

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT16]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Therese Jakobsson

Handledare: Stig Montin

Examinator: Vicki Johansson

När det nödvändiga blir det önskvärda

*- En studie av relationen mellan teknik
och politik i e-förvaltningspolicys 2000-2012*

SAMMANDRAG

E-förvaltningen är beteckningen på de reformer som på ett eller annat sätt drar nytta av informationsteknik i sina interna och externa processer. Genom e-förvaltningens framväxt möter vi medborgare i allt större utsträckning den offentliga sektorn via digitala kanaler. Då konceptet e-förvaltning har kommit att bli en central del i förvaltningens utveckling har en rad forskare kommit att rikta uppmärksamhet mot bl.a. implementeringen av e-förvaltning och dess effekter. Mindre uppmärksamheter har emellertid riktats mot de idéer och föreställningar som "går in i" dessa projekt. Ambitionen med denna studie har därför varit att helt rikta fokus mot dessa idéer och föreställningar och på så vis kunna bidra med ökad förståelse för e-förvaltning som politikområde. Mer specifikt har detta gjorts genom att undersöka hur de – för e-förvaltningen centrala relationerna – mellan teknik och politik konstrueras i centrala policydokument under åren 2000-2012.

Den metod som har använts för att undersöka relationen mellan politik och teknik är diskursanalys vars huvudsakliga syfte är att ifrågasätta det som framträder som givet och självklart. Genom att använda en diskursanalytisk ansats har en förståelse kunnat nås om e-förvaltning som rör sig bortom det som vid första anblick tycks vara givet.

Resultaten visar att informationstekniken ömsom presenteras som något som självständigt driver samhällsutvecklingen framåt och ömsom som ett objekt som tydligt är underställd politikens vilja. Även när informationstekniken är underställd de politiska aktörernas vilja framställs den som om den innehar ett inneboende potential att åstadkomma allehanda förbättringar för förvaltningen och dess medborgare. Det som slutligen kan sägas känneteckna den konstruerade relationen mellan teknik och politik är att den präglas av snabbhet; Samhällsutvecklingen sker -genom teknikens utveckling - snabbt och dramatiskt och snabbhet är också något som ska präglade den, genom IT, förnyade interaktionen mellan förvaltning och medborgare.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	1
Syfte och frågeställningar	2
Disposition	3
2. E-FÖRVALTNING: FORSKNINGSFÄLT & BEGREPP.....	4
E-förvaltning som forskningsfält	4
E-förvaltning som begrepp & koncept	7
IT eller IKT?	8
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	9
Socialkonstruktivism	9
Diskursanalys	10
Kritisk policyanalys	11
4. METOD & EMPIRI.....	15
Urval	15
Tolkning av materialet	17
Analysredskap	19
Sammanfattning & diskussion	19
5. ANALYS.....	23
Period 1: Tidigt 2000-tal	23
IT som motor	23
IT som redskap	27
...för att främja demokratin	29
...för att effektivisera	32
Sammanfattning period 1	35
Period 2: Sent 2000-tal till tidigt 2010-tal	36
IT som motor	36
IT som redskap	38
Sammanfattning period 2	42

6. JÄMFÖRELSE, DISKUSSION OCH UTBLICK.....	43
IT som motor i samhällsutvecklingen	43
IT som redskap i politikens tjänst	44
Vissa skillnader i retoriken	45
Retoriken inom forskningsfältet	47
Oavsett retorik: IT som ett rationaliseringsinstrument	48
7. SAMMANFATTNING & SLUTSATSER.....	50
Relationen mellan teknik oh politik	50
IT, dess implicita effekter & potential	52
Relationer präglade av snabbhet	53
REFERENSLISTA	55

FIGUR- OCH TABELLFÖRTECKNING

Figur 1. (s. 7): E-förvaltning

Figur 2. (s. 21): Tolkningsprocessen

Tabell 1. (s. 36): Centrala teman, period 1

Tabell 2. (s. 42): Centrala teman, period 2

1. INLEDNING

Bureacracy is no longer what it once was. The term conjures up mental visions of massive buildings in which large group of men - bureaucrats are, without exception men - encumbered by stacks of files frown heavily into duplicates and triplicates of important reports embellished with impressive looking signatures.[---]Today, a more true-to-life vision of the term "bureacracy" would be a room filled with softly humming servers, dotted here and there with a system manager behind a screen (Bovens & Zouridis 2002, s. 175f)

Sedan slutet på 1990-talet har ett politiskt reformarbete pågått i syfte att sätta "e" framför den svenska förvaltningsmodellen. Genom att integrera ny teknik i förvaltningens processer ska denna så kallade elektroniska förvaltning – där medborgarna i allt högre utsträckning möter den offentliga via digitala kanaler – bli verklighet. I vissa avseenden är vi redan där. Skattedeklaration, flyttanmälan och ansökan om studiemedel är alla exempel på tjänster som vare sig kräver fysiska möten eller turer till brevlådan. Detta är förstås bara några exempel och från politikens sida är ambitionen högre än så: målet är att *all* vår kontakt med den offentliga sektorn inom en snar framtid primärt ska ske via digitala plattformar (SOU 2015:66, 12). Det kommer därmed – givet att politiken får som den vill – i allt lägre utsträckning vara närbyråkrater som utgör den offentliga förvaltningens "ansikte utåt" och istället kommer det att vara hemsidor och digitala tjänster som svarar för den huvudsakliga interaktionen med medborgarna.

I och med framväxten av e-förvaltning i Sverige såväl som på den internationella arenan har en rad forskare kommit att ägna allt mer uppmärksamhet åt e-förvaltning (eller e-government), dess potential och dess effekter. Under de senaste decennierna har forskare bland annat undersökt framgångsfaktorer i implementeringen av e-förvaltning (Moon 2002; Layne och Lee 2001; Ramon Gil-Garcia & Pardo 2005), vad som krävs för att få medborgarna att använda digitala tjänster och kanaler (Hung, Chang & Yu 2006; Bélanger & Carter 2008) och vilka effekter som implementeringen av e-förvaltningen har på exempelvis medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen (Welch, Hinnant & Moon 2005; Morgeson, vanAmburg & Mithas 2010; West 2004).

Litet utrymme har emellertid ägnats åt att undersöka idéer och antaganden som ligger till grund för de reformer som kan sammanfattas under konceptet e-förvaltning. Digitaliseringsreformerna beskrivs oftast som nästintill apolitiska eller rent tekniska och därmed avskurna från idéer, ideologier och värden.

Tekniken kan emellertid inte betraktas som någonting utanför eller avskilt från den kontext inom vilken den befinner sig. Tekniken äger förstås inga naturgivna eller inneboende värden, men den kommer i interaktion med politiska och sociala processer att beklädas med värden och potential. Genom dessa interaktioner och processer kommer relationer också att konstrueras mellan det politiska och det tekniska.

En allmän kritik som riktats mot den samhällsvetenskapliga och den teknologiska forskningen är att den förra tenderar att ignorera tekniken och den senare tenderar att ignorera politiken. Mot bakgrund av detta tycks det väl motiverat att undersöka hur tekniken görs till politik och på så vis sammanfoga de båda forskningsområdena. På så vis tas ett steg tillbaka från e-förvaltningens implementering och effekter och fokus riktas istället mot de idéer och föreställningar om politik, teknik och samhälle som gör dessa digitaliseringsprojekt möjliga och önskvärda.

Genom att rikta fokus mot de föreställningar som "går in i" e-förvaltningsprojekten har studien sin utgångspunkt i policyprocessens absoluta början, dvs. det stadium där politiken formuleras. Studien följer därmed en väl upptrampad stig som söker förståelse för hur politik skapas, motiveras och legitimeras. Enligt den traditionella synen föregås det politiska skapandet av ett i samhället identifierat problem. Dessa problem adresseras därefter av politiska makthavare med mer eller mindre fritt handlingsutrymme. Även om denna syn på politikens utformande har kommit att kritiseras är den alltså styrande för hur vi ser på politik, makt och samhällsproblem. I denna studie sökes emellertid en förståelse för politikområdet e-förvaltning som rör sig bortom denna linjära och rationella syn på hur politik blir till.

Detta görs genom att rikta fokus mot hur relationen mellan teknik och politik konstrueras i centrala politiska utsagor från slutet av 1990-talet fram till idag, vilket är den period då e-förvaltning har kommit att bli ett viktigt inslag i den svenska IT-och förvaltningspolitiken.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med studien är att bidra till en ökad förståelse för e-förvaltning som politikområde. Mer specifikt görs detta genom att undersöka hur relationen mellan teknik och politik konstrueras i centrala policydokument under perioden 2000-2012. Syftet uppnås genom att besvara följande frågeställningar:

- *Hur konstrueras informationsteknikens roll i förhållande till politiken? Vilken potential tilldelas informationstekniken? Vilka explicita och implicita effekter önskas uppnås genom att integrera informationsteknik i förvaltningens processer?*
- *Hur konstrueras politikens roll i förhållande till informationstekniken?*

Disposition

Studien inleds med en introduktion till e-förvaltning som forskningsfält och begrepp. Därefter presenteras de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för undersökningen och vad dessa har för betydelse för studiet av politik och policy. Detta åtföljs av en genomgång av den metod och empiri som används i studien. Därefter följer analysen av de dokument som valts ut som undersökningsmaterial, åtföljt av en diskussion och jämförelse av det som analysen visat. Slutligen presenteras en sammanfattning och slutsatser med återkoppling till det syfte och de frågeställningar som ligger till grund för denna studie.

2. E-FÖRVALTNING: FORSKNINGSFÄLT & BEGREPP

Denna studie har sin grund i en socialkonstruktivistisk syn på verkligheten och den kunskap vi kan nå om den. Utan att föregå nästkommande kapitel kan detta i korthet sägas innebära att verkligheten – så som vi förstår och uppfattar den – är socialt konstruerad och att vi därför aldrig kan nå någon "sann" eller "riktig" kunskap om den bortom våra föreställningar.

Med en sådan syn på kunskap hamnar du i något av ett dilemma då du förväntas återge dragen hos det forskningsfält inom vilket din studie befinner sig. Att i sedvanlig ordning porträttera en bild av den kunskap som hittills inhämtats om e-förvaltning och teknikens roll blir uppenbart problematisk. Den socialkonstruktivistiska utgångspunkten är ju att vi aldrig kan nå någon sann eller riktig kunskap om den värld vi befinner oss i. Den forskning som hittills bedrivits kan betraktas som delar av en och samma berättelse, berättelsen om e-förvaltning. Som delar av samma berättelse hade de lika gärna kunnat inkluderas som empiriskt underlag varvid det blir svårt att motivera varför vissa berättelser om e-förvaltning ska klassificeras som *forskning* och därmed befintlig kunskap och andra *undersökningsmaterial* utifrån vilka kunskap ska utvinnas.

Denna introduktion till forskningsfältet kommer därför att vara medvetet översiktlig. Istället kommer jag att återkoppla till denna typ av litteratur kring e-förvaltning i uppsatsens analysdel och föra en diskussion mellan dessa tidigare berättelser och den berättelse som blir en produkt av denna studie. För förståelsens skull och för att kunna motivera den kunskapslucka som adresseras av denna studie krävs emellertid en kortare genomgång av tidigare studier och deras fokus.

E-förvaltning som forskningsfält

Forskning om teknikens roll i samhälle, politik och förvaltning är långt ifrån ett nytt forskningsfält. Vid olika tidpunkter i historien har olika typer av teknik utpekats som sin tids samhällsomvälvande kraft. Sedan industrialismens början med dess ångmaskin, spinnmaskin och vävstol har en lång rad tekniska innovationer kommit att revolutionera vårt sätt att leva och se på världen. I dagens samhälle är det informationstekniken som ges den centrala positionen i samhällsutvecklingen (Sundquist 2002, s. 5).

Medan forskning om teknik i allmänhet är ett sedan länge etablerat ämne är forskning om just e-förvaltning ett relativt nytt forskningsområde som i huvudsak vuxit fram under de senaste två decennierna. Den amerikanska förvaltningsforskaren Jane Fountain (2001) betraktas som en av de första att teoretisera kring ämnet e-förvaltning. I Fountans verk diskuteras sambandet mellan informationsteknikens utveckling och den institutionella förändringen i en amerikansk kontext. Sedan dess har en uppsjö av artiklar och böcker kommit att behandla ämnet e-förvaltning på olika sätt och idag finns vetenskapliga tidskrifter som helt tillägnas e-förvaltningens och dess framväxt.¹

Forskningsfältet kring e-förvaltning har ofta sin utgångspunkt i det ständigt sjunkande förtroendet för politik och de offentliga institutionerna som präglar många av de västerländska demokratierna (Tolbert & Mossberger 2006; West 2004; Welch, Hinnant & Moon 2005; Carter & Bélanger 2005 m.fl). Införandet av e-förvaltning ges ofta potential att i olika avseenden stärka det medborgarlaga förtroendet för det politiska systemet (Heeks & Bailur 2007; Welch, Hinnant & Moon 2005; Morgeson, VanAmburg & Mithas 2010; West 2004; Tolbert & Mossberger 2006). Utöver att undersöka e-förvaltningens effekter på medborgarnas förtroende har studier också ägnats åt att undersöka vilka faktorer som är centrala för att göra medborgarna villiga att använda de offentliga e-tjänsterna (Carter & Bélanger 2005; Belangér & Carter 2008; Hung, Chang & Yu 2006) samt hur e-förvaltning bäst implementeras inom den offentliga förvaltningen (Lee & Layne 2001).

Forskningsfältet har kommit att kritiseras på flera punkter. Den huvudsakliga kritiken lyder att den forskning som har sin hemvist inom informatik tenderar att ignorera den politiska och samhällsliga kontexten samt att huvudfrågan inom samhällsvetenskaperna tenderar att ignorera tekniken (Persson & Goldkuhl 2010, s. 46). En annan kritik är att forskningsfältet har riktat ett alltför ensidigt fokus mot den offentliga förvaltningens output-sida och följaktligen bortsett från att granska de politiska idéer som "går in i" digitaliseringsprojekten (Yildis 2009).

Därmed inte sagt att forskning med fokus riktad mot de politiska idéerna helt lyser med sin frånvaro. I den svenska kontexten har flera forskare behandlat de politiska visionerna kring e-förvaltning. Fokus har emellertid legat på hur nationella visioner översätts till

¹ Se t.ex. "Journal of e-government"

lokala handlingsplaner (se t.ex. Andréasson 2015; Giritli-Nygren 2009; Åström 2005) och behandlingen av själva visionerna primärt har varit av beskrivande karaktär och inte kritiskt granskande. Någon jämförelse av den tidsperiod som denna studie innefattar har inte heller gjorts.

Författarna till ovan nämnda studier har också påtalat ett behov om en mer kritiskt inriktad forskning som rör sig bortom e-förvaltningens potential och effekter (Wihlborg 2000; Åström 2005; Giritli-Nygren 2009). Eftersom e-förvaltningsprojekten förväntas beröra centrala relationer mellan stat och medborgare är det viktigt att dessa projekt granskas ur ett kritiskt perspektiv.

