

RESONANS-projektet: Former för utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser

Sammanfattning

FoU-projektet RESONANS bedrivs i samverkan mellan Linköpings universitet (forskningsgruppen VITS vid Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling) och E-delegationen. Ekonomiskt stöd kommer från VINNOVA. Projektet studerar offentliggemensamma digitala resurser, dvs sådana IT-resurser där fler än en offentlig förvaltning är berörd. Hur går det till när olika förvaltningar samverkar kring gemensamma digitala resurser? RESONANS-projektet avser att bidra med ökade kunskaper om olika satsningar på offentliggemensamma digitala resurser och vilka former som tillämpas för dess utveckling och förvaltning. Vi kommer inledningsvis genomföra en kartlägningsstudie för att inventera olika satsningar på offentliggemensamma digitala resurser. Den större projektinsatsen utgörs av diagnostiska fallstudier av olika offentliggemensamma digitala resurser. Olika typer av samverkanssituationer kommer att studeras (informationsutbyte mellan förvaltningar, gemensam webbplats, gemensamma IT-komponenter i webbplatser, likartade IT-system av back-office karaktär). Projektet har också ett framtidsinriktat mål genom att bidra med underlag inför framtagande av visioner, målbilder och strategier för hantering av offentliggemensamma digitala resurser. Projektet bedrivs under ett år och avslutas den 30/11 2014.

Projektets officiella namn är "Former för utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser". Vi använder akronymen RESONANS som projektbenämning. RESONANS står för "digitala RESurser i OffeNtlig sektor – samANvändning och Samstyrning".

1 Inledning

Svensk e-förvaltning befinner sig i ett mycket dynamiskt och expansivt skede. Mycket utvecklings- och förändringsarbete sker på lokal nivå inom enskilda myndigheter, regioner/landsting och kommuner, ofta med utgångspunkt i de övergripande e-förvaltningsmålen **enklare**, **öppnare** och **effektiva**. Denna målbild är homogeniserad, om än med mindre skillnader i formuleringar, över hela den offentliga förvaltningen genom att SKL (2011), E-delegationen (2011) och Regeringen (Näringsdepartementet, 2012) har uttryckt och anammat dessa övergripande mål. Förutom lokala insatser så förekommer det också många gemensamma och övergripande satsningar. Flera sådana insatser sker bl.a i E-delegationens regi, men också genom andra former. Det förekommer bl.a samverkans- och samordningsprojekt mellan olika myndigheter. Inom kommunsektorn finns flera kungemensamma initiativ genom SKL (CeSam), föreningen Sambruk samt genom olika regionala kommunorganisationer. På nationell nivå så sker också ett mycket viktigt arbete kring framtida e-legitimationer genom E-legitimationsnämnden.

Den svenska förvaltningsmodellen med relativt självständiga myndigheter och självstyrande kommuner utgör en viktig förutsättning för utvecklingen av svensk e-förvaltning. Denna styrmodell innehåller dock stora utmaningar för att få till stånd en effektiv styrning av

förvaltningsövergripande IT-insatser (E-delegationen, 2013d). Digitaliseringen medför både krav på och möjligheter med ökad samordning och samnyttjande. SKL (2011) identifierar i sin "Strategi för e-samhället" just samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner samt landsting/regioner som en central framgångsfaktor för digitaliseringen av offentlig förvaltning. Detta gäller såväl kring förutsättningar för intern effektivisering i statliga myndigheter, kommuner och landsting/regioner som för möjligheterna att skapa nytta för medborgare och företag. Just kring hanteringen av medborgares och företags livssituationer har den svenska förvaltningsmodellen sina främsta svårigheter (E-delegationen, 2013d). Detta syns även indirekt genom EU-benchmark (EU, 2013) där Sverige når en hög placering för företagande inom livssituationen starta företag men mediokra resultat för livssituationen förlora och hitta jobb. Utmaningar att förbättra styrningen inbegriper hur man kan/ska/bör organisera och finansiera såväl utvecklingsarbete som förvaltning av utvecklade IT-resurser. Det finns särskilt stora utmaningar i samverkan mellan statlig, regional och kommunal nivå. RESONANS-projektet bedrivs med bas i ovan beskrivna styrnings- och kunskapsbehov.

2 Digitala resurser i e-förvaltning

FoU-projektet tar fasta på hantering av IT-resurser som i någon mening kan ses som en gemensam angelägenhet för flera offentliga förvaltningar. Vi kallar sådana IT-resurser här för **offentliggemensamma digitala resurser**. Projektet bygger på ett uttalat koncerntänk; att betrakta offentlig sektor som en sammanhållen aktör, "koncernen myndighetssverige". Olika delar inom denna koncern, dvs olika myndigheter, regioner/landsting och kommuner behöver samverka för utförande av sina respektive uppgifter att reglera och stödja medborgare (SKL, 2011; E-delegationen, 2011; 2013d; Näringsdepartementet, 2012). Med begreppet **offentliggemensam** avses företeelser som direkt berör fler än en förvaltning. Vi använder begreppet offentliggemensam (istället för förvaltningsgemensam) för att betona perspektivets sektorsövergripande karaktär. En offentliggemensam digital resurs är en digital resurs som berör mer än en förvaltning i något avseende; i flera fall handlar det om att överskrida sektorsgränser mellan det statliga, regionala och kommunala.

Det finns ett stort behov bland myndigheter att dela information med varandra; t.ex en myndighet kan behöva få information från en annan myndighet i samband med handläggning av ärenden. Detta kallas ofta för digital samverkan (E-delegationen, 2013ab). Begreppet samverkan är här fokuserat på digitalt informationsutbyte. Det finns dock även andra samverkansbehov kring digitala informationsresurser. Ibland samverkar myndigheter via gemensamma webbplatser eller genom att utnyttja gemensamma IT-komponenter av något slag. Samverkan genom sådant gemensamt samnyttjande innebär ofta att något digitalt informationsutbyte *inte* sker *mellan* myndigheterna, utan samverkan utförs istället *kring* den gemensamma digitala resursen. Projektet kommer att fokusera olika typer av samverkan mellan myndigheter vad gäller hantering av gemensamma digitala resurser. Följande fyra olika typer samverkanssituationer avseende gemensamma digitala resurser har identifierats och utgör konceptuell grund för denna studie:

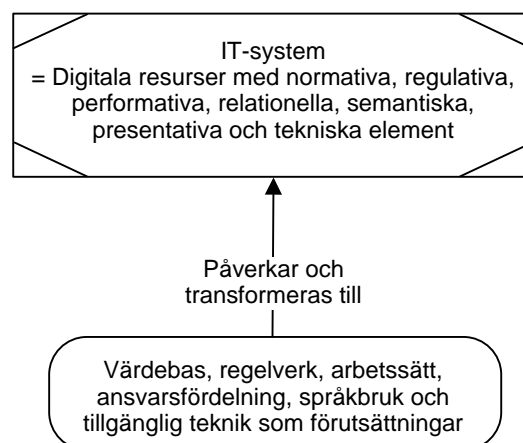
- Informationsutbyte mellan förvaltningar
- Gemensam webbplats
- Gemensamma IT-komponenter i webbplatser
- Likartade IT-system (back-office)

Dessa olika typkategorier av offentliggemensamma digitala resurser beskrivs närmare i avsnitt 8.2-8.5 nedan.

