automatisering, standardisering, samarbete samt säkerhet. Automatiserade beslut anses bidra till mer effektivitet och kostnadsbesparingar då myndigheter kan spara uppgifter och dela de med andra myndigheter som sysslar med likartade uppgifter (SOU 2009:86, s. 68). De tekniska förutsättningarna ska bidra till att myndigheter med likartade behov och likartad kravbild finner

möjligheter till gemensamma tjänster. Detta leder därmed till att kostnaderna för e-förvaltningen fördelas mellan myndigheter (SOU 2009:86, s. 153). Enligt delegationen kommer strategin även öka informationssäkerheten inom e-förvaltningen (SOU 2009:86, s. 67).

Efter att förutsättningarna är uppfyllda ska särskilda stödprocesser (processer) genomgå för att uppnå målen med e-förvaltningen. Med stödprocesser menas de åtgärder som E-delegationen ger förslag på. Delegationen menar att myndigheternas administrativa stödprocesser samt IT-stöd ska effektiviseras och detta kräver särskilda lösningar. Den nuvarande informationsteknologin har skapat behov för samarbete mellan myndigheter vilket kräver särskilda stödprocesser. Samtidigt har den utvecklade informationsteknologin möjliggjort bättre IT-tjänster. Myndigheter och företag kan till exempel idag köpa färdiga IT-produkter istället för att producera på egen hand. Delegationen menar att outsourcing kommer att leda till kostnadsbesparingar (SOU 2009:86, s. 75). När det kommer till styrningen av e-förvaltningen ska statens samlade nytta bli utgångspunkten. Det är därför E-delegationen föreslår ett koncernperspektiv, vilket i omfattande utsträckning kan komma att bidra till (kostnads)effektivitet (SOU 2009:86, s.81). Delegationen påpekar att förslaget som de ger till effektivare stödprocesser kan påverka enskilda myndigheter. De menar att det kan innebära mindre flexibilitet och ändringar i myndigheternas arbetsflöde. Processerna ställer också nya krav på hur myndigheterna hanterar och säkrar personuppgifter (SOU 2009:86, s. 153). Stödprocesserna bidrar till att e-förvaltningen kan ta det nästa steget och bli den behovsdrivna förvaltningen som förblir målet med e-förvaltningen. En behovsdriven förvaltning innebär att förvaltningen behöver göra behovsanalyser av medborgares livshändelser vilka sker förvaltningsövergripande, och utifrån de önskemål som framkommer av behovsanalyserna skapa den behovsdrivna förvaltningen (SOU 2013:75, s. 23).

Delegationen menar att styrningen försvåras då det huvudsakliga ansvaret för e-förvaltningen fortfarande ligger hos de enskilda myndigheterna. Detta kräver en styrmodell som bygger på fyra nivåer med olika aktörer; regeringen, -delegationen, utvecklingsansvarig myndighet och utvecklingsprojekt (SOU 2009:86, s. 53). I modellen får regeringen rollen som tvistelösare. Dessutom blir regeringen genom utvecklandet av handlingsplan och förordningar en beslutsfattare för övergripande regelverk (SOU 2009:86, s. 61). E-delegationens roll inom styrmodellen är ansvaret för koordinering av den totala strategin. Det betyder att delegationen med hjälp av betänkanden och vägledningar ska bidra till utvecklingen av e-förvaltningen på den förvaltningsgemensamma nivån. I praktiken syftar detta till att identifiera problemområden och regelförändringar samt lyfta upp områden där myndigheter kan samarbeta. Det viktigaste är dock att garantera att e-förvaltningen följer omvärlden – den ska förbli aktuell och därmed kontinuerligt uppdateras (SOU 2009:86, s. 60). Myndigheter har en central roll på sektorsnivån, det vill säga inom sektorer som bildas mellan myndigheter som delar intressen eller ansvarsområden. Styrmodellen kräver att myndigheter ska se till att samarbete skapas mellan likartade myndigheter. Detta medför att dubbelarbete och överlappning kan minskas och därmed sjunker kostnader (SOU 2009:86, s. 59). Under myndigheter hittas i styrmodellen den sista aktören,

utvecklingsprojekt. Utvecklingsprojekt kan enligt delegationen vara antingen enskilt eller ske inom projektsamverkan. Delegationens förslag är att samverkan ska ske genom överenskommelser mellan samarbetande parter. Delegationens uppgift här är att underlätta samarbetet mellan organisationer. Detta bidrar till att minska osäkerheten i början av projekt, skyndar på genomförandet samt underlättar uppföljningen (SOU 2009:86, s. 57–58).