Ambitionen med denna studie är därför att helt rikta fokus mot de idéer och föreställningar om teknik och politik som gör e-förvaltningsprojekten möjliga och önskvärda. Den huvudsakliga utgångspunkten är att genom ett socialkonstruktivistiskt och diskursanalytiskt angreppssätt *beskriva* och skapa *förståelse* för svenska nationella e-förvaltningspolicys under den undersökta perioden. Den tredjeutgångspunkten är att *kritiskt granska* dessa policys. Studien har därmed sin hemvist i en tradition som inte enbart vill belysa "vad som är" utan också vill problematisera sina resultat.

Diskursanalysen har dock inom vissa riktningar en ambition att inte bara problematisera sina resultat utan att även komma med förbättringsförslag (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 70f). En sådan normativ ambition har inte denna studie. Alla studier - och så även denna - vilar förvisso på en viss förförståelse och en viss värdegrund. Att ta steget från denna värdegrund till att vara uttalat normerande i bemärkelsen att också vilja förändra det som resultaten visar är emellertid ett långt steg. Eftersom utgångspunkten också är att denna studie endast kommer att ge *en* version av verkligheten som inte är bättre eller mer riktig än någon annan (även om också diskursanalytiker medger att bättre eller sämre studier av verkligheten finns) blir en normerande utgångspunkt också problematisk. Den kritiska utgångspunkten ska förstås som underordnad beskrivningen och förståelsen; Genom att vända och vrida på materialet kan de utsagor som ryms däri tydliggöras och förståelsen på så vis öka. Det är detta som utgör betydelsen av den kritiska ansatsen, att destabilisera det som tycks vara självklart.

E-förvaltning som begrepp & koncept

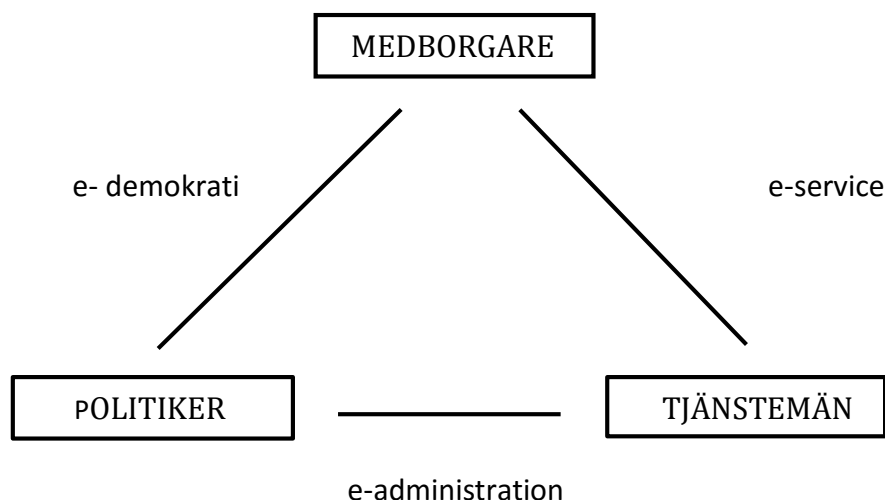
Någon entydig definition av begreppet e-förvaltning finns egentligen inte, men kan i korthet sägas utgöra den övergripande beteckningen på de reforminitiativ vars syfte är att med hjälp av informationsteknik utveckla den offentliga förvaltningen (Giritli-Nygren 2009, s. 5; Jansson 2013, s. 8). Från politikens sida definieras e-förvaltning som följande:

E-förvaltning är verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser (Regeringskansliet 2008, s. 4)

E-förvaltning kan således utgöras av en mängd olika utvecklingsprocesser med den gemensamma nämnaren att de drar nytta av informations- och kommunikationsteknik. För att bringa mer klarhet i begreppet kan en analytisk åtskillnad emellertid göras mellan e-demokrati, e-service och e-administration (Giritli-Nygren 2009, s. 6; Jansson 2013, s. 8). E-demokrati handlar om att utveckla digitala kanaler för politisk representation och kommunikation. E-tjänster handlar om att genom informationsteknologi underlätta den externa kontakten med medborgare genom information och tjänster och e-administration handlar om att utveckla interna administrativa processer.

Figur 1. E-förvaltning

(efter Jansson 2013, s. 17) modifierad



I denna studie kommer fokus ligga vid att granska de policys – eller delar av policys – som berör relationen mellan förvaltningen och dess medborgare (e-service och e-demokrati). Den del av e-förvaltningsprojektet som handlar om att med hjälp av IT utveckla förvaltningsinterna processer kommer därför att exkluderas. Om vi ska tala om centrala relationer i samhället bör den mellan politik/förvaltning och dess medborgare ses som en av de absolut mest centrala. Detta, tillsammans med uppenbara tidsmässiga begränsningar, utgör den huvudsakliga motiveringen till varför e-administration inte inkluderas som studieobjekt.

IT eller IKT?

Eftersom fokus för denna studie är att undersöka hur relationen mellan teknik och politik konstrueras samt undersöka vilka potential tekniken tillskrivs är den exakta definitionen av IT av mindre betydelse.

Det som kan poängteras är att det idag omväxlande talas om IT och IKT. Medan den första förkortningen står för informationsteknik/informationsteknologi står den andra för informations- och kommunikationsteknik. De används i stort sett synonymt, men genom införandet av "K" betonas också att tekniken också används för kommunikation. I denna studie används enbart begreppet IT för att beteckna både informations- och kommunikationsteknik, främst då detta är det vanligare förekommande begreppet i det undersökta materialet.

3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Vid alla vetenskapliga studier är det en självklarhet att det som studeras alltid fångas ur ett speciellt perspektiv, eller med specifika glasögon om man så vill. Syftet med detta kapitel är att redogöra för det vetenskapsteoretiska perspektiv som ligger till grund för denna studie.

Denna studie är i grunden en policyanalys och det angreppssätt som används för att studera policyerna är diskursanalytiskt inspirerat. Diskursanalysen vilar i sin tur på en socialkonstruktivistisk grund och detta är därför också den vetenskapsteoretiska grunden för denna studie. Syftet med kapitlet är att kort redogöra för socialkonstruktivismens centrala tankar och sedan diskutera vad dessa tankar innebär för studiet av policys.

Socialkonstruktivism

Den socialkonstruktivistiska utgångspunkten är att verkligheten, så som vi uppfattar den, är socialt konstruerad (Berger & Luckman 1966/2011, s. 17). Härlett ur denna utgångspunkt presenterar Vivien Burr (1995, s. 2ff) fyra grundantaganden som kan sägas vara gemensamma för socialkonstruktivismen som likt andra begrepp är ett tämligen spretigt sådant och som också saknar en enhetlig vetenskapsgrund.

Det första grundantagandet vilar på ett kritiskt förhållningssätt till förgivettagen kunskap. Med utgångspunkten att verkligheten är socialt konstruerad och att det följaktligen inte finns någon objektiv värld "där ute" kan vi inte heller nå någon "sann" eller "riktig" kunskap om den. Verkligheten, och kunskapen om densamma, görs istället tillgänglig till oss via kategorier och definitioner genom vilka våra föreställningar om världens beskaffenhet sorteras och konstrueras (Burr 1995, s. 2ff).

Det andra grundantagandet är att vår syn på omvärlden är historiskt och kulturellt präglad. Hur vi förstår världen är avhängigt såväl vår historia som den kultur som vi befinner oss i. De kategorier vi skapar är därmed produkter av denna historia och kultur.

Det tredje antagandet är att kunskap upprätthålls genom sociala processer. Snarare än anta att vår kunskap om världen härrör ur en hos världen inneboende natur ses

förståelsen av världen som något som skapas genom social interaktion människor emellan (Burr 1995, s. 2ff).

Det sista antagandet betonar sambandet mellan kunskap och social handling. De kategorier vi skapar och omskapar påverkar också vårt sätt att agera. Medan vissa handlingar och vissa beteenden i en viss tidpunkt ses som naturliga och logiska blir de i andra handlingar otänkbara eller till och med förbjudna (Burr 1995, s. 2ff).

Att den socialkonstruktivistiska utgångspunkten är att vår förståelse av verkligheten är socialt konstruerad ska inte förstås som att det inte finns en verklighet där ute. Verkligheten finns, vi kan bara inte nå någon kunskap om den bortom våra föreställningar. Stenen – för att ta ett exempel – existerar i verkligheten, men den innehar inte någon inneboende essens. Vilka karaktäristika och vilken mening som stenen tillskrivs är inte avhängigt några hos stenen inneboende egenskaper utan är en produkt av den tid och kontext inom vilken stenen befinner sig. Hur vi såg på stenen, dess primära egenskaper och funktion under stenåldern är förmodligen inte detsamma som hur vi generellt sett ser på stenen idag.

En viktig poäng att ta med sig från socialkonstruktivismen är att den konstruerade verkligheten kan se ut på många olika sätt och att den inte är en gång för alla given. Olika sammanhang med olika individer kommer att skapa olika konstruktioner och därmed olika förståelser av verkligheten. En annan viktig poäng är den centrala roll som språket tilldelas i konstruktionen av verkligheten. Eftersom verkligheten konstrueras via sociala processer – och språket är vårt främsta kommunikationsmedel – blir språkliga utsagor också det viktigaste studieobjektet. Som följd av språkets särställning rymmer språket också makt, dvs. makten att konstruera specifika versioner av verkligheten. Dessa konstruktioner har också politiska implikationer då de verkar styrande för vilka politiska handlingar som är tänkbara, möjliga och önskvärda och vilka som inte blir det.

Diskursanalys

Diskursanalys är ett samlingsbegrepp för såväl teoretiska utgångspunkter som praktiska tillvägagångssätt (Boréus & Bergström 2012, s. 353). Det bör först nämnas att diskursanalysen i denna studie kommer att behandlas som konkreta tillvägagångssätt (metod) snarare än som teori. De teoretiska utgångspunkterna är emellertid diskursanalytiskt inspirerade och diskursbegreppet är också centralt i studien. Jag kommer därför att redogöra för några gemensamma drag hos diskursanalysens teoretiska antaganden.

Diskursanalytisk forskning utgår i regel från frågeställningar som ifrågasätter givna antaganden. Eftersom det är genom sociala processer som vår verklighetsuppfattning konstrueras sätts språket i fokus för den diskursanalytiska metoden. Diskursanalysen tar därmed bestämt avstånd från utgångspunkter där språket anses tillhandahålla en sann och riktig representation av verkligheten. Språket har såväl konstituerade som konstituerande egenskaper; Språket är dels format av en specifik kontext och tid, men dels är också formande för hur vi begripliggör den kontext och tid vi lever i (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 11f).

Eftersom språket utgör det medium genom vilket vi kommunicerar måste det finnas gemensamma föreställningar om vad som utgör språkets och ordens innebörd, annars skulle vi inte förstå varandra. En central utgångspunkt är därmed att det måste finnas övergripande regelverk - diskurser - som reglerar den språkliga kommunikationen och på så vis gör den begriplig (Börjesson 2003, s. 70f). Diskurser verkar därmed som gränssättare för hur vi förstår den värld vi lever i och vilka tankar, handlingar och beteenden som görs självklara genom denna specifika förståelse. Den diskursanalytiska forskningens ärende är att ifrågasätta dessa självklarheter (Börjesson 2003, s. 19).

Diskursanalysens ärende är däremot inte att försöka nå "bakom" de diskurser och antaganden som framträder genom språkliga utsagor eller att söka svar på hur saker och ting *verkligen* är. Den epistemologiska utgångspunkten är att en sådan kunskap aldrig kan nås. Diskursanalysen handlar därför inte om att sortera de språkliga utsagorna i vad som är riktigt respektive felaktigt utan om att undersöka vilka underliggande antaganden som gör utsagorna möjliga och rimliga (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 28).

Kritisk policyanalys

Den socialkonstruktivistiska och diskursanalytiska synen på verklighet, kunskap och språk medför också implikationer för hur vi förstår det politiska utformandet och den makt som ryms däri. Därför medför den socialkonstruktivistiska utgångspunkten också annorlunda angreppssätt vid studier av policyprocessen. Detta sätt att studera policys ges här beteckningen kritisk policyanalys.

Policyskapandet har traditionellt sett porträtterats och studerats som en linjär, rationellt och stundtals rent teknisk aktivitet. Policys funktion är att adressera verkliga och dokumenterade problem "där ute" i samhället och policyskaparnas funktion är att formulera de bästa lösningarna på dessa problem. Dessa problem och åtgärder har, enligt detta synsätt, objektiva egenskaper som är såväl uppenbara som okontroversiella (Peters 2001, s. 552).

Genom "the argumentative turn" kom detta synsätt på policyanalysen och studiet av densamma att kraftigt ifrågasättas. Konceptet introducerades av Frank Fischer och John Forrester (1993) och samlar en rad angreppssätt med den gemensamma nämnaren att de delar en syn på språk, idéer, social mening, retorik och värden som avgörande komponenter i såväl policyskapandet som studiet av detsamma.

"As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process." (Majone 1989 s.1, refererad i Fisher & Forrester 1992, s.2)

Denna vändning (inspirerad av humanioravetenskapernas "språkliga vändning") innebar en rörelse bort från den teknokratiska synen på policyprocessen och de positivistiska angreppssätt som hade dominerat policyanalysen (Fischer & Frank 1993, s. 5f). Istället förespråkades ett socialkonstruktivistiskt (eller post-empiriskt) angreppssätt till studiet av policyprocessen (Fischer 2003, s. 21).

Även om tidigare angreppssätt hade inkluderat idéer, ideologier eller andra tankekonstruktioner (diskurser var det sällan tal om) i policyanalysen tenderade dessa att integreras i den rationella policymodellen. Dessa tankekonstruktioner har då integrerats i rational choice-inspirerade tankemodeller där de betraktas som ett av många medel som aktörerna kan använda för att uppnå specifika och förutbestämda mål

(Fischer 2003, s. 22). Genom att på detta sätt behandla idéer och föreställningar som variabler jämte andra i en rationell modell förbises idéerna och diskursernas konstituerande (eller formande) egenskaper. Diskurser och idéer kan inte ses som underställda aktörernas vilja, istället ska de ses som medskapare av de politiska aktörernas vilja och därmed också avgörande deras handlingar. Det är genom de samhällseliga diskurserna som de politiska handlingarna tilldelas mening (Fischer 2003, s. 23).

Detta sätt att se på politik har vidareutvecklats av andra. Den fortsatta framställningen är inspirerad av Carol Bacchis (2009) syn på policyprocessen och studiet av densamma. Bacchis utgångspunkter sammanfattas här i tre centrala utgångspunkter som alla tar avstånd från det traditionella sättet att se på och studera policyprocessen.

För det första vänder sig Bacchi mot utgångspunkten att det finns verkliga "problem" där ute i samhället och att det är policyns uppgift att åtgärda dem. En central utgångspunkt är att dessa problem, i viss utsträckning, är socialt konstruerade. Att utpeka något som ett problem bidrar till att det utpekade tillståndet konstrueras på ett särskilt sätt vilket också kommer att styra hur vi förstår och upplever tillståndet. Med denna konstruktion följer också en specifik förståelse av problemet. Det är därmed förståelsen och föreställningarna kring detta problem som styr politikens utformning snarare än det faktiska tillståndet i sig (Bacchi 2009, s. x).

