

Gabriella Jansson
Avdelningen för Statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), Linköpings universitet
gabriella.jansson@liu.se

Nyckelord: IT, projekt, e-förvaltning, politiker, kommun

Keywords: IT, project management, local councillors, local government

Scandinavian Journal of Public Administration
17(2):103-125
Gabriella Jansson och Förvaltningshögskolan, 2013
ISSN: 1402-8700
e-ISSN: 2001-3310

Sammanfattning

IT-projekt, med upprättandet av elektronisk förvaltning (e-förvaltning) som mål, intar en central plats i kommunernas förändringsarbete. Eftersom IT-projekt utgör en väsentlig utgiftspost, och den slutgiltiga utformningen e-förvaltningen kan påverka medborgarnas förtroende för det offentliga, finns anledning att uppmärksamma vilken roll politiker har i denna utveckling. Artikelns syfte är därför att analysera kommunpolitikernas roll i och betydelse för projektorganiseringen av e-förvaltning, samt diskutera vilka demokratiska implikationer deras deltagande (eller icke-deltagande) kan få. Resultaten visar att politikernas roller varierar, men att ökat politisk deltagande skulle kunna ha betydelse för projektorganiseringen, särskilt för att skapa en långsiktig och mer sammanhängande utveckling. Slutsatserna uppmärksammar betydelsen av politisk styrning, där aspekter som den politiska visionen, beslutslegitimiteten och beslutsmakten har relevans för utvecklingen av IT-projekt, samt mer långsiktigt, även för den offentliga förvaltningen. Detta gäller särskilt det demokratiska ansvarsutkrävandet. Avsaknaden av politisk styrning riskerar urholka övriga dimensioner av politikerrollen, som representation och beslutsfattande, vilket kan försvaga den demokratiska legitimiteten.

The Impact of Politics on E-government: On Local IT-projects and Democratic Accountability

IT-projects, with the development of an electronic government (e-government) as the overarching aim, occupy a central position in the transformation of local governments. The large amount of public resources spent on IT-projects, as well as the uncertain impact of e-government on citizen trust for public institutions, calls for a closer look at what part local councillors have in this development process. The aim of this article is therefore to analyze the role and significance of local councillors in the project organization of e-government, as well as to discuss what possible democratic implications their participation (or non-participation) may have. The results show that the roles of local councillors vary but that their participation could have an impact on the organization of the projects, in particular for a more long-term and coherent development process. The conclusions highlight the importance of councillors governing the development process, since they contribute with decisive aspects such as political visions and legitimate decision-making power. These aspects are deemed significant not only for the development of IT-projects, but also, in the long-term, for the future development of public administration. This is especially applicable if democratic accountability is to be enforced. The absence of political governing could potentially undermine other dimensions inherent in the role of local councillors, such as representation and decision-making, which could impair democratic legitimacy.

* **Gabriella Jansson** är doktorand i statsvetenskap vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid Linköpings universitet. Hon forskar om förändringsprocesser inom offentlig förvaltning, där hon särskilt fokuserar på utvecklingen av en elektronisk förvaltning inom offentlig sektor och dess samspel och eventuella påverkan på aktörer, strukturer och processer i svenska kommuner.

Inledning

Idag är det mer regel än undantag att förändringsarbete inom offentlig förvaltning föregås av projekt i någon form. Projektets avgränsning i tid, med tydligt avgränsade mål och resurser, samt dess organisering utanför ordinarie verksamhetsstrukturer, betraktas ofta som ett verktyg för att bryta med icke-önskvärd stabilitet och byråkrati i offentliga organisationer (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002).

Förändringsarbetet i offentlig förvaltning har de senaste årtiondena bland annat präglats av implementeringen av informationsteknologi (IT), där olika typer av IT-projekt varit den mest framträdande förändringsmodellen. Sammanlagt köper den offentliga sektorn i Sverige IT från privata företag för 47 miljarder kronor årligen. Det är mer pengar än vad som spenderas på exempelvis privat barnomsorg (38 miljarder), omsorg (31 miljarder) eller sjukvård (18 miljarder) (Dagens samhälle, 2012). Målet med investeringarna är att upprätta en elektronisk förvaltning (e-förvaltning), där IT används i tre syften: för att effektivisera administrativa processer internt (e-administration), underlätta den externa kontakten med medborgare i form av information och tjänster (e-tjänster), och förbättra kanaler som används för politisk representation och kommunikation (e-demokrati).

E-förvaltning innebär således inte enbart IT-utveckling, dvs. utveckling av en teknisk lösning. Snarare handlar det om att uppnå *verksamhetsutveckling* med hjälp av IT, där en integrerad och medborgarorienterad förvaltning eftersträvas (Europeiska kommissionen, 2010; Regeringskansliet, 2008). De politiska målen är med andra ord både djupgående och långsiktiga. En bit in på det nya årtusendet har dock flera forskare konstaterat att det snarare är en kortsiktig IT-utveckling i form av stegvisa teknikprojekt som i praktiken har dominerat (Dawes, 2008; Löfstedt, 2007). En långsiktig och mer sammanhängande verksamhetsutveckling, där projekten knyter an både till ordinarie verksamhet och tidigare IT-projekt, har antingen skjutits på framtiden eller saknats helt.

Projekt-, såväl som teknikutveckling, sker inte isolerat från sammanhanget de äger rum inom, utan pågår i samspel med omgivande, mer permanenta strukturer och processer (Engwall, 2003; Fountain, 2001; Orlikowski, 1992). Ett utmärkande drag för offentliga organisationer är att de är demokratiska, dvs. de är folkvalda och (bör vara) politiskt styrda (Christensen, m.fl., 2005; Lundquist, 1998). Ett visst mått av stabilitet och förutsägbarhet utgör viktiga förutsättningar för att demokratiskt ansvarsutkrävande ska kunna fungera (Pollitt, 2008). Medan projektorganisationen är ämnad att vara tillfällig, kortsiktig och leda till en snabb förändring, förutsätter offentliga organisationer transparens, långsiktighet och stabilitet, för att politiska mål och beslut ska kunna förankras, realiseras och i sin tur följas upp. Tidigare studier har dock visat att politiker tenderar att vara relativt frånvarande i projekt- såväl som i teknikutveckling (Jæger, 2005; Hall, 2012: 258). Projektutveckling i allmänhet och IT-projekt i synnerhet har överlag betraktats som en del av verkställandet av politiska beslut och således tjänstemän-

nens ansvarsområde, vilket även tycks gälla i svenska kommuner (Jansson, 2011).

Med rådande styrningsideal i åtanke, där politiker är tänkta att agera generella "målskapare" och tjänstemän experttunga "utförare" (Montin, 2007), är utvecklingen väntad: projektutveckling anses närmast vara en apolitisk fråga. Om man däremot väger in de stora kostnader som IT-projekt genererar framträder tydligare en politisk aspekt: utvecklingen av IT-projekt handlar om resursfördelning. Härvid kan frågan relateras till Lasswells (1936) klassiska definition av politik "vem får vad, hur och när?". När medel läggs på IT-utveckling blir andra områden relativt förfördelade. Den politiska aspekten förstärks av att teknikutveckling ofta är komplext och att de höga investeringskostnaderna skapar inlåsningseffekter (Dunleavy, m.fl., 2006; Jæger, 2005; Markus & Robey, 1998). IT-projekt kan således få oförutsedda och långsiktiga konsekvenser för verksamheten, inte minst för medborgarna. Ett tydligt exempel på detta är Försäkringskassans haveri under utvecklingen av IT-systemet SAP 2008-2009, då tusentals betalningsmottagare under en period blev utan finansiering (IDG, 2009).

I utvecklingen av e-förvaltning finns alltså en dubbel spänning: dels att kortsiktiga projektformer tenderar att dominera förändringsprocesser som i det offentliga sammanhanget kräver långsiktighet och kontinuitet, dels att politiker tenderar att inte vara delaktiga i dessa processer, vilket inverkar på frågor om demokrati och ansvarsutkrävande. I takt med det ökade utrymmet som projekt- och IT-utveckling ges i utformningen av offentlig förvaltning blir det därför alltmer angeläget att förstå politikernas roll i denna utveckling samt uppmärksamma potentiella konsekvenser, inte minst ur ett demokratiperspektiv.

Mot denna bakgrund är syftet med artikeln att explorativt analysera kommunpolitikernas roll i och betydelse för projektorganiseringen av e-förvaltning, samt diskutera vilka demokratiska implikationer deras deltagande i denna utveckling kan få. Följande frågor ska besvaras för att uppfylla artikelns syfte:

- Vilken roll har kommunpolitiker haft i projektorganiseringen av e-förvaltning i de två studerade kommunerna?
- Vad har dessa roller betytt för projektorganiseringen samt för utvecklingen av e-förvaltning i stort?
- Vilka konsekvenser kan deras deltagande eller icke-deltagande få för frågor som rör demokratiskt ansvarsutkrävande?