4.2 SOU 2013:75

I det här betänkandet SOU 2013:75 betonas det att den offentliga förvaltningen ska sätta medborgarna i centrum och utgå ifrån dem samt det efterfrågas en bättre samverkan mellan myndigheter. Betänkandet handlar främst om hur organiseringen det vill säga styrningen av e-förvaltningen ska se ut. E-delegationen menar att framtidens offentliga förvaltning måste bygga på enkelhet, öppenhet och innovationskraft (SOU 2013:75, s. 33). Detta gör att organisationer ska formos och styras på ett sätt som leder till en sådan förvaltning som beskrivs ovan. Delegationen menar att det finns två olika riktningar som styrningen kan ta. Antingen så kan styrningen *ytterligare effektivisera samordningen* eller så kan styrningen betona *ledarskapet i processen*. Det skulle betyda att E-delegationen tar en roll som ledare och förvandlar det kunskapsunderlaget som de innehar till föreskrifter och blir ett centralt organ inom e-förvaltningen (SOU 2013:75, s. 34–35). Dock menar E-delegationen att Sveriges förvaltningskultur är annorlunda jämfört med andra länder. Relativt självständiga kommuner och myndigheter innebär att E-delegationen inte kan styra förvaltningen i vilken utsträckning som helst (SOU 2013:75, s. 35).

E-delegationen presenterar två organisatoriska alternativ för styrningen av e-förvaltningen. Den ena betonar självständigheten av myndigheterna och den andra är en sk. kollegiemodell. Den första modellen innebär att e-förvaltningen styrs av en enskild myndighet. Myndigheten kan vara antingen självständig eller förbli ansluten till en värmyndighet (SOU 2013:75, s. 35). Detta betyder att myndigheten kan dela administrationskostnader med en större myndighet. Å andra sidan betyder kollegiemodellen³ sammanslutning där alla myndigheter vore medlemmar. Modellen skulle kopiera Arbetsgivar kollegiets idé med obligatorisk anslutning, kollektivavtal samt medlemsavgifter. E-delegationen menar att denna modell skulle möjliggöra ett strukturerat inflytande för myndigheterna samt ett sätt att föra e-förvaltning till alla myndigheter (SOU 2013:75, s. 36).

Först och främst handlar det organisatoriska valet om ett centraliserat eller decentraliserat alternativ samt om styrning eller icke-styrning. Delegationen menar att valet mellan centralisering och decentralisering bygger på tanken ifall myndigheterna vill betona frihet och anpassningsförmåga eller snabbhet och

³ Modellen betyder att istället för en högsta ledning i hierarkin så finns det styrelse eller råd som gör de viktigaste besluten. Många offentliga organisationer använder kollegiestruktur antingen som ett komplement eller suppleant till högsta ledningen (Christensen et. al. 2004, s. 38).

effektivitet (SOU 2013:75, s. 40). Angående styrning eller icke-styrning utreder delegationen till exempel frivillig/obligatorisk anslutning till styrande organisation, föreskrifter, hur den tekniken som krävs ska skaffas samt ifall samverkan bara ska bli statlig eller även statlig-kommunal. Även valet mellan avgifts- respektive anslagsfinansierad verksamhet lyfts upp (SOU 2013:75, s. 39–41).

Delegationen menar att e-förvaltningen antingen kan styras utifrån en långsiktig eller kortsiktig modell. Med en långsiktig modell menas ett slags koncernperspektiv som skulle bygga på en organisation som blir idébärare och ledare inom e-samhället. Detta skulle innebära mer omfattande verktyg och styrformer än den frivilliga samverkan som hittills har styrt e-förvaltningen. Då detta skulle kompromissa kommunernas och myndigheternas självständighet bör organisationen som ansvarar för e-förvaltningen bygga på engagemanget och förtroendet inom hela offentlig sektorn (SOU 2013:75, s. 44). Den kortsiktiga modellen skulle fortsätta det arbetet som har gjorts innan. Det skulle betyda att kommunerna och myndigheterna fortsätter ha den centrala maktpositionen inom e-förvaltningen. Utveckling av e-förvaltningen samt gemensamma e-tjänster skulle då byggas på frivillighet (Ibid.).

Delegationens förslag till slut blir en medlemsorganisation liknande en kollegiemodell (SOU 2013:75, s. 47). Tanken är att en ny organisation tar över koordinering av e-förvaltning efter att E-delegation upphör. Denna organisation ska utforma beslut och regler, föreslå former för samordningen inom hela offentlig sektorn samt aktivt rådgöra och stödja de myndigheter som väljer att syssla med e-förvaltningen. Slutsatsen som E-delegationen drar är att det bästa alternativet är att forma en modell som bygger på samarbete, medinflytande samt koordinering snarare än politisk styrning (SOU 2013:75, s. 45).