I samband med digital samverkan används ofta begreppet interoperabilitet, som innebär förmåga hos organisationer/system att fungera tillsammans ("samfunktionalitet"). Man brukar skilja mellan fyra nivåer för interoperabilitet: juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk (se t.ex SOU, 2007; EU, 2010; E-delegationen, 2013a; Scholl & Klieschewski, 2007). Juridisk interoperabilitet innebär att samverkan kan ske i överensstämmelse med olika *regelverk*. Organisatorisk interoperabilitet innebär att samverkan kan ske genom effektiva *arbetsätt* (verksamhetsprocesser) och tydlig *ansvarsfördelning* mellan parter (specificerade aktörsrelationer). Semantisk interoperabilitet innebär en samverkan genom gemensamt och väldefinierat *språkbruk*. Teknisk interoperabilitet innebär att samverkan kan ske säkert och korrekt genom använda tekniska komponenter.

Med utgångspunkt i dessa olika dimensioner för interoperabilitet kommer vi nedan att tala om olika *samverkansdimensioner* för offentliggemensamma digitala resurser. Som framgått delar vi upp det organisatoriska i två dimensioner; en som rör verksamhetsprocesser (kallas *performativ*) och en som rör ansvarsfördelning och aktörsrelationer (kallas *relationell*). Den juridiska dimensionen expanderas att dels innefatta andra regler än strikt juridiska (kallas *regulativa*) samt andra värdemässiga förutsättningar (kallas *normativa*) än sådana som har kodifierats i regelverk. Vi kallar sådana normativa förutsättningar för värdebas. Vad gäller språkbruk skiljer vi mellan det *semantiska* (språkliga innebörder) och det *presentativa* (hur presentation sker på användargränssnitt). Dessa olika samverkansdimensioner förklaras närmare i avsnitt 8.1 nedan.

Värdebas, regelverk, arbetsätt, ansvarsfördelning och språkbruk är således viktiga verksamhetsmässiga förutsättningar för samverkan genom digitala resurser. Det behöver finnas en överensstämmelse mellan digitala resurser och sådana externa förutsättningarna av normativ, regulativ, semantisk, performativ och relationell karaktär. Man kan på detta sätt tala om *digitala resurser som bärare av värdebas, regelverk, språkbruk, processer och aktörsrelationer* som IT-systemen bygger på (se figur 1). Förändring av externa förutsättningar (som författningsutveckling, semantisk utveckling och processutveckling) behöver gå hand i hand med utveckling av IT-systemen som digitala resurser.



Figur 1. Digitala resurser som bärare av element från externa förutsättningar

3 Svårigheter och utmaningar i nätverksbaserad utveckling av digitala resurser

Att styra utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser är en genuint komplex uppgift. I själva sakens natur ligger att flera självständiga förvaltningar är berörda och därmed potentiellt inblandade i styrning, utveckling och förvaltning av dessa resurser och dess olika förutsättningar. Utvecklingsarbete i nätverk är svårt och utmanande i relation till utveckling inom en hierarkisk struktur där det alltid finns *en* ledning som kan döma av i konfliktsituationer. I nätverksutveckling behöver inblandade aktörer hitta konstruktiva former för samverkan, konflikthantering och beslutsfattande. Förekomsten av skilda uppfattningar hos olika förvaltningar kan innebära en risk för att någon förvaltnings motsatta uppfattning eller bristande intresse fungerar som ett veto för utveckling. Det finns bland flera förvaltningar en ovana och ibland bristande kompetens att agera i nätverksbaserat utvecklingsarbete. Det kan ibland vara svårt att uppbåda ett engagemang i det som går utanför den egna förvaltningen; man blir kvar i ett "stuprörstänk". Nätverksinnovationer (såsom utveckling av offentliggemensamma digitala resurser) kräver ett entreprenöriellt förhållningssätt som fokuserar nytänkande, helhetssyn och total samhällsnytta. Detta står i flera avseenden i kontrast mot en inrotad byråkratisk ämbetsmannatradition. Nya förmågor och kompetenser krävs.

Nätverksutveckling innehåller också ofta stora tidsmässiga utmaningar. Det är inte ovanligt att förvaltningar går i otakt med varandra när det gäller gemensamma utvecklingsfrågor. Stora utvecklingsprojekt behöver inordnas i förvaltningars utvecklingsbudgetar och här kan finnas fleråriga läsningar som minskar möjligheter till deltagande i större gemensamma utvecklingsarbeten. Gemensamma utvecklingsinsatser av större slag kan alltså kräva samordning av förvaltningars långsiktiga utvecklingsbudgetar. Ekonomiska frågor är genuint svårhanterliga i förvaltningssamverkan. Det handlar om hur man ska se på finansiering och investeringskostnader. Det kan finnas olika bedömningar om hur och för vem ekonomiska vinster uppstår. Det finns också ovana och osäkerhet bland offentliga förvaltningar kring ägande och förvaltning av gemensamma resurser.

Det kan finnas en bristande förståelse hos olika beslutsfattare att gemensam IT-utveckling inte handlar bara om teknik, utan att ibland komma överens om processer, ansvarsfördelning, semantik och presentationssätt. Offentliggemensamma digitala resurser innebär att man på ett integrerat sätt behöver hantera regulativa, performativa, relationella, semantiska, presentativa och tekniska aspekter och dessa olika dimensioners roll för den gemensamma utvecklingen. Det förefaller också så att det ibland kan finnas en bristande förståelse hos lagstiftare och andra beslutsfattare om regulativa begränsningar för gemensam IT-utveckling. En e-förvaltning i världsklass kräver att dessa digitala resurser även har externa förutsättningar i världsklass. Det är knappast så att Sveriges nuvarande lagstiftning kan anses vara optimerad för digitala resurser i världsklass. Det finns olika legala hinder; författningar som inte är skrivna på ett teknikneutralt sätt; en sekretesslagstiftning som i mångt och mycket är ett osammanhängande lapptäcke; författningar som innehåller mycket detaljreglering av beteende och med för lite fokus på önskvärda grundläggande värden.

4 Behov av kunskapsutveckling - projektmål

Det behövs en samlad kunskapsutveckling om former för utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser. Det existerar förstås olika kunskapsinsatser som belyser olika aspekter av ovan beskrivna problemställningar och utmaningar. Men det behövs

en mer samlad bild av vad som pågår, vad som uppnåtts, vilka svårigheter som man mött och hur dessa har hanterats, vilka förebildliga lösningar som finns och vad man kan lära av detta.