För det andra så åtföljs Bacchis angreppssätt också av en annan syn på de politiska aktörernas roll och betydelse i policyprocessen. Aktörerna bör inte betraktas som autonoma subjekt som inom vissa ramar (t.ex. organisatoriska eller ekonomiska) ges fritt handlingsutrymme. Genom att snarare se politiken som en produkt av de diskurser som verkar i samhället blir det mer eller mindre irrelevant att tala om policys som en produkt av vare sig vertikala eller horisontella processer där aktörer påverkar varandra i olika riktningar. Snarare än dessa strukturer är det de samhällseliga diskurserna som verkar begränsande för handlingsutrymmet (Bacchi 2009, s. xf).

För det tredje innebär detta angreppssätt en annan ingång till maktbegreppet. Traditionellt sett har makt setts som något som utövas mot en aktör eller en grupp aktörer mot andra genom exempelvis utestängning från maktens rum eller via manipulation och övertalning. Makt har förståtts som att antingen tvinga någon att göra något de inte

önskar göra eller hindra dem från att göra något de vill göra. I en sådan förståelse av makt så framträder individerna som oberoende eller separata från den makt de utövar. I det socialkonstruktivistiska perspektivet är makten skapande snarare än fastlagd och innehavd i bemärkelsen att den formar våra föreställningar om samhället och vår roll i det. Att studera makt handlar därmed i högre uträkning om att studera *vad* som sägs än *vem* som säger det (Bacchi 2009, s. 26f).

Sammanfattning

Den centrala utgångspunkten för denna studie är att det sätt som vi förstår och gör världen begriplig är socialt konstruerat och att vi därför inte kan nå någon objektiv kunskap om världen bortom våra föreställningars gränser. Dessa föreställningar skapas i sin tur via sociala processer vilket gör att språket tilldelas konstituerande egenskaper. Eftersom språket formar vår förståelse om verkligheten ryms också makt i språkanvändningen. Diskurserna är de övergripande regelverk som reglerar språket och sätter därmed gränser för det tänkbara, möjliga och önskvärda.

Vare sig politik eller teknik ska förstås som något vid sidan av språket utan som något som tilldelas mening genom just språkanvändningen. Att studera politik innebär därmed att studera språk och att studera makt blir att studera de antaganden (eller diskurser) som styr dessa språkliga utsagors innehåll.

4. METOD & EMPIRI

Den diskursanalytiska metoden kräver förstås mer än socialkonstruktivistiska antaganden om verklighetens beskaffenhet och vilken typ av kunskap vi kan få - eller inte få - om den. Att det socialkonstruktivistiska antagandet är att någon sann och riktig kunskap aldrig kan nås innebär inte att analyser av verkligheten kan ske vind för våg eller utan konkreta angreppssätt. Snarare ställer diskursanalysen särskilt hårda krav på transparens i hur tolkningsförfarandet går till (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 123).

Syftet med detta kapitel är därför att presentera de frågor och redskap som har använts för att tolka de politiska utsagor som är denna studies undersökningsmaterial. Innan detta redogörs presenteras emellertid det urval som föregick tolkningsprocessen.

Urval

Denna studie började, likt många andra dessförinnan, i ett hopplöst ambitiöst projekt där i princip alla politiska texter som på ett eller annat sätt berörde e-förvaltning skulle ingå. Eftersom just de politiska texterna är fokus för denna undersökning tycktes riksdagens sökfunktion vara rätt plats att påbörja insamlingen. En första sökning på "e-förvaltning" och "elektronisk förvaltning" mellan åren 2000-2016 ger dryga 700 träffar vilket förstås är ett alltför stort urval. Därför påbörjades ett arbete med att göra en rad olika avgränsningar i syfte att nå ett hanterbart material. En första avgränsning gjordes därför till att enbart inkludera material producerat av regeringen; Motioner, interpellationer, protokoll osv. sorterades därmed bort. Enligt traditionell policyanalys hade detta kunnat motiveras med att är hos regeringen som maktutövande aktörerna - policyskaparna - har sitt säte.

Även om maktbegreppet hos det socialkonstruktivistiska angreppssättet inte ses som något som innehas och utövas av aktörer så kan regeringsproducerade dokument – som språkliga utsagor – ses som den plats där diskurserna omsätts till konkreta handlingsförslag. Motioner och andra dokument kan i någon mån ses som led i en policyprocess, men leder inte på samma uppenbara sätt till formulerade åtgärder. Kvar fanns därmed regeringens olika former av dokument. Sökningen utökades också till att

inkludera andra närliggande begrepp i form av "e-service", "e-demokrati" och "digitalisering".²

Efter denna avgränsning återstod omkring dryga 250 sökträffar kvar i riksdagens sökfunktion. Även denna mängd dokument hade förstås varit en hopplös uppgift att grundligt analysera. Därför påbörjades en jakt på de dokument som kunde betraktas som centrala policydokument och därmed särskilt styrande för utvecklingen av e-förvaltning. I de 250 dokumenten gjordes sökningar efter ordet "elektronisk" som utöver "IT" bör betraktas som e-förvaltningens mest centrala begrepp. Jag kunde därefter sortera bort en mängd dokument som i grunden inte handlade om e-förvaltning utan elektronisk-någonting-annat. Dokument som endast nämnde den elektroniska förvaltningen i förbifarten sorterades också bort då dessa inte kunde betraktas som centrala policydokument.

Eftersom en avgränsning redan hade gjorts att endast fokusera på e-service och e-demokrati sorterades även dokument bort som i huvudsak hanterade interna förvaltningsprocesser, dvs. e-administration. Efter denna process kvarstod omkring 40 dokument där e-förvaltning utgjorde en central del av dokumentens innehåll. Till dessa tillfogades också regeringens samtliga budgetpropositioner för att försäkra att inte några viktiga regeringsdokument hade missats i sökningen. Allt som allt återstod då 56 dokument, inklusive budgetpropositionerna.

Bland dessa dokument valdes sju dokument ut som de mest centrala. Dessa var dokument som hade som uttalat syfte att fastlägga inriktningen för den fortsatta e-förvaltningspolitiken. Det fanns också en tydlig policyöverföring mellan de utvalda dokumenten och de som sedermera kom att sorteras bort; De bortvalda dokumenten tenderade att citera och hänvisa till de dokument som kom att väljas ut.

Det hade förstås varit önskvärt att inkludera även dessa och undersöka eventuella skillnader i hur "ursprungsdokument" översattes i efterkommande dokument. Diskursanalysen kräver emellertid noggrann genomläsning (och en rad omläsningar) innan tolkningsarbetet kan påbörja. Av uppenbara tidsmässiga begränsningar fanns inte

² Samtliga sökord som inkluderades var: "e-förvaltning", "elektronisk förvaltning", "e-service", "elektronisk service", "e-demokrati", "elektronisk demokrati", "digitalisera" och "digitalisering"

möjlighet att göra en sådan genomläsning av samtliga dokument då dessa utgjorde över 1000 sidor text.

De dokument som efter avgränsningar och urval slutligen valdes var följande:

- 1) *En förvaltning i demokratis tjänst - ett handlingsprogram* (Regeringskansliet 2000)
- 2) *"Ett informationssamhälle för alla"* (prop. 1999/2000:86)
- 3) *Den förvaltningspolitiska skrivelsen* (Skr. 2000/01:151)
- 4) *"Handlingsplan för eFörvaltning - Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig sektor"* (Regeringskansliet 2008)
- 5) *"Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt"* (prop. 2009/10:175)
- 6) *"It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige"* (Regeringskansliet 2011)
- 7) *"Med medborgaren i centrum - Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning"* (Regeringskansliet 2012)

Avgränsningarna och urvalet innebär förstås också en avgränsning av politiken och de diskurser den styrs av. Politiska idéer existerar inte heller i ett vakuum (Hacking, s. 24). De diskurser som styr talet om e-förvaltning och relationen mellan teknik och politik existerar förstås inte enbart i den politiska sfären – eller bakom de väggar som omgärdar regeringskansliet – utan även i akademien, i massmedia och på andra platser i samhället. Denna studie är emellertid i grunden en policyanalys. Även om det hade varit önskvärt att se hur utsagor från andra platser översätts till politisk handling så är den politiska sfären den mest naturliga platsen att studera policys, även om detta också medför en snävare bild av de antaganden som styr politikens utformning.

Tolkning av materialet

Som med många andra kvalitativa forskningsmetoder finns ingen klar och tydlig mall för hur du ska gå till väga i analysförfarandet. Så gäller även för diskursanalysen som innefattar en rad - mer eller mindre olika - sätt att tolka och strukturera sitt material.

I detta fall har en rad olika tolkningar, omtolkningar och sätt att strukturera materialet föregått den slutgiltiga versionen. Den initiala tanken var att återge policyprocessen i

kronologisk ordning för att se om någon succesiv förändring skett i policyernas innehåll, vilket inte visade sig vara ett hållbart koncept; materialet skulle blivit alltför "torrt" redovisat och präglad av en rad upprepningar då vissa idéer tenderade att ständigt återkomma i dokumenten.

Efter denna inledande kronologiska tolkning av policyprocessen gjordes en uppdelning i två perioder då det efter 2006 skedde en viss förskjutning i sättet att tala om e-förvaltning. För att tydliggöra dessa skillnader presenteras därför dessa två perioder separat. Den första perioden innefattar de policydokument som är från tidigt 2000-tal och den andra perioden innefattar policydokument från sent 2000-tal och tidigt 2010-tal.

Utsagorna från respektive period omsorterades sedan genom att ställa fyra övergripande frågor till materialet och sortera dess innehåll därefter. Dessa fyra grundfrågor är till synes enkla, men ger sammantaget en god bild av vilka underliggande antaganden som policyerna grundas på. Dessa till materialet ställda frågor bygger på att lokalisera de explicita och implicita problem, orsaker, lösningar och önskvärda tillstånd som policyerna baseras på (jmf. Bacchi 2009).

Själva presentationen av materialet sker sedan genom en uppdelning av återkommande, centrala och intressanta teman som framträtt genom sorteringen av materialet. Att presentera sin studie och sitt resultat, oavsett om den har en positivistisk eller socialkonstruktivistisk ingång, handlar alltid om att berätta en berättelse om verkligheten och att motivera varför just denna berättelse är värd att ta del av, eller som konstateras av Mats Börjesson (2003, s. 22) på tal om det diskursanalytiska berättandet:

“[V]ärlden och dess diskurser framträder inte av sig självt - något behöver göras av forskaren själv, forskaren behöver alltid dramatisera sina observationer längs med någon - förhoppningsvis intressant - axel eller intrig.

Att forskaren behöver dramatisera sitt material ska emellertid inte förstås som att lösryckta citat kan plockas för att helt på eget bevåg skapa en berättelse utifrån dessa. Syftet är med denna studie att beskriva, kritiskt granska och på så vis skapa förståelse för de politiska utslagorna om e-förvaltning och en lösryckt berättelse bidrar föga till att uppfylla detta syfte. De teman som efter tolkningen lyfts ur texterna motiveras genom att

de bidrar till läsbarheten i framställningen, men framför allt att de bidrar till att uppfylla att skapa förståelse för e-förvaltning som politikområde.

Analysredskap

Till de övergripande frågorna som ställts till materialet har också fyra diskursanalytiska redskap tillfogats. Dessa valdes ut efter några läsningar och omläsningar av det studerade materialet. Precis som de teman som lyfts ur texten är det primära syftet hos dessa redskap att bidra till förståelsen av de politiska utsagorna kring e-förvaltning genom att på olika sätt tydliggöra språkliga egenskaper i texterna. I en mer språkvetenskapligt inriktad analys är analysredskapen ofta i hög utsträckning styrande för presentationen av materialet. Ska du exempelvis studera agentskap så redogör du då vanligen för alla typer av agentskap som finns i texten. Denna instrumentella användning av analysredskapen är inte det sätt på vilket de används i denna studie. De analytiska redskapen har plockats in i analys och framställning då de kan hjälpa till att peka på något intressant eller betydelsefullt och då de bidrar till att tydliggöra de idéer och antaganden som ryms i texterna. De fyra redskap som används är transivitet (eller agens), modalitet, ekvivalenskedja och metaforer.

Transivitet: Vid analyser av textens transivitet ligger fokus vid att undersöka hur händelser och processer förbinds (eller inte förbinds) med subjekt och objekt. Enligt Fairclough (1992, s. 181) är det alltid viktigt att undersöka hur agentskap/agens, kausalitet och ansvar döljs eller synliggörs i språkliga utsagor. Detta blir särskilt relevant vid studiet av politiska utsagor då det kan göras en skillnad mellan de politiska utsagor där politiken tar tydligt ansvar för de beslut som tas eller då effekterna presenteras som någonting som tycks ske av sig självt. I satsen "Nu höjs skatten" använder man passiv form och utelämnar agenten (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 87). Skattehöjningen framträder som något som sker av sig självt utan att någon agent tycks ligga bakom - och därmed kan ställas till ansvar - för beslutet. På så vis fråntas agenten ansvar genom att vikten läggs vid effekten snarare än de handlingar och processer som lett fram till den. I satsen "nu höjer regeringen skatten" tilldelas däremot regeringen agentskap och blir därmed också ansvariga för skattehöjningen.

Modalitet handlar om den grad av säkerhet som den producerade texten kommuniceras till läsaren (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 87f). Påståendet "det *krävs* förändring" förmedlar genom ordet *krävs* en hög grad av nödvändighet, säkerhet och därmed modalitet. Hade satsen istället lytt "det finns *vissa aspekter* som pekar på att förändring *kan* behövas" har satsen istället låg grad av modalitet, det tycks finna en tveksamhet kring förändringens nödvändighet. Vilken modalitet som används har därmed betydelse för med vilken säkerhet som det politiska budskapet förmedlas och kan därmed vara ett redskap för att identifiera de antaganden som budskapet baseras på.

Ekvivalenskedja: För att förstå begreppet ekvivalenskedja behöver en rad andra närliggande begrepp förtydligas. *Tecken* utgör en sammanvägning av ett uttryck och ett innehåll. Tecknet "dator" består dels av ett uttryck - det skrivna eller talade ordet "dator" - och ett tankeinnehåll, dvs. det innehåll som fylls i begreppet dator. Diskursen kan enligt denna terminologi ses som en stabilisering av olika teckens tankeinnehåll. Diskursen utkristalliseras också kring några så kallade *nodalpunkter* vilka är särskilt privilegierade tecken kring vilka de andra tecknen ordnas och tilldelas betydelse (Laclau & Mouffe 1985, s. 112; Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 33).

