

# Kunstig intelligens i den offentlige forvaltning

## Velfærdsstat versus retsstat



Af

Emma Laura Vilhelmsen (71066)

Eva Nylander Thomsen (71236)

Huemac Ricardo Martinez Vest (71082)

Jakob Eilsø Toft Nielsen (71559)

Nikolaj Lose (71704)

Roskilde Universitet: Fagmodul projekt 1

Vejleder: Rasmus Øjvind Nielsen

Antal anslag: 198.057

## **Resumé**

Dette projekt vil undersøge hvordan kunstig intelligens er blevet benyttet i den offentlige forvaltning. Dette vil gøres gennem et casestudie, hvor der tages udgangspunkt i den overordnede case Digital Transformation. Derudover er der blevet udvalgt fire kritiske cases ud af de 40 signaturprojekter, som skal afprøve anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor. I projektet gøres der brug af styringsparadigmerne New Public Management og Digital Era Governance til at undersøge hvilken betydning henholdsvis sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG har på Street Level Bureaucrats i implementeringen af Digital Transformation. Ydermere vil projektet diskutere hvordan NPM og DEG udfordrer den danske retsstat i søgen efter en mere effektiv velfærdsstats, samt hvordan Old Public Administration vil kunne bidrage til løsningen på disse udfordringer. I projektet kan det konkluderes, at sammenstødet mellem NPM og DEG resulterer i en forringelse af den offentlige service, da fokuset udelukkende er på output. Dette ville kunne minimeres ved at rekooperere nogle af OPA's grundtanker ind i den offentlige administration.

# Indholdsfortegnelse

<b>Læsevejledning</b>	5
<b>Problemfelt</b>	6
<b>Afgrænsning</b>	8
<b>Afgrænsning fra analytisk vinkel og teori</b>	8
<b>Juridiske vinkel</b>	8
<b>Økonomi</b>	9
<b>Styringsparadigmer</b>	9
<b>Metodisk afgrænsning</b>	10
<b>Interviews</b>	10
<b>Feltstudier</b>	10
<b>Begrebsafklaring</b>	10
<b>Kunstig intelligens</b>	10
<b>Machine learning</b>	11
<b>Prædiktiv algoritme</b>	11
<b>Projektdesign</b>	12
<b>Teoriafsnit</b>	13
<b>Styringsparadigmer</b>	13
<b>Begrænsninger ved benyttelse af styringsparadigmer</b>	15
<b>Max Weber og Old Public Administration (OPA)</b>	15
<b>Anvendelsen af Old Public Administration i projektet</b>	18
<b>New Public Management</b>	18
<b>Operationalisering af New Public Management</b>	24
<b>Digital-Era Governance</b>	25
<b>Opsamling og Digital-Era Governance i vores projekt</b>	30
<b>Lipsky - Street level bureaucrats</b>	31
<b>Operationalisering af SLB-teorien i forhold til signaturprojekter</b>	34
<b>Begrænsninger ved brug af teorien</b>	35
<b>Metodeafsnit</b>	35
<b>Videnskabelig kvalitet</b>	35
<b>Dokumentstudier</b>	36
<b>Casestudier</b>	37
<b>Litteratursøgningsstrategi</b>	39

<b>Analysestrategi</b>	41
<b>Redegørelse</b>	43
<b>Digital Transformation</b>	43
<b>Casebeskrivelser af udvalgte signaturprojekter fra 2020</b>	45
<b>Korrekt og ensartet sagsbehandling ved spørgsmål om sanktionering af ledige borgere (Frederiksberg Kommune)</b>	45
<b>Bedre match mellem ledige borgere og virksomheder (Københavns Kommune)</b>	46
<b>Borgere kan få hurtigere visitering af rengøringshjælp med ny teknologi (Esbjerg Kommune)</b>	47
<b>Intelligent rehabilitering og målrettet tilbud til borgere (Aalborg Kommune)</b>	47
<b>Analyse</b>	48
<b>Den overordnede case ‘Digital Transformation’</b>	49
<b>Delkonklusion</b>	56
<b>Signaturprojekt: Korrekt og ensartet sagsbehandling ved spørgsmål om sanktionering af ledige borgere (Frederiksberg Kommune)</b>	57
<b>Delkonklusion</b>	61
<b>Signaturprojekt: Borgere kan få hurtigere rengøringshjælp med ny teknologi (Esbjerg Kommune)</b>	61
<b>Delkonklusion</b>	66
<b>Signaturprojekt: Intelligent rehabilitering og målrettet tilbud til borgere (Aalborg Kommune)</b>	66
<b>Delkonklusion</b>	71
<b>Signaturprojekt: Bedre match mellem ledige borgere og virksomheder (Københavns Kommune)</b>	71
<b>Delkonklusion</b>	75
<b>Diskussion</b>	75
<b>Delkonklusion</b>	81
<b>Undersøgelsens resultater</b>	81
<b>Selvkritik</b>	83
<b>Konklusion</b>	85
<b>Perspektivering</b>	85
<b>Litteraturliste</b>	87

# Læsevejledning

*Følgende afsnit indeholder en oversigt over projektet og er en vejledning til læseren.*

*Projektet indeholder i alt ni kapitler, hvor der er tilhørende afsnit.*

## **Kapitel 1: Problemfelt**

Problemfeltet skal give en læseren et indblik i problemstillingen samt afspejle vores forforståelse. Derudover indeholder kapitlet afgrænsning, begrebsafklaring, og projektdesign.

## **Kapitel 2: Teori**

Teoriafsnittet indeholder en redegørelse over den udvalgte teori i projektet, samt en operationalisering af hvordan den bruges i projektet.

## **Kapitel 3: Metode**

Kapitlet indeholder de metodiske valg, analysestrategi samt litteratursøgning.

## **Kapitel 4: Redegørelse**

Kapitlet indeholder en redegørelse af overordnede case Digital Transformation samt de udvalgte signaturprojekter.

## **Kapitel 5: Analyse og diskussion**

Kapitlet indeholder en analyse af de udvalgte cases. Første del af analysen tager udgangspunkt i styringsparadigmerne og anden del tager udgangspunkt i Michael Lipsky's teori om Street level bureaucrats.

Diskussionen samler analysens resultater og diskuterer dem med fokus på fordel og ulemper ved de forskellige styringsparadigmer

## **Kapitel 6: Undersøgelsens resultater**

I dette kapitel præsenteres undersøgelsens resultater samt en selvkritik, hvor der reflekteres over det samlede projektets videnskabelig kvalitet.

## **Kapitel 7: Konklusion**

I konklusionen vil projektets samlede resultater blive beskrevet.

## **Kapitel 8: Perspektivering**

I dette kapitel perspektiveres der til hvordan andre vinkler kan bidrage til en dybere forståelse af kompleksiteten af problemstillingen

## **Kapitel 9: Litteraturliste**

Litteraturlisten skal give et overblik over den litteratur, som er anvendt i projektet samt læst i forbindelse med projektet. Der er taget udgangspunkt i American Psychological Association's (2010) publikation manual, APA referencesystemet.

# **Problemfelt**

Digitalisering og overvågning er øget gevaldigt de sidste mange år - både nationalt og globalt. Det er en del af de fleste borgeres hverdag at blive overvåget, om det er gennem sociale medier, overvågningskameraer, teleoplysninger, apps etc. Den øgede digitalisering går nogle gange så stærkt, at hverken politikere eller lovgivningen kan følge med (Jarlner & Escherich, 2021).

I den offentlige forvaltning har man de sidste år indført større brug af algoritmer og overvågning som et understøttende middel i udviklingen af velfærdsstaten (Andersen, 2021). Men, hvad sker der når overvågning og algoritmer fratager den enkelte borgers retssikkerhed og den øgede digitalisering i den offentlige forvaltning pludselig truer vores retsstat og demokratiske legitimitet?

I Danmark udgør de sociale udgifter ca. 31 % af BNP. Derfor er det også naturligt, at den teknologiske udvikling især fokuseres på velfærdsområderne (Jarlner & Escherich, 2021).

De fleste digitaliserings- og automatiseringsprojekter i den offentlige forvaltning iværksættes og kontrolleres af administrationen, på baggrund af principper om at *effektivisere* og *ressourcemaksimere* og *omkostningsbespare* den offentlige forvaltning mest muligt, og er ofte baseret på baggrund af en business case, hvori etiske værdier og traditionelle retsprincipper udelades. Det kan dermed diskuteres, hvorvidt det er et demokratisk problem, at det er embedsværket der har indflydelse på hvordan overvågningen har konsekvenser for borgerne og ikke politikerne som ellers har en demokratisk legitimitet (Jarlner & Escherich, 2021).

I 2018 iværksatte Gladsaxe Kommune et digitaliseringsprojekt, også kaldet Gladsaxe-modellen, der skulle sikre en tidlig fjernelse af udsatte børn gennem kunstig intelligens. Den kunstige intelligens, som bestod af prædiktive algoritmer baseret på nogle risikoscorer af udsatte børns fællestræk, som Gladsaxe Kommune havde opsat, skulle dermed vurdere hvorvidt et barn skulle tvangsfjernes på baggrund af disse risikoindikatorer. Det startede en offentlig debat, om hvorvidt masseovervågning af borgere er etisk og juridisk forsvarligt. Selvom Gladsaxe-modellen blev indstillet og aldrig udført i praksis, kan diskuteres hvorvidt metoden i dag bliver benyttet i andre signaturprojekter og om det blot er et spørgsmål om tid, før de prædiktive algoritmer for alvor har sin debut i velfærdsstaten (Kjær, 2018).

Siden 2001 har staten, kommunerne og regionerne samarbejdet om en fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, der består i flerårige aftaler omhandlende en digital transformation af det offentlige. Strategien er fundamentet for det fællesoffentlige arbejde med digitaliseringen af den offentlige sektor (Regeringen, KL, & Regioner, 2016).

En del af den strategi udmøntede sig i at der ved aftalen om kommunernes og regionernes økonomi for 2020 blev oprettet en investeringsfond, som skulle støtte afprøvning af nye teknologier i den offentlige sektor. Her er fokus særligt på anvendelsen af kunstig intelligens, da det ifølge digitaliseringsstyrelsen, ville kunne bidrage til et løft af velfærden, sundhedsbehandling samt understøtte den grønne omstilling. Investeringsfonden har således i årene 2020 til 2022 støttet i alt 40 såkaldte signaturprojekter. Disse projekter skal afprøve anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor. Denne digitale transformation vil have en væsentligt indflydelse på de enkelte borgere samt sagsbehandlerne i forvaltningen (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Det har derfor en høj samfundsmæssig relevans, da det har direkte indflydelse på den service borgerne i sidste ende får. Til trods for denne indflydelse udgør det en meget lille del af forskningslitteraturen (Jarlner & Escherich, 2021). Det har derfor en stor videnskabelig relevans at undersøge, hvordan politik i praksis influerer borgerne. I dette projekt vil der således blive lavet et casestudie, hvor der er blevet strategisk udvalgt fire af de i alt 40 signaturprojekter. Projektet vil undersøge disse cases med et kritisk teoretisk udgangspunkt. Her vil de problematikker, som opstår i sammenstødet mellem styringsparadigmerne New Public Management samt Digital-Era Governance blive belyst. Derudover vil det blive belyst, hvordan styringsparadigmerne sameksisterer i de forskellige cases. Dernæst følger en analyse

af implementeringen, hvor Michael Lipsky's teori om Street level bureaucrats vil fungere som analytisk ramme.

Det leder op til projektets følgende problemformulering:

***Hvilken betydning har benyttelsen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning for henholdsvis velfærds- og retsstaten?***

### **Arbejdsspørgsmål:**

1. Hvilke former for New Public Management (NPM) og Digital-Era Governance (DEG) strukturer gør sig gældende i den Digitale Transformation af den offentlige sektor?
2. Hvilken betydning har henholdsvis sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG for Street Level Bureaucrats i implementeringen af Digital Transformation?
3. Hvordan udfordrer NPM og DEG den danske retsstat i søgen på en mere effektiv velfærdsstat, og hvordan ville Old Public Administration (OPA) kunne bidrage til løsningen på disse udfordringer?

