

Digital forvaltning eller digital forkalkning?

Jeppe Dørup Olesen og Morten Østergaard

I 1992 udgav Finansministeriet "Effektiv EDB i Staten". Det blev startskuddet til en digitaliseringsbølge i den offentlige sektor. Her, tolv år senere, ruller bølgen stadig, og den har ikke nået sit højdepunkt endnu. Tværtimod er vi først ved at indse, hvor store og gennemgribende forandringerne i den offentlige sektor kan blive som følge af computer-teknologien.

Baggrund

Teknologien ændrer det muliges horisont, men teknologien gør ingenting af sig selv. Teknologien giver mange muligheder for at gøre arbejdet i den offentlige sektor lettere, automatisere rutiner og gøre kommunikationen mellem borgerne og den offentlige sektor lettere, mere fleksibel og måske også hurtigere. Spørgsmålet er derfor ikke, om der skal anvendes informationsteknologi i den offentlige sektor, men hvordan.

Dansk it-politik har ændret sig markant de seneste 10 år. En af de afgørende ændringer er, at it er blevet et politisk område, der kræver politiske strategier og handling. Det skyldes hovedsageligt, at it og de muligheder digitalisering giver, er blevet udråbt til at være en af de brikker, der skal bidrage til, at den offentlige sektor kan blive mere effektiv, levere en bedre service til borgerne og bidrage til forbedringer af demokratiet.

De demografiske forandringer – flere ældre og en mindsket arbejdsstyrke – lægger et betydeligt pres på velfærdsstaten. Ikke mindst i kommunerne, hvor den største del af velfærdsstatens ydelser produceres. Men også i denne diskussion skal digitaliseringen være det værktøj, der skal

redde velfærdsstaten fra at kuldsejle. Videnskabsminister Helge Sander mener nemlig, at kommunerne med den kommende digitale forvaltning i hånden indtil videre er godt rustet til fremtidens ændrede befolkningssammensætning. Videnskabsministeren¹ mener, at kommunerne bør koncentrere sig om at effektivisere administrationen ved hjælp af de digitale værktøjer i stedet for at diskutere forandringer af velfærdsservicen.

Forventningerne til gevinsterne ved digital forvaltning er også i dag enorme. Finansministeriet har igennem 90'erne givet forskellige bud på størrelsen af besparelserne. Den nuværende finansminister Thor Petersen spillede som optakt til forhandlingerne om kommunernes økonomi ud med 5 mia. kroner, som digitaliseringsdividenden på det kommunale område².

Senest har en rapport fra Finansministeriet vist, at der kan spares 1 mia. kr. på elektronisk fakturering³.

Da videnskabsministeren i oktober 2003 fremlagde regeringens it- og telepolitiske handlingsplan, var det ligeledes under parolen om, at "nu skulle it-gevinsten hentes hjem"⁴. Teknologien har uden tvivl bidraget til en mere effektiv forvaltning. Få kan vel fore-

stille sig en moderne forvaltning, hvor der sidder rækker af tastedamer foran rækker af gamle skrivemaskiner, fyldt med gennemslagspapir. Moderne teknologi er en naturlig og integreret del af en moderne forvaltning.

Men det er svært præcist at pege på, at teknologien har ført til en kontant besparelse ved eksempelvis at kigge på administrationsudgifterne. Det skyldes blandt andet, at opgaverne er nogle andre (og måske flere) end tidligere. Besparelserne er i hvert tilfælde svære at måle i hårde tal – og det er ofte svært at konkludere, at eventuelle rationaliseringer skyldes implementeringen af ny teknologi.

Endnu er der meget få dokumenterede erfaringer for, at digitaliseringen med et slag har kunnet opfylde de mange forventninger. Digital forvaltning i Danmark er i højere grad præget af historier af mytisk karakter om offentlige it-fiaskoer som AMANDA.

Det synes derfor at være digitaliseringens paradoks, at det ofte er rationaliseringspotentialet, der er begrundelsen for indførelsen af ny teknologi i den offentlige sektor, men at der tilsyneladende næsten ikke findes eksempler på, at indførelsen af ny teknologi i forvalt-

ningen har medført egentlige besparelser på bundlinjen.