Genom en explorativ ansats ämnar artikeln bidra till en djupare förståelse av rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker i utvecklingen av temporära projektorganisationer i allmänhet, och utvecklingen av IT-projekt och e-förvaltning i synnerhet, samt diskutera potentiella demokratiska implikationer av denna utveckling för offentlig förvaltning. Även om det finns vissa aspekter som särskiljer utvecklingen av IT-projekt från andra policyfält är dock problematiken med kortsiktiga projektformer som dominerande förändringsform för långsiktiga frågor ingalunda unik (jämför t.ex. storstadssatsningen som lösning på integrationsproblematiken, SOU 2005:29). Politikernas relativa frånvaro i projektorganiseringen är på intet vis heller unikt för IT-utveckling (Hall, 2012). En djupdykning

i politikers deltagande i IT-projekt kan således generera relevanta slutsatser för andra policyfält som karaktäriseras av kortsiktiga projekt men med behov av långsiktighet och kontinuitet. I artikeln kommer *IT-projekt* benämnas som den *temporära organisationsform* som inbegriper utveckling och implementering av IT-stöd i form av mjukvara, hårdvara eller både och. *E-förvaltning* betraktas i sin tur som det övergripande målet med denna projektorganisering, dvs. den *permanenta verksamhet* som IT-projekten syftar till.

Utgångspunkten för analysen är att makt delegeras i stor utsträckning i representativa demokratier. Denna delegering måste dock fungera enligt legitima principer för att det politiska systemet inte ska hamna under den gräns för vad som anses demokratiskt acceptabelt (Dahl, 1999). Med andra ord, i vilka sammanhang makt delegeras, till vilka aktörer samt med vilka konsekvenser, blir således grundläggande frågor för att förstå om detta gränsvärde överträds eller inte.

Artikeln är strukturerad enligt följande: först återges artikelns metodologiska överväganden, följt av ett teoriavsnitt om ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Detta utgör utgångspunkten för att förstå politikers roll både ur ett empiriskt och normativt perspektiv. Därefter ges en redogörelse för politikers roll i utvecklingen av e-förvaltning, först genom en sammanfattning av tidigare forskning på området och sedan genom en beskrivning av politikers roll och betydelse i projektorganiseringen av e-förvaltning i de två studerade kommunerna. Resultaten utgör i gengäld underlaget för den avslutande diskussionen, och slutsatserna.

Metod och material

Analysen baseras på empiri som insamlades i två svenska kommuner, Botkyrka och Nacka, under perioden 2009-2011.¹ Fallen har valts både på grund av likheter och skillnader. Båda är förortskommuner till Stockholm och har ungefär samma befolkningensmängd (80 000 invånare). Sveriges kommuner och landsting (SKL) har dessutom i flera sammanhang lyft fram dem som föregångarkommuner (SKL, 2003; 2008). Botkyrka är känt för sin långa tradition av medborgarkontor, som idag är mycket viktiga i kommunens kontakt med medborgarna. Botkyrka är dessutom en av Sveriges invandrartätaste kommuner. Här har medborgarkontoren historiskt spelat en viktig roll som kontaktyta, där medborgare med svaga kunskaper i det svenska språket, personligen kan möta både kommunens tjänstemän och politiker. Botkyrka har i över 30 år styrts av en vänsterkoalition, där Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet idag har majoritet i kommunfullmäktige (SKL, 2011).

Nacka är känt för att ha varit först i landet med att introducera privata aktörer, och tillika valfrihet inom tillhandahålllet av kommunal service, redan under 1980-talet. Nacka är även en av de kommuner som har drivit detta långts: deras kundvalssystem omfattar idag, i teorin, alla typer av individuella tjänster inom kommunen. Nacka har, i likhet med Botkyrka, sedan 1970-talet haft mer eller mindre oförändrat politiskt styre, men här i form av en högerkoalition där Moderaterna, Folkpartiet, Centern och Kristdemokraterna regerar tillsammans (SKL, 2011).

Fallen är lämpliga, givet syfte och frågeställningar, utifrån tre viktiga kriterier. För det första, i Nacka har det politiska ledarskapet varit aktivt i e-förvaltningssammanhang medan kommunpolitikerna i Botkyrka har förhållit sig mer passivt. Genom att undersöka kommuner där politikernas delaktighet i utvecklingsprocessen har varierat kan således konsekvenser av politikernas närvaro kontra frånvaro diskuteras. För det andra, eftersom kommunerna dessutom har styrts av samma koalition av politiska partier under flera årtionden finns en kontinuitet vad gäller politiska aktörer och det politiska styret. Fragmenterat styre eller politiker med svagt mandat kan således uteslutas som förklaringsfaktorer när politikernas roll och betydelse diskuteras. För det tredje, båda kommunerna anses vara föregångare i utvecklingen av e-förvaltning (SKL, 2003; 2008), men *organiseringen* av utvecklingen har sett olika ut och haft olika bevekelsegrunder (Jansson, 2011). Detta gör det intressant att diskutera konsekvenser av politikernas deltagande för utfallet av denna organisering. Som pionjärer blir de även extra relevanta att undersöka: en studie av dem kan peka på betydelsen av olika aktörers deltagande i projektorganiseringen av e-förvaltning och därmed också visa på potentiella konsekvenser för kommuner som ännu inte har nått denna mognadsgrad. Som föregångarkommuner kan politikernas grad av deltagande heller inte ses som en konsekvens av att e-förvaltning är ett nedprioriterat policyområde i kommunen.

Jag har närmast mig fallen med en kvalitativ och explorativ ansats för att nå på djupet av ett relativt utforskat fenomen, vilket kan utgöra underlag för exempelvis fler fallstudier. Processpåring (George & Bennet, 2005) av kommunala dokument som protokoll och rapporter, från när e-förvaltning först nämns i början av 2000-talet, fram till 2010, har gjorts för att utröna politikernas roll och betydelse i utvecklingsprocessen. Dessa har kompletterats med sammanlagt 12 (6 per kommun) semistrukturerade intervjuer med ledande tjänstemän och politiker i båda kommunerna (se bilaga 1 för en förteckning över respondenterna). Fokus har varit att förstå *förväntningar* förknippade med politikerrollen såväl som den *faktiska praktiken*, samt betydelsen av denna.

I båda kommunerna valdes tjänstemännen utifrån deras delaktighet i IT-projektutvecklingen. Syftet var att fånga tjänstemän med en hög och relativt långvarig delaktighet i utvecklingen (dvs. från projektets början till slut), för att på så sätt inte gå miste om aspekter av politikernas deltagande i olika faser. Detta betydde att främst ledande tjänstemän, dvs. projektledare och verksamhetschefer, intervjuades. Fokus låg även på de större projekten i båda kommunerna, t.ex. utvecklingen av e-tjänster inom skola, barnomsorg och socialtjänsten, men även deltagardemokratiska projekt via Internet.

Urvalet av politiker varierade mellan kommunerna, med anledning av politikernas varierande närvaro i projektorganiseringen. I Botkyrka, där politikerna har haft en mer tillbakadragen roll, gjordes en gruppintervju med politiker från de styrande partierna ur kommunfullmäktige eftersom det i urvalet av respondenterna tidigt blev tydligt att enskilda, ledande politiker i IT-utvecklingen var svåra att hitta. Här blev således en slags allmän uppfattning – enligt styrande politiker – om politikernas roll i IT-utvecklingen viktig. I Nacka kommun, där

politiker har haft en mer framträdande roll, nämligen specifikt *en* politiker, gjordes urvalet efter vem/vilka övriga respondenter uppfattade som drivande i IT-utvecklingen. När det gäller politikernas *betydelse* har dock främst ledande tjänstemäns uppfattning agerat som empiriskt underlag, av den enkla anledningen att detta kan vara svårt för politikerna själva att värdera.

Ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän

I förvaltningslitteraturen återfinns en rad olika normativa ideal för hur ansvaret mellan politiker och tjänstemän bör fördelas. Webers åtskillnad mellan politik och förvaltning, där tjänstemännen bör vara neutrala utförare av politiskt fattade beslut, för att kunna säkerställa ansvarsutkrävande på ett rättssäkert sätt, är kanske den mest klassiska (Styhre, 2009). De representativa demokratiska idealen går i liknande spår vad gäller strikt ansvarsfördelning: politikerrollen bör här främst inbegripa en slags ombudsmannaroll och advokatskap (eng. *advocacy*), där politiker representerar och aktivt främjar olika värden och sociala intressen i samhället (*representativitet*), medan tjänstemännarollen bör stå för kunskap och specialisering (*expertis*) (Montin, 2007). Här är det viktigt att politiker- och tjänstemännarollen hålls åtskilda eftersom en alltför stor specialisering bland politiker kan urholka representativitet. Det är icke desto mindre viktigt att politiker håller en relativt nära kontakt med verksamheten för att ansvarsutkrävandet ska kunna fungera.