## **Afgrænsning**

*Følgende afsnit indeholder vores afgrænsning i projektet. Her er en argumentation for vores fravalg af elementer, der kunne have haft en mulig relevans for projektet, men som ikke er blevet inddraget.*

### **Afgrænsning fra analytisk vinkel og teori**

#### **Juridiske vinkel**

I dette projekt afgrænser vi os bevidst fra at tage en juridisk indgangsvinkel til vores analyse af kunstig intelligens indflydelse på det offentlige Danmark. Vinklen ville kunne have bidraget med en dybdegående analyse af de eventuelle juridiske problemstillinger og



paradokser som projektet her belyser, men derudover ikke yderligere berør. Ydermere ville en juridisk indgangsvinkel også kunne give en dybere diskussion omhandlende de retslige spørgsmål, der opstår imellem de udvalgte paradigmer i projektets diskussion. Selvom disse spørgsmål bliver berørt, er det dog projektets hensigt at kritisere eller problematisere de nuværende retlige rammer, men derimod blot bruge disse rammer som afsæt for en kritik af de strukturer, vi ser i projektets udvalgte cases.

## **Økonomi**

I dette projekt afgrænser vi os også fra at benytte os af direkte økonomisk teori til at belyse vores problemstilling. En økonomisk indgangsvinkel ville kunne have givet en mere teknisk analyse af de egentlige omkostninger og penge eventuelt sparet ved indførelsen af prædiktive algoritmer i den offentlige sektor. Denne analyse ville dog samtidig fjerne fokus fra sagsbehandleren og dennes rolle i de valgte cases, hvilket, ud fra vores forståelse, er et mindre belyst, men vitalt element i forståelsen af de problematikker som er forbundet med signaturprojekterne.

## **Styringsparadigmer**

I dette projekt har vi bevidst afgrænset os fra en række alternative styringsparadigmer indenfor den offentlige sektor. Årsagen til dette er, at igennem vores tilegnede forforståelse bevidst har udvalgt de styringsparadigmer, vi mener gør sig mest gældende i projektets cases. Selvom der eventuelt findes relevante pointer at hente i de fravalgte paradigmer, sikrer denne filtrering en dybere analyse af de udvalgte cases frem for en potentiel bredere sammenligning af samtlige styringsparadigmer, som ikke på samme måde bidrager til forståelsen af de problematikker, vi i projektet ønsker at belyse.

Et andet relevant styringsparadigme at benytte i projektet, kunne have været New Public Governance, som også har andre grundantagelser når det gælder legitimitetsgrundlaget og borgersynet. I undersøgelsen har vi valgt at afgrænse os fra dette grundet ressourcer samt pladsmangel. Desuden er dette endnu et paradigme som er under udvikling, så det ville ikke have kunnet give samme dybdegående indsigter om den digitale transformation, som NPM, OPA og DEG kan.

## **Metodisk afgrænsning**

### **Interviews**

Vi har i projektet bevidst afgrænset os metodisk fra at gøre brug af interviews. Årsagen til denne afgrænsning bunder i ønsket om at belyse generelle tendenser samt belyse officielle ståsteder fra det offentlige. Interviews med for eksempel en given kommunens sagsbehandlere ville kunne have givet et empirisk grundlag, som tog afsæt i den enkelte sagsbehandlers livsverden og herved hvordan de oplever eventuelle ændringer, som indførelsen af prædiktive algoritmer, har haft på vedkommendes arbejdsgang, - miljø med mere. Selvom denne empiri ville være yderst interessant at analysere og arbejde videre med, ville de samtidig være svært at generalisere og herved komme med en generel kritik af, som har været formålet med dette projekt.

### **Feltstudier**

I projektet har vi tilmed afgrænset os fra at udfører feltstudier som generering af empiri. Til trods for, at empirien gennem feltstudier også ville være relevant og interessant i henhold til projektets problemstilling. Idet det kunne belyse nogle helt konkrete og eventuelle ellers usynlige processer og arbejdsgange, som ikke kan læses ud fra dokumentstudier. Dog ville denne empiri uomtvisteligt ændre projektets indgangsvinkel til at være mere induktivt, hvilket ville problematisere den generelle kritik, der ønskes fremstillet i dette projekt.

## **Begrebsafklaring**

*I dette afsnit vil en række af de begreber, som er gennemgående i projektet bliver defineret. Disse begreber er tekniske, samt kan defineres på forskellige måder. Det er derfor væsentligt at der er en klar og tydelig definition for hvordan projektet tager udgangspunkt i disse begreber.*

### **Kunstig intelligens**

Begrebet kunstig intelligens blev for første gang benyttet af John McCarthy. Han definerer kunstig intelligens således;

*"It is the science and engineering of making intelligent machines, especially intelligent computer programs. It is related to the similar task of using computers to understand human intelligence, but AI does not have to confine itself to methods that are biologically observable."* (McCarthy, 2004).

Sidenhen er der kommet mange forskellige definitioner, men fælles for dem alle er, at de er baseret på algoritmer. Definitionen af kunstig intelligens som vi tager udgangspunkt i projektet er, at kunstig intelligens (AI) er systemer skabt af mennesker, som udviser intelligent adfærd, ved at analysere deres omgivelser gennem dataopsamling samt fortolke de indsamlede strukturerede eller ustrukturerede data til at foretage selvstændige beslutninger for at nå specifikke mål. Systemer baseret på kunstig intelligens kan være software-baserede og handle i den virtuelle verden eksempelvis stemmeassistenter, billedanalysesoftware, søgemaskiner, tale- og ansigtsgenkendelsessystemer. De også kan indlejres i hardwareenheder eksempelvis avancerede robotter, biler, og droner (EU-kommissionen, 2019).

## **Machine learning**

Machine Learning (ML) er en underkategori af kunstig intelligens, som refererer til den proces, hvorved computere udvikler mønstergenkendelse, eller evnen til kontinuerligt at lære af og foretage forudsigelser baseret på data og derefter foretage justeringer uden at være specifikt programmeret til at gøre det (EU-kommissionen, 2019).

## **Prædiktiv algoritme**

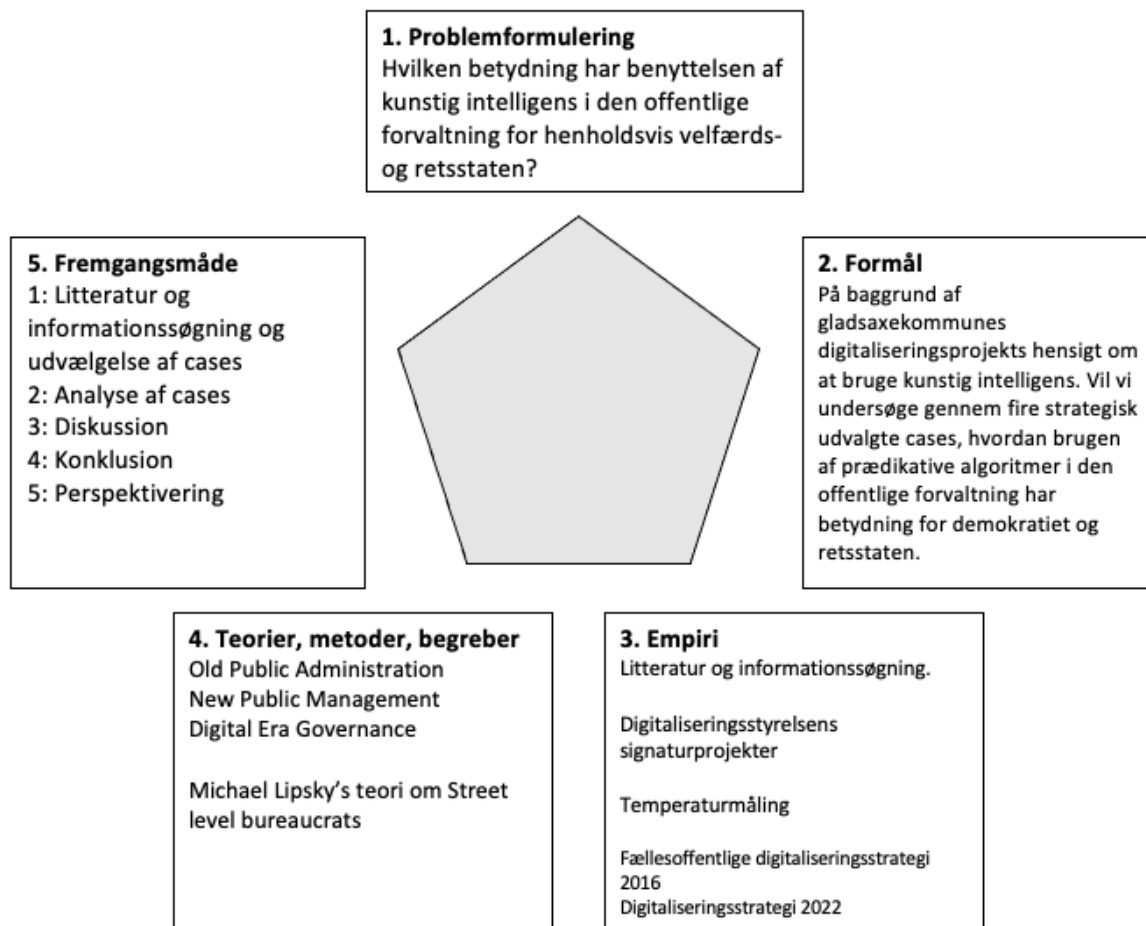
En prædiktiv er en form for algoritme, der laver forudsigelser om fremtidige resultater gennem udvalgt data. De kan således bruges til at lave forudsigelser om eksempelvis børn, som er i risiko for i fremtiden at skulle tvangsfjernes eller om aktiekurserne er højere om en uge frem for en dag. Prædikative algoritmer bruger således machine learning til at identificere sandsynligheden baseret på historiske data. Målet er at give den bedste vurdering af det der vil ske i fremtiden (EU-kommissionen, 2019).

# Projektdesign

*Følgende afsnit indeholder en præsentation af projektets opbygning. Her er det taget udgangspunkt i pentagonmodellen, som fungerer som en ramme for projektet.*

I projektet benyttes pentagonmodellen som et styringsredskab til at strukturere projektet. Pentagonmodellen indeholder de fundamentale elementer i en videnskabelig undersøgelse, modellen er således central for forståelsen af, hvordan videnskabelig skrivning foregår i praksis (Rienecker & Jørgensen, 2012).

Det første felt i modellen er problemformuleringen, der konkretiserer den problemstilling, som præsenteres i problemfeltet. Problemformulering er derfor blevet opstillet således: Hvilken betydning har benyttelsen af prædiktive algoritmer i den offentlige forvaltning, for demokratiet og retsstaten? Dette leder videre til andet felt i modellen, som har til formål, at beskrive, hvad projektet har til hensigt at give svar på. Formålet med projektet er, at vi på baggrund af den digitale transformation af den offentlige sektor, gennem fire strategisk udvalgte cases vil undersøge, hvordan brugen af prædikative algoritmer i den offentlige forvaltning har betydning for demokratiet og retsstaten. Det tredje felt i modellen er empiri. I projektet er der således foretaget en omfattende litteratursøgning, for at sikre at det empiriske felt er blevet undersøgt. Det fjerde felt i modellen er teorier, metoder samt begreber. Metodisk benytter projektet dokumentstudie samt casestudie, hvor casene er blevet udvalgt med afsæt i Flyvbjergs udvælgelsesstrategier. Her er de udvalgte fire cases: Københavns, Frederiksberg, Esbjerg og Aalborg Kommune. Teoretisk benytter projektet Michael Lipsky's teori om Street level bureaucrats. Derudover benyttes styringsparadigmerne New Public Management og Digital Era Governance til at belyse strukturer i de udvalgte signaturprojekter. Det femte felt i modellen er fremgangsmåde, hvilket beskriver den kronologiske arbejdsgang i projektet.