I en politisk diskurs kan exempelvis tecknet "demokrati" ses som en nodalpunkt. Tecknet "politik" får därmed en, mer eller mindre, bestämd innebörd genom att det relateras till tecknet demokrati på ett speciellt sätt. Det sätt som meningsskapande sker i diskursen är med hjälp av ekvivalenskedjor där tecknen ges betydelse genom att de ekvivaleras med andra tecken. Denna betydelse kan ha såväl positiva som negativa konnotationer. Tecknet demokrati (som också är ett omstritt tecken) kan exempelvis tilldelas positiv mening genom att det ekvivaleras med folkviljans förverkligande men också en negativ mening då det ekvivaleras med elitism (som lever i sin egen värld utan förståelse för "verklighetens folk" behöver).

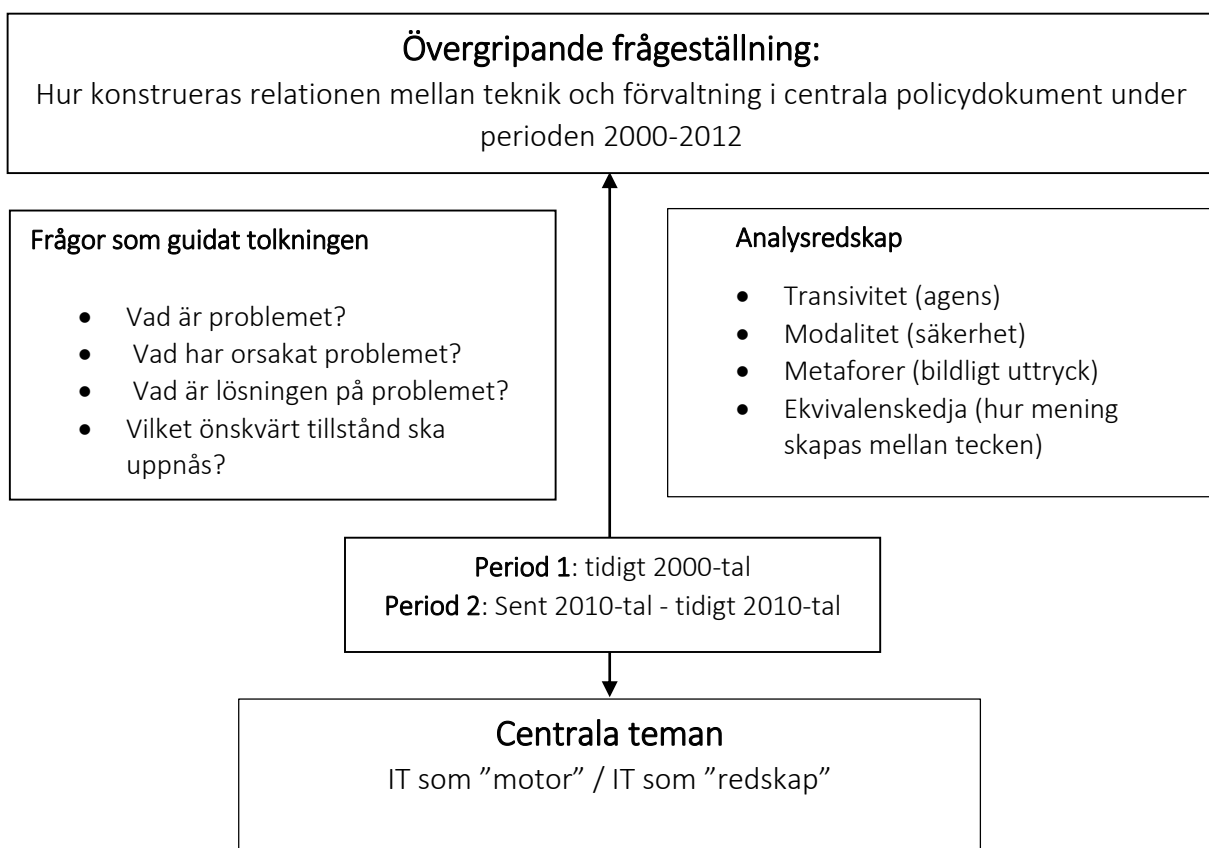
Metaforer: En metafor är ett bildligt uttryck. Fairclough (1992, s. 194f) framhäver metaforen som en central del av alla former av språk och diskurser, politiska såväl som vetenskapliga. Metaforer hjälper oss att förstå fenomen och idéer genom att likna det abstrakta eller komplexa vid något konkret. Metaforerna frammanar specifika mentala bilder och för med sig redan etablerade innebörder av denna mentala bild. Därmed verkar de formande för vår förståelse för det specifika fenomenet. Den klassiska metaforen "tid är pengar" bidrar till att skapa en viss förståelse av tidsbegreppet. Genom metaforen

pengar blir tiden en resurs som du både kan ge och ta av och för den skull slösa med. När tiden väl gjorts till en ekonomisk resurs blir det svårt att tänka på tiden på något annat sätt.

Sammanfattning & diskussion

Nedan följer en illustration över den tolkningsprocess som skett från den övergripande frågeställningen till den presenterade analysen. Det kanske inte är enkelt att härleda exempelvis de frågor som guidat tolkningen till den övergripande frågeställningen. Det som kan nämnas och som de flesta också vet är att vägen från frågeställning till resultat (och tillbaka igen) är en dynamisk och inte en linjär process. Därför är dessa frågor fruktbarhet kanske därför inte helt uppenbar just nu, men blir det förhoppningsvis under analysens gång.

Figur 2. Tolkningsprocessen



Då du använder en diskursanalytisk metod och därmed inordnar dig i en socialkonstruktivistisk idé- och forskartradition är det förstås att vikt att tillkännage att även du som gör som gör analysen styrs av de diskurser som finns i samhället och att dessa diskurser kommer att styra hur du tolkar materialet. Den svåra – men nödvändiga – uppgiften blir att försöka ställa sig främmande till sitt material och vrida och vända på aspekter som även för dig framstår som självklarheter. De analytiska redskapen blir ett sätt att förenkla denna uppgift något.

En kritik som i allmänhet har riktats mot den socialkonstruktivistiska ansatsen är att den innebär att allting blir relativt . Denna relativitet blir emellertid ett problem för den som är realist och vill hävda att det finns en verklighet bortom vår förståelsefront och att denna verklighet kan fångas på ett objektivt sätt. Med den socialkonstruktivistiska ansatsen följer att alla undersökningar, oavsett om det rör sig om en statistisk analys eller en diskursanalys, alltid kommer att ge en viss version av verkligheten där den statistiska inte är mer riktig än den diskursanalytiska.

5. ANALYS

Analysen presenteras som ovan nämnts genom en uppdelning i två perioder. Inom varje period har en tematisk uppdelning också gjorts efter två betydelsefulla teman i presentationerna som båda medför särskilda implikationer för sättet att se på relationen mellan teknik och förvaltning. Dessa två teman, eller snarare metaforer, är "IT som motor i samhällsutvecklingen" och "IT som redskap för förvaltningen".

Period 1: Tidigt 2000-tal

Nedan följer analysen av period 1, dvs. av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet "En förvaltning i demokratins tjänst - ett handlingsprogram" (Regeringskansliet 2000), IT propositionen "Ett informationssamhälle för alla" (prop. 1999/2000:86) och den förvaltningspolitiska skrivelsen (Skr. 2000/01:151).

IT som motor

Det finns förstås en rad olika motiv till varför en policy blir till. En initial indelning kan emellertid göras mellan huruvida policyn motiveras med hänvisning till ett förändrat samhälle eller av politisk (ideologisk) vilja. I policyerna kring e-förvaltning tycks det åtminstone inledningsvis vara det förra alternativet. Något som framträder redan i inledningen till propositionen "Ett informationssamhälle för alla" (prop. 1999/2000:86, s. 13) är föreställningar om informationstekniken som en genuint samhällsomvälvande kraft.

Samhället står i dag mitt uppe i en samhällsomvandling som går under namn som 'den digitala revolutionen' eller 'IT-revolutionen'. Motorn i processen är informationstekniken, IT. Informationstekniken representerar en ny basteknik, precis som en gång elektriciteten och bensinmotorn i industrialismens barndom. Snart kommer informationstekniken att finnas representerad överallt i samhället, 'informationssamhället'. Informationstekniken präglas av snabbhet, växelverkan och gränslöshet. Tid och rum spelar allt mindre roll. Människor kan lättare kontakta varandra. Gamla arbeten och branscher försvinner, samtidigt som nya uppstår. Information flödar fritt i nästan obegränsad omfattning. Informationstekniken förändrar vår verklighet, hastigt och dramatiskt. Denna utveckling kommer att beröra och påverka oss alla. Villkoren för företagande, arbetsliv, kultur, utbildning och politik förändras i det informationssamhälle som nu är under framväxt.

Citatet utmärks av en hög grad av objektiv **modalitet**. Uttryck som signalerar tveksamhet eller ambivalens som *kanske*³ eller *kan* lyser med sin frånvaro varvid det som står framträder som *så som det är*. Informationssamhället är inte något som *kan förändra* utan det är något som *"förändrar"*. I termer av **transivitet** innehåller citatet satser i passiv form; Snarare än mänskliga aktörer är det informationstekniken som tilldelas agens genom **metaforen** "motor". Det är informationstekniken som är agent "i processen" och som tillsynes av sig självt driver utvecklingen mot informationssamhället. Denna vision om framtiden framträder därmed som en slags naturkraft som – vare sig vi vill det eller inte – *"förändrar vår verklighet, hastigt och dramatiskt"*.

Genom att beskriva utvecklingen i termer av "den digitala revolutionen" befästs informationsteknikens roll som samhällomvandlare. Ord som "förändring" och "revolution" framträder som centrala. Genom frånvaro av motsatsord som exempelvis *stabilitet* eller *varaktighet* beskrivs en värld i pågående förändring. När förändringen beskrivs som "explosionsartad", "gränslös" och som präglad av "snabbhet" markeras att det är en vittomfattande förändring och att denna förändring går fort.

Den centrala frågan blir vad denna framtidsvision har för implikationer för politikens utformande. Ett begrepp som framträder som centralt är konkurrenskraft;

³ Kommentar kring formalia i analysen: "kursiv" markerar ord och meningar som förekommit i citaten och som sedan återges i den löpande texten. Dessa är i vissa fall böjda för läsbarhetens skull. *Kursiv* används för att betona vissa ord, t.ex. motsatsord. "citat" är kortare citat som vävts in i texten. **Analysredskap** har markerats för tydlighetens skull.

För att ett land skall kunna hävda sig internationellt krävs numera en framskjuten position på IT-området. Sverige har redan i dag lyckats uppnå ställningen som en av världens ledande IT-nationer. I 1999 års regeringsförklaring angavs målet att Sverige skall vara en ledande IT-nation. Målet bör nu sättas ett steg högre. Sverige skall sträva efter att som första nation bli ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86, s. 24).

Om vi ska tala om ett privilegierat tecken - eller **nodalpunkt** - i talet om e-förvaltning är informationstekniken det självklara; utan IT inget tal om e-förvaltning. Genom citatet ovan framträder en **ekvivalenskedja** där en *"framskjuten IT-position"* ekvivaleras med *konkurrenskraft*. Att vara en ledande IT-nation framträder som ett måste för att kunna hävda sig på den internationella arenan. Det alternativa scenariot blir att halka efter i den internationella rankingen och därmed förlora konkurrenskraft. De flesta skulle nog vara överens om att hög konkurrenskraft är något positivt laddat medan det motsatta förhållandet inte är det. Genom att ekvivalera IT med konkurrenskraft framträder det breda införandet av IT som en absolut nödvändighet.

Utöver de implikationer som informationssamhället medför för nationens konkurrenskraft så beskrivs det annalkande informationssamhället också ha inverkan på medborgarna och de förväntningar de riktar mot den offentliga förvaltningen;

Medborgare och företag ställer allt högre krav på den statliga förvaltningen. Samhällsutvecklingen innebär att behoven av myndigheternas tjänster förändras i allt snabbare takt och att den statliga förvaltningen ständigt måste omprövas. IT-utvecklingen ökar förväntningarna på den statliga förvaltningens service. (Regeringskansliet 2000, s. 11)

Något som utmärker citatet och som är långt ifrån ovanligt i talet om samhällsutvecklingen är att mycket förblir outtalat. På något sätt har det informationssamhälle som är under framväxt genererat *"högre krav"* och *"ökade förväntningar"*. Vad som utgör innehållet i kraven och förväntningar förblir obesvarat. En kausal, om än vag, kausal kedja framträder mellan IT-utvecklingen, *"förändrade krav"* gällande *"förvaltningens service"* och en förvaltning som därmed *"måste omprövas"*.

Citaten ovan av samhällsutvecklingen och landets roll i denna utveckling rymmer mått av teknikdeterminism. Det är tekniken som tilldelas **agentskap** och därmed som innehavare av den primära rollen i samhällsutvecklingen medan förvaltningen och medborgarna tilldelas en sekundär roll. Informationstekniken framträder som en mer eller mindre ostoppar naturkraft som tvunget skapar ett nytt samhälle med nya förutsättningar. Det implicita budskapet i sådana formuleringar blir att det samhälle som omger tekniken i någon mån blott blir åskådare av den utveckling som sker runtomkring. Genom att informationstekniken också ekvivaleras med konkurrenskraft blir den något som förvaltningen tvunget måste förhålla sig till.

Förvaltningen kan antingen reagera på utvecklingen och därmed blir *"en ledande IT-nation"* eller låta bli och riskera att halka efter i den internationella konkurrensen. En viktig drivkraft med att utarbeta en IT-strategi är således den teknologiska och samhällsliga utvecklingen och regeringens önskan om att ligga i spetsen av denna utveckling. Införlivandet av IT blir det nödvändiga sättet genom vilket detta åstadkoms.

Även om politiken här tilldelas ett val är det informationsteknikens utveckling som har framtingat detta val och som därmed är den primära agenten i utvecklingen. Politiken – såväl som samhället i övrigt – framträder som iakttagare som genom yttre stimuli tvingas agera. Detsamma gäller om talet kring medborgarnas förändrade krav och förväntningar. Användandet av informationsteknik blir en nödvändighet för att förvaltningen ska utvecklas i en takt som förväntas av medborgarna och därmed inte riskera att förlora förtroende och legitimitet. Informationstekniken tilldelas emellertid fortsatt den primära rollen. Det är den som har skapat högre medborgerliga förväntningar och det är dessa teknikgenererade förväntningar som gör att den offentliga förvaltningen *"ständigt måste omprövas"*. Återigen porträtteras en förvaltning som i syfte att på olika sätt behålla sin position – gentemot andra nationer eller i relation till sina medborgare – måste reagera på utvecklingen och anpassa sig.

Samtidigt som det framträder en bild av en samhällsutveckling som sker utan politisk påverkansmöjlighet uttrycks också möjligheter att styra utvecklingen i önskvärd riktning. Den allmänna beskrivningen av informationssamhället tycks ha sin huvudsakliga betoning i föränderlighet och snabbhet utan tydliga positiva eller negativa konnotationer.

Vid sidan av denna allmänna beskrivning av informationssamhället målas också olika alternativa verklighetsbilder fram med tydliga normativa budskap.