Alle stiller spørgsmålet om, hvornår afkastet kommer. Men sådan som vi betragter digitaliseringsinvesteringer i dag, kommer afkastet formentlig aldrig. For vi har stillet spørgsmålet de sidste 20 år – og besparelserne er stadig "lige om hjørnet". Alt imens it-afdelingen vokser, og it-kontoen på budgettet fylder en stadig større del.

Enten stiller vi det forkerte spørgsmål, eller også gør vi noget forkert.

To forskere⁵, der er eksperter på it-området, konkluderer samstemmende, at it-politikken har været præget af konsensus. I hvert fald så længe vi taler om den grundlæggende tro på, at it kan bruges som et redskab til at skabe en bedre verden.

Men enigheden med hensyn til teknologiens potentiale er endnu stærkere. Særligt i politiske og administrative kredse er stemningen høj.

I debatten om digital forvaltning i Danmark synes der at være bred enighed om, at teknologien kan bruges til kvalitetsforbedringer, effektiviseringer og oven i købet kan bidrage til øget gennemsigtighed og demokrati. Og alt sammen på en gang.

Der er dog en overhængende fare for, at ambitionen om en digital forvaltning ender i digital forkalkning. Risikoen er, at der skabes tårnhøje forventninger til teknologien, som den ikke

kan opfylde. Målsætningerne fra de store investeringer, der skulle have øget gennemstrømningen i den offentlige åre, snubler så at sige over hinanden, og de manglende resultater bliver en prop i en prioriteret og fokuseret brug af teknologien. Hvorved de reelle udviklingsmuligheder forpasses.

Der er behov for en helt ny it-politik på nationalt plan. En it-politik, der kan revolutionere it-strategierne rundt omkring i den offentlige sektor. Med skelen til blandt andet England og USA foreslår vi, at it-investeringer bruges prioriteret med en klar, realiserbar målsætning. Skridt for skridt. En it-politik, der giver en retning for den offentlige sektor og den branche, der betjener den.

Skiftende regeringer har ønsket, at Danmark skal være verdens bedste it-nation. Og det er vi på mange måder i dag set som samfund. Vi mener, at det er på tide at tage diskussionen om, hvad vi vil bruge førstepladsen til. Skal digital forvaltning i verdens førende it-nation gøre den offentlige sektor billigere, bedre eller mere demokratisk?

De mange offentlige it-fiaskoer

Man skal lære af sine fejl, siger et mundheld. Og på området for digital forvaltning har der de seneste år været basis for en hel del læring. Listen over fiaskoer er lang. For et par år siden tog en ekspert-gruppe under Teknologirådet med den tidligere departementschef Erik

Bonnerup i spidsen handsken op og skrev en rapport om it-fiaskoer i den offentlige sektor. I rapporten fastslog man, efter en analyse af en række fiaskoprojekter, at manglende ledelsesmæssig forankring og målfastsættelse var en af de væsentligste årsager til, at projekterne slog fejl.

Siden da er der desværre kommet flere fiaskoer på listen. I 2003 rettede rigsrevisionen en sønderlemmende kritik af Statens Lønssystem (SLS). Lønssystemet har været undervejs i 12 år og har kostet 426 mio. kr. Fra 1991 til 1999 kostede projektet 92 mio. kr., selvom det endnu ikke var defineret som et selvstændigt udviklingsprojekt. En række af de krav, der oprindeligt blev stillet, er bortfaldet, og derfor er de 92 mio. i udviklingsudgifter ikke fuldt udnyttet, lyder kritikken fra rigsrevisionen. Da Thor Pedersen trådte til som finansminister i 2001, blev udgifterne beregnet til 293 mio. kr. Siden er der brugt yderligere 133 mio. kr.⁶

Et andet af de store it-projekter er de elektroniske patientjournaler. Målet er at alle senge skal være dækkede i 2006. De forsøg der har været på området peger på, at digitaliseringen af patientjournalerne ikke sparer penge, men i nogle tilfælde kan bidrage til bedre kvalitet i dokumentationen⁷. Samtidig viser beregninger, at regeringens målsætning for digitaliseringen er helt urealistisk. EPJ-Observatoriet, der følger udbredelsen af elektroniske patientjournaler, peger i

en rapport fra 2002 på, at højst 44% af landets sengepladser vil være dækket af en elektronisk journal i 2006, hvis det nuværende investeringsniveau fastholdes⁸. EPJ-Observatoriet opregner i en rapport fra oktober 2003, at 13% af landets sengepladser har en elektronisk journal⁹. Brancheorganisationen Dansk it peger også på, at investeringsniveauet er for lavt, hvis regeringens mål-sætning skal nås.