*Model 1*

## Teoriafsnit

*I følgende kapitel vil projektets udvalgte styringsparadigmer og teori blive præsenteret. Kapitlet indeholder en redegørelse for styringsparadigmerne, Old Public Administration, New Public Management og Digital-Era Governance. Derudover redegøres der for Michael Lipskys teori om street level bureaucrats. Afslutningsvist vil kapitlet indeholde en operationalisering af styringsparadigmerne og Lipskys teori.*

## Styringsparadigmer

*Følgende afsnit omhandler styringsparadigmer generelt, hvad er det og hvad kan de bruges til.*

Et styringsparadigme er et sammenhængende sæt af normer og forestillinger om, hvordan den offentlige sektor kan eller bør organiseres, styres og ledes. Disse forestillinger dækker over de underliggende politikker, strategier, programmer og institutionelle skabeloner, der styrer den måde, den offentlige sektor er struktureret og opererer på. Man kan sige, at et styringsparadigme stiller en diagnose for samfundets aktuelle udfordringer og problemer, men samtidigt kommer med et bud på en løsning på baggrund af et teoretisk vidensgrundlag. De offentlige styringsparadigmer er nemlig inspireret af faktiske tendenser og udviklinger, der stiliseres og idealiseres for at kunne give en mere generel forståelse for centrale styringsprincipper, og hvordan de måske kan tilbyde en vej frem for den offentlige sektor (Torfing, Andersen, Greve & Klausen, 2020). Man skal her have in mente, at styringsparadigmer er idealtyper, som fungerer anderledes i praksis end på papiret. Et nyt fremherskende styringsparadigme eliminerer ikke de andre allerede eksisterende og konkurrerende styringsparadigmer, men de sameksisterer. Torfing et al. (2020) giver et eksplicit billede på, hvordan man kan forstå styringsparadigmers sameksistens:

*“They will all continue to co-exist, somewhat like layers in a layer cake. The recently added top layer and the most recent addition of cream and berries placed on top will obviously tend to be the most visible layers, but the lower layers deeper down formed by the older governance paradigms may continue to provide a solid foundation.”* (Torfing et al., 2020, s. 3).

Selvom det øverste lag, forstået som det nyeste styringsparadigme, er mest fremtrædende, så betyder det ikke, at de ældre styringsparadigmer frasorteres. De er stadig til stede og eksisterer side om side med det nye. Herudover kan bestemte aspekter af de konkurrerende og sameksisterende styringsparadigmer dog også fusionere og producere hybride former for styringsparadigmer. Man kan derfor argumentere for, at de konkurrerende og sameksisterende styringsparadigmer både udgør relativt adskilte styringstilgange, men samtidigt kan udgøre kombinationer af styringsregimer: *“...the competing and co-existing governance paradigms will both form a layer cake with relatively separate public governance regimes and a marble cake with mixed and hybrid forms of governance.”* (Torfing et al., 2020, s. 3).

## **Begrænsninger ved benyttelse af styringsparadigmer**

En af fordelene ved at benytte styringsparadigmer, er at de kan være med til at belyse de forandringer og reformer der sker i og på tværs af den offentlige sektor. Dermed giver styringsparadigmerne nogle modeller og et teoretisk værktøj til at forklare, men også forstå de forskellige politiske og administrative strukturer. Der er har blandt mange været en diskussion af hvorvidt styringsparadigmer blot er et kommunikationsværktøj som kan danne grundlag for diskursen om processer og forandringerne i den offentlige sektor, om det er et pædagogisk værktøj, et historisk billede af reformtiltag der er sket i den offentlige sektor eller om det er et teoretisk værktøj (Agger & Löfgren, 2013). Styringsparadigme-modellerne er oprindeligt udviklet med afsæt i politisk teori og bygger i mindre grad på empirisk datasæt (Agger & Löfgren, 2013).

I dette projekt vil styringsparadigmer benyttes som et teoretisk redskab, til at identificere de forskellige paradigme-strukturer som gør sig gældende i arbejdet med den digitale transformation. Dog har det været et væsentligt opmærksomhedspunkt i forhold til undersøgelsens validitet, at styringsparadigmerne ikke direkte kan bruges som en "klassisk" teori model. Derfor vil Michael Lipsky's teori om Street Level Bureaucrats, være den bærende del for analysen, da den kan benyttes som et direkte teoretisk værktøj på det som sker i praksis, når det omhandler den digitale transformation. Lipsky's teori skal altså forstås som et værktøj til at eksemplificere de ellers abstrakte tanker fra paradigmerne i praksis.

## **Max Weber og Old Public Administration (OPA)**

*I følgende afsnit redegøres der for Old Public administration, samt hvordan den parlamentariske styringskæde er en væsentlig del at tænke bureaukrati på.*

Old Public Administration var den fremherskende tilgang til offentlig administration i store dele af det 20. århundrede, og tager udgangspunkt i Max Webers bureaukratimodel. Bureaukratimodellen er baseret på to principper om hierarki og meritokrati. Den blev oprindeligt indført som en del af omfattende bureaukratiske reformer i Storbritannien og Preussen i slutningen af det 19. århundrede for at overvinde patrimoniale administrationssystemer, hvor protektion og favorisering dominerede regeringsbeslutninger og offentlige udnævnelser (Robinson, 2015).

Max Webers videnskabelige bidrag er i høj grad forbundet med de spørgsmål, der var dominerende i den intellektuelle samt politiske scene i Tyskland i hans samtid. Et af Webers mest kendte begreber er det bureaukratiske forvaltningsstab eller bureaukratiet. Den bureaukratiske model har været en afgørende faktor i udviklingen af moderne stater. Den bredte sig særligt i de moderne vestlige samfund, hvor både den statslige administration, politiske partier, det kapitalistiske foretagende og interesseorganisationer anvender den bureaukratiske organisationsform. Max Weber argumenterede for, at det demokratiets udbredelse med nødvendighed vil skabe en øget bureaukratisering i statsforvaltningen. Ifølge Weber er det nødvendigt da forvaltningen i et direkte demokrati ikke er i stand til at løse centrale problemer med forudsigelighed, et kompliceret regelsystem samt ligebehandling af borgerne. En øget demokratisering af staten bevirker således også en øget bureaukratisering, da de politiske partier derudover mere udvikles til bureaukratiske organisationer (Månson, 2013).

Webers organisationsmodel tager udgangspunkt i at det moderne samfund er præget af målrationalitet, hvorimod det tidligere samfund inden demokratiet i høj grad var præget af faste strukturer som slægt og tradition. Weber bygger målrationalitet ind i den bureaukratiske organisation ved at klarlægge en række idealtypiske krav herunder:

1. Beslutninger skal træffes på grundlag af generelle regler.
2. Embedsmænd skal rekrutteres på baggrund af faglige kvalifikationer.
3. Embedsmænd er ansat i livslang karriere.
- 4.

Organisationen er hierarkisk, således at alle ansatte har én overordnet.

5. Der skal være en klar og entydig arbejdsdeling i organisationen.
6. Embedsmændene er partipolitisk neutrale.

I den bureaukratiske organisation vedtager politikerne lovgivning, som administreres af neutrale embedsmænd. Derved understøtter bureaukratiet legal autoritet eller målrationalitet og er derfor velegnet i det direkte demokratiske system. Bureaukratiet skal omsætte den politisk fastsatte lovgivning til beslutninger, som har gyldighed for borgerne i samfundet. Der skal derfor af bureaukratiet ikke tilføjes ekstra elementer til de politiske beslutninger (Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2017)

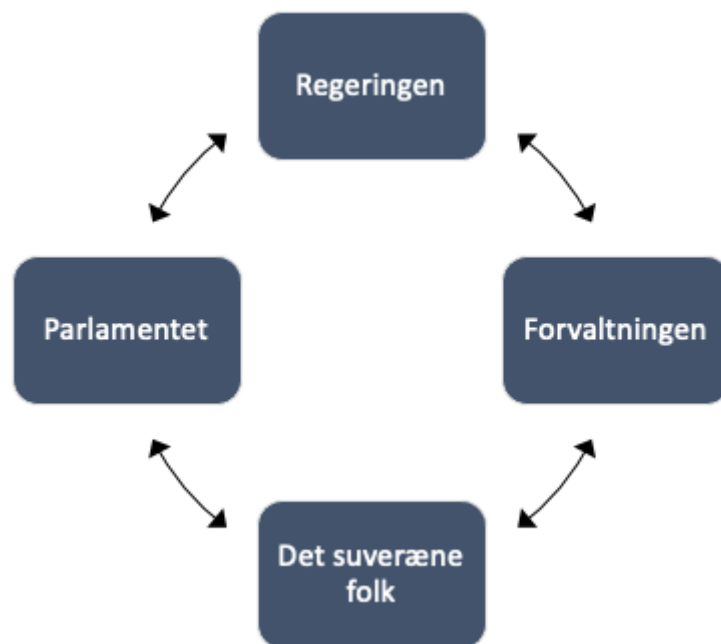
Den bureaukratiske organisationsform er stadig fremherskende i den offentlige sektor i dag, og det traditionelle bureaukрати er karakteriseret ved at forvaltningen træffer samt implementerer politiske beslutninger udelukkende på baggrund af den lovgivning og de direktiver som er foretaget politisk af politikerne. Derfor kan staten siges at være ansvarlig



for både udformningen og implementeringen af den politisk fastsatte lovgivning (Agger & Löfgren, 2013).

I Webers bureaukratiske organisationsmodel kan det således siges at logikken er dobbelt. Teorien sikrer både implementeringen af politisk formulerede mål samt sikrer at myndighedsudøvelsen i form af embedsværket, der står for implementeringen, besidder en stærk retlig legitimering (Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2017).

Johan P. Olsen (1978) har opstillet en tilsvarende idealtypisk model for et parlamentarisk demokrati, der viderefører Webers hovedtræk, samt tilføjer led til det, han kalder den parlamentariske styringskæde (Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2017).



### *Model 2*

Udgangspunktet i den parlamentariske styringskæde er det suveræne folk, som gennem det frie valg udpeger repræsentanter. Derudover udtrykker de meninger i den offentlige opinion samt de danner organisationer med samme meninger om bestemte problemstillinger. Folket vælger således det andet element parlamentet, den lovgivende magt, der fastlægger lovgivningen og bevilger penge, der skal implementere den og sikrer de procedurer, som skal kontrollere regeringens arbejde. Det tredje element er regeringen, den udøvende magt, der leder forvaltningen. Den forbereder også beslutninger for den lovgivende forsamling og implementerer beslutningerne. Det fjerde og sidste element er forvaltningen, som er det administrative apparat. I forvaltningen er ministrene øverste led og har ansvaret for

implementeringen af love. Arbejdsformen er bureaukratisk og forvaltningen udøver sin virksomhed politisk neutralt i overensstemmelse med Weber (Bogason, 2009). I mellem forvaltningen og folket bygger relationerne på statsmagts monopol ved retten til at bruge tvang. I forhold til det suveræne folk er forvaltningen begrænset af legalitetsprincippet, hvilket vil sige at indgreb over for borgerne skal have hjemmel i en lov. I Olsens oprindelige model var der relationen udelukkende envejs i mellem forvaltning og folket, da folket var passive modtagere af forvaltningens beslutninger og ydelser. I nyere tid anerkender man derimod at borgere i et omfang selv kan have en aktiv rolle vedrørende eksempelvis brugerbestyrelser eller frit valg mellem ydelser (Christensen, Christiansen, & Ibsen, 2017). Den parlamentariske styringskæde er en fortolkningsramme for hele det politiske systems funktionsmåde. Styringskæden er således et analytisk udgangspunkt og den empiriske virkelighed fungerer ikke så præcist (Bogason, 2009).

### **Anvendelsen af Old Public Administration i projektet**

I projektet anvender vi OPA i diskussionen, hvor der her lægges vægt på de grundlæggende bureaukratiske grundprincipper. I diskussionen vil styrker og svagheder i de forskellige styringsparadigmer blive belyst med udgangspunkt i analysen. Her bruges OPA således som et modspil til NPM og DEG-strukturerne. Der vil i høj grad blive lagt vægt på OPA's legitimitetsgrundlag og borgersyn, da det står i stor kontrast til NPM og DEG's.