Grundläggande för en IT-politik för framtiden måste vara insikten om IT:s allt större genomslag på allt fler områden. Utvecklingen på IT-området och användningen av den nya tekniken skapar möjligheter till tillväxt, förbättrad välfärd, ökad kunskap och fördjupad demokrati. Detta positiva utfall är dock inte givet. Tekniken inrymmer flera möjliga framtider. En mörkare framtidsbild domineras av risker och problem som utanförskap och utslagning, hot om nya sociala klyftor, kommersialisering och förytligande av kulturella värden. IT-politikens uppgift är att arbeta utifrån olika framtidsbilder och att föreslå åtgärder som kan maximera möjligheterna och minimera problemen. (prop. 1999/2000:86, s. 23)

Genom citatet framträder två alternativa framtidsscenarion. Det ena med en rad olika samhällsliga förbättringar såsom *"förbättrad välfärd"* och *"fördjupad demokrati"* och det andra om ett samhälle i splittring. I termer av **transivitet** tilldelas här politiken i högre utsträckning agentskap. Likt tidigare beskrivningar rymmer denna synbart dramatiska beskrivning emellertid också mått av teknikdeterminism; Informationssamhället är något som skapas oavsett – och som därmed innehar agentskap – men hur detta samhälle kommer att se ut är också upp till politiken att avgöra. Politiken tilldelas därmed större ansvar att möjliggöra respektive förhindra de olika framtidsversionerna. Att tydliga satsningar görs för att undvika den dystopiska framtidsversion som ryms i citatet framträder som en nödvändighet. Genom dessa satsningar kan också en ljus framtid fylld av förbättringar och möjligheter åstadkommas.

IT som redskap

Vid sidan av de, i olika utsträckning, teknikdeterministiska beskrivningarna av samhällsutvecklingen och politikens roll i densamma framträder också versioner av verkligheten där tekniken är tydligt underställd den politiska viljan:

Informationstekniken är ett kraftfullt redskap för ökad tillgänglighet, öppenhet, insyn och effektivitet. (Skr. 2000/01:151, s. 31)

Det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. (Regeringskansliet 2000, s. 12)

Informationstekniken är ett utmärkt instrument också för att underlätta insyn och kontroll samt att i större utsträckning informera och hämta synpunkter från medborgare och företag. (Regeringskansliet 2000, s. 13)

Genom beskriva IT som i **metaforer** som "redskap" eller som ett "instrument" behandlas tekniken i högre utsträckning som ett medel för att åstadkomma av politiken förutbestämda mål. Dessa metaforer kan jämföras med den tidigare beskrivningen av informationstekniken som "motor" i samhällsutvecklingen. En motor, likt en bilmotor, för tankarna till någonting som driver någonting annat framåt och som också kan hållas igång av sig självt. Metaforer som instrument och redskap har det gemensamma att de på ett tydligare sätt förutsätter användning för att dess potentiella effekter ska realiseras. Då användningen upphör, upphör också effekterna av redskapet att produceras. I termer av agentskap sker därför ett skifte genom dessa metaforer där politiska aktörerna tilldelas den pådrivande rollen och informationstekniken förpassas till rollen som redskap och därmed ett objekt bland andra.

Citaten kännetecknas vidare av en hög grad av objektiv **modalitet** gällande IT:s potential. I avsaknad av satser som *IT kan vara* eller *IT är potentiellt* eller *ens om använt på rätt sätt kan IT vara* framträder det som sägs som självklart och obestritt; IT "är" det främsta/ett utmärkt/kraftfullt redskap/instrument för att åstadkomma alla de ovan citerade effekterna. Dessa effekter framstår därmed som om de vore potentiella produkter av hos IT inneboende egenskaper. Informationsteknikens potential som redskap eller instrument finns där oavsett, men det är först genom politikens och förvaltningens användning som potentialen kan realiseras.

Det vanliga med redskap är att det endast finns ett visst antal områden som de används inom och därmed också ett en viss uppsättning potentiella effekter. Med informationstekniken tycks emellertid knappast några begränsningar finnas och policydokumenten kännetecknas av en fantastisk optimism kring informationsteknikens potential. De områden där IT ses som ett verktyg för att på olika sätt förbättra samhället och förvaltningen är många. IT ska bland annat främja "tillväxt", "sysselsättning", "regional

utveckling”, ”jämställdhet och mångfald”, ett ”hållbart samhälle”, ”demokrati” och en ”effektiv offentlig förvaltning” (prop. 1999/2000:86, s. 26). Fokus för nästkommande del är de sätt som IT ska användas som ett medel för att stärka demokratin och effektiviteten hos den offentliga förvaltningen.

...för att främja demokrati

Att informationstekniken ses som ett verktyg för att främja demokratiska värden är centralt i såväl propositionen, det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och den förvaltningspolitiska skrivelsen.

Vägledande för IT-politiken ska vara att främja demokrati och rättvisa genom att öka allas möjlighet att informera sig om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser [och att] bidra till ett aktivare medborgarskap genom att IT skapar nya möjligheter att använda yttrandefriheten (prop. 1999/2000:86, s. 26).

Informationstekniken skall användas för att underlätta för medborgarna att få tillgång till information som möjliggör ett aktivt deltagande i beslutsprocesserna i den offentliga förvaltningen. Den skall också användas för att öka medborgarnas insyn och möjlighet att följa handläggningen och lämna synpunkter i enskilda ärenden. Härigenom stärks demokratin och öppenheten. (Skr. 2000/01:151, s. 32)

Informationstekniken associeras genom citaten med en rad olika demokratiska förbättringar såsom *”insyn”, ”öppenhet”, ”delaktighet”* och *”nya möjligheter att använda yttrandefriheten”*. Denna ambition att med hjälp av IT stärka demokratin baseras inte på någon explicit formulerad problembild. I dokumentens avsnitt kring IT och demokrati finns inget som antyder att förvaltningen och politiken egentligen har något demokratiskt underskott. Det behöver förstås inte finnas ett problem för att något ska vara motiverat att främja eller förbättra. I policyerna kring e-förvaltning är det emellertid slående hur vaga de problems- och behovsbaserade motiven för att använda IT är. Istället är det allmänt hållna visioner om informationsteknikens potential, likt citaten ovan, som motiverar utvecklingen.

Vid sidan av avsaknaden av behovs- och problemanalys saknas också svar på frågan om *hur* IT förväntas stärka de demokratiska värdena. Istället handlar målformuleringarna om ett löst sammansatt antagande om ett kausalt samband mellan IT och en stärkt demokrati. Som en konsekvens av att frågan om *hur* och *varför* IT förbättrar demokratin inte behandlas saknas i många delar också konkreta handlingsprogram. Därmed inte sagt att det inte stundtals går att lappa ihop en kausal kedja som i någon mån svarar på frågorna hur och varför och som också presenterar konkreta handlingsprogram.

De tydligaste åtgärderna som presenteras handlar om att tillgängliggöra information av olika slag i syfte att förbättra öppenheten i den offentliga förvaltningen och därmed stärka demokratin.

Genom utvecklingen av IT och Internet har det blivit möjligt att sprida information ur olika offentliga databaser. Informationen från dessa kan därmed bli enkelt åtkomlig för stora grupper såväl inom som utom den offentliga förvaltningen. Det är angeläget att enskilda får insyn i samhället och det resultatet av det arbete som förs inom den offentliga förvaltningen. Att ha väl fungerande system för information och innehållet i våra rättskällor (rättsinformation) och andra grundläggande fakta från den offentliga sektorn är därför betydelsefullt bl.a. av demokratiska skäl. (prop. 1999/2000:86, s. 29)

Att tillgängliggöra information kan också handla om att skapa en gemensam portal (Sverige Direkt) med länkar till myndigheternas hemsidor där de ska "deklarera vilka tjänster som erbjuds" (prop. 1999/2000:86, s. 100) och tillhandahålla information om "myndigheterna och dess regelverk" (prop. 1999/2000:86, s. 101). Detta förväntas bland annat generera:

bättre möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet och till utkrävande av ansvar, samt bättre tillgång till grundläggande samhällsinformation (prop. 1999/2000:86, s. 101).

Den implicita kausala kedjan lyder följaktligen att IT förbättrar möjligheten att sprida information och att spridningen av denna information stärker öppenheten och förbättrar på så vis möjligheterna till insyn och kontroll. Frågan är emellertid om det verkligen är en stärkt öppenhet det handlar om. En lämpligare beskrivning är möjligen att åtgärderna förbättrar *snabbhet* och *bekvämlighet*. Den information som förslagen syftar till att

tillhandahålla är information som redan existerar och är tillgänglig om än inte via elektroniska kanaler. Snarare än att genuint använda IT på ett sätt som skapar mer insyn i den dagliga verksamheten hos myndigheterna tycks tekniken snarare användas som ett instrument för att öka snabbheten och bekvämligheten i den nuvarande praktiken. Istället för att uppsöka myndighet, bibliotek eller annan instans för att informera sig ska nu motsvarande information endast vara några klick bort.

Sådana åtgärder skapar också förvaltningsintern nytta genom att använda informationstekniken som rationaliseringsinstrument, dvs. att produktiviteten ökar genom antingen ökad produktion med bibehållna kostnader eller som i detta fall minskade kostnader med bibehållen produktion. Att tillgängliggöra information online innebär att sådan information endast behöver tillhandahållas en gång och kräver därför små arbetsresurser.

En annan tanke är att informationstekniken ska kunna stärka den demokratiska dialogen, men som med insyn, kontroll och ansvarsutkrävande handlar även dessa åtgärder i huvudsak om att tillgängliggöra information.

Information kan spridas om lokala händelser, gula sidor till företag, kommunal information m.m. [...] Information kan snabbt sökas och finnas som sedan kan användas för att påverka eller agera på olika sätt. (prop. 1999/2000:86 s.18)

Genom att sprida information finns förhoppningar bland annat om att "få sådana som inte tidigare har engagerat sig i politiska frågor att informera sig, delta i diskussioner och därefter manifesteras sin åsikt" (prop. 1999/2000:86, s. 18). Det underliggande antagandet tycks vara att så länge informationen tillgängliggörs och enkelt kan sökas fram av medborgaren så genererar detta en mer aktiv dialog och därmed en mer vital demokrati.

Informationsteknikens möjligheter att utveckla demokratin är en central del av policydokumenten. Samtidigt är det oklart i vilken utsträckning och på vilket sätt tekniken förväntas göra så. Normativa ställningstaganden kring regeringens roll som teknikanvändare lyser med sin frånvaro. Övergripande demokratimål som "*delaktighet*"

och "öppenhet" relateras till IT i visionära uttalanden där kausaliteten mellan IT och demokrati framträder som en självklarhet i stil med att det är "uppenbart att informationstekniken är ett kraftfullt redskap för ökad tillgänglighet, öppenhet [och] insyn" (Skr 2000/01:151, s. 33).

Det är som att det finns en hos IT inneboende potential att åstadkomma dessa förbättringar; Det är *uppenbart* att IT kan åstadkomma det ena efter det andra. När informationstekniken porträtteras som innehavare av sådan potential blir det förstås en viktig uppgift för politiken att realisera denna potential. IT förutsätts ha en positiv innebörd för den demokratiska utvecklingen (även om det inte tydligt framgår hur och varför) och det blir därför angeläget att regeringen ser till att dessa positiva effekter kommer alla till del.

Om inte alla medborgare har tillgång till den nya tekniken, eller inte kan använda den, blir det svårt att tala om en fullvärdig demokrati. Hamnar vissa grupper utanför samhällsutvecklingen och den politiska debatten finns det en fara för ökad segregation och för att en permanent informationsunderklass växer fram. (prop. 1999/200:86, s. 99)

Tydligare normativa ställningstaganden tas därför kring politikens roll som möjliggörare av den tekniska utvecklingen. Tydliga satsningar med konkreta handlingsprogram utvecklas i syfte att exempelvis bygga ut bredbandsnät, stärka medborgarnas kompetens, kunskap samt tillit till IT. På så sätt ska ett informationssamhälle kunna skapas där teknikens möjligheter kommer alla till del utan risk för att skapa digitala klyftor. Detta blir en logisk följd av politikens tilltro till informationsteknikens inneboende potential; Bara regeringen kan undanröja hinder och möjliggöra för teknikens spridning så ska alla de positiva värden som tekniken relateras till också kunna infrias och komma alla till del.

...för att effektivisera

Vägledande för förvaltningens utveckling skulle vid denna period vara att främja "en effektiv elektronisk förvaltning genom att låta den offentliga förvaltningen vara en föregångare i användningen av IT" (prop. 1999/2000:86, s. 24). Målet handlar återigen om att staten ska verka som möjliggörare för spridningen och användningen av IT. Mer

konkret avser detta att den offentliga förvaltningen ska försäkra att elektronisk kommunikation sker på ett säkert sätt mellan myndigheter och mellan myndigheter och medborgare (prop. 1999/2000:86, s. 30). På så vis ska medborgarnas tillit till IT öka och dess potential att förbättra den offentliga förvaltningen kunna realiseras.

Målet om en effektiv elektronisk förvaltning sammanfattas också genom det då nyligen lanserade konceptet "24-timmarsmyndigheten" som kom att vara vägledande för e-förvaltningspolitiken fram tills regeringsskiftet 2006. I den förvaltningspolitiska skrivelsen (Skr. 2000/01:151, s. 21) konstateras att 24-timmarsmyndigheten ska:

göra myndigheternas information och tjänster mer tillgängliga. Medborgare och företag ska kunna få information, ställa frågor, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden när det passar dem oberoende av myndigheternas kontorstider och geografiska belägenhet.

Den huvudsakliga tanken är alltså att skapa en förvaltning där medborgarnas interaktion med myndigheterna i lägre utsträckning ska villkoras av tillgänglighet i termer av tid och rum. Likt tankarna om den elektroniska demokratin finns inte heller här någon koppling mellan ett uttryckt behov och den föreslagna inriktningen. I centrum för denna tankegång är emellertid att på ett tydligare sätt än tidigare sätta medborgarnas, snarare än förvaltningens, behov i centrum. Konceptet 24-timmarsmyndigheten baseras på en tydlig inriktning mot "medborgarfokus" (Skr. 2000/01:151, s. 21).

Med hjälp av IT kan information lämnas och tas emot på ett smidigt sätt (prop. 1999/2000:86, s. 30).

Medborgare och företag skall enkelt kunna hämta och lämna och hämta information i varje enskild situation (Skr. 2000/01:151, s. 21).

Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker (Regeringskansliet 2000, s. 10).

Informationstekniken skall användas för att underlätta för medborgarna att få tillgång till information (Skr. 2000/01:161, s. 32).

En tydlig tanke är att myndigheterna med hjälp av IT i viss utsträckning ska förändra interaktionen med medborgarna. Genom att myndigheterna uppfyller krav på *"tillmötesgående"* och *"tillgänglighet"* ska interaktionen *"underlättas"* och bli *"smidigare"* och *"enklare"*. Eftersom utgångspunkten är att sätta medborgarnas behov i centrum rymms i dessa citat antaganden om medborgare i behov av just enkelhet och smidighet. På vilka grunder denna slutsats har dragits framgår inte genom policydokumenten. Smidighet och enkelhet är positivt värdeladdade ord, särskilt i kontrast till sina motsatsord som krånglighet och osmidighet. Att åberopa dessa tillsammans med individens frihet att möta den offentliga förvaltningen när den önskar oberoende av tid och plats är det sätt som medborgarens behov ställs i centrum genom policydokumenten. Att göra så blir också ett sätt att legitimera de insatser som genomförs genom att hävda att de åtgärderna naturligtvis har sin utgångspunkt i vad medborgarna behöver och drar nytta av och inte någonting annat.