Även mer samtida ideal, ofta förknippade med *New Public Management* (NPM), förespråkar en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. Här har dock åtskillnaden inte motiverats av skäl som rör ansvarsutkrävande, utan snarare av managementideal från den privata sektorn. En renodling av roller och ansvar är tänkt att bidra till ökad flexibilitet och förutsägbarhet, och därmed effektivitet. Detta har främst realiserats genom metoder som beställarutförarmodellen och målstyrning. Enligt dessa metoder ska politikerna överlåta det dagliga utförandet av målen till tjänstemännen. Tjänstemännen garanterar här en mer evidensbaserad och förutsägbar styrning, som, till skillnad från politisk styrning, inte baseras på tillfälliga politiska opinioner (Hall 2012: 36-42). Politikerna praktiserar istället ett *strategiskt ledarskap*, där en övergripande målsättning och kontroll i form av främst budgetplanering råder. Detta ledarskap innebär att politiker i större omfattning än tidigare separeras från beslutande och styrande funktioner, vilket skapar en betydande handlingsfrihet för tjänstemännen (Agevall, 2005; Montin, 2007).

Det råder dock mer eller mindre samstämmighet kring svårigheterna att förena dessa strikta ideal i det vardagliga politiska arbetet ute i exempelvis de svenska kommunerna, främst för att mål och genomförande sällan är så tydligt formulerade eller uppdelade. Tjänstemän tvingas ofta till politiskt maktutövande för att effektivt kunna utföra sina arbetsuppgifter (Lipsky, 1980). Även politiker får ibland en mer operativ roll ute i den dagliga verksamheten (Vabo, 2000). Rör vi oss bortom idealtyperna, har politikerrollen därför traditionellt inte enbart inbegripit *representation* och *beslutsfattande* utan även *styrning* (Bäck, 2000).

Hall och Löfgren (2006: 14-15) lyfter behovet av att fokusera på politikernas styrningsförmåga, dvs. det är tämligen självklart att politiker är demokratiska representanter för svenska folket men det är mindre tydligt *om* och *hur* dessa folkvalda politiker verkligen *styr* staten, landstingen och kommunerna och därigenom fullgör sin demokratiska uppgift.

Politikernas styrningsförmåga blir desto intressantare om vi beaktar att politikernas beroende av tjänstemännen successivt har ökat, bl.a. som en följd av den ökade professionaliseringen av förvaltningen. Makten tycks alltmer ha förskjutits från politiker till tjänstemän, där det finns flera belägg för att tjänstemän i ökad omfattning har tagit sig in på förtroendevaldas ansvarsområden, dvs. inte enbart genomför men även *utformar* och *beslutar* om politik (Erlingsson, 2008; Montin, 2007). I en studie av tre skandinaviska kommuner uppmärksammar Kleven m.fl. (2000) hur politikerrollen alltmer har kommit att handla om *policyinitiering*, dvs. att definiera vilka problem som ska upp på agendan, till skillnad från den traditionella politikerrollen, då även *måldefiniering*, dvs. att besluta kring hur frågor ska definieras och prioriteras, och *policyutvärdering*, att övervaka policyimplementering samt överväga dess effekter, inkluderades. Detta kan ses som ett led i övergången till det ”strategiska ledarskapet”. Forskning visar dock även på svårigheterna i att övergå från en traditionell till en strategisk politikerroll, där politikerrollen i praktiken blir en slags hybrid, vilket kan skapa förvirring och konflikter både i relationen till tjänstemän och till medborgare (Vabo, 2000).

Kopplas diskussionen ovan till frågor som rör demokratisk legitimitet, kan ett ökat inslag av tjänstemannastyre bli problematiskt. Det urholkar nämligen den politiska förankringen, något som utgör grundbulten för det representativa demokratiska systemet. Om gränserna mellan tjänstemän och politiker helt suddas ut förlorar dessutom den representativa demokratin en av sina grundläggande mekanismer i form av det demokratiska ansvarsutkrävandet.

Diskussionen visar på svårigheterna i att göra en strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning, men också på de potentiella demokratiska problemen när gränserna blir diffusa, inte minst när gränserna förflyttar sig alltmer in på tjänstemännens sida. En generell gränsdragning tycks därmed svår att dra eftersom den ständigt, beroende på sakområde och tidsanda, förflyttar sig. Det är dock inte enbart intressant att fastställa var gränsen mellan politik och förvaltning går – desto intressantare är det att se vilka konsekvenser olika gränsdragningar kan få i praktiken, inom olika policyfält. Detta kommer att studeras i föreliggande artikel genom fallet e-förvaltning.

Politiker i utvecklingen av e-förvaltning

Projekt, IT och politiker – vilken roll spelar de?

Av naturen är projekt i regel tjänstemannalett. Även om politiker kan vilja initiera projekt, och därmed visa handlingskraft, är projektvärlden till stor del tjänstemännens ansvarsområde. Detta kan ses som en följd av att projekt är horisontellt organiserade och därmed ofta kringgår den vertikala organiseringen av verksamheten, med politiker i toppen av hierarkin. Projektformen är också starkt

förknippad med kontrollbarhet och förutsägbar styrning (*rationalitet*), vilket, enligt rådande managementideal, snarare hör till tjänstemännens än politikernas sfär (Hall, 2012).

Ett praktiskt exempel på politikernas roll i projektutveckling ger Jæger (2005) i sin studie av IT-utveckling inom danska offentliga organisationer. I enlighet med tidigare observationer av politikernas roll i utvecklingen av e-förvaltning (Giritli Nygren & Wiklund, 2009; Åström, 2004), visar hon att politiker generellt intar en tillbakadragen roll. På sin höjd sätter de ramarna för utvecklingsarbetet, men till stor del överlämnas IT-frågor till tjänstemännen. IT ses nämligen av politiker som alltför komplext, varför tjänstemännens expertis tillåts väga tungt. Detta förstärks av att politiker sällan anser IT-frågor som ideologiska eftersom de inte passar in i den traditionella höger-vänsterskalan (Ilshammar, 2002). Sålunda betraktas IT typiskt som något *apolitiskt* och *instrumentellt*, dvs. ett verktyg för att uppnå politiska mål. I sin studie av svensk IT-politik beskriver Hall och Löfgren (2006: 102) hur politiker tenderar att träda in först när ett problem uppstår. Politikernas roll är *reaktiv* snarare än proaktiv eller aktiv.

IT-projekt placerar sig därmed i dubbel bemärkelse utanför politikernas intressesfär. Lite tillspetsat kan man säga att IT-projekt, genom att förena teknik och en intensiv projektorganisering, förkroppsligar det som idag anses vara typiskt för tjänstemannasfären: expertkompetens, rationalitet, samt genomförandet av politiska bestämmelser.

Jæger (2005) pekar på två problem när politiker inte deltar i IT-utvecklingen, särskilt i projektfasen. För det första rör det inte vilken reform som helst. IT är dyrt att utveckla. Vidare är teknikens roll i att befästa vissa strukturer och skapa inlåsnings effekter vida omvittnad (Markus & Robey, 1988). När tekniken väl har implementerats blir det allt svårare att påverka dess utformning och de effekter den bestämda tekniska lösningen har. Policyutveckling kan här delvis paralyseras och vara avhängigt ett nytt IT-system, vilket är kostsamt och kan ta många år att utveckla. Viktigt för lösningens slutgiltiga utformning är därför vilka aktörer och intressen som är involverade och blir tongivande redan i inledningsskedet, dvs. på projektbasis. Politikernas roll i utformningen av offentlig verksamhet anses här vara av betydelse, främst för att skapa en gemensam förståelse av verksamhetens mål och ambitioner och forma projekten därefter. Annars riskerar IT att bli en tvångströja som hindrar utveckling av politiska visioner snarare än möjliggör dem (Dunleavy, m.fl. 2006; Jæger, 2005). Detta kan relateras till projektpolitik i stort, där politiker inte alltid tycks medvetna om att projekt som förändringsmodell kan begränsa deras framtida möjligheter att bedriva politik (Hall, 2012). Eftersom IT-projekt oftast resulterar i en materiell artefakt blir dock, om projektet misslyckas, begränsningen av det politiska handlingsutrymmet desto tydligare.