Endelig er Danmarks dyreste it-system, forsvarrets ressourcestyringssystem, Demars, stadig undervejs. Indtil videre har systemet kostet omkring 1 mia. kr. Det er forsinket, dyrere end forventet, og driften skal formentlig udliciteres til en pris på omkring 500 mio. kr. om året¹⁰. Om dette it-system vil tilvejebringe de betydelige økonomiske fordele, der forventes, vil fremtiden vise. Med baggrund i erfaringerne for store offentlige it-projekter er der ikke grund til den store optimisme.

Et er at lære af fiaskoerne, noget andet er at lære af succeserne. I de senere år er der kommet meget fokus på best practice – også i det offentlige. Nu skal man lære af de bedste.

Vi har gennemført et casestudie af tre af de mest velrenommerede digitaliseringsprojekter i Danmark. Statens Digitale Told•Skat, Den Digitale Amtsgård i Nordjylland og samarbejdsprojektet De Digitale Kommuner i Østjylland. Læren fra disse projekter, og analy-

serne fra de involverede ledere og medarbejdere har sat os i stand til at udpege en række illusioner – myter - om digital forvaltning.

Myter og realiteter om digital forvaltning

For det første bærer projektbeskrivelserne præg af en målforkalkning, som skaber en kløft mellem forventningerne hos beslutningstagerne og resultaterne i den anden ende. Projektbeskrivelserne er blevet et redskab til at opnå bevillinger og omtale frem for et værktøj i digitaliseringen. Myten om, at digitalisering på en gang kan skabe bedre, billigere og mere demokratisk forvaltning, er blevet en sæbeboble – stor og flot, men uden indhold.

Det er afgørende for at få effektive projekter, at målsætninger gøres realistiske, og projekterne tør gøre en forudgående prioritering. For som i alle andre sammenhænge så koster kvalitet og demokrati. Effektivisering er et legitimt mål, men det er også et fravalg af nogle kvalitative og demokratiske muligheder.

For det andet har de meget flotte fremskrivninger af digitaliseringsdividenden i talrige ministerielle publikationer givet næring til digitaliseringsmyten om "investment to save" – teknologi sparer penge. At hvis bare man investerer i it – "sætter strøm til" – så får man pengene igen mange fold. Resultaterne er der bare ikke. Teknologi koster penge – ikke det modsatte. Effektiviseringspotentiale ligger ikke i inve-

steringen, men i udnyttelsen. Det er nemt at få opbakning til investeringer, men det er det hårde slid med at omdanne hævdvundne vaner og historisk betingede rutiner til nye digitalt understøttede arbejdsprocesser, der giver forandringen. Det er her, medarbejderne kommer på tværs. Det er her, det gør ondt, når der skal sættes navn på forflytninger eller nednormeringer. Det er her, hvor traditioner udfordres, og vanetænkning står for fald, at det kræver modig ledelse at tage slaget. Og hidtil har de fleste veget udenom. Derfor er digitalisering blevet ren investering og ingen omstrukturering, og derfor har teknologi ikke medført besparelser.

Omvendt har branchen i mange år med held markedsført mantraet 80-20. Underforstået at digital forvaltning helt i tråd med ovenstående handler om 80% organisationsforandringer, og kun for en femtedels vedkommende om teknik, bits og bytes. 80-20 dogmet udspringer af ønsket om at gøre op med "sætte strøm til"-tankegangen. Men i virkeligheden er den blevet sin egen myte. I dag har adskillige erfarne digitalisatorer flere meninger om, hvad de rette proportioner er. Nogle peger på 80-80, hvor de overskydende 60% er budgetoverskridelsen, der kommer af, at teknikken aldrig er helt så billig som først antaget og altid kræver følgeinvesteringer. At implementeringen aldrig går så smertefrit som fortalt på forhånd.