Medborgarnytan är emellertid inte det enda som motiverar 24-timmarsmyndigheten och digitala dygnet runt-tjänster (även om det primärt är den som åberopas); de digitala tjänsterna ska också förbättra förvaltningens inre effektivitet.

Allmän tillgång till elektronisk information och självservice kan ge stora effektivitetsvinster. Ökad användning av informationsteknik ger också bättre förutsättningar att möta de stora pensionsavgångar som väntas i förvaltningen under 2000-talet. (Skr. 2000/01:151, s. 32)

Genom att exempelvis automatisera vissa rutinärenden (dessa var vid tidpunkten avsevärt färre än vad de nu är) och genom att tillhandahålla självservicefunktioner gällande exempelvis den nyligen lanserade självdeklarationen hos Skatteverket är förhoppningen att kunna utföra samma uppgifter, med lika god service som tidigare fast med mindre arbetsmässiga resurser. Återigen handlar det i grunden om rationalisering; Att erbjuda samma tjänster som tidigare, men som genom användandet av IT tar mindre resurser i anspråk. På så vis ska exempelvis de ovan citerade pensionsavgångarna kunna mötas och "[s]timulerande och kompetensutvecklande arbetsuppgifter i samband med den nya tekniken kan också öka förvaltningens attraktionskraft som arbetsgivare för yngre generationer" (Skr. 2000/01:151, s. 32). Rationaliseringen blir därmed ett sätt att dels förhålla sig till den förlorade kompetens som pensionsavgångarna medför samtidigt

som ny kompetens kan lockas från yngre generationer varvid förvaltningens attraktionskraft som arbetsgivare stärks. Att förvaltningens effektivitet kan stärkas genom 24-timmarsmyndigheter behandlas dock snarast som en positiv bieffekt vid sidan av all den medborgerliga nytta som ska åstadkommas.

Sammanfattning period 1

I de politiska utsagorna från den första perioden beskrivs informationstekniken inledningsvis som den drivande kraften i utvecklingen mot informationsamhället som förvaltningen tvunget måste anpassa sig efter för att inte förlora konkurrenskraft. Om anpassning sker väntas en potentiellt ljusare framtid. För att åstadkomma denna framtid måste förvaltningen möjliggöra att allas tillgång till, kunskap om och förtroende för informationstekniken. Om så inte görs väntar en dystrare framtid präglad av digitala samhällsklyftor. Teknikutvecklingen menas också ha genererat förändrade krav från medborgarna vilka förvaltningen måste anpassa sig efter. Dessa utsagor har gemensamt att informationstekniken tilldelas den primära rollen i samhällsutvecklingen.

Vid sidan av denna beskrivning utpekas informationstekniken också som ett redskap i förvaltningens tjänst och är således underordnad de politiska aktörernas vilja. När IT utpekas som redskap är det framförallt för att främja tillgänglighet och demokrati. Det sätt som detta ska göras på är dels genom att erbjuda dygnetruntservice (24-timmarsmyndigheter) och dels genom att tillgängliggöra information och på så vis stärka insyn, öppenhet, kontroll och ansvarsutkrävande. Dessa åtgärder tycks emellertid snarare handla om att öka bekvämligheten och snabbheten i den redan etablerade praktiken. Åtgärderna kan också ses ett sätt att rationalisera vissa processer.

Tabell 1. Centrala teman, period 1

IT:s roll	Politikens & förvaltningens roll	Explicit önskvärd effekt/värden	Primär åtgärd	Implicit effekter/värden
Motor (agent)	Reaktiv/möjliggörare	Bred IT användning & en ljusnande framtid Konkurrenskraft	Tillgång till IT Kunskap & kompetens	
verktyg	Användare	Demokrati I termer av insyn, öppenhet, kontroll och ansvarsutkrävande Tillgänglighet Effektivitet	Tillgängliggöra information Automatisering och självservice	Bekvämlighet Snabbhet Rationalisering

Period 2: Sent 2000-tal till tidigt 2010-tal

Nedan följer analysen av period 2, dvs. "Handlingsplan för eFörvaltning - Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig sektor" (Regeringskansliet 2008), "Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt" (prop. 2009/10:175), "It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige" (Regeringskansliet 2011) och "Med medborgaren i centrum - Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning" (Regeringskansliet 2012). Likt analysen av period 1 görs en indelning mellan temat "IT som motor" och "IT som redskap"

IT som motor

Knappa decenniet efter att de föregående policydokumenten publicerats konstateras att informationsteknologin verkligen har haft en avgörande betydelse för förvaltningens sätt att fungera:

De senaste decenniernas tekniska utveckling baserad på informations- och kommunikationsteknik har lett till ett systemskifte när det gäller förvaltningens sätt att organisera och bedriva verksamhet. (prop. 2009/10:175)

Återigen tillskrivs informationstekniken **agentskap** (även om tal om "informationssamhället" inte förekommer i de senare dokumenten) i förvaltningens utveckling, här i retrospektiv. Det är informationsteknikens utveckling som "*har lett*" till ett "*systemsifte*". Några aktörer som kan hållas ansvarig för utvecklingen förekommer inte utan informationstekniken porträtteras som en naturkraft som i sig själv genererat förändring.

Likt tidigare framstår informationstekniken som något som förvaltningen tvunget måste förhålla sig till. I "Handlingsplan för e-förvaltning - Nya grunden för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning" (Regeringskansliet 2008, s. 4) konstateras att Sverige, som tidigt blev rankad som ledande nation inom e-förvaltningsområdet, på senare år har halkat efter i internationella mätningar. Precis som tidigare ses ett brett användande av IT i förvaltningen som "ett absolut krav för att Sverige ska kunna hävda sig i den globala konkurrensen" (Regeringskansliet 2008, s. 3). Regeringens ambition är därför att påskynda utvecklingen och på så vis "återta en ledande position inom området elektronisk förvaltning" (Regeringskansliet 2008, s. 5). Återigen framträder informationstekniken som något som förvaltningen tvunget måste förhålla sig till och en **ekvivalenskedja** framträder mellan e-förvaltning (eller bred IT-användning) och landets konkurrenskraft.

En uppenbar fråga, som också gäller för föregående period, är vad det är med e-förvaltningen som är så betydelsefullt för den internationella eller globala konkurrensen. Varför innebär en lägre rankning på e-förvaltningsområdet att Sverige inte kan hävda sig på den internationella arenan? Det betydelsefulla steget som besvarar frågor om *hur* och *varför något* leder till något annat förblir outtalat. När dessa frågor lämnas obesvarade blir det också svårt att argumentera varför det inte skulle vara så att e-förvaltningen är av sådan oerhörd vikt för att Sverige ska kunna hävda sig i den internationella konkurrensen. Genom att uttala något som självklart utan att tydliggöra den kausala kedjan om varför det ena leder till det andra förhindras också alternativa problemformuleringar och

därmed också alternativa handlingsvägar. När e-förvaltning presenteras som *ett "absolut krav"* framstår det som självklart och legitimt att politik och förvaltning ska göra allt den kan för att påskynda utvecklingen.

IT som redskap

Likt tidigare period förekommer också det omvända förhållandet där IT utpekats som ett redskap som står till förvaltningens förfogande och som därmed är underställd den politiska viljan. Informationsverktyget görs nu också till ett centralt redskap för att reformera förvaltningen och det sätt som den dittills hävdats ha fungerat:

Just nu har vi ett gyllene tillfälle att bygga bort de gamla välfärdsfabrikerna, att göra oss kvitt med storebrorssamhället och avveckla krångel-Sverige. (Regeringskansliet 2012, s. 4)

Nya idéer och tillvägagångssätt behövs för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag och för att få en ännu effektivare användning av skattebetalarnas pengar. (prop. 2009/10:175, s. 28)

E-förvaltningsprojektet görs nu på ett tydligare sätt till del av en ideologisk agenda (vilket jag återkommer till i nästkommande kapitel). Den traditionella byråkratin likställs här – i enlighet med nidd bilden – med *krångel* och *ineffektivitet* som ställs som motsats till en möjlig framtid som är "*enkel*" och "*effektiv*". **Metaforer** som *fabrik* för tankarna till massiva industriella anläggningar där identiska (välfärds)produkter levereras på löpande band. Som motsats till den fabrikstillverkade produkten blir den manuella som också rymmer högre grad av *anpassningsbarhet*. Metaforen "*storebrorssamhället*" för förstås tankarna till George Orwells dystopiska verk där politik och förvaltning med alla möjliga medel försöker kontrollera sina medborgare. Som motsats till dessa metaforer står – med lite fantasi – den *individuella friheten* och en *anpassningsbar* förvaltning. Informationstekniken blir det medel genom vilket denna nya och reformerade förvaltning ska bli verklighet.

Även i denna period ses informationstekniken som ett verktyg för att stärka demokratin, men en viss förskjutning har skett i vilket innehåll som nu ryms i konceptet demokrati.

En levande demokrati där individer har möjlighet att påverka beslut som rör den egna vardagen är målet för demokratipolitiken. (Regeringskansliet 2011, s. 34)

Individuellt anpassad service och e-tjänster utvecklas i allt större utsträckning vilket kan underlätta för företagare och gör att medborgare kan utöva delaktighet och självbestämmande utifrån sina egna förutsättningar. (Regeringskansliet 2011, s. 13-14).

I de tidigare dokumenten sågs informationstekniken framför allt som ett sätt att stärka öppenhet, insyn och kontroll som alla kan härledas det övergripande konceptet ansvarsutkrävande och som också utgör ett av den representativa demokratis kärnvärden. Sådana demokratiska mekanismer handlar om påverkansmöjligheter genom "voice". I dessa senare dokument **ekvivaleras** demokrati i högre utsträckning med *valfrihet*, i synnerhet gällande olika former av välfärdsval:

Information om myndigheternas tjänster kan också användas som underlag när det gäller individuella val som rör det allmänna tjänster, t.ex. välfärdsval. Sådan information kan därför bidra till att stärka människors självstyre och förbättra förutsättningarna för utövandet av medborgerliga rättigheter. (prop. 2009/10:175, s. 131)

Att de offentliga verksamheterna uppmanades att tillgängliggöra information om sitt tjänsteutbud sågs tidigare som ett medel för att bland annat underlätta ansvarsutkrävande. Informationen och insynen blir i denna period snarare ett medel för att underlätta individuella val och inte som en mekanism för att underlätta ansvarsutkrävande utan som en mekanism för påverkan via "exit".

Tanken om informationstekniken som ett medel för att underlätta för valfrihet ingår i ett övergripande koncept om att igen sätta medborgaren i centrum. I förordet till "Med medborgarna i centrum" (Regeringskansliet 2012, s. 4) skriver dåvarande IT- och energiminister Anna-Karin Hatt att:

Jag vill tillsammans med er bygga en offentlig förvaltning som sätter den enskilde medborgarens behov och önskemål i centrum. Att förvaltningen ska underlätta vardagen för människor och företag.

Utgångspunkten att sätta medborgaren i centrum är också intimt förknippad med tanken om en "högre grad av användarorientering" i utvecklingen av myndigheternas service (Regeringskansliet 2008, s. 16). Denna användarorientering, har likt tidigare policys, det huvudsakliga syftet att *förenkla* interaktionen mellan den offentliga förvaltningen och medborgarna vilket sammanfattas i det övergripande målet:

År 2010 ska det vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. (Regeringskansliet 2008, s 5)

De tjänster som är "attraktiva och lättanvända" (Regeringskansliet 2011, s. 17) beskrivs som sådana som skapar nytta. Enkelhet **ekvivaleras** mer eller mindre med medborgerlig nytta och den rörelse bort från "*krångel-Sverige*" som tidigare citerats. De tjänster som förväntas generera denna enkelhet och nytta är framför allt sådana tjänster som erbjuder självservice eller sådana som sker via automatiska processer (Regeringskansliet 2011, s. 26).

Denna enkelhet och den medborgarnytta som den förväntas generera är också intimt förknippad med förvaltningens inre nytta:

Användarens behov bör alltid vara en viktig utgångspunkt i förvaltningens arbete med att utveckla e-tjänster. Nyttan och effekten av en tjänst uppstår i hög grad när den används. En hög grad av användarorientering innebär därför också ofta en hög grad av effektivitet (Regeringskansliet 2008, s. 16).

Det är dags att radikalt öka förvaltningens effektivitet. Genom fler och bättre e-tjänster går det att bygga en förvaltning som är mer effektiv och som förenklar vardagen för företagare och privatpersoner. (Regeringskansliet 2011, s. 26)

För att tydliggöra den logiska kedjan innebär tanken om att *"sätta medborgaren i centrum"* att låta *"medborgarnas behov"* vara utgångspunkten i utvecklandet av tjänster. Medborgarnas behov ekvivaleras med *enkelhet* genom den övergripande ambitionen att *"förenkla vardagen"* för medborgarna. Genom att skapa sådana tjänster som är *"attraktiva och lättanvända"* kommer dessa tjänster också att användas och ju högre användningsgrad desto effektivare tjänst.

Överlag så görs e-förvaltningen på ett tydligt sätt till en del av ett övergripande effektiviseringsprojekt. Medan man konstaterar att 24-timmarsmyndigheten har varit väl fungerande i utvecklingen av service konstateras att dessa projekt inte genererat de kostnadsbesparingar som var förhoppningen, istället har projekten haft *"osäker och till och med negativ avkastning"* (Regeringskansliet 2008, s.7). De huvudsakliga sätten som denna ökade effektivisering ska åstadkommas är dels via samverkan och dels genom utvecklandet av fler självservice-tjänster (prop. 1999/10:175, s. 66) och genom automatisering av ärenden.

[E-förvaltnings]Projekten ska förenkla vardagen för medborgare och företagare samtidigt som de ska leda till besparingar för staten som helhet. Detta handlar särskilt om förvaltningsgemensamma tjänster och tjänster kopplade till kärnverksamheten. (IT i människans tjänst, s. 27)

Samverkan handlar om förvaltningens interna processer - och ligger därför utanför denna studies fokus - kan kort sägas handla om att, med hjälp av IT, centralisera ärendehantering. Förhoppningen är att medborgaren ska kunna möta offentligheten via en enda sida (likt den som nu finns för myndighetspost) där myndigheterna samverka kring ärendet. På så vis ska eventuellt dubbelarbete undvikas och handläggningstiderna förkortas och därmed ska informationsteknikens potential att kostnadseffektivisera kunna realiseras.