För det andra: även om separationen politik-teknik eller politik-projekt överensstämmer med intentionerna bakom rådande styrningsideal i nordiska kommuner, menar Jæger (2005) att tjänstemännens starka engagemang i IT-utvecklingen (och omvänt politikernas tillbakadragna roll) gör att tjänstemännen i praktiken överträder sina befogenheter. De överger rollen som ”neutrala” verk-

ställare av policy och är istället aktivt med i skapandet och styrningen av policy. Detta begränsar möjligheten att utkräva ansvar för policy kopplat till e-förvaltning. I och med utvecklingen av e-förvaltning uppmärksammas således den normativa frågan om vilken relation mellan politiker och tjänstemän som är önskvärd.

Mot bakgrund av de teoretiska utgångspunkter som presenterats, och de generella empiriska iakttagelserna från främst Jægers (2005), kommer projektorganiseringen av e-förvaltning i Botkyrka respektive Nacka kommun beskrivas, för att i sin tur leda fram till en principiell diskussion och slutsatser där de båda fallen jämförs.

E-förvaltning i Botkyrka kommun: "Styrning är jätteknepig"

Utvecklingen av e-förvaltning i Botkyrka kommun har präglats av tillfälliga projektorganisationer. Det första steget togs redan under 2000-talets början när Botkyrka blev en central aktör i utvecklingen av Statskontorets initiativ för en **24-timmarsmyndighet**. Fokus var att utveckla tillgängligheten av offentliga tjänster genom främst elektroniska kanaler och samverkan mellan offentliga organisationer (Statskontoret, 2005). Detta följdes av **Projekt e-tjänster** år 2003, då en övergripande inventering av tjänsterna som kommunen tillhandahåller gjordes, i syfte att se vilka tjänster som var tillräckligt frekventa och omfattande för att löna sig för elektronisk utveckling (Botkyrka kommun, 2003). Därmed skapades de första e-tjänsterna inom t.ex. skola och barnomsorg.

Som ett led i 24-timmarsmyndigheten skapades även **Botkyrka 24**, en styrgrupp av ledande tjänstemän som skulle hålla i det strategiska arbetet med utvecklingen av e-förvaltning. De hade även ansvaret för att ta fram en **e-strategi**, ett centralt styrdokument för all typ av kommunal verksamhet som omfattar IT (Botkyrka kommun, 2007). Efter en grundlig förankringsprocess av e-strategin i den kommunala organisationen antogs den av kommunfullmäktige i början av 2007. Inom e-strategins ramar fanns även planerna att utveckla en webbaserad kommunportal, som samlar information och tjänster, för medborgare och kommunanställda, via en lösenordsbaserad ingång på kommunhemsidan. Portalen har de senaste åren varit den mest framträdande aktiviteten i e-förvaltningssammanhang, vilket också blev uppenbart när Botkyrka 24 upplöstes för en **styrgrupp för hanteringen av kommunportalen** (Botkyrka kommun, 2008). Vid sidan av dessa centrala initiativ har även en rad, både mindre och större projekt initierats, bl.a. för skapandet av **Min Skola** – en portal för e-tjänster rörande skola och barnomsorg.

Såväl de intervjuade tjänstemännen som politikerna medger att tjänstemännen har varit drivande i processen. Särskilt en tjänsteman beskrivs som särskilt framträdande, tjänsteman D. Sedan mitten av 1980-talet har tjänsteman D även varit drivande i utvecklingen av medborgarkontoren och kan därmed betraktas som en nyckelfigur i utvecklingen av kommunens särskilda profil, tillika e-förvaltning. Från tjänstemannahåll har e-förvaltning främst betraktats som en fortsättning av kommunens traditionella betoning av dialog och service, därmed ett slags vidareutveckling av medborgarkontorstanken (Jansson, 2011). I denna

process tycks politikernas roll främst ha varit att godkänna (av tjänstemännen) utarbetade förslag för olika e-förvaltningsinitiativ, samt sätta budgetramar för projekten.

Det är, säger de intervjuade tjänstemännen, en inriktning på pragmatiska lösningar som bäst beskriver utvecklingen av e-förvaltning i kommunen. Under flera år har man utvecklat de tekniska lösningarna som verksamheten tillåter givet rådande situation, snarare än med grund i framtida möjligheter eller visioner. E-förvaltningen har utvecklats stegvis, genom olika temporära projekt, och ännu har inte de olika bitarna pusslats samman till en helhet (tjänsteman C). Tjänstemännen har brottats med liknande svårigheter som andra kommuner, dvs. att få ett helhetsgrepp om implementeringsprocessen, samt att långsiktigt styra projekt med en så hög grad av komplexitet (SKL, 2008). Flera tjänstemän menar att de lokala politikerna kunde ha spelat en större roll:

Jag tror att det krävs någon politiker som verkligen vill... att nu ska vi satsa på det här och sänder de signalerna. Vi har liksom inte haft den kraften och de mandat, vi som har suttit i kommunledningen. Och inte ens kommundirektören har ju kunnat påverka förvaltningscheferna, att liksom inordna sig i ett större system: ”det är det här som gäller, ni får inte köpa in några egna system, utan nu ska ni utveckla inom de här ramarna som finns”. De har ju inte kunnat göra det riktigt, utan det är ett lirkande och pockande sådär. Även om vi har skrivit i alla planer år ut och år in, att vi ska satsa (tjänsteman E).

Det verkar med andra ord inte enbart räcka med att redan utarbetade förslag godkänns. För att kunna implementera dessa krävs en tydligare politisk styrning. E-förvaltning har i stort handlat om att frångå stuprörsmodellen (som bygger på ansvarsområden enligt förvaltningsindelningar) till att ge medborgaren en enda ingång till kommunen, där hon inte upplever dessa indelningar. Problemet är att ansvarsfördelningen fortfarande sker enligt nämnd- och förvaltningsindelningen. En av tjänstemännen beskriver svårigheterna i att ha det övergripande ansvaret för webbplatserna som samtidigt inbegriper delar, både funktionella och innehållsmässiga, som andra i organisationen har ansvar för (tjänsteman E).

Paradoxalt nog finns det bland förvaltningarna även en önskan att slippa central styrning. Den centrala e-strategin beskrivs som ”en hämsko”: det är besvärligt med centrala strategier i en kommun där förvaltningarna har sina egna nämnder som de lyder under och därmed har en stor grad av självbestämmande (tjänstemän E & G). Samtidigt har röster höjts mot att e-strategin har varit för IT-fokuserad snarare än *verksamhets*fokuserad, trots att det senare har varit intentionen i styrgruppen (tjänstemän E & G).

Också resursbristen beskrivs som ett problem. Här poängteras att politikerna kan spela en större roll. Att utveckla e-förvaltning kostar och flera tjänstemän jämför sig med andra kommuner som man menar har haft en smidigare implementering av e-förvaltning:

För att, om man tar den politiska nivån som ju är jätteviktig, vi är ju en politiskt styrd organisation, så tillhör ju inte den här frågan den allra mest prioriterade frågan hos den politiska majoriteten... Men där finns det ju andra kommuner som har det tydligare. I Stockholm till exempel, så har man ju en väldigt tydlig satsning på detta. Man avsätter väldigt stora summor av pengar och man har sett till att ha en väldigt tydlig förankring på den politiska nivån som sedan trillar ner på dem som kan utföra de här tjänsterna (tjänsteman C).

Politikerna, menar en tjänsteman, verkar inte ha förstått vidden av satsningarna som krävs inom e-förvaltning. De olika styrgrupperna har helt enkelt inte fått tillräckligt eller tydligt avsatta resurser för olika e-förvaltningsinitiativ (tjänsteman C). Förväntningarna är stora - samtidigt ska utvecklingen av e-förvaltning ske "inom ramen av allt annat" (tjänsteman E). Flera tjänstemän är dock medvetna om att kommunen inte har samma resurser som de större och rikare storstadskommunerna, exempelvis Stockholm, som man ofta jämför sig med. Ändå är Botkyrka, som 23:e största kommun av Sveriges 290 kommuner, en jämförelsevis stor kommun (SCB, 2012). Ett problem tycks här vara att IT-kostnader och -investeringar är utplacerade på respektive verksamheters budgetposter, vilket ytterligare bidrar till en fragmenterad och kortsiktig implementeringsprocess. När teknikutveckling är dyr blir prioriteringen av vilka tjänster som behövs desto viktigare. Här försvåras prioriteringen av att kommunen saknar en överblick och långsiktighet i utvecklingen.