4.3 Effektivisering & samverkan

I utredningen SOU 2009:86 beskrivs att IT kan vara ett verktyg för förvaltningen att bli mer produktiv och effektiv. I den strategin som E-delegationen föreslår för e-förvaltning lyfts effektivitet och kostnadseffektivitet upp som viktiga värden. Strategin ger förslag på hur de två värdena ska kunna tillgodoses och hänsyn ges till de två värdena i förslagen som presenteras i strategin. Samverkan mellan olika myndigheter lyfts även fram som ett sätt att effektivisera förvaltningen (SOU 2009:86, s. 31,35, 38–40).

I utredningen SOU 2013:86 är det fortsatt fokus på att det är viktigt att effektivisera e-förvaltningen. De tror att en effektivisering av e-förvaltningen kommer leda till mindre administration för såväl myndigheter som medborgare och företag. E-delegationen menar också att det behövs en bättre samverkan mellan olika aktörer inom den offentliga förvaltningen för att få en effektivare e-förvaltning. Samverkan har en central roll i båda utredningarna, och ses som ett sätt att öka e-förvaltningens effektivitet samt att nå de mål som finns för e-förvaltningen. Samverkan kan vara mellan en rad olika aktörer exempelvis mellan myndigheter och myndighet eller myndighet och företag (SOU 2013:75, s. 19).

I SOU 2009:86 menar de att myndighetssamverkan är en förutsättning för att genomföra efterfrågad utveckling inom e-förvaltning, den efterfrågade utvecklingen kommer att utgå från medborgares- och företagsbehov. Efter en identifiering av medborgar- och företagsbehov kommer de fram till att det behövs en samverkan om de basuppgifter medborgare och företag lämnar till olika myndigheter. Medborgare lämnar kontaktuppgifter och uppgifter om sig själva till ett flertal myndigheter, kommuner och landsting. Det kan göras effektivare genom att sådan basinformation om medborgare samlas på ett ställe där medborgarna själva kan uppdatera informationen och kontrollera att den är rätt. På så sätt fastställs att hela förvaltningen har de rätta uppgifterna. Det behövs en automatiserad samverkan mellan statliga myndigheter, regioner, landsting och kommuner i avseendet om uppgiftslämnande på individnivå. Samverkan behövs för att undvika dubbelarbete, effektivisera förvaltningen samt att förenkla medborgare och företagskontakt med förvaltningen. Hinder som finns för samverkan mellan myndigheter, landsting och andra aktörer inom e-förvaltningen kan bestå av att aktörerna som ska samverka fokuserar på sina egna mål, finns konkurrens om resurser vid egen verksamhetsutveckling och lagstiftning. (SOU 2009:86, s. 43–48, 57).

I SOU 2013:75 menar de fortsatt att samverkan mellan exempelvis kommun och myndigheter kommer att krävas för att nå målen som finns för förvaltningen. Då det ska vara en behovsdriven förvaltning behöver de göra behovsanalyser av medborgares livshändelser som sker förvaltningsövergripande, vilket innebär att samverkan krävs. Det kommer krävas mycket arbete för att åstadkomma en effektiv styrning av förvaltningsövergripande insatser. Arbetet kommer behöva ta itu med frågor om hur man kan, ska eller bör organisera och finansiera utvecklingsarbete såväl som förvaltning av utvecklade gemensamma e-förvaltningstjänster där man tjänar på att samverka. De utmaningar och problem som finns för e-förvaltningen härstammar i de flesta fall i dålig samverkan. Samverkan mellan olika aktörer inom den offentliga förvaltningen behöver utvecklas för att få en effektivare e-förvaltning samt en standardiserad samverkan (SOU 2013:75, s. 17–23).

Att de förslag E-delegationen gett i tidigare betänkanden inte har lett till uppfyllelse av målen med e-förvaltningen beror mest på myndigheternas möjlighet att själva välja ifall de vill samarbeta eller ej med andra organisationer (SOU 2013:75, s.34–35).

4.4 Medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning

E-delegationens ledord för strategin för e-förvaltning är behovsdriven och flexibel utveckling i samverkan. Sveriges förvaltningsmodell med självständiga myndigheter passar väl ihop med en behovsdriven e-förvaltning. Det krävs ingen central styrning utan det behövs tydligt regelverk, ansvarsfördelning och möjlighet till att lyfta problem uppåt i förvaltningen (SOU 2009:86, s. 36–40). Båda utredningarna betonar vikten av medborgarpåverkan och att förvaltningen ska utgå ifrån medborgarna och företagets behov. SOU 2009:86 förutsätter att e-förvaltning

ska börjas ses som att det är en angelägenhet för hela samhället och inte bara en intern angelägenhet för förvaltningen.