Automatisering av ärenden är kanske den process med mest uppenbara rationaliseringspotential då de automatiserade ärendena kräver liten eller ingen mänsklig inblandning. Genom självservice-tjänster överförs en del av arbetet från förvaltning till medborgaren. Det är medborgaren som förväntas inhämta den relevanta informationen i det givna ärendet och som ska fylla i och ladda upp blanketter och

försäkra att rätt information inkluderats. Även om det inte är så tjänsterna motiveras har de uppenbara potential att rationalisera interaktionen mellan förvaltning och dess medborgare.

Sammanfattning period 2

Likt föregående period porträtteras informationstekniken som något som förvaltningen tvunget måste förhålla sig till för att kunna hävda sig på den globala arenan. Genom ett brett användande av informationsteknik i förvaltningens processer ska Sverige emellertid åter kunna bli en ledande IT-nation.

Även i denna period finns också det omvända förhållandet där IT utpekats som ett redskap som står till förvaltningens förfogande. Informationstekniken blir också på ett tydligt sätt till ett centralt instrument för att reformera förvaltningens sätt att fungera genom att bland annat undanröja onödig byråkrati och krångel. IT ses också som ett verktyg för att främja demokrati i termer av valfrihet genom att bl.a. tillhandahålla information om olika leverantörer av välfärdstjänster. Slutligen görs också IT till ett verktyg i ett övergripande projekt att effektivisera den offentliga förvaltningen genom automatisering, självservice och samverkan med hjälp av IT-stöd.

Tabell 2. Centrala teman period 2

IT:s roll	Politikens & förvaltningens roll	Explicit önskvärd effekt/värden	Primär åtgärd	Implicit effekter/värden
agent	Reaktiv/möjliggörare	Konkurrenskraft	Bred IT-användning i förvaltningen	
redskap	Användare	En reformerad förvaltning Demokrati i termer av valfrihet Individuell frihet Enkelhet Tillgänglighet	Förenkling Samverkan Automatisering och självservice	Bekvämlighet Snabbhet Rationalisering

6. JÄMFÖRELSE, DISKUSSION & UTBLICK

I följande kapitel kommer analysens resultat att diskuteras och jämföras mellan de två undersökta perioderna. En utblick kommer också att göras till forskningsfältet om e-förvaltning för att kunna relatera dessa "berättelser" om e-förvaltning till de teman som presenterats i denna studie.

IT som motor i samhällsutvecklingen

Något som framträder som en viktig utgångspunkt, särskilt under den första perioden, är talet om det annalkande informationssamhället. Informationstekniken porträtteras som motorn i samhällsutvecklingen och tilldelas därmed agens. Någon tvekan kring informationssamhällets framfart finns inte utan detta är något som tvunget sker. Tekniken är självständig och kommer i sig att producera konsekvenser för det omgivande samhället. Tekniken behandlas i mindre utsträckning som en mänsklig artefakt utan som innehavare av en essens i sig som – vare sig vi vill det eller inte – förändrar vår verklighet hastigt och dramatiskt.

Det systematiska – och dramatiska – talet om framtiden kan betraktas som en diskurs i bemärkelsen att det verkar hårt styrande för det möjliga och det tänkbara. Informationssamhället behandlas som en autonom kraft som tvunget driver samhällsutvecklingen i en viss riktning. När denna nya teknik introduceras kan inte dess omgivning förbli som det är. Det omgivande samhället tycks stå inför två alternativ: att anpassa sig eller att låta bli och följaktligen riskera att halka efter i utvecklingen.

Detta är den allmänna beskrivningen. Det finns också beskrivningar med tydligare negativa respektive positiva budskap. Det tillstånd som annalkas är potentiellt hotfullt och dystopiskt då det kan orsaka samhällelig splittring om inte politiken agerar. Om samhället och politiken emellertid förmår reagera rymmer informationssamhället också löften om frälsning. Informationssamhället är därmed något som sker oavsett, men politiken tilldelas visst handlingsutrymme gällande vilken version av informationssamhället som kommer att förverkligas.

Framtidsvisionerna frammanar en bild av politik och samhälle som under yttersta tidspress måste reagera: utvecklingen mot informationssamhället sker hastigt och dramatiskt. Att förverkliga det nya samhället är brådskande, trots att det paradoxalt nog i viss mån sker av sig självt. Om diskurser ses som systematiska versioner av verkligheten, handlar denna diskurs snarare om systematiska versioner av den framtida verkligheten. Genom att fastställa vissa potentiella versioner av framtiden görs också vissa politiska åtgärder möjliga såväl som nödvändiga. Om politiken inte anpassar sig riskerar ett samhälle att skapas präglad av digitala klyftor. Sverige som nation riskerar också att halka efter i den nationella konkurrenskraften. Om politiken däremot reagerar och anpassar sig finns istället löften om en mer vital demokrati och en framtid som ledande IT-nation. Att anpassa sig efter informationsteknologins drivkraft framstår därför en absolut nödvändighet.

IT som redskap i politikens tjänst

Den andra metaforen som ryms i policydokumenten från båda perioderna är att betrakta IT som ett redskap, verktyg eller instrument. Ett redskap förutsätter användning för att dess potential att förbättra eller förändra ett särskilt tillstånd ska realiseras. Genom att använda metaforer som redskap blir informationstekniken i högre utsträckning underställd politikens vilja och medborgarnas behov. Enligt denna logik äger tekniken i sig ingen inneboende riktning utan den är underställd de mänskliga aktörerna. Det är användarens behov och redskap potentiella nytta som styr huruvida det kommer att användas eller inte. I denna relation mellan IT och människa är det således politiken och förvaltningen som tilldelas agens och styr samhället och förvaltningen i önskvärd riktning.

Något som kännetecknar utsagorna kring informationsteknikens roll som redskap är att den utgörs av en tämligen ytlig retorik i kombination med en fantastisk tro på informationsteknikens potential att förbättra förvaltningen i olika avseenden. Det är inte ovanligt att konstateranden görs i stil med att det är uppenbart att IT är ett kraftfullt verktyg för att förbättra/åstadkomma det ena och det andra för att sedan gå vidare att tala om någonting annat. Informationsteknikens *uppenbara potential* framställs som ett

obesträtt faktum som också lämnas oproblematiskt i dokumenten. Viktiga frågor kring hur och varför IT förväntas generera den ena efter den andra positiva effekten lämnas därför i hög utsträckning obesvarade. Kvar finns en löst sammansatt kausal kedja mellan informationstekniken och en rad olika önskvärda effekter.

Vissa skillnader i retoriken

En viss förskjutning av retoriken kring e-förvaltningens potential och syfte har emellertid skett under de två studerade perioderna. Under tidigt 2000-tal centrerades retoriken kring hur e-förvaltningen kan tänkas förstärka demokratiska värden som *insyn*, *delaktighet*, *öppenhet*, *ansvarsutkrävande* och *dialog*. Dessa utgör alla centrala värden i den representativa demokratin och har gemensamt att de handlar om demokrati genom demokratiskt utövande genom "voice". Tydliga kollektivistiska tankegångar finns också kring oron att informationsteknikens potential inte ska komma alla till del och att digitala samhällsklyftor ska uppstå.

I den andra perioden har det demokratiska innehållet till viss del bytt innehåll och handlar i större utsträckning om demokrati i termer av individuell valfrihet. Den information som i den första perioden skulle tillgängliggöras för att förbättra insyn, ansvarsutkrävande osv. ska i den andra perioden stärka *valfriheten*, dvs. demokratiskt utövande via "exit". Informationens syfte blir att utgöra underlag för *individuella val* såsom välfärdsval, att stärka *självstyret* och att underlätta *självbestämmande*. Om initiativen i den första perioden motiverades genom hänvisning till samhällskollektivets bästa i den första perioden motiveras de i andra perioden snarare med hänvisning till den individuella nyttan.

Utöver demokrati finns det andra gemensamma teman för de båda perioderna, även om innehållet i dessa teman ges delvis olika innebörd. Tankar om att sätta medborgarens behov i centrum är tydligt i de båda perioderna, men motiveras i den första perioden i huvudsak med hänvisning till medborgarnas förändrade krav. Innehållet i vad som betecknas som medborgarnytta i de båda perioderna är liknande för de båda perioderna; medborgarnytta handlar om att göra medborgarnas kontakt med förvaltningen enklare smidigare och snabbare. I den andra perioden är denna medborgarnytta emellertid mer explicit förknippad med förvaltningens interna effektivitet.

I den andra perioden görs den ökade betoningen på individuell frihet och effektivitet också i högre utsträckning till en del av ett övergripande ideologiskt projekt vars syfte är att förändra förvaltningens sätt att fungera. Informationstekniken görs till ett centralt medel i detta projekt att montera bort välfärdsfabriker, avveckla krångel-Sverige och undanröja byråkrati och på så vis effektivisera den offentliga förvaltningen.

Denna kritik mot den hävdade rigida demokratin och dess oförmåga att prestera effektivt och den ökande betoningen på medborgarnas behov och individuella frihet är idéer som är starkt förknippade med den marknadsorienterade förvaltningens rörelse som vi lärt känna under beteckningen New Public Management (NPM) (Almqvist 2006). När informationstekniken behandlas som verktyg snarare än något som i sig driver utvecklingen tycks den därmed inordnas eller underordnas en nyliberal diskurs. Även om viss kritik har kommit att riktas mot NPM har konceptet hunnit åtnjuta viss status som modernt och rationellt sätt att styra förvaltningen och överkomma den traditionella förvaltningens hävdade inflexibilitet och ineffektivitet. Att en NPM-inspirerad retorik även återkommer i talet om e-förvaltning är därför kanske inte särskilt förvånande.

Att informationstekniken blir ett verktyg i just effektivitetens och den individuella frihetens tjänst är emellertid inte självklart, det härrör inte ur någon hos informationsteknikens inneboende potential. Inom forskningsfältet om e-förvaltning har forskare och teoretiker också poängterat hur informationstekniken snarare än att användas för att röra sig bort från den traditionella byråkratin istället kan bli ett medel för att åter stärka de byråkratiska värdena. Att med hjälp av IT standardisera och automatisera processer gör att tekniken låser fast regler och rutiner och kan därmed motverka att osakliga beslut fattas. Användande av informationstekniken skulle följaktligen lika väl kunna motiveras med hänvisning till den weberianska byråkratins kärnvärden såsom jämlikhet, opartiskhet, objektivitet och legalitet (Persson & Goldkuhl 2010, s. 48; Cordella 2007).

Förvaltningens output-sida, snarare än dess inre processer har emellertid kommit att bli det primära sättet genom vilka policys motiveras och effektiviteten är dess överordnade värde, eller som konstateras av Fischer (2003, s. 25):

Today, it is scarcely possible to discuss new policy proposals without first explaining them in terms of the economic language of costs and benefits

Vad vi kallar effektivitet är också beroende av den kultur och tid vi lever i. Diskussioner om informationsteknikens effektivitet styrs av denna tid och kultur och effektiviteten kommer att mätas utifrån förutbestämde normer. Att den process som hanterar 20 ärenden per timme är bättre i förhållande till den process som hanterar 10 ärende per timme är en produkt av den kultur som säger att det är viktigt att ärendena tar så kort tid som möjligt att hantera. Det är inget av naturen givet att det ska uppfattas på det sättet.

Retoriken inom forskningsfältet

Oavsett innehåll så är den generella tron på informationsteknikens potential inte något som enbart kännetecknar den politiska sfären. Även den forskning som bedrivs om e-förvaltning har ofta sin grund i – och har också kritiserats för – en övertro på informationstekniken och dess potential att kraftigt förbättra den offentliga förvaltningen (Heeks & Bailur 2007, s. 243). Denna, genom IT, nya och förbättrade förvaltningen kan inom forskningsfältet – likt den svenska politiken – sammanfattas som 1) mer lyhörd inför medborgarnas behov (användarorientering), 2) mer demokratisk och 3) mer effektiv (Bekkers & Homberg 2007, s. 373). Till skillnad från den svenska kontexten har den internationella forskningen ofta sin utgångspunkt i ett ständigt sjunkande förtroende för ländernas politik och förvaltning (Tolbert & Mossberger 2006; Welch, Hinnant & Moon 2005). Genom att förbättra lyhördheten, demokratin och förhoppningen att politikens och förvaltningens legitimitet ska stärkas och att förtroendet för det politiska systemet ska öka.

Huruvida e-förvaltningsprojekten lever upp till sin teoretiska potential är emellertid mindre fastlagt. Studier har visat att den faktiska implementeringen tenderar att vara en besvikelse som inte heller genererar den förväntade förtroendeökningen (se t.ex. Layne & Lee 2001; Tolbert & Mossberger 2006; Morgeson, VanAmburg & Mithas 2011).

Viktor Bekkers och Vincent Homborg har i sin artikel "The myths of e-government" (2007) uppmärksammat denna klyfta och menar att konceptet e-förvaltning och dess potential i viss utsträckning kan betraktas som en global myt. Begreppet myt betraktas inte enligt den snäva definitionen som en ren felaktighet utan snarare som *kraftfulla lovsånger om förbättring*. Oavsett om de önskvärda effekterna uppnås (eller ens är möjliga att uppnå) kvarstår det inneboende löftet en om ljusare framtid varvid aktörerna kommer att sträva efter att infria detta löfte. Vid bristande resultat vänder därför forskningen och politiken inte blicken mot e-förvaltningskonceptet i sig utan inåt mot den egna organisationen.

Sådana exempel förekommer också i denna studie. Under den andra perioden konstateras att tidigare e-förvaltningsprojekt inte haft den ekonomiska nytta som var förhoppningen. Ibland hade projekten till och med en negativ avkastning. Istället för att diskutera huruvida det är e-förvaltningen kanske inte rymmer det ekonomiska potential som varit förhoppningen så menas istället att problemet finns i hur e-förvaltningsprojekten har organiserats internt. Oavsett de faktiska effekterna tycka föreställningarna om informationstekniken och dess potential finnas kvar. Potentialen framstår därmed som någonting som finns hos IT i sig, som en inneboende essens som bara kräver de rätta organisatoriska åtgärderna för att realiseras.

Oavsett retorik: IT som rationaliseringsinstrument

Oavsett vilka potentiella effekter och värden som informationstekniken omgärdas av kan de åtgärder som föreslås under de båda perioderna alla ses som verktyg för att rationalisera. Att förflytta information till den digitala sfären innebär att den endast behöver göras tillgänglig för medborgaren en gång. Genom att tillgängliggöra olika typer av offentliga handlingar krävs ingen mellanhand som efter begäran lämnar ut handlingarna. Den information som medborgaren behöver om olika välfärdstjänster finns också redan tillgänglig online varvid mänskligt guidande genom offentligheten i lägre utsträckning blir nödvändig.

Automatiserade ärenden kräver i än lägre utsträckning mänsklig inblandning utan kan skötas helt via standardiserade processer. Utvecklingen av e-tjänster innebär att delar av arbetet förflyttas från förvaltningen till medborgaren. Det är medborgaren som

införskaffar sig kunskap om vilken information som ska inkluderas och bifogar de nödvändiga och ifyllda blanketterna osv. Detta kan liknas vid den utveckling som skett inom bankväsendet där kunderna numera själva registrerar sina betalningar utan att kräva bankpersonalens inblandning. Detta är emellertid inte det explicita sätt som åtgärderna motiveras utan detta sker med hänvisning till medborgerlig nytta i termer av enkelhet, tillgänglighet och bekvämlighet.