Varför har politikerna inte visat ett större intresse för projektutvecklingen av e-förvaltning? Politikerna i Botkyrka beskrivs som väldigt engagerade i andra initiativ rörande utvecklingen av dialog och service, med medborgarkontoren som det tydligaste exemplet (tjänsteman D). Varför görs inte denna koppling till e-förvaltning? Tjänsteman C uttrycker det på följande sätt:

Det är väl inte något intresse uppenbarligen eller så kopplar man inte, man ser väl inte att det behövs. Man ser kanske e-tjänsten som väldigt isolerad, någonting som man bara skruvar till. Eller så är man inte så nära verksamheten, det faktiska som händer. Då kanske man mer säger "vi ska, vi vill att det här ska finnas" men att man måste jobba med organisationen och kanske stuva om helt och hållet i förvaltningarnas ansvarsområden, det ser man inte.

Politikerna tycks sålunda ha en instrumentell syn på e-förvaltning, dvs. det handlar främst om teknikutveckling och "något man skruvar till". Man ser inte de större organisatoriska strukturerna eller processerna som förändras eller kan utvecklas när IT-projekten implementeras. E-förvaltning betraktas mer som ett avgränsat IT-projekt snarare än en ett nytt sätt att organisera offentlig förvaltning. Politikerna själva uttrycker en medvetenhet om att det saknas ett helhetsgrepp och "gemensamma förväntningar" kring utvecklingen av e-förvaltning. För dem ligger dock fokus främst på att utveckla nya plattformar för att kommunicera med medborgarna, dvs. e-demokrati, medan e-tjänstutvecklingen överlåts till tjänstemännen (gruppintervju politiker s-v-mp). Men även när det gäller

e-demokrati har avsaknaden av politisk vilja ofta varit framträdande. Exempelvis har politikerna generellt inte haft ett intresse av att delta i dialogforum på Internet (tjänsteman H). Det finns bland politikerna överlag inte en tilltro till att tekniken är främsta sättet att möta medborgarna på, i alla fall inte inom ramarna av den representativa demokratin (gruppintervju politiker s-v-mp).

Sammanfattningsvis: både tjänstemän och politiker efterfrågar ett helhetsgrepp kring e-förvaltning, men politikerna överlåter ansvaret främst till tjänstemännen. Flera av tjänstemännen känner frustration över denna upplevda brist på politiskt engagemang och vilja. Det handlar främst om behovet av en tydligare styrning och tydligt avsatta resurser, där ett starkt politiskt mandat och explicita politiska intentioner, verkar vara avgörande. I övrigt har processen präglats av en pragmatism och inkrementell utveckling. En långsiktig plan över hur de stegvisa IT-projekten ska sammanlänkas och infogas i den ordinarie verksamheten, har skjutits på framtiden.

E-förvaltning i Nacka kommun: "IT är ett naturligt verktyg"

I Nacka har den tidiga och snabba utvecklingen av **Nacka24**, ett IT-system för administration av och tjänster för skolan, varit mest utmärkande. Precis som Botkyrka var Nacka i början av 2000-talet aktivt inom ramen av **24-timmarsmyndigheten**. I och med Nacka24, som lanserades i början av 2003, togs dock snabbt ett stort steg från relativt enkla e-tjänster till ett integrerat IT-system för medborgare och kommundienstjänstemän, samt lärare och rektorer (Nacka kommun, 2002). Nacka24 satte Nacka tidigt på kartan som en av pionjärerna inom e-förvaltning i Sverige. Under åren har tjänsterna i systemet utökats till barnomsorg och vuxenutbildning, samt inkluderar även administration av kundvalssystemet för dessa områden (Nacka kommun, 2004). Nästa stora steg inom e-förvaltning togs 2006 då ett samarbete med ett antal kommuner i Stockholmsområdet initierades, i syfte att skapa ett IT-system för administration av och tjänster för Socialtjänsten, det s.k. **Anna-projektet**. Detta lanserades 2011. Systemet omfattar äldreomsorg och andra tjänster inom hälsa och omsorg och är, precis som Nacka24, ett IT-system för medborgare, kommundienstjänstemän och personal inom verksamhetsområdet.

Som pionjär var kommunen mer eller mindre tvungen att vara väldigt delaktig i den tekniska utformningen av Nacka24. I början av 2000-talet fanns få liknande system att tillgå på marknaden. Detta reflekteras också tydligt i Nacka24 som till stor del är utformat efter kommunens fokus på valfrihet och kundvalssystem. En drivande faktor bakom utvecklingen var att tidigare IT-system i kommunen ansågs bryta mot kommunens värdegrund där fri konkurrens bland anordnarna för offentlig service (privata såväl som offentliga) ansågs grundläggande. Endast de kommunala anordnarna hade dock tillgång till det tidigare IT-systemet. Tekniken "diskriminerade" således de privata anordnarna som menade att de inte fick samma information som de kommunala. För att valfrihetstanken skulle kunna realiseras fullt ut, ansågs därför ett nytt system vara centralt. Samtidigt observerade man att dubbelarbete ofta utfördes inom administreringen av ansökan till skola och barnomsorg, samt att processen upp-

levdes som lång och komplicerad av medborgarna. Här fanns ett behov att se över olika aktörers uppdrag och processerna i kommunen (tjänstemän B & D). Lanseringen av Nacka24 föregicks alltså av en utredning om vilken typ av organisation man önskade för hanteringen av skola och barnomsorg, inte enbart för att effektivisera processer men även för att möjliggöra kommunens politiska värdegrund (Nacka kommun, 2002). Utvecklingsprocessen drevs därför huvudsakligen av ett missnöje med rådande situation och en vision om en framtida organisation.

Det formella beslutet för lanseringen av Nacka24 togs i kommunfullmäktige i oktober 2002. De första tjänsterna började tillhandahållas elektroniskt i januari 2003 (Nacka kommun, 2003). Processen beskrivs generellt som ”ambitiös och intensiv” (tjänsteman B). Det var ett medvetet beslut att hålla implementeringsprocessen så kort som möjligt för att undvika att gamla system skulle löpa parallellt med det nya och därmed öka den administrativa bördan. Den korta implementeringsprocessen innebar dock även att utbildningen av användarna inom kommunen fick hållas kort, vilket särskilt bland skolpersonalen, upplevdes som problematiskt. Det fanns inte heller tid för en grundlig förankringsprocess vilket skapade en del missnöje bl.a. bland rektorerna för de kommunala skolorna. Emellertid har flera av de intervjuade tjänstemännen i efterhand bedömt att den snabba processen gav vissa fördelar, t.ex. tydliggjordes vilken riktning kommunen skulle gå i (tjänsteman B).

Samtliga intervjuade tjänstemän har poängterat politikens framträdande roll i utvecklingen av e-förvaltning i Nacka. Dels har kommunens politiska vision varit tydlig, från projektfas till integrering i verksamheten (tjänstemän B, D & E). Dels har även en specifik politiker – politiker A – från den politiska majoriteten beskrivits som en nyckelfigur i utvecklingen av IT som ett verktyg för att realisera Nackas starka fokus på valfrihet. Denne var även tongivande i den snabba och omfattande realiseringen av Nacka24. Det fanns, enligt en tjänsteman, initialt många tveksamma röster bland ledande tjänstemän (tjänsteman D). Tydliga riktlinjer från politiken och politisk handlingskraft sammanfattas som avgörande i implementeringsfasen av Nacka24:

Den viktiga delen är just att man har stödet i politiken ändå. Det är såhär vi ska ha det och sen är det den resan man gör. Att man inte ändrar från något håll någonstans, utan att man har lika syn. Det tror jag är viktigt. Och sen att man är lite tvungen att tänka på det sättet, även om det låter förskräckligt när jag säger det. Att man säger att: ”så ska vi tänka”, hur man nu kommer dit. Ja det tror jag är jätteviktigt när man gör sådana här stora förändringar. Jag kan se att andra kommuner har gjort lite annorlunda och byggt ut vissa delar. Jag tror att vi gjorde klokt i att ta alltihopa på en gång (tjänsteman B).

Citatet indikerar att klara och tydliga mandat från den politiska sidan har, i viss mån, legitimerat den snabba utvecklingsfasen. Detta har även genomsyrat den fortsatta utvecklingen av e-förvaltning:

Man vet intentionen inom politiken i Nacka, inom mitt område, man känner det, och man får också signaler från [nämnd]direktören när man har möte med henne, vad som är på gång. Hur tänker vi, strategiskt, ja, precis sådana saker... Det är spännande hur man tar till sig det här på olika sätt också, för jag kan inte säga att jag är med bland nämnddirektörer och bland politiken, men man får det till sig på ett annat sätt (tjänsteman B).

Med andra ord, även om tjänstemannen i citatet inte har mycket daglig kontakt med kommunpolitikerna upplever denne ändå att den politiska visionen inom verksamhetsområdet är tydlig.

