Kandidatuppsats

Samhällsanalys & kommunikation inriktning
statsvetenskap 180 hp

Vägledande värden

En idéanalytisk studie om svenska myndigheters arbete med offentligt etos inom e-förvaltning

Statsvetenskap 15 hp

Halmstad 2020-05-25
Rebecka Andersson

HÖGSKOLAN
I HALMSTAD

Abstract

This paper is based on Lennart Lundquist thesis of the importance of incorporating both democratic and economic values in public administration, what he calls "our public ethos", as economic values have become increasingly important due to the development of New Public Management. The paper aimed to investigate which economic or democratic values could be identified in relation to e-government in an analysis of three Swedish administrative authorities' policy documents. To obtain the purpose of this study, following question was asked:

- Which economic or democratic values can be identified in relation to e-government in a review of the Swedish Social Insurance Agency, the Police Authority and the Employment Service's policy document?

A ideal-type analysis was used as a method, and the measurement point consisted of democratic and economic values in our public ethos. The result turned out to be that both economic and democratic values can be found in the documents. It is arguable that New Public Management has had an impact on all, but its hegemonic position could not be substantiated. The dissertation's analysis section also pointed out that, in addition to emphasizing democratic values, e-government reforms can also strengthen these.

Keywords: Digitalization, e-government, public administration, our public ethos, democratic value, economic value.

Innehållsförteckning

1. Inledning

1.1 Problemområde ...…….…….. 1
1.2 Syfte och forskningsfråga ...……... 3
1.3 Disposition ……...…….. 3

2. Bakgrund

2.1 Svenska regeringens digitaliseringspolitik ……..... 5
2.2 E-förvaltning / E-government …… 7
2.3 Legitimitet som utgångspunkt …… 8

3. Teoretiskt ramverk

3.1 New Public Management (NPM) …….. 10
3.2 Varför studera värden? Det offentliga etoset - Lennart Lundquist …..... 12

4. Operationalisering

4.1 Politisk demokrati ……. 15
4.2 Rättssäkerhet ……. 16
4.3 Offentlig etik ……. 17
4.4 Funktionell rationalitet …….. 18
4.5 Kostnadseffektivitet ……...…….. 19
4.6 Produktivitet ……..... 19
4.7 Analysverktyg ……... 19

5. Metod

5.1 Idéanalys ……...…..... 21
5.2 Material och urvalskriterier ……...… 23
5.3 Metodreflektion ……...…. 24

6. Analys

6.1 Försäkringskassan ……. 26
6.2 Polismyndigheten …….. 31
6.3 Arbetsförmedlingen …… 36

7. Avslutning

7.1 Slutsatser ……...…. 40
7.2 Avslutande ord ……...……...…..... 42

8. Referenser …… 44

1. Inledning

1.1 Problemområde

Under hösten 2013 blev begreppet ”New public management” (NPM) allmänt känt i Sverige genom journalisten Maciej Zarembas artikelserie ”Patientens pris”. Problematiken i serien var ett systemskifte inom vården där sjukhus och vårdcentraler under de senaste decennierna gått från att spendera allmänna budgetanslag till att bli alltmer finansierade utifrån uppfyllandet av prestationsbaserade indikatorer. Syftet med prestationsbaserad styrning var att öka effektiviteten och transparensen inom det offentliga, men resulterade i ett allmänt missnöje och ett minskat förtroende för vården. Zarembas omtalade artikelserie blev starten på en opinion mot det ideologiska systemskifte som skett i effektivitetens namn. (DN Debatt 2013-06-24)

"Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter", var rubriken på en debattartikel som även den publicerades i DN hösten 2013. Författaren var Socialdemokraternas partiledare Stefan Löfven. I den varnar Löfven för byråkratiseringen av välfärden och inför valet 2014 utlovades en statlig utredning kring NPM:s effekter inom den svenska välfärden.

> Många yrkesgrupper i välfärden slår idag larm om att deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering. Marknadsexperiment har genomförts inom verksamheter som inte har något med marknader att göra. Teorierna om New Public Management, som var tänkta att effektivisera välfärden, har i många lägen i stället byråkratiserat den. (Stefan Löfven, DN, 2013-11-15)

I moderna demokratiska stater har traditionellt förvaltningen utformats efter en byråkratisk och representativt demokratisk organisering för att kunna garantera en rättssäker och demokratisk implementering av beslut. Många svenska myndigheter erbjuder idag omfattande digitala servicetjänster för både företag och medborgare. Digitala verktyg i offentlig förvaltning behöver innehålla hög grad av resurseffektivitet, men bör även beakta demokratiska värderingar för att upprätthålla legitimitet genom att följa lagstiftning och byråkratiska regelverk. (Andréasson 2016).

En reform som har potential att ha verkan på centrala värden i den offentliga sektorn är utvecklingen mot e-förvaltning. IT-lösningar möjliggör aktiviteter som annars skulle vara svåra att genomföra, och som i sin tur kan förstärka önskade värden. E-förvaltningsforskning pekar på den stora potential IT har för att förändra och förbättra den offentliga förvaltningens verksamhet, när det gäller exempelvis service till medborgarna, effektivitet, interaktivitet, decentralisering, transparens och ansvarsutkrävande (Andreasson, 2016). NPM-idealet om att offentliga organisationer i allt högre grad ska efterlikna privata sådana är en av anledningarna till att e-förvaltningsreformer anammats. Eftersom privata organisationer använder sig av och satsar på IT, följer de offentliga organisationerna efter. Idag är det status för offentliga organisationer att ha en hög grad av digitalisering, och används som ett sätt att öka den egna organisationens legitimitet (Giritli Nygren & Wiklund, 2010).

Denna uppsats utgår från en framstående svensk forskare inom ämnet, Lennart Lundquist. I hans teori argumenterar Lundquist för vikten av att se till både demokrati- och ekonomivärden, något han benämner som ”Vårt offentliga etos”, då de ekonomiska värdena fått allt större utrymme i samband med New Public Managements framfart, vilket enligt Lundquist sker på bekostnad av de demokratiska värdena (Lundquist 1998).

Med insikten att e-förvaltning tar en alltmer central plats i organiseringen av det offentliga vaknar en rad statsvetenskapligt frågor som rör just vilka konsekvenser den här typen av omfattande reformer har för förvaltningens organisering och, i förlängningen, den politiska legitimiteten. Det finns en potentiell konflikt i att när e-förvaltningsreformer genomförs för att underlätta förvaltningens rörelse mot NPM bidrar de inte nödvändigtvis till att hjälpa förvaltningen att upprätthålla demokratiska värden. Detta är ett argument som ofta anförs mot NPM och som Lennart Lundquist återkommer till: det finns risk att andra värden kommer i kläm när den offentliga förvaltningen börjar styras utifrån principer som hämtats från marknadsekonomin. I demokratiska stater fungerar den offentliga förvaltningen som länk mellan staten och medborgarna. Dess uppdrag är att leverera tjänster till medborgarna på lika villkor, så att de grundläggande principerna om likhet inför lagen och staten hålls levande. Risken finns att en viktig del av den demokratiskt grundade “produkten” försvinner om de demokratiska idealen i förvaltningen byts ut mot marknadsideal (Andreasson, 2016).

Denna uppsats ämnar till att undersöka vilka ekonomi- eller demokrativärden går att identifiera i relation till e-förvaltning i en prövning av Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingens policydokument. De är alla tre välfärdsmyndigheter som arbetar med ett humanitärt styrsätt och därför bör de demokratiska värdena genomsyra verksamheten. Ovan sammantaget utgör ett sammanhang som ur en statsvetenskaplig synvinkel är av intresse att undersöka för att se om det har skett någon värdeförändring inom svensk e-förvaltning.

1.2 Syfte och forskningsfråga

Uppsatsen har till syfte att i en prövning redogöra för vilka ekonomi- eller demokrativärden som går att identifiera i relation till e-förvaltning i policydokument från Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen. Detta för att analysera hur och om myndigheterna arbetar för att involvera demokratiska värden i samband med digitaliseringsprocessen. Uppsatsen utgår från Lennart Lundquist normativa teori och den tankekonstruktion han kallar ”vårt offentliga etos”, och för att uppnå syftet är uppsatsen till naturen både undersökande och normativt utvärderande.

Studien organiseras kring följande forskningsfråga:

1. Vilka ekonomi- eller demokrativärden går att identifiera i relation till e-förvaltning i en prövning av Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingens policydokument?

1.3 Disposition

Uppsatsens inledande kapitel består av en redogörelse för uppsatsens valda problemområde. I samma kapitel återfinns uppsatsen syfte, forskningsfråga samt vad uppsatsen ämnar att tillföra till forskningsområdet. Efter det följer en kort beskrivning av den bakgrund uppsatsen vilar på, den svenska digitaliseringspolitiken, begreppet E-förvaltning / E-government samt hur

legitimitet för det offentliga systemet skapas och upprätthålls. Vidare följer en beskrivning av det teoretiska ramverket där debatten kring New Public Management och statsvetaren Lennart Lundquists teori om vårt offentliga etos presenteras. I nästkommande kapitel operationaliseras Lundquist demokrati- och ekonomivärden. Därefter följer ett kapitel som redovisar val av metod, materialet som utgör uppsatsens resultatdel och beskrivning av urvalsprocessen samt det analysverktyg som kommer tillämpas. Sedermera presenteras resultat och analys, inledningsvis med Försäkringskassan, därefter Polismyndigheten och till sist Arbetsförmedlingen. Avslutningsvis förs en diskussion med egna reflektioner kring de resultat som framkommit i undersökningen. Till sist finner läsaren en lista med referenser.

2. Bakgrund

I detta avsnitt ges en övergripande presentation av Sveriges arbete med digitalisering utifrån regeringens utredningar, en genomgång för begreppet e-förvaltning/e-government samt legitimitet i förhållande till allmänhetens förtroende till e-förvaltning.

2.1 Svenska regeringens digitaliseringspolitik

Svenska regeringen har under en längre tid arbetat med att utveckla digitala lösningar i Sveriges offentliga förvaltning. Exempel på detta går tillbaka redan till 2006 i arbetet kring E-delegationen som inrättades 2009 med målet att offentliga förvaltningar ska samverka genom ett IT-baserat informationsutbyte. I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* från 2009 fastställde regeringen det övergripande syftet med digitaliseringen av den svenska statsförvaltningen:

> E-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare, förvaltningen och samhället som helhet. Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka. (Prop. 2009/10:175, s. 66)

På initiativ av dåvarande it-minister Anna-Karin Hatt formulerades agendan *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* år 2011. I den formulerades ett nytt it-politiskt mål för Sverige.

> Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (Regeringskansliet 2011, s. 6) .

Agendan fokuserar på fyra strategiska områden.

> Agendan pekar ut behov av insatser inom fyra strategiska områden med utgångspunkt i användarens perspektiv: lätt och säkert att använda, tjänster som skapar nytta, det behövs infrastruktur samt it:s roll för samhällsutvecklingen. (Regeringskansliet 2011, s. 6)

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

> Tjänster som är utvecklade för att hantera olika situationer i livet, från vaggan till graven. (Regeringskansliet 2011, s. 26).