I utredningen SOU 2009:86 skriver de att medborgare kan förstås som så kallade *internetborgare* då allt fler har stor kunskap om hur de kan använda internet för att exempelvis söka information. I utredningen ligger också fokus på att e-förvaltningen ska vara behovsdriven, det vill säga att förvaltningen ska utgå från medborgares- och företagsbehov. För att det ska vara möjligt med en behovsdriven e-förvaltning behövs medborgares- och företagsbehov fastställas. Det för att rätt e-tjänster utvecklas samt att de utvecklas på rätt sätt så att de genererar de nyttor de är tänkta att generera. En behovsdriven utveckling kräver ett medarbetarcentrerat arbetssätt. (SOU 2009:86, s. 35–40) Medborgares behov på förvaltningen identifieras som större kundorientering, enkelhet, tillgänglighet i sina kontakter med förvaltningen samt en enkel överblick över sina ärenden hos myndigheterna även om ärendena ligger hos olika myndigheter. (SOU 2009:86, s. 47) SOU 2009:86 lyfter även upp exempelvis upp e-inkludering. E-inkludering innebär att se till att medborgare oavsett deras förutsättningar kan ta del av e-tjänsterna som erbjuds. E-inkludering går ut på att åstadkomma förutsättningar för medborgare att jämlikt delta i informationssamhället. Det är viktigt utifrån ett demokratiskt perspektiv (SOU 2009:86 s. 51–52). Efter en genomläsning av betänkandet SOU 2009:86 verkar det som att förvaltningen ser medborgarna som kunder men även att de utgår ifrån att medborgarna ser sig själva som kunder i sina kontakter med förvaltningen.

I utredningen SOU 2013:75 är det fortsatt fokus på medborgaren och en behovsdriven e-förvaltning utifrån medborgar- och företagsbehov. Under åren som gått mellan utredningarna har det kommit en ny handlingsplan från Näringsdepartementet (2012) för e-förvaltningen där medborgaren har en än mer central roll inom förvaltningen. [...] *Medborgaren i centrum* [...] vilken betonar vikten av kommunikationen mellan förvaltningen och medborgare. En behovsdriven förvaltning innebär att förvaltningen behöver göra behovsanalyser av medborgares livshändelser vilka sker förvaltningsövergripande, och utifrån de önskemål som framkommer av behovsanalyserna skapa den behovsdrivna förvaltningen (SOU 2013:75, s. 19–20, 23). Förvaltningen ses som att den ska utgå ifrån medborgarna och göra vardagen lättare för de. Det finns en del tecken på att förvaltningen fortsatt ser medborgarna som kunder samt att de utgår ifrån att medborgarna ser sig själva som kunder i sin kontakt med förvaltningen. Ett exempel på detta är rubriken “2.2.2 Kundkraven ökar” (SOU 2013:75, s. 19) där det sedan under rubriken står om att hela förvaltningen måste utgå ifrån medborgar- och företagsbehov. Det kan tolkas som nämnt ovan att förvaltningen ser medborgare som kunder. I SOU 2013:75 skrivs det inte mer om medborgaren och dess roll inom e-förvaltningen än det som presenterats ovan. Det är ett större fokus i utredningen på hur förvaltningen ska styras och mindre fokus på hur medborgarnas roll kan komma att förändras i och med styrningen.

5 Analys

Utifrån de kategorier som vi har beskrivit ovan kommer vi nu föra en diskussion. Innan de två kategorierna vill vi lyfta upp en mer allmän diskussion kring de förslag som ges i E-delegationens utredningar. Syftet med analysen är att använda teorin på det empiriska materialet för att svara på frågeställningarna.