En kunskapsutveckling om offentliggemensamma digitala resurser behöver vara både nulägesorienterad och framtidsinriktad. Det handlar om att lära sig av historien och nuläget för att utveckla strategier för en effektiv framtida hantering av offentliggemensamma digitala resurser och dess förutsättningar. Vi har formulerat två sammanhängande mål för kunskapsutveckling i RESONANS-projektet:

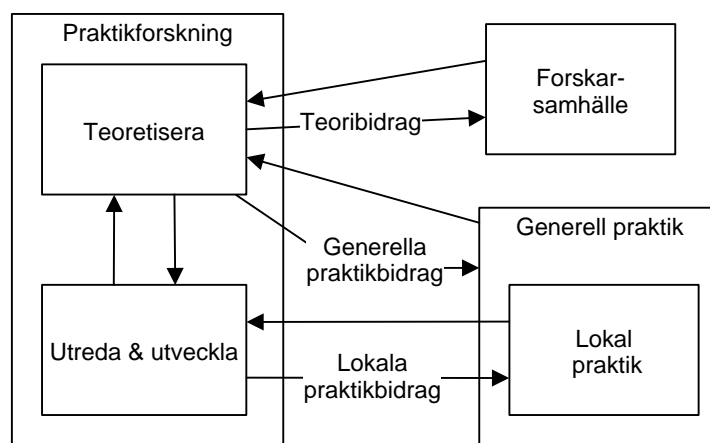
1. **Ett kartläggande och diagnostiskt kunskapsmål:** Ökad kunskap om olika satsningar på offentliggemensamma digitala resurser och vilka former som tillämpas för dess utveckling och förvaltning. Identifiering och värdering av strategier och taktiker för hantering av svårigheter och utmaningar avseende offentliggemensamma digitala resurser. En ambition är också att identifiera frågor som man underlåtit att adressera vid gemensam digital utveckling samt möjliga konsekvenser av detta.
2. **Ett framtidssyftande och normativt inriktat kunskapsmål:** Ökad kunskap om lämpliga former för utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser. Skapa underlag inför framtagandet av visioner, målbilder och strategier för hantering av offentliggemensamma digitala resurser.

5 Tillvägagångssätt

5.1 FoU-ansats: praktikforskning

Detta FoU-projekt kommer att tillämpa sk praktikforskning (Goldkuhl, 2011; 2012a; Pain, 2011; Schatzki m fl, 2001; Uggerhøj, 2011). Praktikforskning är en verksamhetsinriktad typ av kunskapsutveckling (se figur 2). Man studerar olika företeelser i deras verksamhets-sammanhang (praktikkontexter). Kunskapsintresset är inriktat mot hur (lokala) verksamheter och dess olika resurser fungerar; vad som fungerar bra; vad som fungerar mindre bra; varför det fungerar som det gör. I praktikforskning arbetar man medvetet mot olika målgrupper: Forskarsamhälle, generell praktik och lokal praktik. Med lokal praktik avses de verksamheter som studeras. Generell praktik är de verksamheter som kan tänkas ha nytta av de kunskaper som utvecklas. I praktikforskning är det viktigt att utveckla kunskaper som är användbara och nyttiga. Man skiljer mellan lokala praktikbidrag, som direkt vänder sig till studerade/medverkande verksamheter och generella praktikbidrag som innebär abstraherade/generella kunskapsbidrag.

Kunskapsutveckling i praktikforskning sker genom en kontinuerlig växelverkan mellan 1) empirisk och lokal kunskapsutveckling ("utreda & utveckla") och 2) teoretisk reflektion och abstraktion ("teoretisera"); se figur 2. Teoretiskt arbete ses som en stödprocess till den lokala och empiriska kunskapsutvecklingen. Man tillför teoretiska modeller och gjorda abstraktioner till det empiriska arbetet, och där dessa "praktiska teorier" (Cronen, 2001; Goldkuhl, 2011) används som konstruktiva konceptuella instrument för att driva utredningsprocessen i relation till den lokala praktiken. Använda teorier blir hjälpmedel för att insamla, tolka och konceptualisera data. Insamlade data samt gjorda analyser och utredningar av lokala praktiker utgör empiriskt underlag för abstraktion och teoretisk reflektion. Avsikten i praktikforskning är att skapa kunskaper som går bortom studerade fall och har relevans för generell praktik och för forskarsamhället.



Figur 2. Modell över praktikforskning (bygger på Goldkuhl, 2011; 2012a)

Modellen för praktikforskning har utvecklats och använts i flera FoU-inriktade projekt; se Goldkuhl, (2011; 2012ab) för översikter över sådana projekt. Flera av dessa projekt har bedrivits med VINNOVA-stöd.

5.2 Projektuppläggning

Projektet ska arbeta med två faser som direkt följer av de två målen (beskrivna i avsnitt 4): 1) En *diagnostisk nulägesfas* med kartläggning och utredning av olika befintliga/pågående satsningar på offentliggemensamma digitala resurser; detta för att inventera utmaningar, problem, svårigheter, hinder, hot, dilemman, konsekvenser, målbilder, möjligheter och potentialer. 2) En *framtidssinriktad fas* för visionering och strategiutveckling (inklusive värdering), där den diagnostiska kartläggningen ska kunna ligga till grund för resonemang kring olika tänkbara/lämpliga former och sätt för att styra utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser och dess förutsättningar.

Poängen är att adressera *hela offentlig sektor*, dvs såväl stat som regioner/landsting och kommuner. RESONANS bedrivs som ett ett-årigt projekt (från december 2013 till november 2014). Projekttiden är förhållandevis kort och den är vald för att 1) få tid för insamling/analys och visionsutveckling och 2) för att hinna få fram resultat tillräckligt snabbt för att påverka framtida utveckling av gemensamma digitala resurser samt 3) att undvika kunskapsresultat som uppfattas som överspelade och obsoleta. Genom att vi har satt det totala tidsspännet för projektet till så kort som ett år, kan långt ifrån någon fullständig kartläggning av gemensamma IT-insatser i offentlig sektor göras. Vi behöver täcka olika sektorer, men inom ramen för dessa blir vi tvungna att fokusera och avgränsa oss. Vi ska identifiera ett antal typexempel och lära av dessa.

Den större delen av projektet är den diagnostiska studien. Vi kommer att utgå från de fyra typkategorier av offentliggemensamma digitala resurser som beskrivs i avsnitt 2 ovan och 8.2-8.5 nedan. För var och en av dessa typkategorier ska vi undersöka ca 2-3 exempel. Detta innebär att vi totalt kommer att arbeta med ca 10-12 fallstudier. Fallen kommer att väljas för att få en god täckning (stat, regioner/landsting, kommuner) och variation över olika sakområden. Inom varje typkategori kommer vi att välja framträdande exempel som kan vara generativa för kunskapsutvecklingen. Vi kommer att studera digitala resurser (IT-system av olika slag) i sina respektive verksamhetssammanhang av styrning, utveckling, användning och förvaltning, dvs ett antal "lokala praktiker".