Enkelhet är ett framträdande värde som tas upp i relation till medborgerliga rättigheter och skyldigheter samt myndighetsservice.

> Regeringens övergripande mål för e-förvaltning är att e-förvaltningsarbetet ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. (Regeringskansliet 2011, s. 6-7).

I agendan framhålls också målsättningen om en mer effektiv förvaltning i anslutning av resonemanget om enkelhet.

> En effektiv och serviceorienterad förvaltning med tydliga spelregler minskar kostnaderna för såväl medborgare som företag. (Regeringskansliet 2011, s. 13).

I den digitala agendan är en bärande tanke att det offentliga har ett speciellt ansvar för att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter på bästa sätt. Agendan argumenterar för detta på flera sätt, dels har offentliga organisationer en viktig roll som beställare av tjänster – det är ofta myndigheter är stora kunder för privata IT-företag. Dels argumenterar den för att det offentliga har ett huvudsakligt ansvar att förse samhället med förutsättningar för utveckling av nya digitala tjänster, exempelvis genom att bidra till att bygga ut infrastruktur. Det handlar även om de offentliga organisationernas interna digitalisering.

> Det offentliga svarar också för att utveckla, effektivisera och göra den egna förvaltningen mer tillgänglig med hjälp av it. (Regeringskansliet 2011, s. 18).

Den kanske mest framträdande arbetsform för e-förvaltningens utveckling i senare tid har varit e-delegationen. Den existerande mellan åren 2009-2015 och bestod av generaldirektörer

för de 16 ”mest it-intensiva statliga myndigheterna” och en representant för Sveriges kommuner och landsting (SKL). Dess syfte var att utveckla e-förvaltningen genom samverkan myndigheterna emellan på uppdrag från regeringen. När delegationens upphörde bildade dess medlemmar istället E-sam, ett medlemsdrivet samarbete aktörerna emellan. E-sam verkar inte på regeringens uppdrag utan ser sig själv som ett komplement till regeringens e-förvaltningspolitik (RIR 2016:14 s 19-20).

Sammanfattningsvis kan en konstatera att det funnits stora förväntningar på vad utvecklingen mot e-förvaltning har kunnat bidra till. I första hand har det handlat det om att ny teknik och nya e-tjänster ska göra det enklare för medborgare och företag. Enkelhet har varit ett nyckelord för att kontakten med myndigheter ska förenklas och medborgarens interaktion med den offentliga förvaltningen ska underlättas. Samtidigt ska digitaliseringen leda till kostnadseffektivitet – både inom och utom förvaltningen. Inom förvaltningen ska digitaliseringen också bidra till effektivitet och en ökad serviceinriktning.

2.2 E-förvaltning/E-government

Begreppet e-government eller e-förvaltning innebär att med hjälp av informationsteknik (IT) modernisera den offentliga sektorn, och således öka tillgängligheten av offentliga tjänster till både medborgare och företag. (Lindblad-Gidlund, et.al., 2010). Begreppet e-government/e-förvaltning kan delas upp i tre delar; Elektroniska tjänster (e-tjänster), elektronisk administration (e-administration) och elektronisk demokrati (e-demokrati). Med E-tjänster avser man utvecklingen av förvaltningens tjänster och myndighetsutövning via olika IT- kanaler. I detta ligger också en utveckling av självbetjäning och att den enskilde medborgaren blir en aktiv part i sina ärenden. E-administration innebär en effektivisering och förbättrad kommunikation inom den interna förvaltningen och sinsemellan myndigheterna som i sin tur ökar kvaliteten på tjänsterna som erbjuds. E-demokrati omfattar medborgarnas delaktighet i politiken genom utnyttjandet av IT. Tack vare den utvecklade teknologin kan förvaltningarna göra det enklare för allmänheten att delta i demokratiska processer, och därmed påverka beslutsprocesser (Östlund, 2009).

Användningen av tekniska lösningar hos svenska myndigheter går tillbaka till 1950-talet då utvecklingen av den svenska välfärdsstaten med dess socialförsäkringsprogram krävde en allt mer avancerad nivå av registerföring. Under 1980-talet skapade minskade budgetanslag ett starkt tryck på statliga myndigheter att rationalisera sin verksamhet, och i det rationaliseringsarbetet fick IT en viktig roll (Lindblad-Gidlund m.fl. 2010). Startskottet för den moderna e-förvaltningen brukar dock tidsbestämmas till internets genombrott på 1990-talet. Flera olika vetenskapliga discipliner bedriver forskning om e-förvaltning (e-government/e-governance på engelska), och utvecklingen mot e-förvaltning sker i flera olika offentliga organisationer som präglas av såväl traditionella demokratiska och byråkratiska värden som av andra utvecklingstrender, däribland New Public Management (Lindblad-Gidlund m.fl. 2010).

2.3 Legitimitet som utgångspunkt

Den offentliga förvaltningens betydelse för en legitim, politisk maktutövning utgör en central utgångspunkt för uppsatsen. Förvaltningens organisering påverkar inte enbart medborgarna bedömer förvaltningen, utan även det politiska systemet som helhet. Hur politik i slutänden implementeras av den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän har följaktligen en vidare roll i skapandet och upprätthållandet av politisk legitimitet (Rothstein, 2010).

Legitimitet kan beskrivas som att om medborgarna uppfattar ett politiskt system och dess beslut som rättmätiga är systemet legitimt, tillit och tilltro till systemets processer leder i förlängningen till acceptans av dess beslut. I statsvetenskaplig forskning spelar den offentliga förvaltningen en central roll för att skapa och upprätthålla legitimitet för det politiska systemet. Att rösta i folkval och framföra åsikter inför folkvalda är sällan förekommande händelser för de flesta medborgare. Dock har många av oss en kontinuerlig kontakt med den offentliga förvaltningen i samband med diverse välfärdstjänster, till exempelvis under studietiden, vid långvarig sjukdom, föräldraskap, ålderdom och så vidare. Vi har även en tendens att betrakta den offentliga förvaltningen och de offentliganställda i stort som företrädare för det politiska systemet. Vid studier om hur legitimitet för det offentliga systemet skapas och upprätthålls är det därför nödvändigt att studera den offentliga

förvaltningen där den faktiska implementeringen av politiska beslut äger rum (Andreasson, 2016)

Relationen mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen bidrar i stor utsträckning till att skapa stöd och legitimitet för den offentliga sektorn. Därför är det för uppsatsens syfte även viktigt att studera hur värden kring e-förvaltning formar interaktionen och genom det stärker (eller inte stärker) dess legitimitet. Om medborgarna uppfattar att den offentliga maktutövningen bygger på principerna om saklighet, kompetens, pålitlighet och opartiskhet kan legitimitet i det politiska systemet upprätthållas. I en legitim stat behöver våldsmonopolet sällan detaljstyra medborgare eftersom medborgare frivilligt följer och rättar sig efter lagarna, tillit och tilltro till systemets processer leder till acceptans av dess beslut. Det kan bli kostsamt för den politiska ledningen att tvinga folk att rätta sig efter statens lagar och därför är det viktigt att legitimitet upprätthålls. Om beslutsprocessen inte följer regler om beredning minskar medborgarnas förtroende till offentlig sektor, och därför läggs det mycket press på tjänstemännens insatser för att upprätthålla legitimitet (Rothstein 2014).

3. Teoretiskt ramverk

Teoridelen består av en redogörelse av de verktyg och teoretiska perspektiv som ligger till grund för analysen. Det teoretiska kapitlet är indelat i två avsnitt. I det första avsnittet redovisar jag för en beskrivning av forskningsdebatten om New Public Management . Därefter följer ett avsnitt som redovisar Lennart Lundquists teori om vårt offentliga etos, en teori som berör de demokrati- och ekonomivärden som bör prägla den offentliga förvaltningen.

3.1 New Public Management (NPM)

New Public Management utgör ett samlingsbegrepp för en samling doktriner som har till syfte att den offentliga sektorns styrning och organisation allt mer ska efterlikna den privata sektorn. Förhoppningen är att NPM ska reducera kostnaderna och öka effektiviteten inom de offentliga verksamheterna, någonting som många anser att den offentliga sektorn i allt högre grad misslyckas med. Popularitet för NPM under 1980-talet anses hänga samman med fyra andra trender inom offentlig förvaltning under samma tidsperiod. Den första trenden handlade om att minska och motverka ökningen av den offentliga sektorns omfattning. Den andra trenden utgörs av allt fler privatiseringar av offentliga verksamheter, och den tredje handlar om användningen av informationsteknologi för att automatisera utförandet av de offentliga tjänsterna. Den fjärde trenden är samhällets fokus på internationell samverkan och utveckling av en mer internationell agenda, med mer och mer harmoniserade arbetssätt inom de offentliga verksamheterna (Hood, 1991).

Roland Almqvist skriver i boken New Public Management att de tre senaste decenniernas förändringar i offentlig sektor tydligt karaktäriseras av NPM-diskursen och väljer att kalla utvecklingen för ett pågående paradigmskifte. Han ansluter till Hood med att det är trenden av högerliberala idéer som förespråkar ett skifte från den byråkratiska hierarkin till marknads- och företagstänkande. Kundbegreppet utgör en central del inom NPM, dock kan det stundtals vara svårt att avgöra vem kunden egentligen är. Almqvist menar att kunden ibland är den enskilde individen (kundvalsmodellen) och ibland politikerna (beställar-/utförarmodellen).

Det hela antar en än mer komplex skepnad om en inkluderar ägarperspektivet inom offentlig sektor, vilka är egentligen ägarna? Vid svaret medborgarna blir paradoxen tydlig, då det är ägarna som även agerar kunder utifrån NPM- perspektivet (Almqvist, 2006). Även Sven Siverbo skildrar denna paradox.

> Eftersom medborgarna både finansierar den offentliga verksamheten och förr eller senare vill skörda frukterna av dess verksamhet är det givetvis centralt ur medborgarnas perspektiv att servicen är av god kvalitet och rättvist fördelad. För att åstadkomma det behövs en offentlig förvaltning som demokratiskt och effektivt förvaltar de medel som medborgarna betalar in. (Siverbo, 2007 s.17)

Kjell Arne Røvik skriver i boken *Managementsamhället* att forskningen kring NPM kommit att bli uppdelat mellan två olika läger; en reformkritisk och en reformvänlig. Huvudargumenten för den reformvänliga forskningen är att konkurrens om serviceutbudet från offentlig sektor fungerar som en garanti för kvalitétstjänster, samt möjligheten för medborgare att själva välja tjänst och utförare. Det är även positivt med marknadsmekanismer som prestationsbaserade indikatorer för högre löner och belöningar till anställda i syfte att skapa motivation och hög produktivitet. Det andra lägret av forskare, de reformkritiska, är däremot skeptiska till NPM:s roll i offentlig sektor. Huvudargumentet är att NPM är en i grunden ideologisk uppsättning liberalistiska idéer och att det saknas hänsyn för det faktum att privat och offentlig sektor skiljer sig väsentligt åt. Således skulle NPM inte fungera i ett politiskt-demokratisk system av den orsaken att den offentliga respektive privata sektorn prioriterar helt olika värden. Den offentliga sektorn vilar på den praxis att myndigheter inte endast arbetar utifrån ekonomiska intressen utan även präglas starkt av andra värden såsom rättssäkerhet och demokrati. Dessutom har alla statliga myndigheter antagit den gemensamma offentlighetsprincipen, vilket gör dem ansvariga för att inneha hög grad av transparens, insyn, likabehandling och förutsebarhet inför medborgarna än vad som krävs från aktörer inom den privata sektorn (Røvik, 2008).