### **New Public Management**

*I følgende afsnit redegøres der for Christopher Hoods definition af New Public Management, samt hvordan styringsparadigmet har haft indflydelse på den offentlige sektor. Derudover indeholder afsnittet en operationalisering af styringsparadigmet, således at det fremgår hvordan de centrale begreber er blevet gjort målbare for analysen.*

#### **Hvad er New Public Management?**

I 1990'erne begyndte Professor i offentlig administration og offentlig policy, Christopher Hood, for første gang at benytte betegnelsen "New Public Management", herefter kaldet NPM. Han navngav denne styreform efter at have iagttaget flere nye reformtiltag i den offentlige sektor verden over, som skulle udvikle og forbedre den offentlige sektor. Det resulterede i, at regeringer og offentlige forvaltninger i store dele af verden, begyndte at lave NPM-inspirerede reformer i den offentlige sektor. NPM-tilhængere mente ikke som sådan, at der var noget i vejen med den offentlige sektor, men at den manglede en mere

konkurrencebaseret tilgang. Flere har gennem tiden forsøgt at opridse grundelementerne i New Public Management, men i dette projekt, vil Christopher Hoods definition og teori herom benyttes, fordi han var den første som navngav styringsparadigmet og nedskrev strukturerne heri (Torfing & Triantafillou, 2017). Der har sidenhen været meget diskussion om, hvorvidt NPM-modellen er en teoretisk styringsmodel, værktøjskasse til den offentlige sektor, diskurs eller reformbølge. Desuden har der også været stor diskussion om, hvorvidt det er markedet eller ledelsen der er et centralt omdrejningspunkt i NPM-forståelsen (Agger & Löfgren, 2013).

Christopher Hood skitserer NPM-modellen gennem syv doktriner, som han mener, er afgørende elementer for etableringen af en NPM-model i den offentlige sektor.

Doktrin	Beskrivelse
1. Professionel <i>"hands on"</i> ledelse (accountability)	Aktiv og synlig ledelse og skarpere kontrol af organisationerne. Accountability forstås her som en klar organisationsstruktur, hvori alle i organisationen ved, hvem der er ansvarlig for hvilket område, således der ikke opstår tvivl om ansvarsområder samt magtfordeling.
2. Eksplicite styring- og performancemål	Den offentlige sektor skal skarpt definere mål, milepæle og succesindikatorer. Desuden skal målene især defineres på baggrund af kvantitativt opstillede indikatorer, når det gælder offentlige services.
3. Øget fokus på output-kontrol	Den offentlige sektor skal have et skarpere fokus på ressourcefordelingen internt i organisationerne. Desuden skal der være fokus på belønning af medarbejderne ved indfrielse af performancemål. Dermed kommer et øget pres på resultater frem for processer.
4. Organisatorisk decentralisering i den offentlige sektor	Den offentlige sektor skal decentraliseres mere ved at oprette flere organisatoriske enheder. Disse enheder skal i højere grad samarbejde på tværs omkring produktion af services.
5. Øget konkurrence i den offentlige sektor	Konkurrencen i den offentlige sektor skal øges ved i højere grad at gøre brug af tidsbegrænsede kontrakter og offentlige udbudsprocedure, som skal være med til at skabe lavere omkostninger og skarpere definerede normer i den offentlige sektor.
6. Implementering af ledelsesredskaber fra den private sektor	En i højere grad benyttelse af ledelsesværktøjer fra den private sektor. Herunder større fleksibilitet til at hyre og belønne medarbejdere samt en benyttelse af PR-strategier.
7. Fokus på ressource disciplin- og besparelser.	Et fokus på at skære i de direkte omkostninger og en øget arbejdsdisciplin. Den offentlige sektor skal i højere grad modsætte sig fagforeningskrav og desuden begrænse overenskomsterne for erhvervslivet. Dette skal i sidste ende bidrage til en større kontrol af ressourcerne hvori der skal "gøres mere for mindre".

Model 3, tager udgangspunkt i Hood (1991)

En anden måde at forstå NPM-tankegangen er ved at forstå de fire overordnede grundelementer.

Det første grundelement i NPM, er anvendelsen af konkurrencebaseret markedsmodeller i både levering og produktion af offentlige services. Den konkurrencebaserede tilgang til levering og produktion af offentlige services, skal ske gennem en kombination af en strategisk privatisering samt udlicitering af offentlige services. Formålet med en mere konkurrencebaseret tilgang, er at skabe bedre og billigere services, fordi konkurrencen om både kunder og opgaver bliver øget (Torfing & Triantafillou, 2017).

Det andet grundelement i NPM-modellen, er dets *accountability* hvori der er et øget fokus på strategisk ledelse i den offentlige sektor. For at dette kan lade sig gøre, skal den offentlige sektor gøre mere brug af styrings- og ledelsesredskaber inspireret af den private sektor. I praksis betyder det blandt andet et større fokus på mål- og rammestyring, kontraktstyring, præstationsmålinger, benchmark og m.m. i den offentlige sektor. Derudover skal offentlige ledere træde mere i karakter, så de netop kan lede tættere på i deres eget område. Lederne skal desuden benytte pisk, gulerod og prædiker til lede medarbejderne, så opgaveløsningen i den offentlige sektor bliver mere effektiv. Desuden vil en etablering af specialiserede forvaltningsenheder bidrage til en mere effektiv opgaveløsning (Torfing & Triantafillou, 2017).

Det tredje grundelement handler om organisering i den offentlige sektor. Heraf er fokus på etablering af styring mellem øverste og nederste ledelsesniveauer, men desuden også etablering af styring mellem offentlige bestillere og private udfører, hvoraf formålet er at skabe en fleksibel styring i selve frontlinjen. På den måde vil kompleksiteten elimineres og resultatstyringen fremmes. Desuden er en anden del af NPM's *accountability*, måden hvorpå der skal ske en skarp opdeling mellem politikere og administrationen. Ifølge NPM, skal politikerne holdes helt ude af den administrative detailstyring. Dermed skal politikerne kun være ansvarlig for den overordnede politiske styring, som skal bidrage til en øget mål- og rammestyring (Torfing & Triantafillou, 2017).

Det fjerde grundelement i NPM-modellen handler om måden at se og italesætte borgerne på. Her ses borgeren som en kunde og de fagprofessionelle som servicemedarbejdere i den offentlige sektor (Torfing & Triantafillou, 2017).

I sidste ende argumenteres der for en intens måling af den offentlige sektors ressourceforbrug (input legitimitet) og præstationer (output-legitimitet) skal være med til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, fordi der i højere grad er fokus på resultater, som i sidste ende afføder dygtigere og mere kompetente offentlige ledere og skarpere budgetter. Succeskriteriet for output-legitimiteten i NPM-modellen er, at det er brugerne og borgernes tilfredshed der skal være i fokus, og ikke udviklingen samt gennemførelsen af offentlige planer (Torfing & Triantafillou, 2017).

Selvom alle fire grundprincipper kan virke usammenhængende, er der tiltænkt en klar indre sammenhæng mellem dem. Hovedformålet med en etablering af NPM-model i den offentlige sektor handler nemlig om at skabe bedre konkurrence mellem den offentlige og private sektor. For at dette kan lade sig gøre, skal en professionalisering af offentlige ledere i højere grad prioriteres, så de kan sikre, at den offentlige sektor rent faktisk skaber konkurrence på markedet. Dette understøttes af forskellige former for tiltag i den offentlige sektor (Torfing & Triantafillou, 2017).

### **Hvordan har New Public Management påvirket den offentlige sektor?**

Følgende afsnit tager udgangspunkt Torfing og Triantafillou (2017).

Som før nævnt, begyndte NPM op igennem 90'erne, stille og roligt at blive implementeret som reformtiltag i den offentlige sektor verden over. I takt med at NPM blev implementeret i praksis, har kritikken af styringsformen også ladet sig høre fra sig de senere år. Kritikken voksede nemlig både blandt internationale forskere og i den offentlige sektor. Hvorefter der blev stillede store spørgsmålstejn bag hovedprincipperne i NPM-doktrinen.

Første kritik lød på hovedprincippet ved at udlicitere offentlige services for at opnå større økonomiske gevinster. Her erfarede man, at det i stedet ofte skete på bekostning af kvaliteten. Forskning har desuden vist, at gevinsterne ved udlicitering ofte har varieret meget fra område til område, og der generelt har været større effekt på det tekniske område, fordi opgaverne her har været mere simple end f.eks. på det sociale område, hvorefter opgaverne her er mere komplekse og derfor mindre målbare. NPM har altså svært ved at indfri sine forventninger om større gevinster ved udlicitering af opgaver, idet forskning viser, at de økonomiske gevinster over tid er aftagende.

Som et centralt element i at fremme den strategiske ledelse i den offentlige sektor, har været brugen af resultatbaseret styring i den offentlige sektor. Analyseinstituttet KORA har

foretaget en undersøgelse som viser, at omfattende brug af resultatstyring og præstationsmålinger ofte fejler fordi, det er svært at måle på det man ønsker at måle på. Det resulterer i, at medarbejderne i stedet bruger tid på at løse nemme og mindre vigtige opgaver for at øge produktiviteten. NPM-tilhængere taler i stedet om, at fokus i fremtiden skal være på en såkaldt ”joined-up government”, hvori private og offentlige aktører samarbejder nærmere omkring opgaverne.

Et centralt problem for både den øgede konkurrence samt resultatmåling i den offentlige sektor, har været, at der er sket en såkaldt ”post-bureaukratisering”, idet det i stedet har ført til endnu mere kontrol og bureaukratiske regler.

Også ved de institutionelle og organisatoriske reformtiltag i den offentlige sektor, har NPM i stedet været med til at underminere sammenhængen mellem top og bund, kommunikationen på tværs i organisationerne samt skabe en generel mistillidskultur.

NPM’s forestilling om at se borgeren som en kunde har også i praksis mødt stor kritik, og er blevet en dyr omgang for den offentlige sektor, fordi borgerne heri i stedet vænnes til at sætte større krav, være mere kræsne og ikke opfatte sig selv som en del af løsningen.

Endvidere har tankegangen om at adskille politikerne fra den centrale administration også mødt stor kritik. Politikerne har i stedet oplevet at NPM-metoden har resulteret i en stor afstand til ledelsen, medarbejderne og borgerne, som skaber et tomrum for dem og svækker deres nødvendige input for at kunne bidrage med løsninger til udvikling af politiske resultater.

Christopher Hood (1991) har tilmed nedfældet nogle konkrete kritikpunkter af NPM-modellen.