Andre peger på 20-80, fordi de nok er enige i, at organi-

sationen skal omstilles, men i for mange tilfælde har set, at teknikken ikke holdt, hvad den lovede. Derfor siger de nu, at hvis ikke produkterne er der, så er det nok lige frisk nok at ændre organisationen efter dem. Pointen er, at organisation og teknik hænger uløseligt sammen. At organisationerne på forhånd er nødt til, på baggrund af realistiske målsætninger, at kræve konkrete løsninger på deres organisatoriske udfordringer. Der skal opstilles klare kravspecifikationer, og der skal kræves kontraktlige garantier for, at den implementerede teknologi holder, hvad leverandøren lovede – også på bundlinjen. Demoversioner og virtuelle test gør det ikke. Leverandørerne må lade sig teste af virkeligheden, indtil varen virker. Det offentlige må ud af branchens vold.

Et godt eksempel på kampen mellem teknologi og organisation er den sagnomspundne digitale signatur, som i mange år har været den foretrukne undskyldning for ikke at indføre egentlig digital forvaltning med udpræget grad af selvbetjening for borgerne. Det er blevet en opgejlet sikkerhedsdiskussion, som i de ti år, den har varet, er blevet overhalet af virkeligheden flere gange. Netbanker er en af de mest populære nettjenester i landet, og Told•Skats tast-selv-service klares fint med en tast-selv-kode.

I dag kan borgerne kvit og frit erhverve sig en digital signatur, der er bare meget få, som gør det. Med meget lidt borgerkontakt til det offentlige er det en myte at tro, at det er fra bor-

gerne, presset vil komme.

I de digitale kommuner var man – måske primært pga. servicens begrænsninger – nødt til at sande, at der ikke var folkelig efterspørgsel efter den døgnåbne kommune.

Igen må incitamenterne på banen. Hvorfor skal borgerne gøre kommunen den tjeneste at indtaste deres data selv via pc'en? Får man hurtigere sagsbehandling? Får man automatisk udbetalt den støtte (fx til bolig), man er berettiget til, hvis man bruger E-boks, så det offentlige sparer portoen? Borgerne bekymrer sig meget lidt om den offentlige service ud over de gennemsnitlige 1,8 gange om året, de møder den¹¹. Så der skal mere end bare et tilbud til for at få vakt deres interesse.

Den femte myte handler også om forskruede forventninger til eller måske snarere frygt for digitaliseringen. Målsætning om effektivisering og rationalisering gennem digitalisering har sikkert sat en skræk i livet på mangt en offentlig medarbejder. Men faktum er, at der er sket meget få digitale fyringer til dato. Helt i overensstemmelse med erfaringer om, at teknologi ikke giver besparelser, giver teknologi heller ikke fyringer. I hvert fald ikke endnu. Men endnu værre end medarbejdernes unødige frygt er dette vidnesbyrd om manglende høst af den megen digitale såsæd.

Med personalesituationen i det offentlige, som peger på manglende arbejdskraft om få år, er det helt nødvendigt at reducere personalebehovet.

I Nordjyllands Amt er udfordringen ikke at finde 15 medarbejdere, der kan undværes, men at finde 90 kvalificerede ansøgere, som de med en personaleomsætning på 105 om året skal nyansætte.

Løsningen ligger hos medarbejderne. I en mindre jysk kommune har man formået at reducere personalet efter en EDSH-investering¹². Det skete på personalets egne vilkår. Med en genansættelsesforsinkel på 1 måned ved afgang, som gjorde, at nogle reorganiserede sig ud af problemerne, andre lappede i en måned, men alle var trygge ved, at nednormering i hvert fald kun skete ved naturlig afgang.

Den sjette barriere er incitamentsproblemerne, ingen taler om. Præcis som medarbejderne ikke har det store incitament til at deltage i en reorganisering, som potentielt kunne gøre dem overflødige, har mange institutioner og myndigheder ikke store incitament til at deltage i digitaliseringen.

Hvorfor skal biblioteket udsende erindringsmail eller "i dag er sidste frist for at aflevere din lånte bog"-SMS'er, når en væsentlig del af dets budget er dækket af bøderne? Hvorfor skal kommunen offentliggøre sin venteliste til dagsinstitutioner, når forældrene klager i et væk, i frustration over at være blevet overhalet indenom af forældre med søskende i samme institution eller friplads? Det koster at være åben og bedrive service – ikke bare på tid, men måske også på gamle indtægter. Incitamentsdiskussionen fornægter sig ikke.