3.2 Varför studera värden? Det offentliga etoset - Lennart Lundquist

Lennart Lundquist har tidigare varit verksam som professor under en lång tid vid Statsvetenskapliga institutionen på Lunds Universitet. *Demokratins väktare* är skriven av Lundquist och utgår från en normativ, empirisk och konstruktivistisk syn. I den diskuterar han vilka värden som *bör* styra den offentliga förvaltningen, att all offentlig verksamhet måste ta hänsyn till såväl ekonomivärden som demokrativärden och symbiosen mellan dessa värden är det vad Lundquist kallar för vårt offentliga etos (Lundquist, 1998). Konceptet om det offentliga etoset får en framträdande plats i uppsatsens analys av två anledningar – dels det genomslag som Lundquists teoribygge fått i svensk förvaltningsforskning, dels det faktum att uppsatsens empiriska underlag utgår från svenska förhållanden vilket också Lundquist gör i framställningen av det offentliga etoset (se tex Andreasson, 2016).

Lundquist skriver att ”Innehållet i vårt offentliga etos kan knytas till de övergripande föreställningarna om vad staten bör göra” (Lundquist, 1998). Med utgångspunkt i det ställer han sig emot ekonomismen och framhäver att den svenska offentliga sektorn har särskilda specifika värden som saknas i andra sektorer. Dessa är viktiga att värna om då förvaltningen har en roll som demokratins väktare. Det är ett faktum att ständiga avvägningar måste göras mellan de demokratiska och de ekonomiska värdena och just det gör den offentliga förvaltningen speciell, och skiljer den från privata vinstdrivande organisationer. I dessa avvägningar finner en den offentliga sektorns essens. Det kan inte utan vidare appliceras regler som styr exempelvis affärsvärlden på den offentliga sektorn.
Vårt offentliga etos härleds från diverse texter, exempelvis från svensk lagstiftning och kan delas upp i två kategorier, demokrati- och ekonomivärden (Lundquist 1998). Ekonomivärdena är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Funktionell rationalitet är att åtgärder väljs som verkligen leder till att de uppsatta målen uppnås. Kostnadseffektivitet är så låga utgifter som möjligt och produktivitet är att erbjuda medborgarna tjänster som innehar

hög kvalitet men ändå undvika arbetsbelastning för förvaltningstjänstemännen (Lundquist 1998).

Demokrativärdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. I analysavsnittet kommer Lundquist demokrativärden att stå i fokus för att analysera tre svenska myndigheters arbete med att inkludera demokratiska värden i sitt arbete med e-förvaltning. Dessa operationaliseras tydligare nedan.

Vid överlappning mellan systemen kan det uppstå problem, i fråga om vilka värden som främst ska betonas. Lundquist ser med oro att det har skett ett skifte i takt med samhället utan eftertanke överför konstruktioner från det ena systemet till det andra, ekonomivärdena i det offentliga etoset nu får allt större fokus på bekostnad av demokrativärdena. Det har resulterat i att medborgarna inte längre betraktas som medborgare utan som brukare och kunder.
Lundquist definierar det offentliga etoset som

> [...] de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Det omfattar verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoses" (Lundquist 1998, s. 53).

Värdena i det offentliga etoset ska vara så exakta att de förmår styra beslutsprocesserna på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen, alla värdena måste tas till hänsyn och det går ej att välja ut vissa av värdena för att lägga tonvikt på de.

Lundquist får medhåll i sin teori av statsvetarna Bo Rothstein och Paula Blomqvist. Lundquists kritik mot ekonomismen riktar sig mot att den inte tar hänsyn till de demokrativärden som den offentliga sektorn har att tillgodose. Blomquist och Rothstein har gjort liknande iakttagelser som menar att diskussionen om den offentliga sektorns reformering ofta saknat ett demokratiperspektiv. I *Välfärdsstatens nya ansikte* (2008) resonerar de fram en slutsats om att en marknadsanpassning av offentlig verksamhet måste genomföras så

> [...] att demokratins grundnorm om politisk jämlikhet inte kränks i genomförandet av dessa uppgifter [...] - (P.Blomqvist, B.Rothstein 2008, s. 220).

Ett annat påstående som styrker Lundquist teori ytterligare är:

> Det är i sig värt att notera att demokratiaspekterna på denna problematik i stort sett lyser med sin frånvaro i rapporter och handböcker från till exempel Kommunförbundet, Statskontoret och Socialstyrelsen. Det kan därför finnas skäl att påminna om att vi har offentligt ansvar för verksamheter just inom områden som i den demokratiska processen bedömts som särskilt känsliga och ofta livsavgörande för individen, såsom sjukvård, äldreomsorg, grundläggande utbildning och socialvård. (P.Blomqvist, B.Rothstein 2008, s. 14-15)

Problematiken som kan uppstå i marknadsanpassad styrning av offentlig verksamhet är att tjänstemän kan komma att finna vägledning från den privata sektorn, menar Lundquist och detta kan slå slint eftersom att demokratinvärden inte har samma roll i den privata som den offentliga sektorn. Det kan resultera i en komplicerad situation för tjänstemännen som är de som ska, genom sin roll, införa förändringar i verksamheten (Lundquist, 1998).

4. Operationalisering

Nedan operationaliseras demokrati- och ekonomivärdena från Lundquist teori om vårt offentliga etos, som sedan kommer att ligga till grund för analysen av policydokumenten. Både demokrati- och ekonomivärdena kommer att operationaliseras för att på så vis kunna jämföra och se om vissa värden åsidosatts inom offentlig verksamhet. Slutligen följer en redogörelse för uppsatsens analysverktyg.

Tabell 1. Vårt offentliga etos (Lundquist 1998 s.62)

Demokrativärden	**Ekonomivärden**
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig etik	Produktivitet

4. 1 Politisk demokrati

Lundquist utgår från en klassisk grundsyn på vad kärnan i ett demokratiskt samhälle är

> Sedan urminnes tider har en del människor föreställt sig ett politiskt system där medlemmarna betraktar varandra som politiskt jämställda: ett system, där folk gemensamt utövar sin suveränitet, där de har förmågan, resurserna och institutionerna som krävs för att styra sig själva. (Dahl, 2002)

Kärnan förblir densamma trots att demokratins gestaltning över tid har en tendens att skifta. Tanken är att alla samhällsmedlemmar ska besitta lika möjligheter till samhälleligt deltagande och inflytande oavsett social eller ekonomisk status, kön, etnicitet etc. Alla medborgares deltagande och inflytande ska också tilldelas samma vikt. För att konkretisera begreppet ger

Lundquist exempel på vad politisk demokrati i svensk förvaltning kan vara. Han skriver att det ska förekomma ett medborgardeltagande i förvaltningsprocessen samt att det finns en öppenhet gentemot medborgarna från förvaltningens sida. Således får medborgarna insyn i vad förvaltningen företar sig. (Lundquist, 1998)

4.2 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet innefattar saklighet och allas likhet inför lagen. Saklighet och att utöva en neutral och objektiv ställning i handläggningen faller även inom detta värde. "The rule of law" är en utgångspunkt i diskussionen om rättssäkerhet. Begreppet innebär för det första att styrelsen, i vårt fall förvaltningen, följer föreskrivna legala principer och inte utifrån godtycke. För det andra utövar förvaltningen sin makt genom allmän lagstiftning och inte på något annat vis, besluten ska i hög utsträckning för medborgarna vara förutsägbara – alltså att förvaltningen gör likadant varje gång i samma typ av ärende. I samband med rättssäkerhet framkommer ofta begreppet opartiskhet, att alla medborgare behandlas enligt samma principer av det offentliga. Tjänstemännen är skyldiga till att skydda den personliga integriteten och möjligheten för enskilda personer att få sin sak prövad i domstol ska finnas. (Lundquist, 1998).

Lundquist får medhåll från en annan forskare, Rothstein, som hävdar att rättssäkerhet kan delas upp i förutsebarhet, rättslikhet, integritet och rättstillgänglighet. (Rothstein 1995). *Förutsebarhet* innebär att medborgarna ska kunna lita på rättsordningen och då ha möjlighet att se vilka rättsliga konsekvenser ett visst handlande kan få. Som medborgare ska de kunna läsa sig till vad ett visst handlande leder till för rättslig konsekvens.

Rättslighet innebär att myndigheters verksamhet bestäms av generella rättsnormer vilka är lika för alla, en viss medborgare ska alltså inte behandlas vare sig bättre eller sämre än någon annan medborgare.

Integritet handlar om att offentlig verksamhet är skyldiga till att skydda medborgarna mot offentlig maktutövning som kan vara kränkande. Ett exempel på det är att det i

regeringsformen återfinns ett rättsligt skydd för bland annat yttrandefrihet och informationsfrihet, men också ett skydd mot exempelvis döds- och kroppsstraff. Ett annat exempel är den problematik Rothstein identifierat i att tryckfriheten möjligtvis kan användas för att göra ett intrång i den personliga integriteten då exempelvis massmedia kan offentliggöra personers privatliv, och att det då handlar om att göra en avvägning mellan yttrandefrihet och privatlivets integritet.

Rättstillgänglighet betyder att

> Ingen medborgare skall behöva vara rättslös och att envar skall ha tillgång till effektiva medel att hävda sin rätt. (Rothstein 1995, s.92)

En viktig förutsättning för detta är att det ska finns tillgång till effektiva allmänna institutioner där medborgaren har olika klagomöjligheter (Rothstein, 1995).

4.3 Offentlig etik

Det tredje och sista värdet, offentlig etik handlar om ämbetsmannens handlingslinjer för rätt och fel samt deras skyldigheter gentemot medborgarna. Enligt Lundquist är diskussionen om vad etik bör vara oerhört bred och omfattande. Lundquist lägger stor vikt vid ämbetsmännens roll som demokratins väktare och beskyddare för bevarandet av den politiska demokratin. Offentlig etik har fyra kategorier varav det finns en central del som kallas allmänetiken som tjänstemannen ska beakta i alla situationer och vilken är överordnad de andra kategorierna. (Lundquist 1998) I denna uppsats behandlas främst allmänetiken och de dygder som sammankopplas med tjänstemannen. Av utrymmesskäl behandlas inte de två andra kategorierna. De andra delarna omfattar rolletik, som är de regler som rör speciella roller i förvaltningen (till exempel chef och underordnad), sakområdesetik som omfattar de regler som gäller för olika områden, till exempel etiken i socialsektorn samt relationsetiken som omfattar förhållandet mellan tjänstemannen och andra aktörer och hur relationen mellan dessa bör vara (Lundquist 1998). För en tjänsteman innebär det relationen till lagen, överordnade och samhällsmedlemmarna, vilket leder till kraven att denne

> Ska lyda lagen, vara lojal mot överordnade samt visa samhällsmedlemmarna hänsyn. (Lundquist 1998:106)

Lundquist menar att utöver att följa lokala regler och respektera auktoriteter, så ska en offentlig tjänsteman alltid prioritera viljan om ”att vara god”. Förutom att själv följa regelverket har den tjänstemannen också ett ansvar för att agera mot felaktigheter som hen observerar i förvaltningen. Ämbetsmännens relation till etik är ofta komplex då en ämbetsman ständigt balanserar mellan lydnad gentemot lagen, lojalitet gentemot sina överordnade chefer, hänsyn till medborgarna samt har sina egna värderingar. Några exempel på hur offentlig etik kan tillämpas är att varje offentligt anställd är skyldig att avslöja korruption vad den än upptäcks, denne ska aldrig särbehandla någon och aldrig göra privata vinster utifrån konfidentiell information som erhållits i tjänsten (Lundquist, 1998).