I SOU 2013:75 kommer de fram till att den bästa styrningen för e-förvaltningen är en icke politisk styrning istället föreslår de en modell som bygger på samarbete, medinflytande och koordinering. Det kan tolkas som att de vill att förvaltningen ska styras mer utifrån idéer och sätt som återfinns inom styrning av företag och NPM. Lundquist menar att det uppstår problem om man utan eftertanke överför värden och konstruktioner från det ena systemet till det andra. Vidare menar Lundquist att det även har skett en applicering av hur den privata sektorn, företag, styrs på den offentliga förvaltningen. Utifrån Lundquist kan det bli problematiskt hur de demokratiska värdena i det offentliga etoset kommer att tas i beaktande och uppfyllas. Icke politisk styrning kan ses som ett politiskt sätt att styra utifrån NPM. Som skrivits i teoridelen menar Agevall att ett drag inom NPM är att ändra riktning från politik till management. Den icke politiska styrningen kan förstås som en sådan ändring det vill säga från politik till management. Precis som NPM en gång i tiden ville ta bort de centrala organen som beslutsfattare inom förvaltningen och låta lokala myndigheter och andra lägre nivåer bestämma över sina egna angelägenheter. Verkar denna icke politiska styrning vara en fortsättning på NPM idéer inom förvaltningen. En fråga som uppkommer är ifall det fungerar att inte politiskt styra förvaltningen. Den offentliga förvaltningen är den organisation som bereder och verkställer regeringen och riksdagens beslut. Den är i sin form politisk och en del av det politiska systemet, utifrån Lundquist blir det problematiskt om den då inte främst ska styras politiskt utan utifrån andra värden.

5.1 Effektivisering & samverkan

Utifrån det teoretiska och empiriska material som presenterats i uppsatsen finns det tecken som pekar på att koncept som kopplas till NPM återfinns i den styrning av e-förvaltningen som E-delegationen föreslår för e-förvaltningen i Sverige. Exempelvis ser vi automatisering samt effektivitet i de koncept som kopplas till NPM såväl som i det empiriska materialet.

I SOU 2009:86 skrivs det om automatiserade beslut som ett sätt att effektivisera beslutsfattandet samt spara kostnader inom förvaltningen. Som vi har skrivit innan anser Hood att automatisering är en av huvudtrenderna inom NPM. Automatiserade beslut inom e-förvaltningen hade underlättat för medborgaren, tjänstemännen och

ekonomin. Dessutom är betoning på effektivitet en av de grundläggande delarna av NPM. Som vi nämnt ovan kan det handla om allt från kostnadseffektivitet till effektivitet inom beslutsfattandet. De här aspekterna syns även i vårt empiriska material. Det som E-delegationen syftar till är ett effektivt system som tillgodoser elektroniska tjänster för att ge medborgaren de tjänster och den service som de önskar. Frågan som uppstår är hur effektiv e-förvaltning kan bli. Hur mycket kan man effektivisera förvaltningen utan att kompromissa bort de rättigheter som medborgaren ska ha i en välfärdsstat?

Lennart Lundquist menar att det är viktigt med en balans mellan demokrati- och ekonomivärdena i det offentliga etoset. Kan en större betoning på ekonomivärden än demokrativärden leda till att kvalitén inom förvaltningen försämras. Detta är någonting som har lyfts upp som kritik mot NPM. Som har nämnts ovan finns det flera likheter mellan NPM och den föreslagna styrningen av e-förvaltningen. En följd av detta kan bli en för stor betoning på ekonomivärdena på bekostnad av demokrativärdena i det offentliga etoset vilket kan leda till en välfärd som inte håller tillräckligt hög kvalitet. Med tanke på de likheter som vi hittar i vårt empiriska material med de koncept som kopplas till NPM blir en följdfråga ifall e-förvaltningen är en fortsättning på NPM eller om det kan anses vara en ny modell inom förvaltningspolitiken. Dunleavy et. al. menade att NPM är död och DEG är den nya ledande modellen. Kan e-förvaltningen räknas som ett eget system när den har så många likheter med NPM? De ovan nämnda likheterna mellan NPM och E-delegationens föreslagna styrning av e-förvaltningen kan e-förvaltning anses som nästa steg efter NPM. Precis som Dunleavy et. al. menade; digitalisering av förvaltningen är "det nya NPM". Vår uppfattning är att den föreslagna styrningen av e-förvaltningen har en del likheter med NPM.

Kritik mot NPM kan härröras till diskussionen kring centraliserad och decentraliserad förvaltning, då Agevall har ifrågasatt hur NPM både applicerar centraliserad och decentraliserad politik. Även SOU 2013:75 lyfter upp frågan om centraliserad respektive decentraliserad förvaltning. E-delegationens uppfattning är att en centraliserad förvaltning hade varit mer effektiv och billigare men det krävs politiska beslut kring ifall politikerna vill betona myndigheternas frihet eller förvaltningens snabbhet och kostnadseffektivitet. Som vi har skrivit tidigare är Sverige känt för sina självständiga myndigheter och relativt lokala beslutsfattande. Frågan är dock ifall detta kan fortsätta genom e-förvaltning. E-delegationen uppmanar kommuner, myndigheter och företag att skapa en mer samverkande e-förvaltning som hade kunnat leda till ökad centralisering. Ifall myndigheterna väljer att följa den myndigheten som skapas utifrån kollegiemodellen samt att använda gemensamma tjänster, vad kan detta ha för konsekvenser för svensk förvaltning?