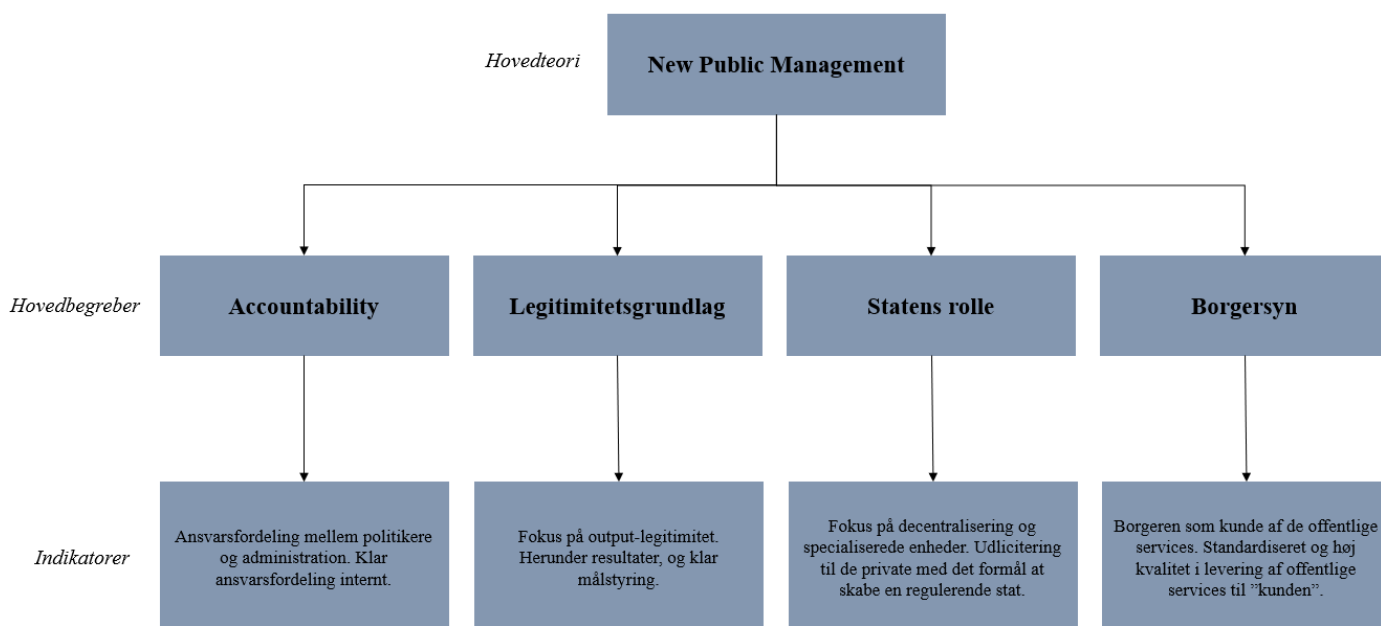
1. Han beskriver det første kritikpunkt i NPM, med H.C. Andersens eventyr om ”kejserens nye klæder”. NPM er gået i mode. Og det er blevet ”in” at implementere modellen i den offentlige sektor, fordi alle andre gør det. NPM ser godt og fint ud udefra, men er fyldt med fejl og mangler indefra.
2. NPM har i stedet skadet den offentlige sektor, ved at gøre den ineffektiv i sin måde at levere lavere omkostninger pr. enkelt services, fordi der er opstået endnu mere

bureaukrati idet det har skabt en masse kontrolforanstaltninger og afrapportering, som har været med til at eliminere og ødelægge centrale kompetencer hos sagsbehandlerne.

3. Forsøget på at skabe en ”billigere og bedre offentlig sektor for alle”, har fejlet ifølge Hood. I stedet har NPM været mere tilbøjelig til at fremme karriere interesser for elitegruppen, også kaldet ”new managerlists”, som dækker under bl.a. topledelse og konsulenter i den offentlige sektor. Dette har været med til at fjerne fokus fra borgerne og frontlinjemedarbejderne.

4. Hoods har med NPM forsøgt at skabe et ”public management for all seasons”. Dog lyder en alvorlig kritik på, at de administrative værdier har haft forskellige følgevirkninger for de fundamentale aspekter i det administrative design, som har været gået ud over andet end blot en ”ændring af indstillingerne” i systemet (Hood, 1991)

## Operationalisering af New Public Management



### Model 4

Som det kan ses i ovenstående model, vil de fire overordnede makroniveauer i NPM benyttes som teoretiske værktøjer til undersøgelsen, hvori fokus vil være på at undersøge hvor der i de



forskellige cases optræder disse strukturer og tilgange ud fra de fire ovenstående hovedbegreber. Desuden vil hovedbegreberne benyttes til at undersøge hvor i den digitale transformation, de forskellige NPM-strukturer er tydelige.

Som det første hovedbegreb – *accountability* vil der undersøges i de udvalgte cases, hvordan ansvarligheden mellem politikerne og administration er fordelt. I NPM ses *accountability* som en adskillelse mellem administration og politikere.

Det andet hovedbegreb er statens rolle. I de udvalgte cases vil undersøges, hvordan den offentlige sektor opererer, og desuden hvor meget decentraliseringen af opgaver med mere, der er til de enkelte enheder. Desuden vil der også undersøges, om der i de forskellige cases er tendens til mere udlicitering af opgaver til de private, for netop at skabe konkurrence.

I tredje hovedbegreb – legitimitetsgrundlag, vil der være fokus på at finde ud af, hvordan output legitimitet og målet om effektivisering spiller en rolle i de udvalgte cases.

Det sidste hovedbegreb som undersøges, vil være borgersynet i casene, altså om det fremgår af dem, at der er en mere kunde-baseret tilgang, som er en bærende del i hvordan NPM anskuer borgersynet.

## **Digital-Era Governance**

*I følgende afsnit redegøres der for Patrick Dunleavy og Helen Margetts definition af Digital-Era Governance, samt den kritik som styringsparadigmet har mødt. Derudover indeholder afsnittet en operationalisering af styringsparadigmet, således at det fremgår hvordan de centrale begreber er blevet gjort målbare for analysen.*

Digital-Era Governance (DEG) er et nyere og tidssvarende styringsparadigme, der kredser om, hvordan digitale løsninger og muligheder markant transformerer offentlig styring. Det identificerer, hvordan digitalisering forandrer den offentlige sektors apparatur, og hvordan teknologiske muligheder benyttes til at opnå resultater i den offentlige sektor. DEG plæderer for, at digitalisering ikke kun er et ekstra led i den offentlige sektors ligning, men at den opererer som kardinalpunkt for den offentlige sektors digitale transformation. Den offentlige sektor vil dermed forandre sig på samme måde, som andre dele af samfundet; eksempelvis set i private virksomheder og i det sociale liv, herunder detailbranchen, massemedier, sociale medier etc. (Torfing et al., 2020).

DEG blev introduceret som styringsparadigme af politologerne Patrick Dunleavy og Helen Margetts med hovedværket *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government* (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006a) og med den medfølgende forskningsartikel *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance* (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006b). Ovenstående refererer til den første bølge af DEG, der fokuserer på den stigende betydning af digitalisering af offentlige tjenester samt på den dynamiske reform af forandringer, der udløses i takt med den omfattende digitalisering. I 2013 reviderer Dunleavy og Margetts DEG i forskningsartiklen *The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web*, hvilket åbner op for den anden bølge af DEG. Den empiriske baggrund for DEG er dermed den accelererende teknologiske udvikling, som verden har oplevet de seneste årtier, hvilket E-government/Digital forvaltning og it-styring i staten blandt andet er eksempler på (Torfing et al., 2020).

### **Første bølge af Digital-Era Governance**

Begrebsdannelsen af DEG var som allerede nævnt en todelt proces. I den første bølge identificerer Dunleavy og Margetts tre makro-hovedelementer af DEG på baggrund af deres omfattende studier af digitalisering af offentlig forvaltning i syv lande: Reintegration, Behov-baseret holisme og digitalisering/digital transformation (Dunleavy et al., 2006a; Dunleavy et al., 2006b).

Dunleavy et al. (2006b) fremhæver, hvordan en række af landene efter år 2000 bevæger sig væk fra styringsparadigmet New Public Management (NPM), da fordelene ved opsplitning af offentlige organisationer og allokering, såsom øget konkurrence og incitament ikke blev realiseret. I stedet peger de eksempelvis på problematikker som øget administrativ kompleksitet, som følge af den vertikale silotankegang eller vanskeligheder med at koordinere samlet servicelevering på tværs af uafhængige organisationer med forskellige incitamentsstrukturer (Fishenden & Thompson, 2012). Som et delvist svar på NPM's fejl i takt med fremkomsten af nye teknologier konceptualiseres DEG: *"The label highlights the central role that IT and information system changes now play in a wide-ranging series of alterations to how public services are organized as business processes and delivered to citizens or customers."* (Dunleavy et al., 2006b, s. 468).

De tre hovedelementer præsenteres i afsnittene nedenfor. Hovedelementerne tilskrives tallet 1 som udtryk for første bølge af DEG (DEG1), og samme systematik gælder i afsnittene om anden bølge af DEG (DEG2).

**Reintegration (1)** indebærer, at den offentlige sektors driftsform vil blive reintegreret gennem digitale løsninger efter flere år med NPM's organisatoriske fragmentering af adskillige forvaltningsområder og dermed blive en mere sammenhængende offentlig sektor igen:

*"The key opportunities for exploiting digital-era technology opportunities lie in putting back together many of the elements that NPM separated out into discrete corporate hierarchies, offloading onto citizens and other civil society actors the burden of integrating public services into usable packages."* (Dunleavy et al., 2006b, s. 480).

Man kan derfor sige, at reintegration opererer med en mere *joined-up governance* tilgang ved at være en måde at skabe nye centrale statslige processer på, der eksempelvis vil gøre det muligt at foretage arbejdet en enkelt gang i stedet for mange gange. Herudover kan fælles tjenester benyttes til at drive NPM's organisatoriske hierarkier ud (Margetts & Dunleavy, 2013; Fishenden & Thompson, 2012). Det er dog vigtigt at understrege, at reintegrationstilgangen ikke er en gentagelse af de klassiske centraliseringsfaser af (de)centraliseringsprocesser i den offentlige forvaltning. Reintegration repræsenterer mere en antitetisk og sammenfattende reaktion på NPM-tesen (Dunleavy et al., 2006b).

**Behov-baseret holisme (1)** betyder, at grundet digitaliseringen, med eksempelvis tilgængeligt og genfindeligt data, er det i højere grad blevet muligt at skræddersy offentlig service til at opfylde den individuelle borgers behov (Torfing et al., 2020). Dette hovedelement i DEG søger at forenkle og ændre forholdet mellem de offentlige institutioner og borgerne. Heri indebærer det, at løsninger og services målrettes borgerne ud fra et kundeperspektiv. Dette understreger også udviklingen af en mere agil og fleksibel offentlig sektor, som kan reagere i realtid på problemer, ændringer og udfordringer i det sociale miljø inden de eskaleres (Dunleavy et al., 2006b; Torfing et al., 2020).

**Digitalisering/Digital transformation (1)** betegner den offentlige sektors tilpasning til fuldstændig at omfavne og implementere teknologiske løsninger i kernen af den offentlige sektors forretningsmodel, hvor end dette er muligt. Dermed få digital understøttelse af alle

processer med ambitionen om blandt andet at digitalisere interaktioner med borgere og virksomheder (Torfing et al., 2020). Dunleavy et al. (2006b) beskriver, at for at kunne opnå den fulde produktivitetstgevinst af IT, så kræver det en mere fundamental udnyttelse af de muligheder, der kommer til overfladen i omstillingsprocessen til fuld digital drift. I stedet for at elektroniske kanaler ses som et supplement til de administrative processer, så optages de til at være en fuldblyrdet del af organisationen: "...they become genuinely transformative, moving toward a situation where the agency 'becomes its Web site'" (Dunleavy et al., 2006b, s. 480). I forlængelse heraf kan man sige, at Dunleavy og Margetts påstand om, at digitaliseringen helt fundamentalt vil forandre den offentlige sektors apparatur og fremgangsmåder bebudede den omtalte *disruption* i samfundet (Torfing et al., 2020).

### **Anden bølge af Digital-Era Governance**

Da første bølge af DEG blev lanceret, var sociale medier og big data ikke udviklet i lige så høj grad, som de blev i de efterfølgende år. Derfor var DEG nødsaget til at blive revideret på baggrund af de nyeste digitale strømninger og forandringer i digitaliseringen af offentlige ydelser (Torfing et al., 2020, s. 91). Ifølge Margetts & Dunleavy (2013) er disse forandringer et udtryk for et sporskifte fra NPM, idet digitalisering ikke sameksisterer med NPM's grundidéer eller har nogen særlig betydning inden for styringsparadigmet. Selvom de argumenterer for, at NPM er gået i stå, anerkender de, at elementer fra NPM stadig implementeres (Margetts & Dunleavy, 2013).

Den anden bølge baserer sig på en opdatering af makro-hovedelementerne fra første bølge: *Reintegration* med de organisatoriske og budgetmæssige faktorer internt i statsapparatet, *holisme* med borger- og kundeorienterede faktorer i offentlige tjenester samt *digitalisering/Digital transformation* med indflydelse fra den samfundsmæssige og kulturelle inkorporering af teknologiske komponenter (Margetts & Dunleavy, 2013).