4.4 Funktionell rationalitet

I takt med att målstyrning har tilldelats en allt större roll inom offentlig förvaltning syftar funktionell rationalitet till att förvaltningen i detta avseende ska göra ett noggrant val av åtgärder så att dessa verkligen leder till de uppsatta målen. Målen ses som givna utifrån denna mål-medel-rationalitet vilken även avspeglar färdigheter som expertis och yrkesskicklighet (Lundquist, 1998). Värdet kan komma i konflikt med andra värden då exempelvis en expert prioriterar sin expertis på bekostnad av lojalitet mot sina överordnade. Konflikten uppstår inte i att experten hamnar i konflikt med alla de andra relationerna inom relationsetiken, utan att experten främjar någon av de olika relationerna. Ett exempel på det kan vara när experten vet att en åtgärd kan leda till dålig påverkan för samhällsmedlemmarna och därmed inte följer lagen eller är lojal mot sina överordnade (Lundquist 1998)

4.5 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet går ut på att målen ska nås med så låg kostnad som möjligt, för att på så vis kunna erhålla största möjliga ersättning för mödan värt. I detta sammanhang är effektivitet synonymt med hur väl förvaltningen uppnår de uppsatta målen i förhållande till kostnaderna som krävs för att ta sig dit. Lundquist förtydligar detta genom att beskriva att kostnadseffektivitet förverkligas när de uppsatta målen uppnås inom de ekonomiska ramarna (Lundquist, 1998)

4.6 Produktivitet

> Produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd t.ex. en service av viss typ och kvalitet, desto högre är produktiviteten. (Lundquist, 1998 s.64)

Ur ett rent ekonomiskt perspektiv beskrivs detta som förhållandet mellan output (exempelvis mängden produkter) och input (exempelvis arbetstid). Desto högre produktivitet, desto mindre resurser krävs för att bedriva en viss typ av verksamhet. Rent konkret kan det inom den offentliga sektorn användas produktivitetsmål för att mäta produktionsresultatet i förhållande till resursinsatsen, exempel på detta kan vara kostnaden per dygn för en patient på ett sjukhus. (Lundquist, 1998)

4.7 Analysverktyg

Mätpunkterna för analysen kommer bestå av idealtyper som utgörs av demokrati- och ekonomivärden inom vårt offentliga etos, eftersom att jag i den kvalitativa idéanalysen letar efter förekomsten av värden. För att få en struktur undersökningen behöver ett analysverktyg upprättas. Detta uträttas genom att i ett självständigt kapitel för respektive myndighet rada

upp alla demokratiska och ekonomiska värden var för sig med analysen som följer efteråt. Jag kommer ta ut citat med en särskild tyngd, för att sedan matcha citatet med ett eller flera av Lundquist värden. Efter varje läst dokument följer en sammanfattning av vad som framkommit och under avslutningskapitlet inkluderas en jämförelse dokumenten emelllan för att på så vis urskilja vilka likheter och skillnader som jag har funnit. Mer om uppsatsens idealtyper går att finna under kapitel *5.1 Idéanalys.*

5. Metod

I metodkapitlet förklarar hur jag har gått tillväga för att genomföra min undersökning. I metodstrategin beskriver jag att uppsatsen har ett idéanalytiskt tillvägagångssätt för att få svar på forskningsfrågorna. Vidare förs en diskussion gällande urvalet av myndigheter att analysera, följt av val av materialet analysen utgår från.

5.1 Idèanalys

För uppsatsens analysdel kommer en beskrivande idéanalys att användas som metod. Den beskrivande idéanalysen är i huvudsak en textanalys där idéer som uttryckts i en text studeras. Denna används för att analysera förekomsten av idéer i olika politiska sammanhang, t.ex. ideologier, debatter eller något specifikt sak- eller politikområde (Bergström och Boréus, 2012). I förgrunden står idéer och föreställningar uttryckta av Lennart Lundquist i *Vårt offentliga etos*, styrningssystem som NPM (New public management) samt policydokument från Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen som bottnar i ett antal värderingar som rör det offentliga och som går att analysera.

Ludvig Beckman argumenterar *i Grundbok i idéanalys, Det kritiska studiet av politiska texter och idéer* för att en idéanalys kan användas på tre sätt beroende på vad som är syftet med undersökningen; idéanalysen kan vara beskrivande, förklarande samt vara utformad som en idékritik i syfte att ta ställning. Syftet med uppsatsens idéanalys är att möjliggöra tolkningar och att dra slutsatser från de texter som studerats. Denna studie, med hänvisning till Beckmans resonemang, betraktas som en beskrivande idéanalys med inslag av viss idékritik.

Ludvig Beckman beskriver tre idékritiska sätt man kan ta ställning på när man ska kritiskt granska de politiska budskap som framförs. Sätten är: logisk giltighet, empirisk hållbarhet och normativ rimlighet varav det sistnämnda har han kategoriserat upp i två olika strategier i prövningen av rimligheten, en intern och en extern (2005). Den externa varianten avser jag att använda som utgångspunkt i min analys då jag till viss del kommer att pröva myndigheterna. Jag avser i min analys att som Beckman uttrycker det

> [...] ställa den uppfattning som finns i en text mot en viss rättviseuppfattning. (ibid s. 74)

Det är jag själv som väljer den norm som skall användas som utgångspunkt i analysen och den normen är Lennart Lundquist teori om *vårt offentliga etos.* Jag kommer att ställa mina tolkningar av myndigheternas policydokument mot uppfattningen om *vårt offentliga etos* och i samband med det ta ställning för om de värden som framkommer i Lundquist teori spelar en central och viktig roll. Detta är de ”glasögon” jag kommer att nyttja i genomförandet av analysen.

I idéanalysen är det av stor vikt att forskaren tidigt i studien bestämmer vad som ska studera och vad denne ska leta efter. En viktig förutsättning för att genomföra en idéanalytisk studie är att redan på förhand formulera vad jag söker efter genom att utarbeta en modell bestående av precisa kategorier. I denna uppsats kommer mätpunkterna bestå av idealtyper som utgörs av demokrati- och ekonomivärden inom vårt offentliga etos. Att formulera ett analysverktyg genom idealtyper innebär att formulera två kategorier som motsätter varandra, och utifrån dessa genomföra en analys av materialet. En modell av denna typ är behövs för att sökandet efter värden i de olika texterna ska ske på ett strukturerat sätt. (Bergström & Boréus 2012). Det empiriska materialet bestående av policydokument kommer att sättas i förhållande till de utarbetade idealtyperna för att synliggöra vilka värden som är mest förekommande. Jag är medveten om att ekonomivärden och demokrativärden inte är varandras absoluta motsatser, men trots det skulle jag argumentera för att det i denna studie är lämpligt att använda sig av dessa värden då det ändå finns en stark särskiljning mellan kategorierna.

Tabell 2: Idealtyper (Lundquist 1998 s.62)

Politisk demokrati	Demokrati/demokratisk, insyn, deltagande
Rättssäkerhet	Objektivitet, likhet inför lagen, tillsyn
Offentlig etik	Anmälningsskyldighet, ansvar, plikt
Funktionell rationalitet	Målstyrning, utvärdering, uppföljning
Kostnadseffektivitet	Effektivitet, kostnad/kostnader, redovisa
Produktivitet	Produktion, privatisering/privat, resurser

5.2 Material och urvalskriterier

Ett antal policydokument har använts som empiriinsamling för att kunna besvara syftet och frågeställningarna som har presenterats i föregående kapitel. Undersökningsmaterialet har samlats in och avgränsas utifrån studiens syfte, att kartlägga vilka ekonomi- eller demokrativärden som går att identifiera i relation till e-förvaltning i policydokument från Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen. Ett första steg blev därför att söka efter nationella policydokument via myndigheternas webbplatser och göra för uppsatsens syfte relevanta avgränsningar. För att lättare kunna välja vilka policydokument jag skulle använda i min analys sökte jag efter specifika ord i dessa. Exempel på sökord som användes vid genomsökningen var: Digitaliseringsprocess, demokrativärden, e-tjänst, kostnadseffektivitet, offentlig etik etc. Jag insåg snabbt att det är vanligt att myndigheterna involverar reflektioner kring digitaliseringsprocessen och teknisk utveckling i årsredovisningen, därav förekommer det många sådana dokument. Data är väldigt närvarande genom hela texten, men som ofta vid samhällsvetenskaplig forskning är tolkningen central för hur materialet bryts ner och förstås. Därför har jag tydligt avgränsat vad som är mina egna tolkningar, och vad som är information som kopierats från materialet (Denscombe, 2009).

Det har gjorts ett medvetet och specifikt urval av myndigheter att analysera. Alla tre symboliserar och representerar flera av de områden som innefattas av välfärdsideologin. Dessa är Försäkringskassan, Polisen och Arbetsförmedlingen. De tre utvalda myndigheterna är medlemmar i eSam, eSam startades 2015 på initiativ av de myndigheter som ingick i E-delegationen och är ett medlemsdrivet program som syftar till att påskynda och underlätta digitaliseringen i offentlig sektor i Sverige (eSam 2017). Dessa myndigheter har tidigare samarbetat med varandra via E-delegationen som regeringen inrättade år 2009 med liknande syfte som eSam. En annan anledning till urvalet beror på att de alla tre i talande stund genomgår förändringar för att bli mer digitala och inkludera högre grad automatiserade myndighetsbeslut, en process som är mycket intressant att jämföra dem mellan. Målet med uppsatsen är att i resultatdelen kunna urskilja likheter och skillnader i myndigheternas arbete gällande hur var och en inom e-förvaltning förhåller sig till de demokratiska värdena. Då de alla tre är statliga myndigheter som står under samma lagar och praxis bedömer jag det som

intressant att ställa dem mot varandra i en analys kring hur policys implementeras olika hos respektive myndighet.