Samtidigt har inte alla IT-projekt drivits lika snabbt som Nacka24. Utvecklingen av e-tjänster för socialtjänsten, Anna-projektet, har drivits i betydligt lugnare takt. Här samarbetar Nacka å andra sidan med en rad andra kommuner. Man ska även ha i åtanke att Nacka24 har kritiserats för att bl.a. ha varit väldigt kostsamt. En tjänsteman menar att det är möjligt att Nacka, i och med Anna-projektet, har velat undvika samma utvecklingskostnader (tjänsteman D).

Intressant nog är Nacka en av de svenska kommuner som i sin organisationsstruktur har drivit en separation mellan politik och förvaltning längst. Den kommunala organisationen är inte, till skillnad från Botkyrka, baserad på den traditionella stuprörsstrukturen med uppdelning efter olika förvaltningar och nämnder. Istället är den strukturerad enligt tre huvudområden: den politiska organisationen (bl.a. de olika nämnderna, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige), myndighets- och huvudmannorganisationen (som beställer och utvecklar den verksamhet nämnderna har beslutat om), samt produktionsverksamheten (där faktiska verksamhetsområden som t.ex. skola och äldreomsorg ingår). Organisationen ger således uttryck för tydliga avgränsningar i ansvarsfördelningen mellan politiker, tjänstemän och utförare av verksamheten. Tjänsteman A bekräftar även denna syn på ansvarsfördelning när utvecklingen av e-förvaltning diskuteras: ”det är ju inte en politisk fråga *hur* det [*e-tjänster*] ska ske, det är en fråga om *att* det sker”. Även politiker A är noga med att poängtera att politiker inte är inne och ”petar på detaljer” vad gäller e-förvaltning. Politikernas roll begränsar sig således till det strategiska och visionära planet.

Ett annat utmärkande drag i Nackas utveckling av e-förvaltning är viljan att betrakta det som en integrerad del av verksamheten och därmed avdramatisera IT. Verksamhetens behov sätts i förgrunden, inte tekniken. Detta var tydligt i och med utvecklingen av Nacka24 och har illustrerats i en rad beslut efteråt, t.ex. har kommunen ingen specifik strategi för e-förvaltning (Nacka kommun, 2009). Man strävar medvetet efter att ha siktet inställt på vad man anser vara det egentliga målet för teknikutvecklingen: den politiska inriktningen, kommunens övergripande mål och grundläggande värderingar (tjänsteman A; Nacka kommun, 2009).

Sammanfattningsvis: politik och kommunpolitiker har spelat en central roll för utvecklingen av e-förvaltning i Nacka. Flera intervjuade tjänstemän har poängterat fördelarna med en tydlig inriktning som är starkt förankrad i politiken. Det har dock inte handlat om detaljstyrning utan snarare om vision och strategi.

Ambitionen har varit att betrakta IT som ett medel snarare än ett mål i sig självt. Utvecklingen har även präglats av omfattande förändringar under en kort tid, dock med priset av en svagare förankring i organisationen.

Diskussion, slutsatser och reflektioner

Syftet har varit att analysera kommunpolitikerns roll i och betydelse för projektorganiseringen av e-förvaltning, samt diskutera vilka demokratiska implikationer politikerns deltagande eller icke-deltagande i dessa processer kan få. Utgångspunkten har varit att det finns en dubbel spänning i framväxten av e-förvaltning: dels att kortsiktiga projektformer dominerar en förändringsprocess som i offentliga organisationer kräver en större långsiktighet och kontinuitet, dels att politiker tenderar att vara frånvarande i dessa IT-projekt, vilket riskerar att få långsiktiga konsekvenser. Genom att IT-projekt förenar en ofta komplex och inkrementell teknikutveckling med en intensiv projektorganisering, kan studier av denna utveckling illustrera flera relevanta aspekter för att öka kunskapen om projekt som förändringsmodell. Detta gäller inte minst när det gäller att öka förståelsen för vad som händer när temporära organisationsformer möter det offentligas permanenta strukturer, dvs. den politisk-demokratiska organisation som kommuner i allra högsta grad är.

Vilka är då artikelns huvudresultat? Med Bäckes (2000) beskrivning av vad som ligger inom ramen av kommunpolitikerns uppgift som utgångspunkt – dvs. *representation*, *beslutsfattande* och *styrning* – kan vi se att samtliga av dessa dimensioner har varit närvarande i projektorganiseringen av e-förvaltning i Nacka. I Botkyrka har däremot politikerrollen främst involverat *representation* och *beslutsfattande*, men bristande *styrning*. Tydligare politisk styrning lyftes icke desto mindre av flera tjänstemän fram som en av de aspekter som potentiellt skulle kunna ha en större betydelse i utvecklingen av e-förvaltning. I Nacka tillskrevs även den politiska styrningen stor vikt i utvecklingsprocessen. Det är dock främst en tydligare *övergripande styrning* i fråga om en gemensam målbild, vision och tydligt avsatta resurser som lyfts. Tjänstemännen tycks efterfråga någon som har ett fågelperspektiv över utvecklingen, men även någon som har mandatet att styra förvaltningarna i en gemensam riktning, som sträcker sig bortom de tidsbegränsade IT-projekten. Aspekter som *översikt*, *kontinuitet* och *långsiktighet* tillskrivs därmed främst den politiska styrningen.

Men *på vilket sätt* har när- respektive frånvaron av politisk styrning betydelse? I följande avsnitt kommer denna fråga att sammanfattas och diskuteras under följande rubriker: *den politiska visionen*, *den politiska beslutslegitimiteten* och *den politiska beslutsmakten*. Detta kommer sedan att relateras mer specifikt till *projekt som förändringsmodell*, där politikerns roll och betydelse för temporära organisationer och samspelet mellan dessa och den offentliga förvaltningens permanenta strukturer kommer att lyftas. Artikeln landar avslutningsvis i några övergripande reflektioner rörande potentiella konsekvenser av politikerns deltagande för *demokratiskt ansvarsutkrävande*.

Den politiska visionen

Trots större närvaro i processerna har politikerna i Nacka inte detaljstyrt utvecklingen av e-förvaltning. De har stått för ”visionerna”. Styrningen har skett genom generella målbilder, men ändå inte så generellt att tjänstemännen upplevt styrningen som frånvarande. E-förvaltning är således, på ett övergripande plan – dock inte i detaljregleringen eller i det praktiska utförandet – en politikerfråga. I Botkyrka har däremot tjänstemännen till stor del skapat den målbild och vision som styrt utvecklingen av e-förvaltning. Även om den kan anses bygga på politiska mål, tycks Botkyrkapolitikerna själva betrakta IT-projekt som frikopplat från politiken i kommunen. IT reduceras, enkelt uttryckt, till en budgetfråga. Trots att ledande tjänstemän i Botkyrka, främst från styrgrupperna, är noga med att poängtera att e-förvaltning handlar om verksamhetsutveckling, är upplevelsen inom de olika förvaltningarna att IT-projekten huvudsakligen är styrda av IT-avdelningen snarare än av nuvarande eller mer långsiktiga verksamhetsmål eller -behov. IT-utvecklingen reduceras till tidsbegränsade IT-projekt snarare än e-förvaltning, dvs. *inte* en struktur som inbegriper långsiktighet och kontinuitet.

I Nacka finns inte denna separation. Politiken och politikernas framträdande roll lyfts fram som en viktig anledning till att kommunens mål och verksamhetsbehov har hamnat i förgrunden, snarare än tekniken. Detta har även varit tydligt i praktiken: exempelvis drevs projektet Nacka24 av att dåvarande IT-system inte reflekterade kommunens politiska värdegrund. Teknik är, som de själva uttrycker det, ett redskap för *politiska visioner*.

Även om Nacka har en väldigt distinkt politisk vision, som har utvecklats ända sedan 1980-talet, menar jag att man även kan se att Botkyrka har en sådan. I likhet med Nacka, har samma majoritet haft obrutet maktinnehav i flera decennier. Som bl.a. SKL (2005) poängterar har Botkyrkas fokus på dialog och service, t.ex. i form av medborgarkontoren, länge varit uttalade mål i kommunen. Med andra ord, politikernas olika roller i de två kommunerna handlar inte om ett fragmenterat styre eller otydliga politiska mål. Snarare handlar det om att dessa mål inte har kopplats tydligt nog till IT-projektutveckling av politikerna i Botkyrka.

Enligt den traditionella ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänsteman har därmed tjänstemännen i Botkyrka, i likhet med vad Jæger (2005) fann i sina studier i Danmark, rört sig in på vad som i teorin har betraktats som politikernas ansvarsområde, dvs. måldefiniering och policyutvärdering. Politikerna i Botkyrka förnekar inte att IT-projektutveckling är en viktig fråga och därmed är de också involverade i policyinitiering. Emellertid lämnas större delen av definieringen och kontrollen av implementeringsprocessen, samt, underförstått, vilka konsekvenser processen kan få, till tjänstemännen. Särskilt det sistnämnda kan bli problematiskt ur ett demokratiperspektiv. Även om tjänstemännen i Botkyrka har frångått rollen som den ”neutrala verkställaren” av policy menar jag att politikerna bär ett större ansvar för detta än tjänstemännen: tjänstemännen hanterar, ibland nödvunget, det ansvar som har delegerats till dem av politiker. Det politiska engagemanget i Nacka förefaller i sammanhanget utgöra ett undantag.