***Reintegration* (2)** fokuserer på brugen af big data i realtid, forstået som indsamling, opbevaring og fortolkning af store mængder data, gennem etablering af gigantiske data warehouses og på load-shedding, hvor staten udliciterer udviklingen og drift af offentlige ICT-systemer (Information Communication Technology) til store private ICT-virksomheder. Et dansk eksempel på load-shedding er Udbetaling Danmark, som er en privat enhed på kontrakt med den danske stat, der behandler alle sociale ydelser for hele landet fremfor at være delt ud på de 98 kommuner som førhen (Torfing et al., 2020). Reintegration handler

derfor også om besparelser, da staten sparer penge og ressourcer ved at reintegrere decentrale forvaltninger. Ifølge Margetts & Dunleavy (2013) er den mest kritiske trend ved reintegration bevægelsen mod 'Intelligent centre/devolved delivery', som er en form for data-pooling på tværs af regeringsniveauer, der kun ses i Skandinavien. Intelligent centre/devolved delivery omfatter, at data om relevante brugere indsamles og analyseres for at kunne skræddersy ydelsen til det forvaltningsorgan, som leverer den (Margetts & Dunleavy, 2013).

I anden bølge af DEG følger *holismen* (2) en 'invest to save'-forståelse, hvor der investeres i nuet for at få udbytte senere hen. Holismen handler om at omorganisere offentlige serviceydelser omkring borgerens behov og omfatter såkaldte "one-stop"-serviceydelser understøttet af data warehouses. Herudover flyttes forenklede offentlige serviceydelser online, som eksempelvis velfærdssystemer (Margetts & Dunleavy, 2013; Fishenden & Thompson, 2012). Omorganiseringen koster penge i nuet, men uagtet den lange implementeringsfase, kan der spares på længere sigt. Derfor plæderer Margetts & Dunleavy (2013) for, at disse holistiske omorganiseringer er svære at realisere i tider med pres for økonomiske nedskæringer. Ifølge Margetts & Dunleavy (2013) vil holismen i fremtiden formodentligt involvere udviklingen af det de kalder 'social web'-processer indenfor den offentlige sektor, som kan forstås som et form for socialt styringsnetværk: "*...with new organizational forms exploiting the capacity of the Internet and mobile access to 'organize without organizations' and new forms of 'co-production' and even 'co-creation' of government services.*" (Margetts & Dunleavy, 2013).

**Digitalisering/Digital Transformation** (2) i anden bølge bygger på samme grundlag som hovedelementet under samme navn fra første bølge; digitalisering af den offentlige sektors processer. Margetts & Dunleavy (2013) beskriver, at komponenter vedrørende digital transformation fra første bølge af DEG fortsætter med at udvikle sig hurtigt, eksempelvis med online kanalstrategier, hvor tjenesteydelser antages at blive leveret som standard automatiserede processer, omfattende dataopbevaring og frigivelse af offentlig information til genanvendelse (Open book government) eller 'zero touch'-applikationer og disintermediation (Afskaffelse af mellemmand) via digital transformation for nedskæringer i offentlige udgifter og administrative omkostninger etc. (Margetts & Dunleavy, 2013; Fishenden & Thompson, 2012).

## **Kritik af Digital-Era Governance**

Indflydelsen af DEG har igangsat mange debatter, og et særligt fokus omhandler bagsiden af digitalisering. Heri ulmer frygten for tab af privatlivets fred, multinationale techgiganters dominans og truslen om cyberangreb. Eksempelvis med Edward Snowdens afsløring af USA's efterretningstjeneste National Security Agency's overvågningsteknikker; den frie udveksling af digital information mellem alle slags aktører i samfundet førte ikke kun til et informationsrigt samfund, men gjorde det også muligt for statslige agenturer inden for national sikkerhed at se på store mængder detaljerede data og følsomme oplysninger om borgerne, hvilket dermed undergravede borgerrettigheden til privatlivets fred (Torfing et al., 2020).

En anden diskussion vedrører uenigheden mellem forskere tilhørende andre styringsparadigmer, om hvorvidt DEG er et selvstændigt styringsparadigme. DEG-kritikere anerkender den voksende betydning af digitaliseringen, men de har tendens til at se fænomenet som blot et aspekt af de nuværende reformer af den offentlige sektor, hvorimod DEG ser digitaliseringen som den bærende kraft heraf. Mange forskere på feltet om offentlig forvaltning ser ud til at være mere fokuseret på NPM's spredning, fordele og problemer fremfor digitalisering. De har ikke fuldt ud omfavnet DEG's forskningsdagsorden, men dette kan ændre sig i takt med at den empiriske udvikling indenfor digitalisering bliver mere gennemtrængende i samfundet (Torfing et al., 2020).

## **Opsamling og Digital-Era Governance i vores projekt**

Ovenfor blev styringsparadigmet DEG redegjort for. Styringsparadigmet kan opfattes som et modsvar til NPM og belyser, hvordan digitalisering transformerer den offentlige sektors apparatur, og hvordan teknologiske løsninger benyttes til at opnå resultater i den offentlige sektor. Med politologerne Patrick Dunleavy og Helen Margetts i spidsen identificeres tre makro-hovedelementer af DEG, som revideres over to bølger grundet den accelererende digitale udvikling og dets betydning for offentlige tjenester: Den første bølge med *reintegration (1)* af den offentlige sektors driftsform gennem digitale løsninger. *Behov-baseret holisme (1)*, hvor digitaliseringen muliggør skræddersyet offentlig service til borgerne. *Digitalisering/digital transformation (1)*, der betegner den offentlige sektors tilpasning til at få digital understøttelse af alle processer. Dernæst anden bølge, hvor big data og load-shedding kommer i højsædet; *reintegration (2)* af decentrale forvaltninger gennem digitale løsninger med besparelser som udbytte. *Holismens (2)* 'invest to save'-forståelse med

omorganisering af offentlige serviceydelser omkring borgerens behov. *Digitalisering/digital transformation (2)* og den fortsættende hastige digitale udvikling med eksempelvis *disintermediation*, som udfald med en gevinst i form af besparelser på administrative omkostninger.

Disse makro-hovedelementer udgør DEG som styringsparadigme, og de skal benyttes til at identificere, hvilke former for DEG-strukturer, der gør sig gældende i den Digitale Transformation af den offentlige sektor. Selvom de tre hovedelementerne er konkretiseret over to bølger, benyttes de som samlede begreber i relief til den overordnede case Digital Transformation og til de fire strategisk udvalgte cases fra 2020's signaturprojekter. Makro-hovedelementerne skal nemlig ikke forstås som adskilte begrebsapparater i de to bølger, men som DEG's sammenhængende sæt af normer og forestillinger for den offentlige sektors organisering og styring, der er blevet udbygget i anden bølge på baggrund af den digitale udvikling. Hertil skal makro-hovedelementerne reintegration, behov-baseret holisme og digitalisering/digital transformation også anvendes til at belyse et eventuelt sammenstød i sameksistensen af DEG og NPM med udgangspunkt i den offentlige forvaltning benyttelse af kunstig intelligens praktiseret i de udvalgte signaturprojekter.

## **Lipsky - Street level bureaucrats**

*I følgende afsnit vil redegøres for politologen Michael Lipsky's teori om Street level bureaucrats, samt en operationalisering af hvordan teorien vil blive brugt i projektet. Afslutningsvist vil der ligeledes blive belyst, hvilke begrænsninger teorien har.*

Street level bureaucrats (fremover SLB) er et begreb, som dækker over adskillige faggrupper indenfor den offentlige sektor. De er karakteriseret ved at være nederst i styringshierarkiet og være de medarbejder, som har direkte kontakt med borgerne (Lipsky, 2010). Det er for eksempel SLB'er der står for afgørelser i sager vedrørende borgerens mulighed for at modtage offentlige serviceydelser. Dette kan tage form af lærere, politifolk, sygeplejersker, socialrådgivere eller andre sagsbehandlere. SLB arbejder under et krydspres i forhold til efterspørgslen på ydelserne og de ressourcer der er til rådighed. Krydspreset bliver tydeligt for SLB, når deres afgørelser og skøn har stor betydning for den anden part i sagen. Deres afgørelse kan have stor påvirkning på, hvordan livssituationen for borgeren ser ud efter

(Lipsky, 2010). Den offentlige sektor har mål, som omhandler effektivisering af SLB's arbejde, hvilket NPM (New Public Management) har haft til formål at intensivere.

Dette leder videre til uddybelse af krydspreset, som er teoretisk fundamentalt, da det påvirker adfærden og forvaltningens udførelse. I takt med de øgede udgifter til den offentlige sektor og indførelsen af NPM, hvor effektivisering og resultatmåling har været det primære styringsredskab, er efterspørgslen på service også steget. Der opstår risiko for uoverensstemmelser, mellem øget effektivisering og stigende efterspørgsel. Dette kommer til udtryk ved SLB's tiltagende arbejdsstryk, hvor der er en forventning om at løse samme mængde eller flere opgaver for den samme mængde ressourcer (Lipsky, 2010).

SLB's høje arbejdspris betyder, at den tid der er til at behandle individuelle sager bliver minimeret. Med NPM resultatmåling bliver det sværere at vise at SLB øger effektiviteten, da de opgaver, de skal løse, trækker på en høj grad af kvalitative data og skøn. Dette kan påvirke kvaliteten af de afgørelser, undervisning eller lignende opgaveløsninger (Lipsky, 2010). SLB kan i nogle situationer udvikle coping strategier, hvilket er måder at opfylde de faglig og professionelle forventninger, samtidig med at være hurtig og effektiv. Disse strategier er ikke optimale for forvaltningsvirksomheden, da de typisk har til hensigt lette arbejdspresset ved at øge produktiviteten uden at bevare kvaliteten (Lipsky, 2010). Coping strategies illustrerer betydningen af de divergerende mål, der kan være mellem leder og SLB, dog bliver det sjældent sanktioneret, selvom det går imod det hierarkiske styringsprincip. Lederne kan forsøge at minimere graden af coping strategier, ved at sænke arbejdspresset på SLB. Dette viser sig sjældent at have en mærkbar effekt for SLB, da små justeringer ikke gør den store forskel for den enkelte medarbejder (Lipsky, 2010).

### **SLB ansvar**

Det fokus, der er fra lederens side om at minimere udgifter og kontrollere at de ressourcer, der er i organisationen, bliver brugt effektivt, kan lede til forøget arbejdspris for SLB. Dette udmønter sig typisk ved at holde antallet af medarbejder nede og øge deres produktivitet (Lipsky, 2010).

Der er nogle grundlæggende faktorer, som skal være gældende før organisationen kan sanktionere og tilskynde SLB til at efterleve den organisatoriske vision. Lederne skal have klare mål for, hvad medarbejderne skal udrette. Det skal være muligt at kunne prioritere mellem sager og identificere konflikter og overlap mellem sager. Ledelsen skal kunne måle,

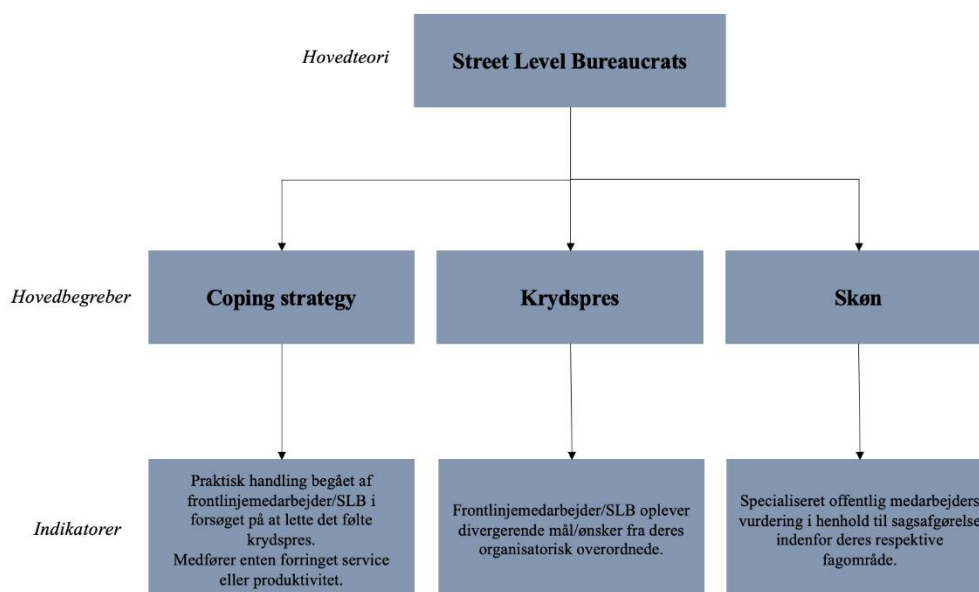


hvordan SLB udfører deres arbejde og hvad kvaliteten er på det. Dette leder videre til, at det skal være muligt at sammenligne medarbejdere med hinanden, for at kunne finde en standard for arbejdsindsatsen. Der skal være sanktionerende og tilskyndende værktøjer, som skal have en stærkere påvirkning end andre incitamenter der er florerer (Lipsky, 2010).