Merparten av uppsatsens empiriinsamling består av årsredovisningar. Att leta information bland årsredovisningar kändes naturligt eftersom att de skapas och finns till för att redogöra för myndigheten som verksamhet i helhet, samt deras prestationer och resultat. De policydokument jag har valt att inkludera för min analys av Försäkringskassan är rapporten "Redovisning av Försäkringskassans viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatser 2018 och framtida utmaningar", samt årsredovisningarna från 2013 och 2019. I min analys av Polismyndigheten är det årsredovisningarna från 2019 och 2018, samt Polismyndighetens budgetförslag 2019-2021 som står i centrum. I analysen av Arbetsförmedlingen är det årsredovisningen 2019 samt information från hemsidan som har använts.

5.3 Metodreflektion

I min analys kommer genomgående fokus att ligga på min egen tolkning av materialet. För att hålla en hög validitet kräver det av mig att jag är transparent och medveten om min förförståelse (Bergström och Boréus 2012). Det finns ingen neutral forskare, då vi alla präglas av tidigare erfarenheter och tillhörighet till ett särskilt forskarsamhälle. *"Fakta och data skapas och får bara mening i ett särskilt sammanhang som låter och får oss att se vissa saker och bortse från andra"* (Alvesson och Deetz, 2000). Dock krävs det, för att säkra en vetenskaplig undersökning av hög kvalitet, att uppsatsen håller en nivå av hög validitet och reliabilitet.

Validitet handlar om huruvida *"den undersökning man genomför för att besvara en bestämd fråga verkligen kan ge svar på just denna fråga"* (Bergström och Boréus, 2012 s.41). Det är med hänsyn till det som jag tydligt redogjort för den tidigare forskningen som min förförståelse är baserad på. Jag har även tydliggjort vad uppsatsen ämnar till att behandla.

Reliabilitet handlar om att vara *"noggrann i undersökningens alla led, att eliminera felkällor i görligaste mån"* (Bergström och Boréus, 2012 s.42). Jag har genom hela uppsatsen försökt vara noggrann och tydlig med mina tolkningar av materialet. I analysen kommer citat vara

inkluderade, det förekommer hänvisningar till tidigare forskning samt att jag genomgående försökt hålla mig inom mitt teoretiska ramverk för att ytterligare öka reliabiliteten. Allt det för en god intersubjektivitet och möjliggöra för andra forskare att följa uppsatsen och avslutningsvis dra samma slutsatser som jag (Ibid).

6. Analys

Det inledande kapitlet behandlar följaktligen en beskrivning av respektive myndighets uppdrag och arbetssätt. Kapitlet behandlar även vilka ansvarsområden myndigheten svarar för. Därefter följer en analys av myndigheternas hänsynstagande till Lennart Lundquist ekonomi- eller demokrativärden som motiveras och integreras med hjälp av citat från policydokument av myndigheterna i angiven ordning.

6. 1 Försäkringskassan

I årsredovisningen 2018 beskriver myndigheten sig själv som en av Sveriges största. Myndigheten utreder, beslutar och betalar ut en stor del av de förmåner som ingår i socialförsäkringen, och deras ansvarsområde är administrationen av en avsevärt stor del av det svenska samhällets trygghetssystem. Verksamheten strävar efter att agera rättssäkert och effektiv samt präglas av god service och hög tillgänglighet. Målsättningen är att enskilda och företag ska få rätt ersättning i tid och det stöd de behöver för att kunna ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. (Försäkringskassan, 2018)

Myndigheten presenterar sig själv på följande sätt:

> Vår vision är ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning. Vi vill ge människor inflytande över sin egen livssituation. Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter, får rätt stöd och behandlas med värdighet. Försäkringskassan bildades för att ge alla samma rätt till trygghet, och den bra idén att ta hand om varandra blev ännu bättre när den gjordes tillgänglig och lika för alla. (Försäkringskassans hemsida, “Vår vision”)

I en intervju Andreasson (2016) gjort med Försäkringskassans IT-direktör framkommer det att myndigheten har valt att satsa omfattande resurser på ett väl fungerande IT-stöd i organisationen för att underlätta hanteringen av den stora volymen av ärenden som

tillkommer myndigheten . IT-avdelningen har dels många anställda och dels en relativt stor budget för utvecklingsarbete. I intervjun beskriver IT-direktören avdelningen som stor både i relation till myndighetens storlek och till andra myndigheters IT-avdelningar

> Vi är ganska stora i förhållande till kassan i övrigt, vi är väl den största IT-avdelningen på myndighet överhuvudtaget. Och det beror ju på att alla människor som vi hanterar då det är väl alla människor mellan 16 och 65 då som är hos oss då. (Andreasson, 2016 s.219)

Storleken på IT-avdelningen och de resurser myndigheten förfogar över leder till att de har hög kompetens bland sina medarbetare och de i relativt stor utsträckning äger och utvecklar sina system utifrån myndighetens egna behov tyder på att organisationen prioriterar arbetet med digitaliseringen av verksamheten.

Offentlig etik

Enligt rapporten "Redovisning av Försäkringskassans viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatser 2018 och framtida utmaningar" har Försäkringskassan under 2018 tagit fram och genomfört utbildningar kring statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden.

> Även utbildningar kring statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden har tagits fram och genomförts under året. I enlighet med regeringsuppdrag till Försäkringskassan att sprida erfarenheter och kunskaper utifrån sitt arbete med mänskliga rättigheter har också det arbete som Försäkringskassan genomfört inom området under året tillgängliggjorts även externt. (Försäkringskassan, 2019 s.5)

Denna rapport svarar på uppdraget i 2018 års regleringsbrev för Försäkringskassan att redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatser som pågått under året (Försäkringskassan, 2018). Jag tolkar det som att i förlängningen vara en uppfyllnad av demokrativärdet *offentlig etik*. Lennart Lundquist beskriver i sina texter vikten av att ta sitt ansvar som demokratins väktare vilka innefattar skyldigheter och plikter att säga ifrån när de anställda i verksamheten anser att något är direkt oetiskt, olagligt eller olämpligt.

Politisk demokrati / Rättssäkerhet

I årsredovisningen 2013 skriver Försäkringskassan följande om e-tjänster som alternativ

> Ökad användning av e-tjänster bidrar till kortare handläggningstid och underlättar automatisering och handläggning eftersom ansökningar som lämnas in via e-tjänsterna är rätt ifyllda och kräver färre kompletteringar. (Försäkringskassan 2013 s. 93)

E-tjänster framhålls som möjligheten för kunden att göra myndighetsärenden via Mina sidor eller appar för mobila enheter möjlighet för kunden att stämma möte med en handläggare över webben (Personligt webbmöte) samt myndighetens närvaro i olika sociala medier. Således lyfts ett grundläggande och återkommande argument för e-förvaltning fram: tillgänglighet. I e-samhället ska myndigheter vara tillgängliga dygnet runt, inte bara på kontorstid. På samma sätt bidrar medborgarnas användande av Försäkringskassans e-tjänster till ökad effektivitet och rationalisering inom myndigheten.

Enklare processer för dem som använder digitala e-tjänster placerar jag in under det demokratiska värdet *politisk demokrati* och särskilt paraplyvärdet *deltagande.* Den enskilde förväntas själv kunna ta reda på mer information och genomföra delar av tjänsterna, som att fylla i och lämna in sin inkomstdeklaration. Under detta hamnar även resonemang om inkludering, Försäkringskassan har en tilltro till att fler kommer att kunna känna sig inkluderade och delaktiga vilket i sin tur också skulle kunna stärka demokratin.

I årsredovisningen från 2013 har jag även hämtat följande stycken om automatiseringen av handläggningsärenden

> Att automatisera handläggningen syftar till att ge kunderna bättre service, att öka kvaliteten i besluten och få effektivare flöden. (Försäkringskassan 2013 s. 24)

> Automatiseringen av föräldrapenning kommer att innebära att antalet manuella moment minskar och därmed även risken för oavsiktliga fel. (Ibid, s.32)

Min tolkning är således att det är Försäkringskassans förhoppning att risken för misstag minskar när beslutsfattandet sköts av IT-system istället för av mänskliga handläggare. Det kan vara till Försäkringskassans fördel och bidra till ett ökat förtroende när besluten som tas uppfattas som opartiska och bedömningen rättssäker.

Automatiseringen av myndighetsbeslut kan ses som positiv ur ett likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv. ”Den mänskliga faktorn” som ibland är en felkälla vid beslutsfattande försvinner. Förutsatt att det IT-system som automatbereder ärenden är designat i enlighet med gällande regelverk försvinner möjligheten till positiv och negativ särbehandling av enskilda medborgare vilket kan bidra till en ökad legitimitet för myndigheten och är helt i linje med värdet *rättssäkerhet* som vilar på myndighetens objektiva ställningstagande i mötet med medborgarna och deras likhet inför lagen. Värdet om *offentlig etik* går dock förlorad då det finns något värdefullt i det mänskliga antagandet av ett etiskt förhållningssätt. Besluten fattas istället av IT-system – och ett alltför instrumentellt regelföljande ersätter ”viljan att vara god”.

Kostnadseffektivitet

I årsredovisningen från 2019 återfinner jag en rad ekonomiskt värdeladdade uttalanden.

> Ökad användning av e-tjänster ger också besparingar för Försäkringskassan. Sedan 2013 kan försäkrade välja att få post från Försäkringskassan digitalt på Mina sidor i stället för pappersutskick. Hittills har cirka 2,5 miljoner personer gjort det valet. Sammantaget sparar lösningarna in 15,3 miljoner pappersutskick, vilket innebär en besparing på 53,6 miljoner kronor för porto, kuvertering och tryck. Inbesparade pappersutskick bidrar även till Försäkringskassans övergripande miljömål om minskad pappersanvändning och avfallsmängd. (Försäkringskassan 2019, s.33)

Det ekonomiska värdet *kostnadseffektivitet* (effektivitet) kommer till uttryck i citatet ovan. Citatet har en resultatinriktad betydelse vilket kan ses som en sätt att tala om kostnader på ett marknadiserat sätt. Det följer inte någon debatt eller diskussion kring ordet utan de siffror som

berör verksamhetens kostnader redovisas och därefter följer en beskrivning av vad dessa siffror innefattar och beror på. Automatiseringen medför en ekonomisk vinst för Försäkringskassan när processen från ansökan av en förmån till utbetalning går snabbare och myndighetens kostnader i form av mänsklig arbetskraft minskar.

Politisk Demokrati / Funktionell rationalitet

I årsredovisningen 2019 framgår det att Försäkringskassan informerar om aktuella ändringar och nyheter i både externa kanaler som i myndighetens egna och att kommunikationen anpassas till olika målgrupper.