Visserligen kan även tjänstemän stå för kontinuitet och långsiktiga mål – till skillnad från kommunpolitiker riskerar de inte att bytas ut vid kommunvalen. Nackafallet visar emellertid på att politisk involvering stärker upplevelsen av att (långsiktiga) verksamhetsmål sitter i framsätet snarare än (kortsiktig) teknik- och projektutveckling i form av temporära, teknikcenterade IT-projekt.

Den politiska beslutslegitimiteten

En jämförelse av de två kommunerna visar att Nacka i högre grad har accepterat central styrning. I Botkyrka har det tvärtom funnits ett större motstånd mot central styrning, trots en grundlig förankringsprocess bland de olika förvaltningarna. I Nacka lade man inte lika stor vikt vid att förankra e-förvaltningsinitiativ. Istället, som en tjänsteman uttryckte det, ”tvingades” organisationen tänka nytt. Här tycks dock den starka politiska förankringen ha legitimerat och underlättat den snabba och omfattande utvecklingsprocessen. I Botkyrka har ansvaret för att driva processen, samt utforma de slutgiltiga verktygen för den praktiska lokala e-förvaltningen, delegerats till tjänstemännen. Både tjänstemän från och utanför ledningsgruppen härleder dock delvis styrningsproblematiken till avsaknaden av ett politiskt mandat, i form av tydliga strategier och resurser. Med andra ord, utan politisk styrning präglas utvecklingsprocessen av en ”legitimitetsproblematik” (Karlsson, 1991), där ledningen av utvecklingen inte vinner aktivt erkännande inom den kommunala organisationen. Det är dock inte behovet av förändring som ifrågasätts – det finns en utbredd konsensus kring nödvändigheten av IT-utveckling bland intervjuade aktörer – utan snarare projektens innebörd och *hur* de bedrivs. IT-projekten upplevs helt enkelt inte som tillräckligt verksamhetsfokuserade. I Botkyrka tycks det således inte räcka med att politiker deltar i policyinitieringen. Legitimitetsproblematiken uppstår när de låter större delen av måldefinieringen och policyutvärderingen bestämmas av tjänstemän.

Detta tyder på att i en politiskt styrd organisation anses den centrala styrningen som mer legitim när den har en stark politisk förankring, från policyinitiering till utvärdering, närmare bestämt, genom att stärka *beslutslegitimiteten*. I kommuner där ansvar vanligtvis är fördelat längs olika förvaltningar tillskrivs politiker därmed som den aktörsgrupp som har förmåga att skapa och legitimera en sammanhängande förändringsstrategi.

Den politiska beslutsmakten

Det är dock inte enbart symboliskt som politisk styrning spelar en viktig roll. Det finns även en formell skillnad som har betydelse när det gäller vilken aktörsgrupp som driver utvecklingen av e-förvaltning. Även om tjänsteman D i Botkyrka och politiker A i Nacka båda kan anses som nyckelaktörer i utvecklingen innehar tjänsteman D, i egenskap av just tjänsteman, inte samma *besluts*makt. Politiker har till skillnad från tjänstemän inte enbart möjlighet att definiera problem och ge förslag på åtgärder utan kan även *besluta* om dem, därmed realisera dem. Det är även en av aspekterna som tjänstemännen i Botkyrka har brottats med och som explicit har efterfrågats. För att realisera den stora och långsiktiga verksamhetsåtgärden som e-förvaltning innebär, behövs en viss övergripande

styrning från aktörer som har beslutsmakt, både för att legitimera och inte minst, *finansiera* utvecklingen. Detta kan generellt anses extra viktigt för dyra och långsiktiga förändringsprocesser där politiska beslut är mer eller mindre en förutsättning.

Politiker och projekt som förändringsmodell

De aspekter som har diskuterats i föregående avsnitt leder oss till en övergripande slutsats: kommuner är politisk-demokratiska organisationer och därför har politiken och politiker betydelse för den typen av större och långsiktiga förändringsprocesser som e-förvaltning innebär. Att den politiska styrningen i de två studerade kommunerna (av tjänstemännen) tillskrivs aspekter som översikt, kontinuitet och långsiktighet, samt legitimerar förändringsprocessen internt, menar jag beror på att den anses utgöra en grundval i de permanenta strukturer ("verksamheten") i en offentlig organisation. När politikerna, som i Botkyrka, blir frånvarande, blir det svårare för drivande tjänstemän att uppmärksamma att IT-projekten inte sker isolerade från verksamheten, utan som en del av offentliga organisationers mer permanenta strukturer och processer, där politisk (och demokratisk) förankring och styrning är grundläggande.

Intressant i sammanhanget är hur dessa slutsatser motsäger den samtida synen på politisk styrning som oförutsägbar och kortsiktig – eftersom politiker innehar en representativ funktion och känslighet inför opinionen. Snarare är just denna funktion, dvs. att politiker ska svara på medborgarnas och tillika, indirekt, verksamhetens behov snarare än teknisk-administrativa frågor, en av de aspekter som enligt tjänstemännen tycks garantera långsiktighet och kontinuitet i IT-projekt som förändringsmodell. Det illustrerar att projekten är mer än en dagslända, mer specifikt, att dessa, som Nackafallet illustrerar, färdas i samma riktning som den pågående verksamheten. Båda fallen visar också på att det politiska mandatet är viktigt för att realisera den handlingskraft och omfattande verksamhetsförändring som projekt som organisationsform förknippas med. Politikerna anses således i de studerade fallen vara den aktörsgrupp som *länkar samman* den ordinarie, permanenta verksamhetens mål med den tidsbegränsade projektformens mål.

Konsekvenser för det demokratiska ansvarsutkrävandet

I Nacka betraktar politikerna IT-projekten som en viktig del av den offentliga politikens utformning. Risken med att detta inte görs i lika hög grad i Botkyrka är att IT-projektutvecklingen leder till att man får en verksamhetsstruktur som politiker inte har varit delaktiga i, men som de likväl kommer att ställas till svars för. Inte minst gäller detta om något går fel. Om politiker ska träda in först när problem uppstår, dvs. *reaktivt* snarare än *proaktivt*, kan deras reella inflytande och i sin tur ansvarstagande ifrågasättas. Att politiska representanter är delaktiga i och kan ställas till svars för offentliga beslut utgör en premis för att offentliga organisationer ska betraktas som demokratiskt legitima, i synnerhet i folkvalda organisationer som svenska kommuner.

Just e-förvaltning handlar i politiskt hänseende inte bara om resurser som skulle kunna ha använts på andra politikområden. Även den slutgiltiga utformningen av e-förvaltning kan få stora politiska implikationer. Vilka områden som blir föremål för e-förvaltning, och hur medborgaren i slutänden upplever mötet med offentliga organisationer över en datorskärm har potential att påverka den demokratiska legitimiteten. Genom att avstå från att definiera och granska IT-projektutvecklingen avstår politiker också från möjligheten att representera olika behov bland medborgarna. Kännedomen om de faktiska behoven av e-tjänster bland medborgarna är fortfarande relativt diffus (Axelsson, m.fl., 2011). Det finns således en risk att en diskrepans uppstår mellan de e-tjänster som utvecklas och de e-tjänster som medborgarna använder och/eller behöver. I en kommun som Botkyrka, där det sociala kapitalet och tilliten för det offentliga sedan tidigare är lågt, blir politikernas roll som folkvalda representanter desto viktigare för att skapa en länk till medborgarnas behov.

Representation, beslutsfattande och styrning är således i allra högsta grad uppgifter som hänger ihop. När styrningen utesluts från denna treenighet urholkas i viss mån representation och beslutsfattande, vilket i sin tur försvårar det *demokratiska ansvarsutkrävandet*. Ur ett demokratiperspektiv blir således den långtgående delegeringen av styrning från politiker till tjänstemän problematisk.