Disse faktorer er tilstedeværende i mange bureaukratiske organisationer, men de kan have en negativ effekt, når det kommer til SLB. Dette kan forekomme, hvis SLB er under et stort pres og arbejdsmiljøet ikke er hensigtsmæssigt. Dette kan føre til en forringelse af kvaliteten på servicen af den offentlige sektor, når styringen bliver bygget op omkring de førnævnte faktorer. SLB'er påvirker direkte andre menneskers muligheder i samfundet, hvor skønshandlingen ikke kan omsættes direkte til resultatmålinger (Lipsky, 2010). SLB vil blive nødt til at respondere i forhold til borgerens situation og lave en individuel vurdering af behov og ret. Dette bliver forsøgt minimeret via ledelsens styring i form af procedurer og regler mv.

Den hierarkiske ledelse styrer imod højere produktivitet, da serviceydelserne ikke kan minimeres mere end til et minimumspunkt. Det er narrativet indenfor NPM, om at målbaseret styring er med til at effektivisere og ikke forøger omkostningerne væsentligt. Der er forskellige måder SLB'erne kan forøge produktiviteten. Dette kan blandt andet gøres ved at serviceproduktiviteten bliver på det samme niveau, men omkostningerne falder. Det kan også ske ved at service produktiviteten stiger, men omkostningerne forbliver på samme niveau. Den sidste måde er hvor begge parametre stiger (Lipsky, 2010). Der opstår et paradoks mellem kvantitet og kvalitet, hvilket leder videre til bureau-shaping hvor lederne grundet presset på deres budgetrammer, vil forsøge at bevare deres budgetramme eller forøge den, da kan imødekomme SLB's incitamenter. Det forøgede fokus på målbare faktorer, har gjort omkostninger og produktionsmængden de primære mål, da kvalitet er stort set umuligt at måle nøjagtigt (Lipsky, 2010).

## Operationalisering af SLB-teorien i forhold til signaturprojekter



### Model 5

Street level bureaucrats teorien skal i samspil med NPM og DEG, gøre det muligt at se kritisk på indførelsen af prædiktive algoritmer i det offentlige. Dette vil gøres igennem de udvalgte signaturprojekter, hvor problematikkerne vil blive belyst via de teoretiske valg. Der vil specielt blive lagt fokus på hvilke intentioner, der er med projekterne, men især hvordan de intentioner kan få nogle negative virkninger på SLB. Der vil krydspres, coping strategi og skøn hos SLB, blive nogle centrale begreber. De skal bruges til at belyse de strukturelle udfordringer ved serviceproduktion, omkostninger og kvalitet, hvor det vil blive sat ind i den kontekst af NPM og DEG.

Teorien vil blive brugt til at danne teoriramme for, hvordan målstyringsrationalet kan ende i konflikt med kvalitativ sagsbehandling med en høj grad af skøn. Ydermere vil der blive stillet kritisk på, om NPM og SLB kan stemme overens, hvis der er divergerende mål fra hver part i organisationen.

## **Begrænsninger ved brug af teorien**

Michael Lipskys teori har nogle begrænsninger i forhold til, i hvilket omfang det kan anvendes. Der er store udfordringer ved anvendelsen af teorien på makrostrukturelle problemstillinger, hvis det ikke bliver understøttet af anden teori. Teorien har en stærk forklaringsgrad i forhold til implementeringskæder i hierarkiske organisationer. Dette sætter også visse begrænsning i forhold til forklaringsgraden af styringssystemer af organisationerne.

## **Metodeafsnit**

*I følgende kapitel vil der blive redegjort for projektets metode herunder dokumentstudie og casestudie, samt hvordan det vil blive benyttet i projektets. Derudover vil der blive argumenteret for hvordan projektet vil opnå kvalitetskriterierne for videnskabelig kvalitet. Ydermere vil projektets analysestrategi blive præsenteret, som indeholder de metodiske og teoretiske overvejelser.*

## **Videnskabelig kvalitet**

*Følgende afsnit indeholder argumentationen for hvordan projektet vil opnå en høj grad af videnskabelig kvalitet.*

Et afgørende element i undersøgelsen er at sikre dets videnskabelig kvalitet. Der vil således gennem projektet blevet stræbt efter at opfylde de kvalitetskriterier, som sikrer den videnskabelige kvalitet. De kvalitetskriterier som der er tale om, er validitet, reliabilitet og gennemsigtighed. I projektet skal man forholde sig til hvorvidt der undersøges det, som man har sat sig for. Dette er projektets reliabilitet. Derudover er der validitet, som henviser til nøjagtigheden af projektets resultater. Ydermere skal der igennem projektet reflekteres over gennemsigtigheden. Gennemsigtigheden i projektet skal bestå i at læseren til enhver tid kan se, hvorledes projektets resultater er kommet til samt hvordan projektet i sin helhed er udført (Kristensen & Hussein, 2019).

For at kunne tage stilling til reliabiliteten i projektet skal vi først og fremmest vurdere forholdet mellem problemstilling, de indsamlede data og konklusionen. På den måde kan vi svare på om projektet rent faktisk har målt det vores problemformulering lagde op til. For

kunne opnå en høj validitet i projektet skal vi således kigge på de værktøjer, som bruges til at opnå resultaterne. I dette projekter drejer det sig i høj grad om den valgte teori. I projektet har teori udvælgelsen derfor været et fremtrædende element. Den udvalgte teori har skulle være i overensstemmelse med det videnskabsteoretiske afsæt i projektet. Derudover har en operationalisering af teorien været nødvendig for at gøre den målbar. Operationalisering er derfor afgørende for projektet kan opnå en høj validitet, da processen gør det muligt at overføre det konkrete vi ønsker at undersøge til en konkret måleenhed (Adcock & Collier, 2001).

For at opnå en høj grad af reliabilitet i projektet er der blevet en foretaget en systematisk litteratursøgning for at finde de dokumenter, som har den relevante viden til at belyse de udvalgte cases. Se afsnit om litteratursøgning. En del af dette er at være kildekritisk, for at garantere, at dokumenterne giver den mest præcise beskrivelse af virkeligheden. På den måde sikrer vi os at den empiri er nøje udvalgt med henblik på at den er pålidelig.

Gennemsigtigheden i projektet er ligeledes et kriterium, der vil blive bestræbt opnået. En del af dette er tage læseren i hånden gennem projektet, for at vise hvordan projektet udformer sig. Dette gøres ved brug af metatekst. Derudover skal en operationaliseringen af den udvalgte teori, ligeledes vise hvordan vi bruger, samt hvorfor vi gør det.

## **Dokumentstudier**

*I det følgende afsnit vil der blive redegjort for hvordan dokumentanalyse bruges i projektet.*

Projektet er et kvalitativt projekt, hvor dokumentanalyse benyttes som metode til at analysere empirien. I analysen kombineres teori og empiri, så der opstår ny viden. Det centrale i analysen er at reducere og systematisere den udvalgte empiri. Analysen er således kernen i projektet (Jensen & Kvist, 2019).

På baggrund af de udvalgte cases har vi indsamlet en mængde empiri, hvilket analysen vil tage udgangspunkt i. Udvælgelseskriterierne og en litteratursøgningsstrategi vil blive præsenteret senere i projektet. Dokumenterne bruges i dette projekt som et medium, som giver adgang til en beskrivelse af den virkelighed, som dokumenterne henviser til.

Dokumenternes formål som medium er således at de skal bruges som et spejl af virkeligheden. Dokumenterne i analysen kan siges at skulle fungere som et neutralt medium,

og deres skriftlige indhold skal derfor give en præcis beskrivelse af virkeligheden (Triantafillou, 2019).

Udvælgelsen af de benyttede dokumenter i projektet tager som nævnt udgangspunkt i de fire udvalgte cases. For hvert case er der således udvalgt en række dokumenter, som er den primære empiri i case analysen. Dokumenterne skal derfor give indsigt i hvilke politologiske problematikker samt udfordringer, der kan analyseres i de udvalgte cases.

I arbejdet med dokumenterne er det vigtigt, at der reflekteres over dokumenternes objektivitet. Dele af dokumenterne kan være skrevet i en politisk kontekst, og for at sikre gennemsigtigheden skal dette tydeliggøres.

Ydermere før arbejdet med dokumenterne vil der i udvælgelsesprocessen af dem fokuseres på en validering af dokumenternes autenticitet, samt systematisk litteratursøgningsstrategi.

Dataanalysen er derfor allerede startet under indsamlingen af dokumenter.

## **Casestudier**

*Følgende afsnit indeholder en forklaring på hvordan vi vil anvende casestudie i projektet samt en argumentation for casestudiet videnskabelig relevans.*

Casestudiet er en metode, hvor der arbejdes med få cases og der fokuseres på at nå en dybere viden om disse udvalgte cases. Der udvælges få strategiske cases ud fra nogle hensigtsmæssige kriterier, hvor der tydeligt bliver argumenteret for, hvorfor disse cases er centrale for videns frembringelsen. Denne arbejdsform har foretaget en kritik af casestudiet, fordi den viden der skabes, er kontekstafhængig og derfor ikke er brugbar på et generelt plan (Flyvbjerg, 2010).

De centrale elementer i et casestudies videnskabelige relevans, er caseudvælgelse, strategisk udvælgelse og erkendelsesinteresse. Caseudvælgelsen er inden for kvantitative metoder typisk en tilfældig udvælgelsesform, for at minimere bias i stikprøven. I et casestudie skal casene være strategisk udvalgt efter formålet, for at kunne belyse fænomenet med en høj detaljegråd. Der er flere strategier for udvælgelsen, det kan være en informationsorienteret,

hvor der er en forventning om informationsværdien i forhold til fænomenet. Der kan også vælges ekstreme/atypiske cases, hvor målet er at belyse en ekstrem udgave af fænomenet, hvilket kan være en katastrofalt eller succesfuldt tilfælde. Kritiske cases bruges for at illustrere en case, hvor man kan udlede en generel viden på baggrund af en logisk fremgangsmåde. Hvis det skete i denne case, så må det også ske i de andre tilfælde. Den sidste case form er den paradigmatisk, hvor casen har til formål at udvikle et mønster eller metafor i casens kontekst (Flyvbjerg, 2010).

### **Casestudiets videnskabelige relevans**

Der er et positivistisk eller kritisk rationalistisk udgangspunkt for kritikken, da der er en forståelse af viden skal være kontekstafhængigt for at være validt. Dette modbeviser Bent Flyvbjerg, hvilket vi henholder os til i vores undersøgelse. Flyvbjerg argumenterer for, at kontekstafhængig viden er godt, hvis vedkommende der skal lære noget, er på et begyndende niveau. Det er med andre ord en grundforståelse af et vidensområde, men for at opnå ekspertviden må dybden og konteksten blive tilføjet. Dette er elementært for menneskets læring, der er en klar sammenhæng mellem personlig erfaring omkring et givent fænomen og ens vidensniveau (Flyvbjerg, 2010). Indenfor samfundsvidenskaben er det tvivlsomt, hvorvidt der eksisterer egentlig kontekstafhængig viden og om det kan opnås.