> Försäkringskassan informerar om aktuella regeländringar, statistik och rapporter, forskning samt nyheter i våra tjänster. Informationen sker såväl i externa kanaler som i myndighetens egna. Kommunikationen anpassas till olika målgrupper. Det betyder att kommunikation mot exempelvis föräldrar eller nyanlända sker i relevant kanal och format. Viss information finns även tillgänglig på andra språk. Till exempel finns kommunikation till nyanlända tillgänglig på dari, arabiska, somaliska och tigrinja. Försäkringskassan följer även de standarder som finns för att anpassa information på webbplatsen för personer med olika typer av funktionsnedsättningar. (Försäkringskassan 2019, s.32)

Försäkringskassan är därmed måna om att det ska förekomma ett medborgardeltagande i förvaltningsprocessen, att information ska vara lättillgänglig samt att det finns en öppenhet gentemot samhällsmedlemmarna från förvaltningens sida. Det är värden som går helt i linje med *politisk demokrati*. Paralleller kan även dras till det ekonomiska värdet *funktionell rationalitet* som innebär att åtgärder väljs utifrån premisser som leder till att nå de uppsatta målen, i detta fall att nå ut med budskapet med information genom att anpassa kommunikationen till en specifik målgrupp, exempelvis via syn- och hörseltolkning.

Myndighetens mål om att nå ut med information genom e-tjänster kan vara positiv ur ett tillgänglighetsperspektiv. Å andra sidan finns ingen specifik namngiven handläggare att kontakta för att ställa frågor, då handläggningsbeslutet fattats av ett IT-system som medborgaren inte har möjlighet att kommunicera fritt med. Det finns säkert vissa medborgare

som uppfattar det som mindre transparent jämfört med att få beslutet hemskickat på papper underskrivet av en mänsklig handläggare.

Sammanfattning Försäkringskassan

Försäkringskassan har en målsättning om att bedriva utveckling med fokus på effektivisering där onödig administration förändras till e-tjänster och att verksamheten ska vara brett automatiserat. Området av digitalisering och e-förvaltning benämns som stort och är högt prioriterat inom myndigheten. Försäkringskassan hävdar att de behöver utveckla mer användarfokuserade och individanpassade digitala lösningar som ska underlätta för kunderna. Ett viktigt värde när Försäkringskassans verksamhet automatiseras är rättssäkerhet. ”Den mänskliga faktorn” som ibland är en källa till misstag försvinner och det IT-system som automatbereder ärenden är designat för att ge samma service till samtliga. I det stora hela för Försäkringskassan en retorik som syftar till omsorg om medborgaren, e-förvaltning möjliggör flexibilitet till var och när kontakten med myndigheten passar bäst och därför är medborgarfokus och tillgänglighet (demokrativärdet *politisk demokrati*) en prioritet för myndigheten. Sammanfattningsvis är myndighetens förväntningar på utvecklandet av e-förvaltning att Försäkringskassans handläggning ska uppfattas mer pålitligt opartisk och rättssäker med hjälp av automatberedningen, och därefter höja kundnöjdheten i verksamheten. Handledningsprocessen från ansökan till utbetalning menar Försäkringskassan också går snabbare när den automatiseras, vilket ökar effektiviteten och innebär bättre service för kunden. Dessutom innebär automatiseringen en ekonomisk vinst när myndighetens kostnader för administration minskar. Samtliga värden förväntas alltså stärkas av e-förvaltning.

6. 2 Polisen

Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2019 framgår polisens uppdrag och mål bland annat av förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, polislagen och Polismyndighetens regleringsbrev. Av polislagen framgår att Polismyndigheten har i uppgift att

> [...] förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polisen ska övervaka ordningen och ingripa när störningar inträffat, samt utreda och beivra brott. Polismyndigheten ska genom att fullgöra sina uppgifter bidra till en sådan utveckling i hela landet. Vidare ska Polismyndigheten ha allmänhetens förtroende och bidra till ett högt förtroende för rättsväsendet som helhet. (Polisen, 2019 s.7).

Politisk demokrati / Funktionell rationalitet / Produktivitet

Polisen skriver i Polismyndighetens budgetförslag 2019-2021 att

> Mötet med medborgarna kräver både en fysisk lokal närvaro och en ökad tillgänglighet digitalt. Medborgarna söker kontakt med polisen via olika kanaler utifrån enskilda behov. Arbetet för att digitalisera och utveckla e-tjänster är därför en viktig del i att möta medborgarnas behov och i att effektivisera Polismyndighetens verksamhet. (Polisen 2019 s.8)

Två centrala värden framgår tydligt i stycket, det demokratiska värdet *politisk demokrati* (deltagande/tillgänglighet) och det ekonomiska värdet *funktionell rationalitet*. Polismyndighetens arbete för att effektivisera verksamheten är service till förmån för individen och därför kan citatet dras till det ekonomiska värdet funktionell rationalitet som i detta fall är att utveckla möta medborgarnas behov av digital tillgänglighet. Det går även att urskilja ytterligare ett ekonomiskt värde i citatet ovan, en önskan om att effektivisera myndighetens arbete ytterligare. Enklare processer för dem som använder digitala tjänster antas leda till ökad tillgänglighet och den enskilde förväntas själv kunna ta reda på mer information och genomföra delar av tjänsterna, som att fylla i och lämna in en polisanmälan. Därför framhålls det att polisen kan spara resurser på ett samarbete mellan medborgare och myndighet. Här betraktas användandet av den nya tekniken således som ett sätt att bidra till resurseffektivisering och det ekonomiska värdet *produktivitet.*

Politisk demokrati / Funktionell rationalitet

Vidare skriver Polismyndigheten i budgetförslaget 2019-2021 att

> Polisens serviceprogram 2024 syftar till att myndigheten ska kunna erbjuda medborgarna ett brett utbud av digitala tjänster genom helt eller delvis automatiserade processer. Modern teknik för informationsflöden kan även förbättra myndighetens arbete eftersom information om nyligen inträffade brott snabbare når myndigheten. (Polisen, 2019 s.9)

Min tolkning är att det är Polismyndighetens förhoppning att modern teknik för informationsflöden ska kunna bidra till öppenhet – det ska bli lättare för allmänheten att följa myndigheten och politiska direktiv. Det handlar alltså i stort om att transparensen ska öka, på så sätt ska polismyndighetens arbete och andra motiv bli tydligare för medborgare. Därigenom förväntas IT bidra till en stärkt demokrati när den offentliga förvaltningen blir mer öppen, någonting som Lundquist menar är en vital komponent i den *politiska demokratin*.

Det går även att urskilja ytterligare ett värde i citatet. Polismyndigheten beskriver att målet är att utveckla teknik för informationsflöden som snabbare ska nå myndigheten i förhoppningen att det ska förbättra myndighetens arbete, någonting som speglar det ekonomiska värdet *funktionell rationalitet* mycket väl.

Kostnadseffektivitet

I Polismyndighetens årsredovisning 2019 står det skrivet att fler medborgarmöten som sker digitalt ökar servicen och tillgängligheten gentemot medborgarna, och även den interna effektiviteten.

> Under 2018 gjordes bland annat ändringar på webbplatsen, där myndigheten valde att primärt synliggöra e-tjänster i stället för telefonnummer. Den förändringen bidrog till en fortsatt minskning av samtalsinfödet också under 2019 och att fler medborgare styrdes mot självbetjäning. Det medförde i sin tur en fortsatt ökning av antalet anmälningar upprättade via e-tjänst. (Polisen 2019 s.54)

> Utvecklingen är positiv när det gäller andel besvarade samtal inom 5 minuter. Totalt hanterades 67 procent av alla samtal inom 5 minuter. Det är en förbättring jämfört med 2018, då motsvarande siffra var 56 procent. Utvecklingen beror till stor del på de kanalförflyttningar som PKC har genomfört. (Ibid)

Det framgår att det har gjorts förändringar på både webbplats och i telefon med myndigheten för att fler medborgare ska ta del av e-tjänsterna i så hög grad det går för att lätta på arbetsbelastningen för myndigheten och göra ärendehanteringen så snabb och effektiv som möjligt. Den servicemätning som gjordes 2019, där de som varit i kontakt med Polisens kontaktcenter svarade, pekar på en positiv utveckling av hur medborgarna upplever servicen. Exempelvis är utvecklingen positiv när det gäller andel besvarade samtal inom 5 minuter. Polismyndigheten skriver att utvecklingen till stor del beror på de kanalförfyttningar som genomförts. Att medvetet synliggöra e-tjänster istället för telefonnummer på myndighetens webbplats innebär i praktiken att svarstiderna kortas ner samtidigt som de sakkunnigas arbetsbörda minskas då de avlastas från frågor som är av enklare karaktär.

Den positiva framställningen av e-tjänster kan uppfattas som att Polismyndigheten ger sken av att ha infört detta som en service till förmån för individen och att de demokratiska värdena genomsyrar verksamheten i större grad än vad som uppnås i realiteten. Det går att tolka det som att myndigheten arbetar mot en mer *kostnadseffektiviserad* verksamhet som i sin tur är en produkt av marknadiseringen. Årsredovisningen visar mönster och formuleringar med marknadiserade inslag som enligt Lundquist blivit alltmer förekommande i samband med införandet av New Public Management där syftet är att effektivisera och kostnadsreducera verksamheten.

Rättssäkerhet

I årsredovisningen från 2019 står Regeringens mål avseende service och ärendehantering hos myndigheten formulerat.

> Fullgöra verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser på ett rättssäkert, enhetligt och effektivt sätt samt vara tillgänglig för allmänheten. (Polisen 2019 s.53)

Detta påvisar tydliga ståndpunkter avseende prioriteringen av demokratiska värden. I detta fall värdesätts individens rätt till lika förutsättningar, där bland lyfter myndigheten fram demokrativärdet rättssäkerhet som står för saklighet och allas likhet inför lagen.

I årsredovisningen från föregående år finner jag följande citat.

> Likabehandling är avgörande för polisens legitimitet i samhället och därmed ett uttryck för rättstrygghet och rättssäkerhet i verksamheten. Respekt för allas lika värde ska prägla vårt sätt att uppträda såväl i mötet med allmänheten som inom myndigheten. (Polisen 2018, s.77)

> Information om likabehandling kompletterar numera den digitala introduktionen för nyanställda. (ibid, s.78)

Ovanstående citat kan sammankopplas till Lundquists demokrativärden, specifika ord som allas lika värde kan tolkas som ett begrepp som kan likställas med Lundquists beskrivning av demokrativärdet *rättssäkerhet*. Det finns även en värdegrund i ovanstående citat som innefattar en del av de substansvärden som Lundquist benämner i värdet *politisk demokrati*. De ord som kan härledas ur substansvärdena vid genomläsning av citaten är jämlikhet och rättvisa.

Sammanfattning Polismyndigheten

Myndigheten har höga förväntningar på kunderna, att de ska bli mer självständiga och hjälpa sig själva genom att myndigheten hänvisar till tillgänglig e-tjänster. Det finns en tydlig målsättning om att kunderna ska ha möjlighet att driva delar av sin egen process digitalt, att de ska bli mer effektiva och detta genomsyrar samtliga studerade policydokument i en analys av Polismyndigheten. Ett annat mycket viktigt värde som har framgått av analysen av myndigheten är demokrativärdet *rättssäkerhet* och diskuteras i policydokumenten främst i termer av likabehandling, och hur Polismyndigheten ska uppträda såväl i mötet med medborgare som inom myndigheten. Att uppträda sakligt och med respekt för allas likhet inför lagen är avgörande för polisens legitimitet i samhället, och därför prioriteras värdet högt. Jag finner även återupprepade ekonomiskt värdeladdade uttalanden om effektivitet, produktivitet, uppföljning och utvärdering. Att just uppföljning och utvärdering får ta en stor plats i årsredovisningen 2019 är ett tydligt tecken på myndighetens målsättning att effektivisera och kostnadsreducera verksamheten.