Varför är det angeläget att uppmärksamma politikers roll och betydelse just gällande IT-projekt inom studier av den offentliga förvaltningens projektifiering? Man kan hävda att tjänstemannadominans gäller de flesta förändringsprocesser inom offentlig förvaltning idag. Som jag har gjort gällande i denna artikel, utmärker sig dock IT-projekt och utvecklingen av e-förvaltning på flera sätt. Genom att förena de två tjänstemannadominerade ansvarsområden, teknikutveckling och projektorganisation, riskerar IT-projekt i dubbel bemärkelse att bli en icke-fråga för politisk styrning. Detta är särskilt talande i Botkyrkafallet, som visar på att IT-projekt, när de betraktas främst som en fråga om teknik och således som något apolitiskt, kan spå på rådande utveckling med politiker som alltmär frånvarande aktörer. Då projekt anses vara en pådrivande faktor i de institutionella förändringar som NPM medför (Abrahamsson & Agevall, 2009: 54), kan teknikutvecklingen i form av IT-projekt därmed anses förstärka denna utveckling ytterligare. I sin tur riskerar teknikens inneboende inlåsningseffekter att cementera den temporära organisationsformen och försvåra integrering i eller utveckling av permanenta strukturer och processer. Som en konsekvens kan IT-utvecklingen således spå på den kortsiktighet som präglar projektorganisationer. Tekniken riskerar att skapa en egen struktur, utanför de permanenta offentliga strukturerna. Nackfallet visar dock att de nödvändigtvis inte behöver vara så: IT-och projektutveckling kan vara en fråga om politik.

Finns det gränser för hur mycket eller hur lite politiker bör styra? Fallstudierna illustrerar att just e-förvaltning är ett exempel på ett policyområde där det är svårt att göra en strikt åtskillnad mellan politiker- och tjänstemannarollen. Här krävs, som det ser ut i dagsläget, en högre grad av politisk förankring och styrning, om den parlamentariska styrningskedjan inte ska urholkas. Även inom andra policyfält som kräver långsiktiga lösningar, finns ett behov av ett politiskt

intresse bortom policyinitiering för att projektmålen inte ska begränsas till just projektmål (i kontrast till verksamhetsmål). Det handlar således om att uppmärksamma att vissa policyområden kräver politiska beslut och visioner, eftersom det rör offentlig förvaltning och samhällets fortsatta utveckling på ett långsiktigt plan. Här behövs ytterligare forskning för att nå en djupare förståelse av praktiska och inte minst demokratiska konsekvenser av den långtgående delegeringen av det politiska ansvaret i IT- och/eller projektutveckling.

Referenser

- Abrahamsson, Agneta & Agevall, Lena (2009) "Välfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?", *Kommunal ekonomi och politik* 13(3): 35-60.
- Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*, Växjö University Press, Växjö.
- Axelsson, Karin, Melin, Ulf & Lindgren, Ida (2011) "Exploring the importance of citizen participation and involvement in e-government projects", *Transforming Government: People, Process and Policy* 4(4): 299-321.
- Botkyrka kommun (2003) "Elektroniska servicetjänster – Etapp 1: Inventering och kartläggning", 2003.06.16.
- Botkyrka kommun (2007) "E-strategi för Botkyrka kommun", 2007.01.19.
- Botkyrka kommun (2008) "Botkyrkas första steg mot en kommunportal", 2008.12.03.
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, Liber, Malmö.
- Christensen, Tom, Lægrid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Malmö.
- Dagens Samhälle (2012) "Offentlig sektor köper IT för svindlande 74 miljarder", 2012.11.07, <http://www.dagensamhalle.se/nyhet/offentlig-sektor-koeper-brit-foer-47-miljarder-3934>
- Dahl, Robert A. (1999) "Kan globaliseringen regleras", i SOU 1999:11, *Bör demokratin avnationaliseras*, Yale University Press, New Haven.
- Dawes, Sharon (2008) "The evolution and continuing challenges of e-governance", *Public Administration Review*, 68(1): 86-102.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006) *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*, Oxford University Press, New York.
- Engwall, Mats (2003) "No project is an island: linking projects to history and context", *Research Policy* 32: 789-808.
- Erlingsson, Gissur Ó (2008) *Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*, SKL, Stockholm.
- Fountain, Jane (2001) *Building the virtual state: Information technology and institutional change*, The Brookings Institution, Harrisonburg.

- George, Alexander & Bennett, Andrew (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT Press, Cambridge.
- Giritli Nygren, Katarina & Wiklund, Hans (2009) ”En IT-styrd förvaltning – en fjärde förvaltningsdoktrin?” i Katarina Lindblad-Gidlund, Anneli Ekelin, Sara Eriksén & Agneta Ranerup (red.) *Förvaltning och medborgarskap i förändring*, Studentlitteratur, Lund.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkratin – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Liber, Malmö.
- Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2006) *Politisk styrning i praktiken*, Liber, Malmö.
- IDG.se (2009). ”SAP-stopp på Försäkringskassan”, 2009.01.29, <http://www.idg.se/2.1085/1.208693/sap-stopp-pa-forsakringskassan>
- Ilshammar, Lars (2002) *Offentlighetens nya rum: teknik och politik i Sverige 1969-1999*, Örebro Studies in Political Science, Örebro.
- Jansson, Gabriella (2011) *Local values and e-government – Continuity and change in public administration*, LiU-Tryck, Linköping.
- Jæger, Birgit (2005) ”Digital visions – The role of politicians in transition” i Victor Bekkers & Vincent Homburg (red.) *The information ecology of e-government*, IOS-press, Amsterdam.
- Karlsson, Agneta (1991) *Om strategi och legitimitet*, Lunds University Press, Lund.
- Kleven, Terje, Floris, Toini S., Granberg, Mikael, Montin, Stig, Rieper, Olaf & Vabo, Signy Irene (2000) ”Renewal of local government in Scandinavia: Effects for local politicians”, *Local Government Studies* 26(2): 93-116
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lasswell, Harold (1936) *Politics: Who gets what, when, and how*, Meridian Books, New Haven.
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*, Studentlitteratur, Lund.
- Löfstedt, Ulrika (2007) ”E-Government services in local governments – A study of development in Swedish municipalities”, *Journal of Organisational Transformation and Social Change* 4(2): 157-176.
- Markus, M. Lynne & Robey, Daniel (1998) ”Information technology and organizational change: Causal structure in theory and research”, *Management Science* 34(5): 583-598.
- Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*, Liber, Malmö.
- Nacka kommun (2002) ”BUN24 – ett nytt kommunikationssystem mellan medborgare, användare och nämnd”, 2002.10.13.
- Nacka kommun (2003) ”Nacka24 – en mötesplats i etern”.
- Nacka kommun (2004) ”Nacka24 – en rapport om utveckling, genomförande, resultat och finansiering”, 2004. 02.17.
- Nacka kommun (2009) ”Översyn av styrdokument inom IT-området”, 2009.11.23.

- Orlikowski, Wanda (1992) "The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations", *Organization Science* 3(3): 398-427.
- Pollitt, Christopher (2008) *Time, policy, management: Governing with the past*, Oxford University Press, Oxford.
- Regeringskansliet (2008) "Handlingsplan för eFörvaltning – nya grunder för IT-baserad utveckling i offentlig förvaltning".
- Sahlin-Andersson, Kerstin & Söderholm, Anders (red.) (2002) *Beyond project management: New perspectives on the temporary-permanent dilemma*, Copenhagen Business School, Köpenhamn.
- SCB (2012) "Folkmängd, topp 50", 2013.02.21, http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____228197.aspx.
- SKL (2003) "Fem intressanta kommuner", Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- SKL (2008) E-förvaltningsutveckling i Sveriges kommuner 2006-2007, SKL, Stockholm.
- SKL (2011) "Politisk majoritet i kommunerna", 2011.10.31, http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna.
- SOU 2005:29 "Storstad i rörelse: Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal", Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2005) "Organisationsanpassning för utveckling av 24-timmarsmyndigheten", 2005:30.
- Styhre, Alexander (2009) *Byråkrati: teoretiker, kritiker och försvarare*, Liber, Malmö.
- Vabo, Signy Irene (2000) "New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians", *Scandinavian Political Studies* 23(4): 343-372.
- Åström, Joachim (2004) *Mot en digital demokrati – teknik, politik och institutionella förändringar*, Örebro Studies in Political Science, Örebro.
- Øgård, Morten (2005) "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlag, Bergen.

Bilaga

Tabell 1. Respondenter i Botkyrka och Nacka kommun.

Botkyrka kommun	Nacka kommun
IT-chef	IT-chef
Förvaltningschef, Dialog och service	Administrativ direktör
Administrativ chef, Barn- och ungdomsförvaltningen	Kultur- och utbildningsdirektör
Informationschef	Handläggare kultur- och utbildningsenheten
Handläggare demokratiutveckling	Handläggare socialtjänsten
Gruppintervju kommunalråd (S-V-Mp)	Intervju kommunstyrelsens ordförande (M)

Note

¹ En mer omfattande analys av fallen återfinns i Jansson (2011), vars slutsatser delvis utgör grunden för analysen i föreliggande artikel.