Helt parallel til borgernes manglende efterspørgsel efter selvbetjening er myten om, at åbenhed giver demokratisk deltagelse. Nogle har fået opfattelsen af, at hvis bare byrådsdagsordenen er på nettet, så er den pludselig interessant for menig mand. Men de mange debatprojekter mv. viser, at der er meget få, som generelt søger en demokratisk dialog via nettet. Teknologien skal udnyttes til at skabe nye og mere direkte sagsorienterede indfald til den offentlige beslutningsproces. Et eksempel med handicapdebat fra demokratiprojektet Nordpol under Den Digitale Amtsgård viser, at den latente interesse er der. Men at den skal serveres på det rette tidspunkt for de rette mennesker, og at den skal markedsføres. Heller ikke her giver teknologien automatisk kunder i butikken.

Der skal altså gøres nogle åbenbaringer, hvis det offentlige for alvor skal udnytte, at Danmark er en af verdens mest it-parate samfund. Indtil videre er det mest flotte målsætninger og regeringsprogrammer. Spørgsmålet er, om målsætninger ikke skal have en anden karakter, hvis visionerne om den digitale forvaltning skal blive til virkelighed. I bogens sidste kapitel giver vi et bud.

Konklusion

Forventningerne til digital forvaltning overstiger langt resultaterne. Debatten om digital forvaltning er dogmatisk og præget af en række myter. Myter, som fastholder illusionerne om informationssamfundets automatiske lyksaligheder for det offentlige, og som er symptomer på den stigende digitale forkalkning.

Myterne kan samlet og hver for sig være barrierer for en realistisk diskussion af de digitale prioriteringer, potentialer og konsekvenser.

Nogle vil mene at vi nyder godt af bagklogskabens klare lys. Vi mener, at debatten er nødvendig, og at et opgør med det it-politiske konsensus er påkrævet – ikke mindst i bagklogskabens klare lys.

Nogle vil måske også udpege os til teknologi-fjendske eller "maskinstormere". Det ville være forfejlet. Vi er oprigtigt optagede af, at de teknologiske muligheder, som it indeholder, anvendes på en fremadrettet og fokuseret måde. Vores påstand er, at ikke blot stikker man hinanden blå i øjnene, når man it-politisk insisterer på at have øjnene solidt plantet på fuglene på taget. Men også at beslutningstagere nægter at se sandheden i øjnene, når

man fastholder illusionen om, at prioriteringen af effektiviseringsgevinster ikke sker på bekostning af nogle af teknologiens muligheder for at skabe forbedringer i samfundet. Hvad enten det er bedre service eller mere demokrati.

Forfattere til "Digital Forkalkning? – en debatbog om digital forvaltning i Danmark" (Dafolo 2004, www.digitalforkalkning.dk. Normalpris 349 kr., medlemspris 159 kr.)

Litteratur

- 1 Computerworld Online, 3. marts 2003
- 2 Computerworld Online, 19. maj 2003
- 3 Ibid., 14. okt. 2003
- 4 Ibid., 30. okt. 2003
- 5 Birgit Jæger, 2003: «Kommuner på nettet», Jurist- og Økonomforbundets forlag
- 6 Sune Johansson, 2002: «Dansk IT-politisk Historie», Roskilde Universitetscenter
- 7 Computerworld Online, 17/1-03
- 8 Ibid., 7. nov. 2003
- 9 Ibid., 29. okt. 2002
- 10 Ibid., 29. okt. 2003
- 11 Ibid., 13. nov. 2003
- 12 "Digitalisering giver bedre borgerbetjening og større effektivitet", artikel på www.informationsportalen.dk
- 13 Hougaard, Lars, Speciale Århus Universitet (2002)

Om forfatterne

Jeppe Dørup Olesen, Cand.scient.adm & MA, Undervisningsministeriet, Frederiksholms kanal 21, 1220 København K, jdo@ruc.dk
 Morten Østergaard, Ba.scient.pol, Markedschef, Dafolo A/S, Skelbækgade 4, 6.tv., 2100 København V, mo@dafolo.dk