Fallen kommer att studeras med avseende på de olika samverkansdimensionerna; normativ, regulativ, performativ, relationell, semantisk, presentativ och teknisk (enligt avsnitt 2 ovan samt 8.1 nedan). Avsikten är att skapa en fördjupad förståelse av olika slag av offentliggemensamma digitala resurser och dess olika typer av förutsättningar med avseende på styrformer för dess utveckling och förvaltning. Genom att explicitgöra och täcka in dessa olika typkategorier så undviker man att basera resonemang om styrning och samordning av digitala resurser på bara någon enda (och underförstådd) typ av samverkanssituation. Styrning och samordning kan förstås variera utifrån olika typkategorier och olika samverkansdimensioner. Vi eftersträvar en insiktsfull och variationsrik bild av offentliggemensamma digitala resurser och dess styrning.

Som ett komplement till och bas för de diagnostiska fallstudierna kommer vi att göra en sammanställning ("kartläggning") över olika pågående/planerade insatser av offentliggemensam digital utveckling. Vi kommer att utgå ifrån och komplettera redan gjorda sådana inventeringar.

Datinsamling kommer att ske främst genom intervjuer, granskning av dokument och IT-system. Vi kommer också att arbeta med workshops tillsammans med en referensgrupp för projektet för att erhålla stöd för perspektivväxling och analys.

För varje fall sker analys och abstraktion för att skapa en förståelse av principiella samband och kategorier. Inom varje typkategori sker sedan en fallövergripande analys där fallen läggs bredvid varandra. Avslutningsvis görs en samlad analys och abstraktion av styrprinciper och samordningssituationer för de olika typkategorierna.

Baserat på resultat från denna diagnostiska studie kommer sedan en avslutande reflektionsfas att genomföras av mer framåtsyftande karaktär. Här blir det huvudsakligen workshops med ledande aktörer inom området (projektets referensgrupp).

Ett viktigt bimål med projektet är att utveckla samarbete och kunskapsnätverkande mellan akademi och praktikfält vad gäller strategisk e-förvaltningsutveckling.

5.3 Tidplan

Projektet löper under ett år; från december 2013 – november 2014. Projektet består av fyra faser enligt nedan. För att kunna genomföra projektet under den korta löptiden krävs att rapportskrivning och kunskapsspridning sker integrerat i övriga aktiviteter.

Dec 2013 - jan 2014	Planering	Urval av fall, konkretisering av undersökningsplan
Jan-sept 2014	Diagnos & kartläggning	Datinsamling, analys av fall, fallövergripande analyser, dokumentation i påbörjad rapport, workshops med referensgrupp och annan kunskapsspridning
Sept-okt 2014	Framtidsvy	Slutsatsdragning på basis av genomförda diagnoser, workshops med referensgrupp och annan kunskapsspridning
Okt-nov 2014	Avslutning	Avslutande rapportskrivning och kunskapsspridning

6 Deltagare

Projektet genomförs som ett nära samarbete mellan forskare och praktiker. Det är ett samarbetsprojekt mellan Linköpings universitet och E-delegationen. Andra viktiga aktörer från offentlig sektor kommer att knytas till projektet; från SKL och från myndigheter, regioner/landsting och kommuner. E-delegationen och SKL står för ett helikopterperspektiv på dessa frågor. Linköpings universitet har långvarig erfarenhet från e-förvaltningsforskning, både inom statlig och kommunal sektor och har forskat kring både policyfrågor, design och effektanalyser (Goldkuhl, 2012b). Förutom en arbetande projektgrupp kommer det finnas en styrgrupp och referensgrupp.

Styrgruppen kommer att bestå av: Ewa Carlsson, E-delegationen (ordförande), Göran Goldkuhl, Linköpings universitet (projektledare), Bengt Svenson, SKL/CeSam, med Cecilia Bredenwall, E-delegationen och Madeleine Siösteen Thiel, VINNOVA som adjungerade.

Projektgruppen består av forskare från Linköpings universitet och Uppsala universitet samt utredare från E-delegationen. Följande forskare deltar i projektet: Från Linköpings universitet, professor Göran Goldkuhl (projektledare), fil lic Anders Persson, univ.adjunkt Annie Röstlinger samt från Uppsala universitet docent Owen Eriksson. Från E-delegationen deltar Cecilia Bredenwall i projektgruppen. Andra resurser från E-delegationen kan också knytas till projektet.

Referensgruppen ska bestå av kvalificerade personer från offentlig sektor. Dessa personer deltar i projektets workshops samt bistår projektet på andra sätt för kunskapsutveckling och kunskapsspridning.

7 Målgrupper, spridning och nyttiggörande av kunskaper

Detta FoU-projekt har flera olika målgrupper, vilket följer av avsnitt 5.1 och figur 2 ovan. FoU-projektet studerar ett antal verksamheter med IT-system ("lokala praktiker") och resultat från dessa studier kan återföras till dessa verksamheter som underlag för lärande och eventuell vidareutveckling. Projektet syftar till generell kunskap om styrning av offentliggemensamma digitala resurser (dess utveckling och förvaltning). Sådan kunskap har en giltighet över hela offentlig sektor ("generell praktik"). Den utvecklade kunskapen har väsentlig betydelse för E-delegationen som part i projektet. Kartlägningsarbetet, inventeringen samt de strategiska resonemang som genereras under utredningsarbetets gång kommer att stödja och ligga till grund för det idag pågående arbetet inom E-delegationen. Detta kan resultera i; behov av att ta fram nya vägledningar, ge input till E-delegationens kommande verksamhetsplan och portfölj samt även ge inspiration till eventuella förslag till regeringen. På liknande sätt kan kunskapen användas av SKL/CeSam.

Ökad kunskap om strategisk styrning av offentliggemensamma digitala resurser har stor relevans för många förvaltningar inom offentlig sektor. En ökad förmåga att samverka kring digitala resurser bedöms vara av avgörande betydelse för att Sverige ska kunna vidareutvecklas som digitalt föredöme (Näringsdepartementet, 2011). Många organisationer är skickliga på att effektivisera sin egen IT-hantering. Framtida utmaningar ligger i hantering av de gemensamma digitala resurserna och de olika typer av förutsättningar som dessa bygger på. Projektet avser att producera en samlad slutrapport på svenska som på ett klagörande sätt beskriver dels de olika fallstudierna och dels de samlade slutsatser som dras

baserat på fallen. Resultat från arbetet kommer spridas genom vägledningar och de kommunikationskanaler som i dag används av E-delegationen.

Forskare inom e-förvaltning är förstås en viktig målgrupp för projektet. Projektets forskare ingår i olika relevanta nätverk; dels inom det sk VITS-nätverket för verksamhetsinriktad IT-forskning, dels inom det nationella forskarnätverket för e-government, och dels inom seminariénätverk för praktikforskning. Detta innebär samverkan med forskare från bl.a universiteten i Karlstad, Umeå, Uppsala, Stockholm och Örebro samt högskolorna i Borås och Jönköping. Internationell samverkan sker också; fn sker ett samarbete med Universitet i Agder, Kristiansand, Norge om jämförelse mellan offentliga webbportaler för stöd till företagande. Kontakter finns också med danska forskare (Copenhagen Business School, Roskilde Universitet). Projektet bör ge upphov till rika publikationsmöjligheter riktade till forskarsamhället (vetenskapliga konferenser och tidskrifter).