6.3 Arbetsförmedlingen

Detta skriver Arbetsförmedlingen om sig själva under *Vision och värdegrund* på myndighetens hemsida

> Vi gör Sverige rikare genom att få människor och företag att växa' Ett jobb lägger grunden för människans oberoende, självständighet och frihet. Ett jobb ger kraft och förutsättningar till skapande och växande. Företag och organisationer som har arbetskraft med rätt kompetens kan agera på bättre villkor. Det lägger grunden för tillväxt och välfärd. När människor och företag möts uppstår utveckling och innovation. På så sätt växer människor, företag och samhället. Tillsammans skapar vi ett rikare Sverige. (Arbetsförmedlingen 2020)

Det framgår även under fliken *Vårt uppdrag* att Arbetsförmedlingen står under arbetsmarknadsdepartementet och Sveriges arbetsmarknadsminister och får uppdrag av regeringen varje år likt andra myndigheter. Deras huvudsakliga uppgift är att samordna möten mellan arbetssökande och arbetsgivare, och att erbjuda stöd till de som står utanför arbetsmarknaden. Utöver arbetet att skapa en god arbetsmarknad har Arbetsförmedlingen ett integrationsansvar som samordnare av insatser för att hjälpa nyanlända att etablera sig i sitt yrkesliv (Arbetsförmedlingen 2020).

Politisk demokrati / Kostnadseffektivitet

I den senaste årsredovisningen från 2019 läggs det mycket tonvikt på digitaliseringens möjlighet för optimalt nyttjande av resurser.

> För att med minskad budget ha fortsatt möjlighet för myndighetsutövning och service har Arbetsförmedlingen under 2019 använt sitt ekonomiska handlingsutrymme till att tidigarelägga både digitalisering och service på distans för moment och processer där det bedömts kunna göras effektivt och med god kvalitet. Detta innebar att resurserna för It-utveckling inte minskades med anledning av lägre förvaltningsanslag utan i stort sett hela minskningen lades på operativ verksamhet som möter kunder i fysiska möten. (Arbetsförmedlingen 2019, s.9)

> Förutsättningarna gjorde att myndigheten under 2019 behövde se över hur den bäst nyttjar resurser och utifrån detta säkerställer en ändamålsenlig lokal närvaro. Genom att koncentrera resurserna till färre orter bedömdes myndighetens möjligheter öka att bedriva verksamhet på ett mer kostnadseffektivt sätt, med högre kvalitet och med en ökad kund- och samhällsnytta, jämfört med att sprida ut resurserna till många orter. (Arbetsförmedlingen 2019, s.10)

Min tolkning efter att ha läst ovanstående citat är att digitalisering och e-förvaltning förväntas lösa flera olika typer av problem samtidigt – företag och medborgare ska uppleva att kontakterna med myndigheter går enkelt och smidigt, samtidigt som myndigheternas möjligheter att effektivisera sin verksamhet förväntas bli flera. Värden som lyfts fram i citatet ovan som ska kännetecknа e-förvaltningen i relation till medborgarna är tillgänglighet och inkludering - två paraplyvärden till demokrativärdet *politisk demokrati*.

Ett annat värde som tydligt framgår är ekonomivärdet *kostnadseffektivitet*. Effektivitet i detta sammanhang innebär att utnyttja sina resurser på det mest kostnadseffektiva sättet för att uppnå maximal prestation utifrån de ekonomiska förutsättningar som finns.

Funktionell rationalitet / Produktivitet

På arbetsförmedlingens hemsida skriver de under rubriken "Vision och värdegrund" flertalet påståenden där myndigheten benämner de som de möter som kunder, och anpassar sitt språk till en företagsdiskurs.

> Professionell - för oss är professionalitet att göra nytta. Allt vi gör skapar nytta för kunden och samhället och vi känner stolthet i det vi gör. Vi har ordning och reda i vår verksamhet. Vårt arbetssätt präglas av rättssäkerhet, effektivitet och samverkan. Vi är tillgängliga och serviceinriktade och utgår från kundens behov. Vi utvecklar våra tjänster i dialog med kunderna utifrån myndighetens uppdrag. Vi använder bästa befintliga kunskap om vad som ger resultat för kunden. Vi lär av varandra och delar med oss till andra. Tillsammans skapar vi varandras framgång som utvecklar framtidens arbetsförmedling. (Arbetsförmedlingen 2020)

Medborgaren blir i sammanhanget en kund som har köpt en produkt och Arbetsförmedlingen porträtteras som ett företag som med anledning av vinstintresse sätter kundens behov främst. I

förlängningen innebär synen på medborgaren som kund också till att kundnöjdhet kommer att stå i centrum och det blir allt viktigare att det offentliga tillfredsställer deras behov och önskemål. (Andreasson, 2016)

Det är flertalet ekonomiska värden som kommer till uttryck i citatet ovan. Dels värdet *funktionell rationalitet* i stycket "Vi utvecklar våra tjänster i dialog med kunderna utifrån myndighetens uppdrag". Förvaltningen gör i detta avseende noggrant val av åtgärder så att dessa verkligen leder till det uppsatta målet - att efter kundens behov utveckla tjänsterna till kundens förmån så att arbetssökande blir med arbete. Jag skulle också i viss mån argumentera för att myndigheten visar mått av värdet *produktivitet* i stycket "Vi använder bästa befintliga kunskap om vad som ger resultat för kunden". De är måna om att utnyttja redan befintlig kunskap, sådan kunskap som myndigheten redan besitter. Lundquist hade argumenterat för att produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd, i detta fall befintlig kunskap om vad som ger resultat för kunden, desto högre är produktiviteten.

Funktionell rationalitet / Politisk Demokrati

I årsredovisningen från 2016 skriver Arbetsförmedlingen följande om den kommande digitala förnyelseresan.

> Digitalisering och utveckling av myndighetens IT-stöd är en central del av förnyelseresan och bidrar till att stärka den kundinriktade verksamheten genom förbättrade digitala tjänster men även till att effektivisera den interna förvaltningen. (Arbetsförmedlingen 2016, s.24)

Min tolkning av ovanstående citat är att de två mest framträdande värdena är att öka *effektiviteten* i myndighetens verksamhet, och *medborgarfokus* i syfte att medborgaren ska få snabb och korrekt service. Arbetsförmedlingen talar om individcentrerade tjänster och medborgarfokus i utformningen av e-förvaltningstjänster, men lyfter även fram att de ska vara en effektiv myndighet i interna processer och arbetssätt. Även här kan paralleller dras till det ekonomiska värdet *funktionell rationalitet* som innebär att åtgärder väljs utifrån premisser

som leder till att nå de uppsatta målen, i detta fall att genom förbättrade digitala kanaler fortsätta stärka en kundinriktad verksamhet, och samtidigt effektivisera förvaltningen internt.

Sammanfattning Arbetsförmedlingen

Det är tydligt att Arbetsförmedlingen vid den tidpunkt för de citat jag hänvisat till befann sig i en digitaliseringsprocess och förnyelseresa. Detta syns tydligt i de utvecklingsarbeten där myndigheten bjuder in till dialog. På så sätt är arbetsgivare och arbetssökande delaktiga i att få ge sin åsikt om olika saker inom verksamheten och som ett resultat av det växer det fram olika digitala tjänster utifrån kundens önskemål. Myndigheten har fått göra rejäla nedskärningar i resurser, och detta beskriver de själva i årsredovisningen från 2019. Minskningen lades på operativ verksamhet som möter kunder i fysiska möten, och myndigheten har istället använt sitt ekonomiska handlingsutrymme till högre grad av digitalisering och service på distans. Alltså framträder *kostnadseffektivitet* som ett viktigt värde som motiverar digitaliseringen av myndigheten. Ett annat värde som tydligt konkretiseras i analysen av Arbetsförmedlingen är demokrativärdet *politisk demokrati*. Här talas det om medborgerligt inflytande som Lundquist menar är en vital komponent för en demokratisk rättsstat (Lundquist 1998). Analysen visar i det stora hela att *effektivitetsvärden* balanseras med ett tydligt *medborgarfokus* i processen mot e-förvaltning.

7. Avslutning

I detta kapitel sammanfattas uppsatsens resultat i form av slutsatser baserat på undersökningens syfte och forskningsfrågor. Jag kommer att återkoppla till uppsatsens syfte och besvara forskningsfrågan om vilka ekonomi- eller demokrativärden går att identifiera i relation till e-förvaltning i en prövning av Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingens policydokument. Parallellt förs en diskussion där även mina egna reflektioner framförs. Avslutningsvis följer ett par slutord, mina egna reflektioner över uppsatsens arbetsgång samt förslag till fortsatt forskning.

7.1 Slutsatser

Forskningsfrågan som uppsatsen har behandlat är följande:

1. Vilka ekonomi- eller demokrativärden går att identifiera i relation till e-förvaltning i en prövning av Försäkringskassan, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingens policydokument?

Sammanfattningsvis går det att återfinna både ekonomiska och demokratiska värden i respektive dokument. Den samlade bilden är med andra ord inte helt entydig. Inom e-förvaltningsforskning framhålls ofta möjligheten att erbjuda myndigheternas olika tjänster digitalt för att underlätta för medborgaren som en av de stora fördelarna med digitalisering. Ett genomgående tema såväl i policydokumenten som i de två studerade förvaltningsorganisationerna är att medborgarens vardag underlättas när offentlig förvaltning och service är tillgänglig över internet. I alla tre delstudierna ser vi exempel på uttryck för denna bärande tanke. Medborgarfokus utgör alltså grundläggande värden i digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningen, och är samtidigt utmärkande drag för NPM som utvecklingstrend. NPM-reformer som syftar till att offentlig service blir mer marknadslik innefattar också synen på medborgare som just kunder, vilket även får effekter för hur förvaltningens verksamhet organiseras. Kundnöjdhet förvandlas till ett viktigt mått på att verksamheten når sina mål, då blir det också logiskt att att använda kundernas förväntningar

som en legitim grund för att motivera att myndigheten behöver genomgå förändringsarbete när det gäller digitalisering. Att uppfylla kundernas förväntningar blir då ett sätt för organisationen att uppnå legitimitet. Den myndighet som jag bedömer uttrycker detta tydligast är Arbetsförmedlingen som på sin egen hemsida skriver under rubriken "Vision och värdegrund" flertalet påståenden där myndigheten benämner de som de möter som kunder. Detta synsätt framträder i såväl de nationella policydokumenten som i min analys, när medborgarnas förväntningar på offentliga organisationers digitalisering framhålls som skäl för utvecklingen mot e-förvaltning.