Utifrån vårt empiriska material finner vi även idéer som finns i teorin DEG. Likheter finns inom både digitalisering och återanpassning. E-förvaltning är en del av digitaliseringen. Som vi redan i inledningen skrev är det intressant hur digitalisering har pågått relativt länge men fortfarande är e-förvaltningen bara en liten del av den förvaltningspolitiken som Sverige bedriver. Dunleavy et. al. anser att elektroniska tjänster kan användas i offentlig förvaltning i mycket större omfattning än tidigare. Återanpassning som är en del av DEG kan enligt oss kopplas med samverkan mellan myndigheterna. Samverkan ett av de mest centrala

förslagen som presenteras i utredningarna. Dock menar E-delegationen att samverkan inte ska styras av en övergripande myndighet, det bör istället ske utifrån frivillighet från myndigheternas sida. SOU 2009:86 lyfter upp att samverkan kan försvåras genom myndigheternas fokus på konkurrens och egna mål, precis som NPM har uppmanat dem att fokusera på. Exempelvis delade e-tjänster, som är en av DEGs förutsättningar, är ett sätt för myndigheterna att samverka med varandra. Detta för att det blir både kostnadseffektivt och produktivt att likartade myndigheter delar tjänster. Utifrån NPM kan även internationalisering sammanställas med samverkan. Hood menade att tack vare NPM är länder runtom världen mer lik varandra och de kan därför låna idéer från varandra samt samarbete inom området *policy*.

5.2 Medborgarperspektiv & behovsdriven förvaltning

I de båda utredningarna SOU 2009:86 och SOU 2013:75 ses medborgarna som kunder men även att de utgår ifrån att medborgarna ser sig själva som kunder i sina kontakter med förvaltningen. Exempel på detta är i utredningen SOU 2009:86 där de skriver att ett av medborgarnas behov på förvaltningen är större kundorientering. Vilket kan tolkas i linje med att förvaltningen ser medborgarna som kunder. Dock kan det ifrågasätta ifall det är medborgarnas önskemål att se sig själva som kunder. Det kan man se som ett tecken på att NPM och Lundquist syn på ekonomism har påverkat styrningen av förvaltningen och därmed även påverkat dess syn på medborgarna.

Utredningarna skriver att styrningen av e-förvaltningen ska vara behovsdriven och utgå ifrån medborgarens såväl som företagets behov. Det kan vid en första anblick tolkas som att förvaltningens fokus ska skifta till att även tillgodose demokrativärdena i det offentliga etoset. Lundquist menar att hela det offentliga etoset och värdena det består av ska uppfyllas. Demokrativärdena på så sätt att medborgarna kan komma att påverka den offentliga förvaltningen genom de behovsanalyser som ska genomföras för att kartlägga de behov medborgarna har som förvaltningen ska tillgodose. Behovsanalyserna kan ses som en form av medborgardeltagande. E-inkludering kan även det ses som ett sätt att åter fokusera på även de demokratiska värdena av det offentliga etoset. På så sätt att alla medborgare ska kunna ta del av e-tjänsterna och i förlängningen tjänsterna den offentliga förvaltningen erbjuder. Å andra sidan skriver de i utredningarna att behovsanalyserna b.l.a ska göras för att tjänsterna utvecklas på rätt sätt så att de genererar de nyttor de är tänkta att generera. Det kan tolkas som att den behovsdrivna förvaltningen inte enbart grundar sig i att tillgodose medborgarnas behov. Utan även att den behovsdrivna förvaltningen tar hänsyn till ekonomivärdena som i exemplet ovan, vilket kan tolkas som att kostnadseffektivitet samt funktionell rationalitet är fortsatt viktigt. I förslagen på hur styrningen av e-förvaltningen ska gå till så motiveras valen i flera fall med att det kommer öka

effektiviteten och att det är kostnadseffektivt, vilket tyder på fokus på ekonomivärdena i det offentliga etoset.