8 Konceptuell grund för projektets kunskapsutveckling

Som framgått ovan baseras projektet på en indelning i fyra olika typkategorier av digital samverkan och ett antal samverkansdimensioner. Dessa beskrivs något utförligare nedan.

8.1 Samverkansdimensioner

All offentlig verksamhet har sin grund i lagstiftning, så gäller förstås också den verksamhet som utförs genom IT-resurser. *Juridiken* är en fundamental förutsättning för skapande av IT-system inom offentlig sektor. Vi breddar här den formella juridiken genom att använda begreppet **regulativ** och i detta inbegripa (förutom författningar) även policydeklarationer, avtal, överenskommelser etc. Inom begreppet regulativ innefattar vi element som har en explicit styrande och reglerande funktion. Att formulera författningar är ett sätt för styrande organ att kodifiera det önskvärda. Emellertid kommer inte alla värden som eftersträvas att finnas kodifierade i lagstiftning och andra regelverk. Det finns alltid en implicit *värdebas* i samhället som formar människors handlingar och aktiviteter (Scott, 1995; Schatzki m fl, 2001). Det är för styrning av e-förvaltning nödvändigt att ha en bredare (**normativ**) inriktning mot grundläggande värden och inte bara vara begränsad till sådant som har kodifierats i regelverk¹ (Hedström, 2007; Flak m fl, 2009; Persson & Goldkuhl, 2010; Persson & Rose, 2012).

IT-system i offentlig verksamhet bygger på de sätt som dessa verksamheter är organiserade på; vilka aktiviteter och verksamhetsprocesser som finns och vilka aktörer som ansvarar för och utför dessa olika aktiviteter. Införda IT-system baseras ofta på befintliga funktionssätt i verksamheter. Men IT-system kan också innebära förändring av sådana arbetssätt till nya processer, genom att systemen då designas på sätt som stödjer en sådan önskvärd förändring. Ibland innebär nya IT-system att man förändrar fördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan olika organisatoriska aktörer. Vi kallar dessa organisatoriska förutsättningar för **performativa** förutsättningar (avseende processer/arbetsätt) och **relationella** förutsättningar (avseende ansvarsfördelning/aktörsrelationer).

¹ Detta innebär att det regulativa kan ses som en delmängd av det normativa, dvs sådana värden som har kodifierats i officiella regelverk. Sådana regelverk kan dock också innehålla olika handlingsregler och andra "teknikaliteter" som inte direkt kan ses som värden, utan snarare som regulativa konsekvenser av dessa.

Användare nyttjar IT-system för att bli informerade och för att kommunicera med andra. IT-system är system för hantering av information, dvs ord/termer av olika betydelser. Detta tillhör den **semantiska** dimensionen som omnämns ovan. Med semantik avses här vilka begrepp och vilken terminologi som används. Detta inkluderar också fundamentala och etablerade sätt att identifiera olika företeelser i samhället (t.ex personnummer, organisationsnummer).

Begrepp och termer behöver organiseras och visas upp på begripliga och användbara sätt för olika användare. IT-systemens användargränssnitt är de media (informationsplatser) som används för organisering och exponering av begrepp och termer. Denna **presentativa** dimension är en viktig del i offentliggemensamma digitala resurser, vilket kommer att förtydligas nedan. Förutom dessa aspekter spelar förstas **tekniska** förutsättningar (såväl hårdvarumässiga som grundläggande programvarumässiga) en avgörande roll för IT-systems uppbyggnad.

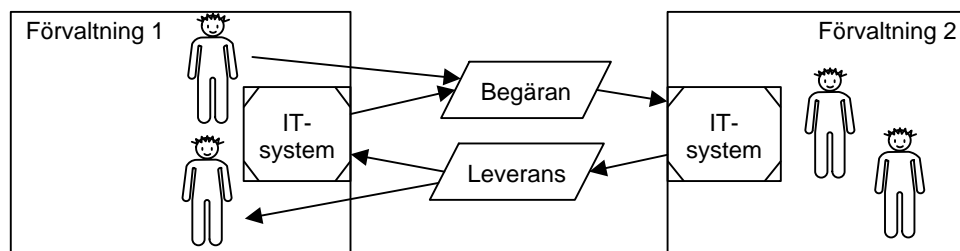
Olika författningar och policies utgör externa regulativa förutsättningar för digitala resurser. Viktigt i detta sammanhang är att inse att det ofta finns en tydlig och direkt påverkan på aktuellt IT-system genom olika specifika författningar. Vi kan exemplifiera med en förordning (SFS 2008:975) som reglerar informationsutbyte mellan olika statliga myndigheter och kommuner vad gäller handläggning av ekonomiskt bistånd. Denna förordning specificerar vilken information som vissa myndigheter ska överföra till kommuner. Förordningen utgör därmed en extern förutsättning för IT-system som hanterar digital kommunikation mellan myndigheter och kommuner för detta ändamål. Systemen har utformats (bl.a genom filspecifikationer i XML-scheman) i enlighet med aktuell förordning. Förordningen finns i transformerad form som del av aktuella IT-system. Systemen blir därmed *bärare av det juridiska innehållet* i förordningen; de blir en *digital manifestation* av relevant lagstiftning. På detta sätt kan man säga att de digitala resurserna har regulativa element såsom delar inom sig.

På liknande sätt kan man säga att de digitala resurserna har semantiska element bestående av användning av specifika begrepp och termer. Dessa har också sin grund i externa språkliga förutsättningar. I ovanstående exempel (ekonomiskt bistånd) bygger kommunikationen på användning av personnummer för att identifiera individer. Dessutom används här ett antal etablerade begrepp, som t.ex arbetslöshetsersättning och studiestöd, för specifikation av den information som överförs. Sådana begrepp finns både utanför systemet, som extern förutsättning, och som element i den digitala resursen. Att notera i sammanhanget är att här finns också en överlappning mellan det juridiska och det semantiska genom att dessa begrepp också är omnämnda i aktuell förordning.

Med performativa förutsättningar avses, enligt ovan, främst de olika aktiviteter och processer som utgör kontexten för aktuella IT-system. Systemen kommer att formas i förhållande till olika sätt att utföra sådana verksamhetsprocesser och systemen blir därmed bärare av performativa element på liknande sätt som för lagar och begrepp. Det digitala utbytet kommer att ske i enlighet med etablerad ansvars-/arbetsfördelning mellan inblandade myndigheter. Genom dessa relationella förutsättningar blir det klart vem som är sändare respektive mottagare av information.