Analysen visade bland annat att halten av transparens i förvaltningens arbete ökar tack vare digitaliseringen. Automatisering av beredning och beslut i medborgarärenden stärker *rättssäkerheten* för medborgarna. Även ekonomiska värden inom myndigheterna stärkts till följd av digitalisering och e-förvaltning. Värdet om *funktionell rationalitet* stärks då e-förvaltning visat sig leda till ökad effektivitet i förvaltningens processer, och värdet om *kostnadseffektivitet* då reformerna ofta medför minskade kostnader i organisationen. Det är min tolkning av det hela att effektivitet, och särskilt ekonomivärdet *kostnadseffektivitet*, allt som oftast framhålls som ett viktigt värde för att motivera e-förvaltning i offentliga organisationer. I analyskapitlet har det flertalet gånger poängterats hur e-förvaltning kan bidra till ökad effektivitet i offentlig verksamhet. Dessa effektivitetsvinster kommer till uttryck genom exempelvis kortare handläggningstider, kortare väntetider i telefonkö etc. – och myndigheterna syftar till att det på sikt bidrar till att bygga legitimitet för de offentliga organisationerna.

I min analys går det att hävda att New Public Management fått ett genomslag hos samtliga, men det går dock inte att styrka påståendet om dess hegemoniska ställning. Marknadiseringens framväxt med tyngdpunkt på konkurrens, kostnadseffektivitet och högre lönsamhet är parametrar som ska uppfyllas inom den offentliga verksamheten. Detta präglas till stor del av NPM-reformer där krav ställs på granskning, utvärdering och kostnadskontroll. Sett till texternas innebörd impliceras det dock att utvärdering och uppföljning är ett verktyg för att säkerställa kvalitet och jämlikhet för den enskilda individen. Kvalitet och effektivitet kopplas samman som ett och samma ord och alla tre myndigheter hävdar att automatiserad service skapats till förmån för individen. Min egen tolkning av en mycket möjlig konsekvens av automatiseringen är att det inte längre kommer att behövas lika många mänskliga

handläggare, då tekniken jobbar effektivare för en kortare handläggningstid. En möjlig problematik i det kan komma att bli att det inte tas lika mycket hänsyn till värdet om *offentlig etik.* Lennart Lundquist menar att det finns något mycket värdefullt i det mänskliga antagandet av ett etiskt förhållningssätt (se kapitel *4.1 Offentlig etik*) och han får medhåll från Andreasson som skriver i sin avhandling att en alltför instrumentellt och omänskligt regelföljande kan leda till minskad legitimitet för förvaltningen. En alltför strikt standardisering kan innebär problem då möjligheterna att situationsanpassa myndighetsbeslutet, den mänskliga sidan av förvaltningen, riskerar att minska i betydelse (Andreasson, 2016). Någon sådan reflektion från samtliga tre myndigheter hittar jag dock inte.

7.2 Avslutande ord

Även om e-förvaltningsreformer i offentliga organisationer ofta tillkommer i anslutning av NPM-inspirerade mål behöver det inte endast vara så. Uppsatsens analysdel har visat att e-förvaltningsreformer kan, förutom att betona demokratiska värden, också i praktiken stärka sådana i förvaltningen. Exempel på det är värden som rättssäkerhet och opartiskhet, som bland annat kommer till uttryck genom min analys av Försäkringskassans årsredovisning 2013 där det framkommer att automatiseringen av handläggningsärenden minskar risken för misstag när beslutsfattandet sköts av IT-system istället för av mänskliga handläggare. Det leder i förlängningen till ett ökat förtroende för myndigheten när besluten som tas uppfattas som opartiska och bedömningen rättssäker (kap *6.1 Försäkringskassan* s.29).

Analyskapitlet har visat en bredd bland de värden som verkar drivande i e-förvaltningsprocesser. Det går att återfinna värden som kan beskrivas som klassiska byråkratiska värden såsom rättssäkerhet och transparens, värden som närmast går att kategorisera som marknadsvärden liksom kostnadseffektivitet och kundfokus. Lundquists normativa teori om det offentliga etoset har varit det bärande konceptet i uppsatsens analys och en av utgångspunkterna har varit det faktum att ekonomiska och demokratiska värden behöver balanseras mot varandra i offentlig verksamhet, och att det i slutändan är det som gör den offentliga förvaltningen unik i relation till andra typer av organisationer.

I teorikapitlet redogjorde jag för att interaktionen mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen bidrar i stor utsträckning till att skapa stöd och legitimitet för den offentliga sektorn. Under min analys har jag dock insett att för att ge en rättvisande bild av huruvida en förvaltningsmyndighet kan bidra till att skapa legitimitet för det politiska systemet behöver de ekonomiska värdena tas i beaktning. Det är just den ständiga balansgången mellan de demokratiska och ekonomiska värdena som enligt Lundquist gör den offentliga förvaltningen unik, och som skiljer den från vinstdrivande organisationer och företag. Medan de demokratiska värdena i huvudsak rör förvaltningens processer rör de ekonomiska värdena väsentligen dess resultat. En förvaltning som onekligen hanterar ärenden etiskt och rättssäkert, men som samtidigt utnyttjar orimligt mycket av skattebetalarnas pengar och inte levererar service i förväntad utsträckning bidrar med svårighet till att skapa legitimitet för det politiska systemet.

I efterhand hade jag för uppsatsens validitet valt att endast använda årsredovisningar som empiriinsamling. På så sätt hade det varit lättare att jämföra dem mellan varandra och undersöka var olikheterna finns. Att uppsatsen visade ett resultat av fler likheter än olikheter kan ha sin anledning i att myndigheterna i sitt arbete med e-förvaltning utgår från regeringens gemensamma digitaliseringspolitik. Med det i åtanke hade det för framtida forskning varit intressant att inkludera fler myndigheter i undersökningen för att nå större omfattning i slutsatserna. En kan då undersöka hur myndigheterna skiljer sig i implementeringen, exempelvis deras arbete för att värna om demokratiska värden i en allt mer marknadiserad förvaltning , utifrån regeringens direktiv. Det hade gjorts möjligt tack vare den svenska förvaltningsmodellen där myndigheter har eget handlingsutrymme i hur de ska gå tillväga för att implementera målen. Ett annat förslag till framtida forskning skulle kunna vara att genom en intervjustudie inkludera tjänstemännen vid myndigheterna, för att kunna fånga in ett flertal perspektiv. Det skulle möjligtvis kunna skapa en större förståelse av policydokumenten.

8. Referenser

Almquist, R. (2006) *New Public Management*. Malmö. Liber

Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod.* Studentlitteratur AB: Lund.

Andréasson, E. (2016) "Digitalisering i den offentliga förvaltningen: IT, värden och legitimitet." Linköpings universitet: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:859892/FULLTEXT01.pdf

Arbetsförmedlingen (2019) "Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019" Hämtad 7/10-20

https://arbetsformedlingen.se/download/18.47a458fb16df81b9133f05e/1582536076415/arbetsformedlingens-arsredovisning-2019.pdf

Arbetsförmedlingen (2020) "Vision och värdegrund". Hämtad 6/5-20
https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/vision-och-vardegrund

Beckman, L. (2005) *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer.* Stockholm: Santérus Förlag.

Bergström, G. & Boréus, K. 2012. *Textens mening och makt: metodbok I samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Dahl, R. A. (2002). *Demokratin och dess antagonister.* Stockholm: Ordfront & Demokratiakademin.

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna.* Lund: Studentlitteratur

DN Debatt (2013) "Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller" Hämtad 18/4-20 https://www.dn.se/debatt/vara-yrken-har-kidnappats-av-ekonomernas-modeller/

EU-kommissionen (2019). "Human Capital – Digital Inclusion and Skills. The Digital Economy and Society Index" (DESI) 2019. https:// ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi Hämtad 7/4-20

eSam (2017). "Våra medlemmar" http://www.esamverka.se/om-esam/medlemmar.html Hämtad 6/4-20

Försäkringskassans webbsida, "Vår Vision". Hämtad 6/4-20 https://www.forsakringskassan.se/omfk/jobba_hos_oss/jobba_pa_forsakringskassan

Försäkringskassan (2018) "Redovisning av Försäkringskassans viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatser 2018 och framtida utmaningar" Stockholm. Hämtad 6/4-20 https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/b2b22559-06a9-4fc6-b1dd-a4d16f4bb0f9/2690-18-svar-regeringsuppdrag.pdf?MOD=AJPERES&CVID=

Försäkringskassan. (2013). "Försäkringskassans årsredovisning 2013". Stockholm: Försäkringskassan. Hämtad 8/4-20 https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/97a50609-d447-49ff-a7ab-dec57327d396/arsredovisning_2013.pdf?MOD=AJPERES&CVID=

Giritli Nygren. K., & Wiklund, H. G. (2010). *En IT-styrd förvaltning: en fjärde förvaltningsdoktrin?* I K. Lindblad-Gidlund (Red.), *Förvaltning och medborgarskap i förändring: etablerad praxis och kritiska perspektiv.* (s. 215-229). Lund: Studentlitteratur.

Helsper, E. & van Deursen, A. (2015). *Digital skills in Europe: Research and policy. i: Digital Divides.* Red. Kim Andreasson. CRC Press: 125–146.

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons.* Public Administration

Lindblad-Gidlund, K., Ekelin, A., Eriksén, S., & Ranerup, A. (Red). (2010). *Förvaltning och medborgarskap i förändring.* Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

Polisen (2019) "Polismyndighetens årsredovisning 2019" Hämtad 1/5-20 https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/ars2019_komplett_webb_200219.pdf

Polisen (2018) "Polismyndighetens årsredovisning 2018" Hämtad 3/5-20 https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2018.pdf

Polisen (2019), "Polismyndighetens budgetförslag för 2019-2021*"* Hämtad 14/4-20 https://polisen.se/siteassets/dokument/budgetunderlag/polisens-budgetunderlag-2019-2021.pdf

Prop. 2009/10:175. "Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt". Hämtad 20/4-20 https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2010/03/prop.-200910175/

Regeringskansliet. (2011). "It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige". Stockholm: Regeringskansliet. Hämtad 20/4-20 https://www.regeringen.se/49bbaa/contentassets/99c1e965d6ff46b6a8f81e6b508c203a/en-digital-agenda-i-manniskans-tjanst---en-ljusnande-framtid-kan-bli-var-sou-201413-del-1-av-2

Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Tredje upplagan, Stockholm: SNS förlag

Rothstein, B. & Blomqvist, P. (2008). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.

Rothstein, B. (2014). *Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet.* I Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation*: 5:e upplagan. Förvaltningspolitikens grundproblem. Studentlitteratur: Lund,

Rothstein, B. (red.), 1995: *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS förlag.

Riksrevisionen (2016) "Den offentliga förvaltningens digitalisering" Hämtad 20/4-20 https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db9b/1518435497866/RiR_2016_14_DIGITALISERING_ANPASSAD.pdf

Røvik K (2008) *Management samhället. Trender och idéer på 2000-talet.* Malmö. Liber

Siverbo, S. (2007) *Demokratisk och effektiv styrning: en antologi om forskning i offentlig förvaltning.* Lund. Studentlitteratur

Rebecka Andersson

Besöksadress: Kristian IV:s väg 3
Postadress: Box 823, 301 18 Halmstad
Telefon: 035-16 71 00
E-mail: registrator@hh.se
www.hh.se