Den behovsdrivna e-förvaltningen utifrån de aspekter av det offentliga etoset som presenterats ovan kan förstås som att den försöker uppfylla hela det offentliga etoset. Men det skulle likaså kunna tolkas som att förvaltningen inte alls är på väg mot att tillgodose hela det offentliga etoset. Den behovsdrivna förvaltningen kan tolkas som att förvaltningen fortsatt utgår från principer om styrning som återfinns inom företag, NPM. Ett av de generella koncepten som kopplas till NPM är att den offentliga förvaltningen ser medborgarna som kunder. Behovsanalyserna kan därigenom tolkas som att det är ett sätt att kartlägga kunderna för att möta deras behov och därigenom behålla de. Dock kan behovsanalyserna även tolkas som att förvaltningen blir mer demokratisk då medborgarna har möjlighet att påverka förvaltningen. Medborgarnas främsta sätt att påverka förvaltningen och dess inriktning är vid valen till riksdag, landsting och kommun som sker vart fjärde år. Då de röstar/väljer de politiska partierna vars politik sedan ligger till grund för förvaltningens inriktning och uppdrag.

Så svaret på om den behovsdrivna förvaltningen är ett steg på vägen mot att uppfylla alla värdena i det offentliga etoset beror på i vilket syfte behovsanalyserna görs, hur svaren av de används samt hur styrningen av förvaltningen i övrigt ser ut och vilka värden som betonas där. Som nämnt i teoridelen anser Lundquist att det offentliga etoset bör genomsyra den offentliga förvaltningen och att alla delar av det ska uppfyllas. I styrningen som E-delegationen föreslår i de två utredningarna motiveras i de flesta fallen förslagen med värden som kan kopplas till ekonomivärdena i det offentliga etoset. De värden som förslagen motiveras med är sådan som effektivitet och kostnadsbesparingar. Ett exempel på det är de i SOU 2009:86 menar att automatiserade beslut anses kunna bidra till effektivitet och kostnadsbesparingar. Samverkan mellan myndigheter motiveras med att det kommer öka effektiviteten. De nämns väldigt sällan i utredningarna någonting alls om värden som tillhör de demokratiska värdena i det offentliga etoset. Det tyder på att den föreslagna styrningen främst har fokuserat på att uppfylla de ekonomiska värdena i det offentliga etoset. Det pekar på att den behovsdrivna förvaltningen utifrån den föreslagna styrningen inte är ett steg på vägen mot att uppfylla hela det offentliga etoset inom e-förvaltningen.

Den kritiken som Hood riktar mot NPM ifråga om att NPM bara gynnar eliten och glömmer universaliteten inom förvaltningen kan enligt oss, till viss del appliceras även på e-förvaltningen. E-delegationen menar att e-förvaltning blir en universell förvaltning som bidrar till öppenhet och enkelhet samt inkluderar alla medborgare. Dock kan det ifrågasättas ifall detta sker i praktiken. Har alla medborgare tillgång till de digitala verktyg som behövs för att nyttja e-förvaltningens tjänster? Å andra sidan skriver E-delegationen att e-inkludering är viktigt och något som bör arbetas med. I kommittédirektivet som ligger till grund för E-delegationens arbete skrivs det även att ett av deras uppdrag är att undersöka hur IT kan skapa möjligheter för förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd. E-förvaltningen kan vara ett sätt att se till att medborgare på landsbygden får lika stor möjlighet till att ta del av förvaltningen och dess tjänster som medborgare i större städer. Men samtidigt om allt mer av förvaltningen

kommer ske via e-förvaltning och digitala lösningar kan vissa medborgare utestängas. Exempelvis kan de sakna de färdigheter som krävs för att använda förvaltningens e-tjänster som kan bero på att de är äldre. Vi är av uppfattningen att e-förvaltning på sikt när digitala lösningar är en naturligt integrerad del av de allra flesta medborgares vardagsliv kommer att kunna bli den universella förvaltning E-delegationen vill se.

6 Slutsats

De slutsatser vi kommit fram till är att NPM till stor del tycks ligga till grund för den föreslagna styrningen av e-förvaltning. Det finns även tecken på att DEG ligger till grund för vissa aspekter av styrningen. Även om NPM verkar ligga till grund för den föreslagna styrningen kan det vara som Dunleavy et. al. menar att digitaliseringen av förvaltningen är "det nya NPM", det vill säga det som kommer efter NPM. Den föreslagna styrningen av e-förvaltningen kan vara steget efter NPM, trots att den har sina rötter i NPM.

Det mesta pekar på att den föreslagna styrningen av e-förvaltningen främst fokuserar på att uppfylla de ekonomiska värdena i det offentliga etoset. Den behovsdrivna förvaltningen är inte ett steg på vägen mot att uppfylla alla värdena i det offentliga etoset. Det beror på att den föreslagna sammantagna styrningen av e-förvaltning främst fokuserar på att uppfylla de ekonomiska värdena i det offentliga etoset.