8.2 Informationsutbyte mellan förvaltningar

Vi använde ovan (avsnitt 8.1) som exempel ekonomiskt bistånd. Detta handlar om IT-baserad samverkan mellan ett antal myndigheter, å ena sidan, och Sveriges samtliga kommuner, å andra sidan, dvs informationsutbyte mellan förvaltningar (figur 3). Olika samverkande IT-systemen kommer att innehålla gemensamma begrepp/termer samt vara manifestationer av samma regelverk och överenskomna processer och aktörsrelationer. Styrning av dessa olika digitala resurser handlar om att etablera ett gemensamt sammanhang av normativa, regulativa, performativa, relationella, semantiska och tekniska element (Eriksson & Goldkuhl, 2013).



Figur 3. Informationsutbyte mellan förvaltningar

När det finns någon IT-baserad kommunikation mellan förvaltningar av denna typ så uppstår en sådan här offentliggemensam digital angelägenhet. Om det bara är två enskilda förvaltningar som utbyter information så är förmodligen styrning och samordning relativt enkel att utföra. Men ju fler förvaltningar som är involverade, dess då mer komplex blir situationen och särskilda krav på organisering av utveckling och förvaltning ställs. Det finns många fall där t.ex den samlade kommunsektorn har kommunikationsbehov med en eller flera förvaltningar, som i fallet med ekonomiskt bistånd ovan. Inom regioner/landsting finns många exempel på informationsutbyten mellan olika vårdgivare samt mellan vårdgivare och myndigheter (t.ex födelseanmälan). Det IT-baserade informationsutbytet kan ske på olika sätt. Ibland kan det vara maskin-till-maskin, dvs en direkt kommunikation mellan IT-system på olika förvaltningar. I vissa fall kan det vara människa-till-maskin, vilket innebär att det är personer på en förvaltning som via ett användargränssnitt hämtar information från eller lämnar information till ett IT-system på annan förvaltning.

8.3 Gemensam webbplats

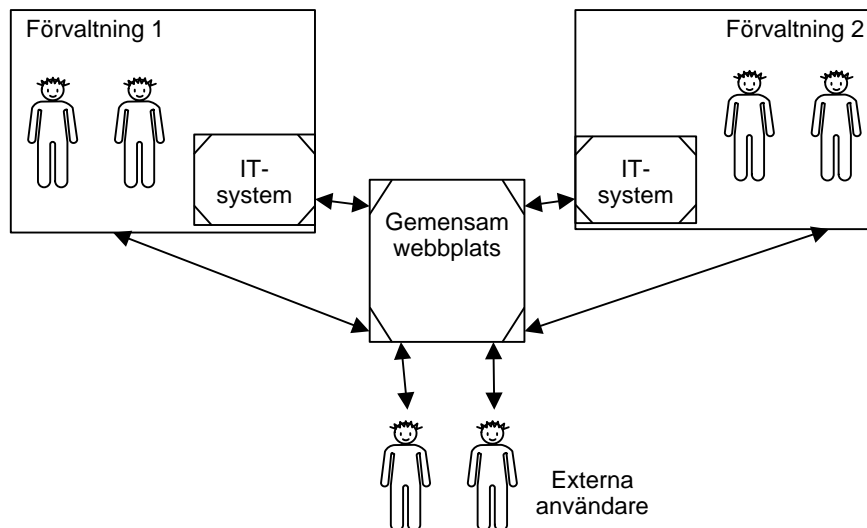
Det finns många livssituationer för medborgare som överskrider det som en enskild förvaltning svarar för i form av information och tjänster (Haraldsen m.fl, 2004; E-delegationen, 2013c). Sådana livssituationer beskrivs även som en central del av målbilden i Regeringens strategi för en samverkande statsförvaltning genom att detta bör vara utgångspunkten för utformningen av tjänster (Näringsdepartementet, 2012). Denna inriktning har även arbetet inom EU tagit, inte minst genom att den periodiskt återkommande benchmarkundersökningen som genomförs på EU-kommissionens uppdrag numera tar sin utgångspunkt i ett antal livshändelser¹ (EU-kommissionen, 2013). Det har därför uppstått behov av förvaltningsövergripande webbplatser² med information och

¹ Denna undersökning genomförs av Cap Gemini på EU-kommissionens uppdrag och tar numera sin utgångspunkt i de tre livshändelserna Starta företag, Förlora och hitta jobb samt Studera.

² Detta realiserar ofta i form av sk portaler (Haraldsen m.fl, 2004); kan också kallas "one-stop government" (Wimmer, 2002).

tjänster från flera förvaltningar. Exempel på sådana gemensamma webbplatser är företagsajten verksamt.se, körkortsportalen och sjukvårdsrådgivningen 1177.se. En sådan webbplats blir då en gemensam digital angelägenhet för flera förvaltningar (figur 4).

Vi använder i denna projektbeskrivning begreppsparet 'front-office' och 'back-office' om IT-system i offentlig verksamhet. Detta görs för att betona att vissa IT-resurser (front-office) är avsedda att användas direkt av externa användare (i första hand medborgare i olika roller), medan vissa IT-resurser (back-office) är avsedda för internt bruk inom förvaltningar (endast av dess anställda).



Figur 4. Gemensam webbplats (front-office)

Gemensamma webbplatser är exempel på front-office funktioner och utgör då en gemensam digital resurs för medverkande myndigheter. Det krävs samverkan mellan inblandade myndigheter för styrning och hantering av normativa, regulativa, performativa, relationella, semantiska, presentativa och tekniska element för sådana digitala resurser. En viktig aspekt är den relationella, dvs hur framträder och syns olika myndigheter på den gemensamma webbplatsen (Goldkuhl m fl, 2010). Hur vet en extern användare vilken myndighet som man interagerar med på olika ställen av webbplatsen? En annan viktig dimension är här förstas den presentativa, eftersom olika tjänster och information har sammanförts på ett gemensamt användargränssnitt för användaren. Styrning av denna presentativa dimension är i detta fall en särskild utmaning vad gäller hantering av den gemensamma digitala resursen (Röstlinger, 2011).

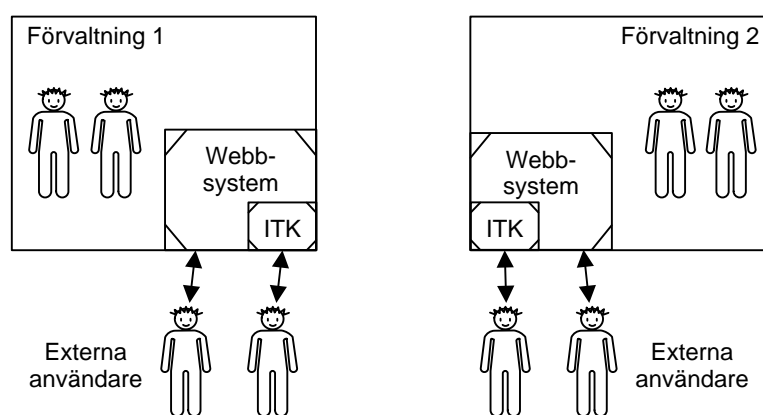
En gemensam webbplats innebär att olika slags information och tjänster är samplacerade och åtkomliga för användare på ett ställe. Det behöver inte betyda att någon direkt integration av tjänster har uppnåtts utan endast vara begränsat till samplacering. Det finns dock strävanden och målbilder att uppnå en högre grad av integration av olika tjänster från olika myndigheter i samma webbplats (Layne & Lee, 2001; Klievink & Janssen, 2009; Goldkuhl m.fl, 2010; 2012; E-delegationen, 2013c).