SAMMANFATTNING & SLUTSATSER

Det har nu blivit tid att återvända till det syfte och de frågeställningar som legat till grund för denna studie. Det övergripande syftet var att bidra med ökad förståelse kring e-förvaltning som politikområde genom att undersöka hur relationen mellan politik och informationsteknik konstrueras i centrala policydokument under perioden 2000-2012. De frågeställningar som har besvarats för att uppnå syftet är följande:

- *Hur konstrueras informationsteknikens roll i förhållande till politiken? Vilken potential tilldelas informationstekniken? Vilka implicita och explicita effekter önskas uppnås genom att integrera IT i förvaltningens processer?*
- *Hur konstrueras politikens roll i förhållande till informationstekniken?*

En övergripande utgångspunkt i denna studie tycks vara att ingenting är linjärt och så gäller även för de kommande slutsatserna. För tydlighetens skull hade det förstås varit önskvärt att i tur och ordning besvara frågeställningarna en efter en, men då svaren på dessa frågor tenderar att gå in i varandra blir en sådan framställning svår. Inledningsvis presenteras därför det övergripande svaret på relationen mellan politik och teknik och hur deras roller konstrueras till varandra. Under rubriken "IT, dess implicita och explicita effekter och potential" diskuteras hur rollerna förändras när IT betraktas som verktyg och vilka implicita och explicita effekter som detta verktyg förväntas medföra. Slutligen, under "Relationer präglade av snabbhet" sker en reflektion om den snabbhet som tycks präglade relationer som konstrueras i policydokumenten kring e-förvaltning.

Relationen mellan teknik och politik

Det övergripande svaret på relationen mellan informationstekniken och politiken konstrueras till varandra är att denna relation konstrueras på olika sätt genom policydokumenten och att dessa roller konstrueras i en växelverkan; När informationsteknikens roll förändras, förändras även politikens roll. När informationstekniken porträtteras som motor framträder den som en självständig kraft som tvunget driver det omgivande samhället framåt. Politik och förvaltning framträder

genom denna metafor i viss mån som passiva åskådare till den snabba samhällsutvecklingen. Utvecklingen mot informationssamhället är något som sker oavsett och förvaltningen tvingas därmed anpassa sig eller riskera att förlora i konkurrenskraft. Om politiken lyckas anpassa sig och med viss handlingsfrihet lyckas styra utvecklingen i önskvärd riktning väntar dock en potentiellt ljusare framtid präglad av möjligheter och förbättringspotential såsom en vitalare demokrati. Denna ljusare framtid kräver emellertid att politiken snabbt verkar för det breda användandet av informationsteknik bland invånare i samhället. Om så inte görs väntar en potentiellt dystrare framtid präglad av digitalt utanförskap och samhällsliga klyftor.

När den breda användningen av informationsteknik i samhället är möjliggjord finns också potential att använda informationstekniken i förvaltningens processer på ett sätt som kan komma alla medborgare till del. Genom metaforen IT som redskap omfördelas rollerna mellan politik och teknik och informationstekniken blir tydligt underställd de politiska aktörernas vilja. Jag kommer snart återkomma till vilken potential och vilka önskvärda effekter som tilldelas informationstekniken, men ska först kort vända blicken mot e-förvaltning och den politiska processen.

Enligt traditionell syn på policyprocessen så föregås det politiska skapandet av ett i samhället identifierat problem. Problemet uppmärksammas av de politiska aktörerna som – med mer eller mindre fritt handlingsutrymme – föreslår den politiska åtgärd som förväntas lösa problemet i fråga. Även om denna syn på det politiska skapandet har kritiserats, bland annat socialkonstruktivismens håll, tenderar den att styra hur vi ser på politik, makt och samhällsliga problem. I fallet e-förvaltning blir denna rationella och linjära syn på policyprocessen svår att vidmakthålla. Informationstekniken utpekade stundom som problem och stundom som lösning, eller som något *nödvändigt* respektive *önskvärt* om man så vill.

Det nödvändiga 1	IT driver utvecklingen mot informationssamhället (IT som problem) <i>Som kräver att</i>
Det nödvändiga 2	Sverige måste anpassa sig för att "hänga med" (IT som lösning) <i>Om så görs väntas</i>
Det önskvärda 1	En ljusare framtid med en vital demokrati <i>Under förutsättning att</i>
Det nödvändiga 2	Politiken möjliggör bred tillgång till & användning av IT (IT som lösning) <i>annars väntar en potentiellt</i>
Det nödvändiga 1.2	En dystopisk framtid präglad av digitala klyftor <i>Men om detta undviks möjliggörs också</i>
Det önskvärda 3	Bredare användning av IT i förvaltningen <i>Vilket förväntas leda till</i>
Det önskvärda 4	Tillgänglighet, demokrati, effektivitet, enkelhet osv. (IT som verktyg)

Den process som illustreras ovan är emellertid långt ifrån linjär; Relationen mellan teknik och politik konstrueras och omkonstrueras på flera olika sätt och med varje konstruktion följer också nya antaganden om problem och möjligheter.

Den traditionella synen på politikens utformning kan förstås ha sina poänger; Förenklingar och föreställningar om linjära processer gör en komplex värld mer begriplig och greppbar. Det som har varit en förhoppning med denna studie är att illustrera sådana förenklade konstruktioner inte alltid är fruktbare för förståelsen av det studerade fenomenet. I utsagor som präglas av retorik, tystnader och obestridda påståenden är det mer fruktbare alternativet förmodligen att söka en förståelse som rör sig bortom det som tycks vara självklart. Genom detta angreppssätt har studien kunnat bidra med en förståelse kring e-förvaltning som rör sig bortom effekter, implementering och uppenbara potential.

IT, dess implicita och explicita effekter och potential

Genom att betrakta informationstekniken som verktyg blir den underställd den politik och förvaltning som blir dess användare. Även om politiken här tilldelas handlingsutrymme tycks diskurser om IT:s oändliga potential alltjämt verka styrande för retoriken kring e-förvaltning. Informationsteknikens potential att åstadkomma den ena

eller den andra förbättringen beskrivs som uppenbara och framträder som absoluta självklarheter. Viktiga frågor om hur och varför som kan förtydliga den kausala kedjan mellan informationstekniken och dess potential förblir därför i hög utsträckning obesvarade. De önskvärda effekterna framstår närmast som om de vore uppenbara produkter av hos IT inneboende egenskaper.

Och dessa önskvärda effekter är många. Under den första perioden utpekas informationstekniken framför allt som ett verktyg för att åstadkomma en rad olika demokratiska förbättringar som alla kan härledas till den representativa demokratins kärnvärden. I den andra perioden byter demokratikonceptet till viss del skepnad och handlar snarare om demokrati i termer av individuell valfrihet. Överlag blir informationstekniken i högre utsträckning inordnad i den reform som går under beteckningen New Public Management där effektivisering och användarorientering blir centrala utgångspunkter.

Oavsett det retoriska innehållet är en implicit – och stundtals också explicit – effekt att såväl förvaltningens inre processer som interaktionen mellan förvaltning och medborgare rationaliseras. Genom att informationstekniken integreras i förvaltningens processer, genom att exempelvis tillhandahålla information eller automatisera processer, så tas mindre resurser i anspråk. Den explicita motiveringen lyder vanligen att detta skapar medborgarnytta och att det handlar om att sätta medborgarna i centrum. Denna medborgarnytta tycks i dokumenten centreras till begrepp som enkelhet, smidighet och tillgänglighet från förvaltningens sida. Vad den medborgare som konstrueras i dokumenten eftersträvar är en relation till förvaltningen som är enkel, bekväm och snabb.

Relationer präglade av snabbhet

Just snabbheten är överlag ett begrepp som tycks vara centralt och får också utgöra de avslutande reflektionerna i denna studie. Efter tolkningar och reflektioner kring policyerna om e-förvaltning och politikens och teknikens roll i samhälle är en känsla av brådska och tidspress något som stannat kvar, även om den inte alltid är explicit

formulerad i dokumenten. Snabbheten framträder som något som inbegriper samtliga frågeställningar och de relationer som konstrueras i dokumenten kring e-förvaltning.

I talet om informationssamhället framfart målas en bild upp av en politik och förvaltning som – om de inte agerar – riskerar att stå kvar på perrongen medan den omgivande samhällsutvecklingen susar förbi. Konceptet informationssamhället är – trots att det handlar om en abstrakt föreställning om framtiden – något som upplevs framskrida i en rasande takt. Informationssamhället är både något som händer snabbt och som kräver snabb respons från förvaltning och politik om de i någon mån ska ha möjlighet att styra utvecklingen.

En strävan efter snabbhet är också något som utmärker visionerna kring hur interaktionen mellan förvaltning och dess medborgare ska förbättras; Det ska vara snabbt och enkelt att interagera med den offentliga förvaltningen. Medborgaren ska inte behöva spendera tid på att förflytta sig till förvaltningens lokaler utan förvaltningen ska vara tillgänglig för medborgaren dygnet runt. Förvaltningens tjänster och processer ska vara enkla, smidiga och tidseffektiva – detta framträder som något som den moderna medborgaren kräver av den offentliga förvaltningen. Informationstekniken blir ett medel för att åstadkomma denna av snabbhet präglade interaktion mellan medborgare och förvaltning. Sociologen Hartmut Rosa (2013) driver tesen att moderniteten kan skildras som en erfarenhet av acceleration – att världen och dess innehåll rör sig i en accelererande fart vilket lämnar individ och politik med en ständig känsla av tidspress, vilket tycks ha viss bäring på de politiska utsagorna kring teknik, politik och samhälle i policys om e-förvaltning. Politiken får föra en ständig kamp för att följa med i utvecklingen och samhällsindividerna erfar ett ständigt ökande livstempo varvid kraven snabbare och bättre lösningar aldrig avtar. På så vis skapas en cyklisk process där acceleration av livstempo, politik och teknisk utveckling kommer att åtfölja varandra i en värld som snurrar allt fortare.

REFERENSLISTA

- Almqvist, R. (2006) *New Public Management*. Malmö: Liber
- Andréasson, E (2015). *Digitalisering i den Offentliga Förvaltningen: IT, Värden och Legitimitet*. Doktorsavhandling. Linköping: LiU-tryck
- Bacchi, Carol (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson.
- Bekkers, V & Homberg, V (2007). The myths of E-Government: Looking beyond the Assumptions of A New and better Government. *The Information Society* 23, 373-382
- Bélanger, F & Carter, L (2008). Trust and Risk in E-government Adoption. *Journal of Strategic Information Systems*. Vol. 17 (2)
- Berger, P & Luckmann, T (1967). *The social Construction of Reality. A treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor books: New York
- Bergström, G & Boréus K, (2012). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur
- 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.
- Burr, V (1995). *Social constructionism*. London: Routledge
- Börjesson, Mats (2003). *Diskurser och konstruktioner. En sorts metodbok*. Lund: Studentlitteratur
- Carter, L & Bélanger, F (2005). The Utilization of E-government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptans Factors. *Information Systems Journal*. Vol. 15 (1)
- Considine, M (2005). *Making Public Policy. Institutions, Actors, Strategies*. Cambridge: Polity Press.
- Cordella, Antonio (2007). "E-government: Towards the E-bureaucratic Form?", *Journal of Information Technology* 22(3): 265-274.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-government*. Oxford: Oxford University Press.
- E-delegationens slutbetänkande (SOU 2015:66) *En förvaltning som håller ihop*.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity
- Fairclough, Norman (2003). *Analyzing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. London: Routledge
- Fischer, F & Forrester, J.S (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London. London University Press
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fountain, J (2001). *Building the virtual state: Informationtechnology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution

- Girtli Nygren, K (2009). *“e” i retorik och praktik - elektronisk förvaltning i översättning*, Sundsvall: Mittuniversitetet
- Heeks, R & Bailur, S (2007). Analyzing E-government research: Perspective, Philosophies, Theories, Methods and Practice. *Government Information Quarterly*. Vol 24 (2). Pages 243-265
- Hung, Chang & Yu (2006). Determinants of User Acceptance of the E-government Services: The Case of Online Tax Filing and Payment System. *Government Information Quarterly*, Vol. 23 (1)
- Ilshammar, L. Bjurström, A. & Grönlund, Å (2005). ”Public e-services in sweden Old wines in new bottles?” *Scandinavian Journal of Information Systems* 17(2):11-40
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (1985/2008). *Hegemonin och den socialistiska strategin*. Stockholm: Glänta/Vertigo
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136
- G.Majone (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press
- Moon, MJ (2002). The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*. Vol. 62 (4)
- Morgeson F., VanAmburg., D & Mithas, S (2011). Misplaced Trust? Exploring the Structure of the E-government-citizen Satisfaction. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 (2)
- Jansson, G (2013). *En legitim (elektronisk) förvaltning? Om IT-utveckling i kommunal förvaltning*. Linköping: Linköpings universitet
- Persson, A & Goldkuhl, G (2010). “Government Values Paradigms - Bureaucracy, New Public Management, and E-Government”, *Communication of the Association for Information Systems*, 27(4): 45-62-
- Peters, G (2002). “The politics of tool choice” I Salamon, Lester (red) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2011) “Mainstreaming Technological Change in the Study of Public Management”, *Public Policy and Administration*, 26(4): 377-397.
- Ramon, Gil-Garcia, J & Pardo, T (2005). E-government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations. *Government Information Quarterly*. Vol 2 (2).
- Regeringens skrivelse (Skr. 2000/01:151). *Regeringens förvaltningspolitik*. Stockholm: Justitiedepartementet
- Regeringens proposition (prop. 1999/2000:86). *Ett informationssamhälle för alla*. Stockholm: Näringsdepartementet
- Regeringens proposition (prop. 2009/10:175). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Stockholm: Finansdepartementet
- Regeringskansliet (2000). *En förvaltning i demokratins tjänst - ett handlingsprogram*. Stockholm: Regeringskansliet
- Regeringskansliet (2008) *Nationell handlingsplan för e-förvaltning - 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
- Rosa, H (2013). *Acceleration, modernitet och identitet. Tre essäer*. Göteborg: Daidalos
- Sundquist, G. (2001) *Bredbandspolitik. En tekniksociologisk analys av kommunala bredband*. Göteborgs universitet: Science and technology studies
- Tolbert, CJ & Mossberger K (2006). The Effects of E-government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*. Vol 66 (3)
- Welch, Hinnant & Moon (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 (3)
- West, D.M (2004), "E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes", *Public Administration Review*, Vol. 64 (1). pp. 15-27.
- Wihlborg, E. (2000). *En lösning som söker problem: hur och varför lokala IT-policyer utvecklas i landsbygdskommuner*. Linköpings Universitet.
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000): *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur
- Yildis, M (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations and ways forward. *Government information quarterly*. Vol 24 (3). Pages 646-665
- Åström, J. (2004). *Mot en digital demokrati? Teknik, politik och institutionell förändring*. Doktorsavhandling, Örebro Universitet: Samhällsvetenskapliga institutionen.