6.1 Framtida forskning

Som nämnts tidigare i uppsatsen avslutade E-delegationen sitt arbete med att ta fram en strategi för Sveriges myndigheters arbete med e-förvaltning i juni 2015 när deras slutbetänkande kom. Vi anser att det kommer att behövas en utvärdering av om E-delegationens förslag använts och i såna fall vilka resultat och följder det har haft. Det hade i samband med det varit intressant att se om det krävs väsentliga ändringar inom den offentliga förvaltningen för att e-förvaltningen ska kunna bli den nya förvaltningstrenden inom svensk offentlig förvaltning.

Det de båda utredningarna kommer fram till är att samverkan krävs mellan de olika aktörerna inom e-förvaltningen. Det behövs mer forskning om samverkan inom e-förvaltning, då vi under uppsatsens gång märkte hur pass lite det finns forskat om just den här aspekten av e-förvaltning. Kanske måste förvaltningen ändra riktning från konkurrensbaserad förvaltning till en förvaltning som baseras på samverkan mellan myndigheter såväl som andra aktörer inom den offentliga förvaltningen. Är detta en möjlighet eller vad måste förändras inom förvaltningspolitiken för att det kan ske i praktiken? Vidare anser vi att det hade varit intressant med fortsatt forskning om vilken syn på medborgaren det finns inom strategier för e-förvaltning i Sverige. Men även om tjänstemannens roll förändras i och med e-förvaltning och därigenom om tjänsteman-medborgarrelationen förändras.

Som vi har skrivit tidigare har det sedan NPM introducerades uppkommit nya aktörer inom den svenska förvaltningen. Exempelvis inom vården finns det idag

flera företag som konkurrerar om kunderna. Men i och med förslagen i de två utredningarna förväntas företagen samarbeta med varandra såväl som med förvaltningen för att skapa en offentlig sektor som är tillgänglig för alla och erbjuder likadana tjänster. Frågan är ifall detta är något som företagen vill göra. Kan politiker kräva företagen att förlora en del av sin makt för att skapa en förvaltning som bygger på samverkan? Det hade varit intressant att se framtida forskning som berör sådana frågor.

7 Referenser

Primärmaterial

Betänkanden

SOU 2009:86. *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*. E-delegationens betänkande.

SOU 2013:75. *Organisering av framtidens e-förvaltning*. E-delegationens betänkande.

Kommittédirektiv

Dir. 2009:19. *Delegation för e-förvaltning*.

Dir. 2013:40. *Tilläggsdirektiv till Delegation för e-förvaltning*.

Sekundärmaterial

Litteratur

Agevall, Lena., 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: University Press.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik., 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1. uppl. Malmö: Liber

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam,, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (red.), 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Henman, Paul., 2010. *Governing electronically: e-government and the reconfiguration of public administration, policy and power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Lindberg, Kajsa., 2009. *Samverkan*. 1. uppl. Malmö: Liber

Lundquist, Lennart., 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart., 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert., 2011. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neoWeberian state*. 3., [completely rewritten] ed. Oxford: Oxford University Press

Widén, Pär, 2009 "Kvalitativ textanalys" i Fejes, Andreas & Robert Thornberg (red.) *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber, s. 136–153.

Elektroniska resurser

- Dunleavy, Patrick, Helen Margretts, Simon Bastow & Jane Tinkler., 2011. *Digital era governance [Elektronisk resurs]: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press. Tillgänglig: <http://www.oxfordscholarship.com/ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001/acprof-9780199296194> Hämtdatum: 2016-11-29
- Lundquist, Lennart. 2016. "Olika betydelser av ordet förvaltning" & "Förvaltningens funktioner" i *Nationalencyklopedin*. Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/förvaltning>. Hämtdatum: 2016-12-08.

Artiklar

- Blöndal, Jón R, 2005. "Market-type mechanisms and the provision of public services.", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, nr 1, s. 79-106.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Jansson, Gabriella, 2014. "More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration. ", *Journal of Information Technology & Politics*, vol 11, nr 3, s. 291308.
- Hood, Christopher, 1991. "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, nr 1, s. 3-19.
- Shaji, Joseph & Avdic, Anders, 2016. "Where do the Nordic Nations Strategies Take e-Government?", *Electronic Journal of e-Government*, vol 14, nr 1, s. 3-17.
- Sundberg, Leif, 2016. "Risk and Decision in Collaborative e-Government: An Objectives- Oriented Approach. ", *Electronic Journal of e-Government*, vol. 14, nr. 1, s. 36-47.
- Winblad, Ulrika, Anna Mankel & Fredrik Olsson, 2015. "Privatisering av välfärdstjänster: hur garanteras kvalitet i vård och omsorg?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 117, nr.4, s.531 – 554.