Olika delar av den gemensamma webbplatsen kan samverka med myndigheters egna IT-system, vilket innebär en särskild styrningsproblematik. Att styra och förvalta en gemensam webbplats innehåller särskilda utmaningar. Det kan t.ex vara svårt att ha samma målbild vad

gäller den gemensamma webbplatsen. Det kan också vara svårt för olika förvaltningar att gå i takt med varandra vad gäller olika utvecklingsinsatser.

8.4 Gemensamma IT-komponenter i webbplatser

Olika förvaltningars webbplatser kan innehålla vissa IT-komponenter som är gemensamma. Ett exempel är samma legitimeringstjänst som används av flera myndigheter. Andra exempel är olika e-tjänster inom kommuner, som bygger på externa leverantörers standardiserade IT-lösningar. Sådana IT-komponenter kan då bli inbäddade delar i förvaltningars webbplatser (figur 5). Dessa gemensamma IT-komponenter kommer att vara en gemensam digital resurs som delas av flera förvaltningar och kommer att ha gemensamma element av regulativ, performativ, relationell, semantisk, presentativ och teknisk karaktär. En särskild utmaning är det presentativa, dvs att få den inbäddade IT-komponentens gränssnitt att harmoniera med övriga delar i aktuella webbplatser.



Figur 5. Gemensamma och inbäddade IT-komponenter ('ITK') i olika IT-system (webbplatser/front-office)

Det finns exempel på likartade funktioner hos olika förvaltningar som har standardiserats och externaliserats till en separat gemensam webbplats (i enlighet med typfallet i avsnitt 8.3 ovan). Ett sådant exempel är Mina vårdkontakter, som är en separat webbplats (med tjänster) som kan nås direkt av användaren eller via länk från användarens vårdgivares webbplats. För en användare som går in via sin vårdgivares webbplats kan det kanske ibland inte ens vara särskilt tydligt att man hamnar på en annan webbplats (enligt typfall i figur 4), utan det kan upplevas som användaren under aktuell webbsession bara kommunicerar med vårdgivarens webbplats (figur 5). Det har idag valts centrala lösningar för flera offentliga tjänster och funktioner för meddelandehantering; förutom Minavardkontakter.se finns t.ex. MinMyndighetspost.se som en samlad tjänst och webbplats. Hur framtiden kommer att se ut för dessa och likartade tjänster är förmodligen oklart (E-delegationen, 2013c). Man kan för sådana tjänster också tänka sig inbäddade lösningar enligt figur 5 eller en kombination av centraliserade och inbäddade lösningar. I vilket fall så finns stora utmaningar att styra utveckling och förvaltning av sådana gemensamma IT-komponenter. Att notera är att elektroniska betalningstjänster (som ett typiskt exempel på inbäddad tjänst) är relativt utvecklat inom det offentliga och här finns behov och utmaningar.

Det finns också exempel på e-tjänster inom kommunsektorn från externa IT-leverantörer som finns integrerade i kommuners webbplatser. Här finns liknande utmaningar att styra

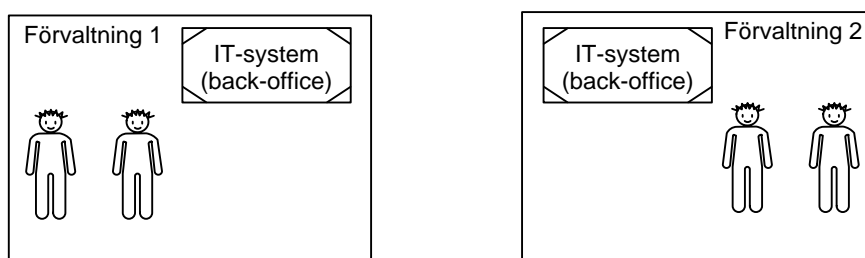
regulativa, semantiska, presentativa och performativa dimensioner vad gäller dessa IT-komponenter och dess samverkan med dess digitala värddplatser.

8.5 Likartade IT-system (back-office)

De två närmast föregående typfallen har båda handlat om front-office funktioner, dvs samspel med externa användare (medborgare, företag). Det finns emellertid flera exempel på likartade IT-funktioner i förvaltningars interna verksamheter (back-office). Det är särskilt tydligt inom kommuner och regioner/landsting. Inom dessa bedrivs en likartad verksamhet med samma grunduppdrag och regelverk i botten. Samma typ av verksamhet innebär att det är möjligt och lämpligt att använda IT-system som är likartade eller t.o.m gemensamma (figur 6).

Inom ett sakområde inom kommunsektorn kan det finnas ett antal standardiserade IT-system från olika leverantörer. Även om dessa system är skilda vad gäller teknik och har viss variation i utformning av funktionalitet, så finns ändå förmodligen en stor överlappning vad gäller det semantiska och performativa. Det finns förstås samma nationella regelverk i botten; eventuellt tillkommande lokala regelverk kan innehålla viss variation. Även om det finns viss variation i teknisk realisering genom olika IT-system inom ett kommunalt sakområde, kan man ändå tala om digitala resurser av likartat slag. Det finns överensstämmelse och likhet i värdebas, regelverk, semantik och processer (dvs gemensamma externa förutsättningar).

Inom kommunsektorn finns en ökande insikt om behoven att styra och samordna den totala kommunala IT-portföljen. Detta sker bl.a mot bakgrund av besvärliga inläsningar i befintliga system och svårigheter för enskilda kommuner att styra över sina "egna" digitala resurser. Det förekommer också många mellankommunala initiativ att utveckla gemensamma IT-system, med eller utan IT-leverantörers stöd. Inom landstingssektorn har gemensamma satsningar förekommit under en längre tid och man har här kommit betydligt längre än inom kommunerna. Även inom statlig sektor finns vissa gemensamma verksamhetsfunktioner som motiverar en samfällad styrning av digitala resurser av back-office karaktär.

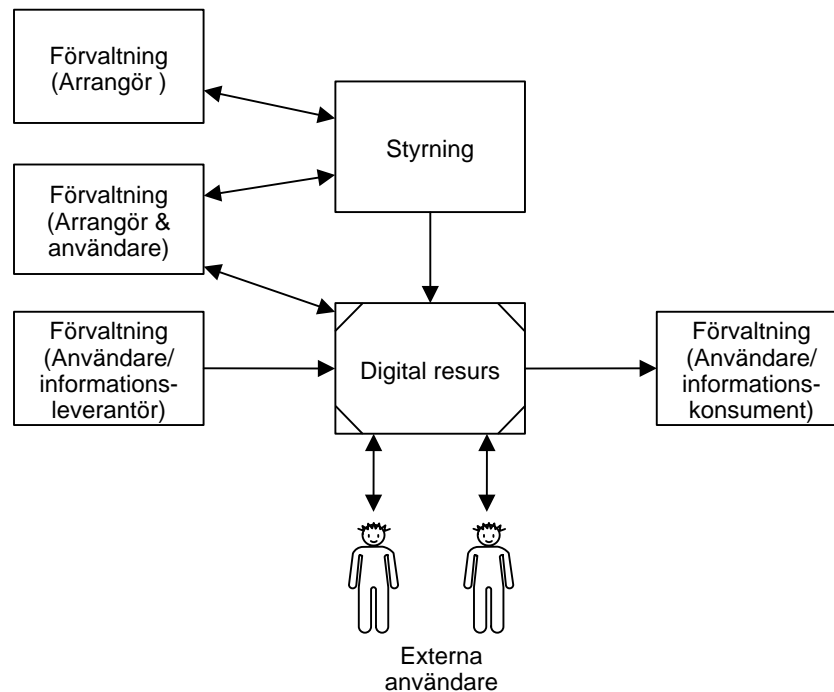


Figur 6. Samma grundsystem eller likartade system (back-office) i olika förvaltningar

8.6 Samstyrning av digitala resurser

Projektets fokus ligger på *samstyrning* av offentliga digitala resurser, dvs hur olika förvaltningar samverkar i styrning av digitala resurser (dess utveckling, drift/användning och förvaltning). I figur 7 har vi klargjort samspel mellan styrning och användning samt olika roller. I styrning inbegrips (i figur 7) beslut om och utförande av utveckling och förvaltning. Beträffande roller skiljer vi mellan arrangörer och användare av digitala resurser. Arrangörer är de som deltar direkt i styrning av den gemensamma digitala resursen, dvs de som beslutar

om och ansvarar för den digitala resursens funktionalitet och användningsområden. Användare är de som nyttjar den digitala resursen, som informationsleverantör och/eller informationskonsument. Av figuren framgår att det kan finnas förvaltningar som 1) bara är användare, 2) bara är arrangörer och 3) är både arrangörer och användare. I figur 7 har vi också angett att det kan förekomma externa användare (såsom medborgare). Detta gäller bara för digitala resurser av front-office karaktär.



Figur 6. Samstyrning av offentliggemensamma digitala resurser

Referenser

- Cronen V (2001) Practical theory, practical art, and the pragmatic-systemic account of inquiry, *Communication theory*, Vol 11 (1), p 14-35
- EU (2010) European Interoperability Framework (EIF) for European public services, European commission
- EU (2013) Public Services Online 'Digital by Default or by Detour?', European commission
- E-delegationen (2011) Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till en effektivare e-förvaltning, SOU 2011:67, E-delegationen, Stockholm
- E-delegationen (2013a) Nationell strategi för interoperabilitet NSI (Digital samverkan), E-delegationen, Stockholm
- E-delegationen (2013b) Vägledning för digital samverkan, E-delegationen, Stockholm
- E-delegationen (2013c) Målbild - Det digitala mötet, E-delegationen, Stockholm
- E-delegationen (2013d) Organisering av framtidens e-förvaltning, SOU 2013:75, E-delegationen, Stockholm
- Eriksson O, Goldkuhl G (2013) Preconditions for public sector e-infrastructure development, *Information and Organization*, Vol 23 (3), pp 149–176
- Flak L S, Dertz W, Jansen A, Krogstie J, Spjelkavik I, Ølnes S (2009) What is the value of eGovernment – and how can we actually realize it?, *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 3 (3), pp 220-226
- Goldkuhl G (2011) The research practice of practice research: theorizing and situational inquiry, *Systems, Signs & Actions*, Vol 5 (1), p 7-29
- Goldkuhl G (2012a) From action research to practice research, *Australasian Journal of Information Systems*, Vol 17 (2), p 57-78

- Goldkuhl G (2012b) From policy to design and effects: A framework for e-government research, the 9th Scandinavian Workshop on E-Government, Copenhagen
- Goldkuhl G, Persson A, Röstlinger A (2010) Webbtjänster i samspel mellan statlig och kommunal företagspolitik: verksamt.se i samverkan med kommunala IT-miljöer och verksamhetsprocesser, Forskningsgruppen VITS, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet
- Goldkuhl G, Persson A, Röstlinger A (2012) DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem, Forskningsgruppen VITS, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet
- Haraldsen M, Dalsmo Stray T, Päiväranta T, Sein M (2004) Developing e-Government Portals: From Life-Events through Genres to Requirements, The 11th Norwegian Conference on Information Systems, Stavanger
- Hedström K (2007) The values of IT in elderly care, *Information Technology & People*, Vol. 20 (1), p 72-84
- Klievink B, Janssen M (2009) Realizing joined-up government - Dynamic capabilities and stage models for transformation, *Government Information Quarterly*, Vol 26, pp 275–284
- Layne K, Lee J (2001) Developing fully functional E-government: A four-stage model, *Government Information Quarterly*, Vol 18 (2), p 122-136
- Näringsdepartementet (2011) It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, Regeringskansliet, Stockholm
- Näringsdepartementet (2012) Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning, Regeringskansliet, Stockholm
- Pain H (2011) Practice research: what it is and its place in the social work profession, *European Journal of Social Work*, Vol 14 (4), p 545-562
- Persson A, Goldkuhl G (2010) Government Value Paradigms - Bureaucracy, New Public Management, and E-Government, *Communications of AIS*, Vol 2010 (27), p 45-62
- Rose J, Persson J S (2012) E-Government value priorities of Danish local authority managers, in Rose J, Persson J S, Kræmmergaard P, Nielsen P A (Eds, 2012) *IT Management in Local Government : the DISIMIT Project*, Aalborg University
- Röstlinger A (2011) Kvalitetsideal för verksamt.se – kriterier och utvärdering, Forskningsgruppen VITS, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet
- Schatzki T R, Knorr Cetina K, von Savigny E (Eds, 2001) *The practice turn in contemporary theory*, Routledge, London
- Scholl HJ, Klischewski R (2007) E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda, *International Journal of Public Administration*, Vol 30, p 889–920
- Scott W R (1995) *Institutions and organizations*, Sage, Thousand Oaks
- SKL (2011) *Strategi för e-samhället*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm
- SOU (2007) *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering*, Betänkande av IT-standardiseringsutredningen, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2007:47
- Uggerhøj L (2011) What is Practice Research in Social Work - Definitions, Barriers and Possibilities, *Social Work & Society*, Vol 9
- Wimmer M A (2002) Integrated Service Modelling for Online One-stop Government, *Electronic Markets*, Vol 12 (3), p 149-156