Ydermere vil de fundamentale kvalitetskriterier for videnskab også skulle blive belyst. Det kan være gavnligt for undersøgelsens validitet at udvælge få cases, da deres validitet er høj. Det vil sige at de få cases har en stærk forklaringsgrad i forhold til det fænomen de formes i. Reliabilitet kan sikres ved en struktureret og strategisk udvælgelse af cases. Dette er kritisk for undersøgelsens reliabilitet, fordi en tilfældig stikprøve vil ikke kunne forklare en høj grad af reliabilitet, da gennemsigtheden af undersøgelsen ville være mangelfuld. Der vil være et forklaringsproblem. Der er ofte en forventning om generaliserbar viden, når der sker vidensfrembringelse. Dette afhænger af undersøgelsesområdet og forskerens formål med undersøgelsen. Casestudier kan producere generaliserbar viden, hvis det metodiske arbejde blive udført korrekt. Det kræver en velovervejet og strategisk caseudvælgelse, hvor generaliserbarheden bliver mulig indenfor kontekstuel ramme eller kan skaleres op til et mere generelt plan. Dette begrundes ved at den viden der frembringes kan bruges til at belyse mønstre eller tendens der kan ses i den samlede population, fordi casens forklaringsgrad er solid og høj qua udvælgelsesprocessen (Flyvbjerg, 2010).

## **Casestudiets anvendelse i projektet**

I projektet er casene udvalgt med afsæt i Flyvbjergs udvælgelsesstrategier, hvilket har resulteret i valget af fire cases: København, Frederiksberg, Esbjerg og Aalborg Kommune. Argumentet for valget af disse fire cases har taget udgangspunkt, hvor betydningsfuldt sagsbehandlerens skøn er på disse områder. De fire cases er dækket ind under social- eller beskæftigelsesområdet. De er strategisk udvalgt som kritiske cases, fordi projektet videnskabsteoretiske afsæt er kritisk teoretisk funderet, hvori undersøgelsen er abduktiv og forforståelsen heri udvikles løbende gennem empiri og teori (Flyvbjerg, 2010). Denne type udvælgelse gør det muligt at generalisere, idet projektet løbende ønsker at bekræfte forforståelsen som tager afsæt i den normative tilgang.

Casene kan kategoriseres som kritiske med Lipskys teori som forståelsesramme, der kan konkretisere og specificere krydspres for SLB. Der kan via denne konkretisering belyses, hvordan algoritmer og normskalering har betydning for arbejdsprocessen i de førnævnte sektorer.

Det er normskaleringen som kan danne udgangspunkt for en kritik af legitimationen af den offentlige sektors ageren. Dette skal ses i forhold til de paradigmer, der danner den overordnede ramme for den offentlige sektors selvforståelse. Dette vil lede videre til en diskussion af legitimiteten af den offentlige sektors brug af kunstig intelligens, hvor casene vil have konkretiseret problemstillingen, samt give mulighed for en generalisering af de strukturelle strukturer som opstår i signaturprojekterne (Flyvbjerg, 2010).

## **Litteratursøgningsstrategi**

*Dette afsnit indeholder projektets litteratursøgningsstrategi, som giver en beskrivelse af hvordan vi har fundet den empiri, der benyttes i projektet, samt en argumentation for hvorfor empirien er blevet udvalgt.*

I dette projekt er der blevet udarbejdet en litteratursøgningsstrategi. Strategiens formål er at præsentere både den empiri- og teori litteratur som vil blive brugt i projektets analyse. Litteratursøgningen bidrager altså både til projektets gennemsigtighed, som igen højner projektets generelle kvalitet (Kristensen & Hussain, 2019).

## **Teori Litteratur**

I forbindelse med kildeindsamling i henhold til projektets teoretiske grundlag, såkaldt sekundære kilder, har specielt søgeteknikken kædesøgning været central. Ud fra referencer fra diverse pensumlitteratur indenfor styringsparadigmer, har vi, via IBSS, REX og Google Scholar fremsøgt litteratur, som ville kunne udvide vores teoretiske fundament (Kristensen & Hussain, 2019). Dette har både bidraget til vores generelle forståelse for de mest 'oppe i tiden' tendenser indenfor styringsparadigme-feltet, men også specialiseret vores viden indenfor især DEG- og NPM-styringsparadigmet (Andersen et. al, 2018).

I fremsøgningen af relevant litteratur har vi også gjort brug af boolske operatører. Specielt and/og og citationstegn er hyppigt blevet brugt til at målrette litteratursøgningen og herved fremfinde de mest relevante kilder i forhold til vores problemstilling. I de udstræk at den relevante fremfundne litteratur har været i form af peer reviewed forskningsartikler, har vi tilmed forholdt os kritisk overfor forfatterens ophav og dennes eventuelle bias (Andersen et. al, 2018). Dette kritiske baggrundstjek har været især været relevant i udsøgningen af faglitteratur omhandlende styringsparadigmeteorier. Dette skyldes, at forfattere har en tendens til at tilgodese et givent paradigme overfor andre og derigennem skabe en vis form for usaglig bias.

## **Empiri**

Offentlige forvaltningskilder udgør majoriteten af projektets primære kilder. Fremsøgningen af disse forvaltningskilder har været en dynamisk proces, som har fulgt vores generelle forforståelse. Ved dette skal forstås, at valget af empiri er blevet foretaget i takt med, at vores viden har udvidet sig og vores problemstilling taget form (Kristensen & Hussain, 2019). Fremsøgningen af disse offentlige forvaltningskilder er typisk sket gennem kædesøgning. Kædesøgningen er blevet foretaget gennem introducerende faglitteratur, hvor vi via referencer herigennem er blevet præsenteret for Digitaliseringsstyrelsens signaturprojekter og tilhørende rapporter. Regeringens generelle strategi for det offentliges digitale udvikling "Digital transformation", formålsbeskrivelsen af signaturprojekterne og digitaliseringsstyrelsens temperaturmålinger af disse udgør projektets empiri. Til forskel fra teorilitteraturen, har vi ikke samme kritiske blik på disse kilder, da hele pointen med projektet er at belyse hvordan disse kilder repræsenterer et bestemt syn på verden og herved blot ved deres blotte eksistens er genstand for interessant analyse (Triantafillou, 2019). Hvor overvejelserne omkring kildernes autenticitet, troværdighed, repræsentativitet har ikke fyldt



meget, har kildernes betydning i forhold til den opstillede problemstilling været vital (Triantafillou, 2019).

## Analysestrategi

*Følgende afsnit er projektets analysestrategi. Her argumenteres der for projektets analytiske, teoretiske og metodiske overvejelser. Dette skal give en forståelse for hvordan projektet vil besvare problemformulering.*

### **Analyse af digital transformation**

Denne analysedel vil tage udgangspunkt i den offentlige sektors tilgang til den digitale transformation. Først vil NPM-strukturer identificeres, og derefter DEG-strukturer gennem empiri fra henholdsvis to strategirapporter. I denne del af analysen lægges vægt på en analyse af strukturerne bag den digitale transformation.

### **Analyse af de fire udvalgte cases**

Denne analysedel vil være en mere dybdegående analyse af de fire udvalgte cases. Gennem hver case vil der blive eksemplificeret de NPM- og DEG-strukturer der gør sig gældende. Derefter vil der i hver case foretages en dybdegående analyse af hvordan krydspresset udspiller sig i praksis, gennem SLB-teorien.

### **Diskussion af vedfærdsstat vs. retsstat**

Sidste del af vil diskutere paradigmernes styrker og svagheder i relation til henholdsvis velfærd og retsstat. Desuden vil styringsparadigmet OPA inddrages som et diskuterende analyseelement til at diskutere, hvordan dette paradigme anskuer legitimitetsgrundlaget og borgersynet anderledes end NPM og DEG.

*Model 6*

For at besvare problemformuleringen og tilhørende arbejdsspørgsmål, vil analysen blive inddelt i tre store dele, som fremgår i ovenstående model. Første analysedel vil benytte fællesoffentlig digitaliseringsstrategi som udkom i 2016 og tager afsæt i en digitaliseringsstrategi som skal implementeres fra 2016 til 2020. Denne danner grundlag for signaturprojekterne. Dernæst vil der benyttes den nyeste digitaliseringsstrategi som udkom i maj 2022, og skal implementeres fra 2022 til 2026. I begge rapporter identificeres de strukturerer fra NPM og DEG, som gør sig gældende.

I anden analysedel foretages en dybdegående analyse af casestudierne. Der vil forinden være case beskrivelser af hver case, hvor det første arbejdsspørgsmål vil blive besvaret. Der vil desuden blive sat et udgangspunkt for den videre analyse. Analysen vil blive udarbejdet, ved at hver case vil blive belyst via forskellige paradigmatisk optikker, hvor paradigmernes indflydelse vil blive eksemplificeret. For at belyse hvordan de forskellige NPM og DEG-strukturer spiller ind i hver case, vil desuden også belyses hvori der er sameksistens mellem dem og sammenstød. Dernæst vil Michael Lipskys Street level bureaucrats teori blive anvendt til at belyse de problematikker, der kan opstå i implementering af algoritmer i et multiparadigmatisk system. Dette vil være en nærgående analyse af hvordan det udspiller sig i praksis.

Til sidst vil foretages en diskuterende analysedel, hvori NPM og DEG's styrker og svagheder vil diskuteres, i forhold til velfærds og retsstatens grundprincipper. Til dette vil der blandt andet lægges vægt på det som allerede er belyst gennem analysen, men desuden også en rapport udarbejdet af Menneskerettighedskonventionen som supplerende empiri. Det sidste element i diskussionen vil omhandle OPA's bureaukratiske grundprincipper i kontrast til NPM og DEG's.

### **Analytiske overvejelser**

Analysen vil være stærkt præget af en abduktiv og såvel normativ tilgang. Der vil være en induktiv tilgang i først del, da der vil blive redegjort via dokumentstudier for det overordnede fænomen, digital transformation, og dernæst de fire cases. Dette vil danne grundlag for den videre analyse, hvor vi vil have en primær deduktiv tilgang, da det er teoriapparatet der bliver afgørende for den analytiske udfoldelse. Analysen vil være styret af vores forforståelse og de resultater der frembringes gennem analysen. Dette vil komme til udtryk, i takt med den teoretiske anvendelse på empirien, hvor der til sidst vil være en sammenfatning af resultaternes betydning ud fra vores videnskabelige standpunkt.

## **Teoretiske og metodiske overvejelser**

De teoretiske overvejelser har taget udgangspunkt i en teoretisk rammer, hvorpå problemstilling kan blive konkretiseret og belyst, således problemformulering kan besvares. Valget af NPM, DEG og OPA, har baseret sig på at skabe en afgrænsning af undersøgelsens objektet. Paradigmerne skal derfor fungere som forskellige optikker på problemstillingen, hvor vi derfra kan snævre analysen yderligere ind til konkrete konfliktpunkter. Dette vil Lipsky kunne muliggøre via SLB-teorien, hvor krystalliseringspunkterne for krydspres bliver tydelige.

Dette bliver understøttet af dokumentstudier og casestudier, da de gør at analysens dybde øges og vi dermed kan komme tæt på kerne af den afgrænsede problemstilling. Der har også været vurdering af de videnskabelige kvalitetskriterier og de metodiske valg, specielt har generalisering været et klart omdrejningspunkt. Dette har vi fundet muligt via Flyvbjergs casestudie artikel, hvor casestudiets mulighed for generalisering bliver underbygget.

## **Redegørelse**

*I følgende kapitel vil der blive redegjort for projektets overordnet case, som er Digital Transformation. Derudover vil kapitlet indeholde casebeskrivelser for de udvalgte signaturprojekter.*

## **Digital Transformation**

Siden 2001 har stat, kommuner og regioner samarbejdet om digitalisering af den offentlige sektor. Samarbejdet tager udgangspunkt i fællesoffentlige digitaliseringsstrategier, som er flerårige aftaler, der omhandler den offentlige digitalisering i Danmarks retning. Samarbejdet og strategien skulle således danne fundamentet for det fremtidige fællesoffentlige arbejde med digitaliseringen af Danmark (Regeringen et. al., 2016). I rapporten fra 2016 bliver der derudover fastslået at nye it-investeringer altid skal bygge på solide beslutningsgrundlag samt at der kan være grundlæggende udfordringer med opgavevaretagelsen, da en teknologiske udvikling er voldsom. Der vil derfor opstå nye muligheder og behov, som ikke vil på daværende tidspunkt kunne forudsiges.

I 2018 indgik den daværende regering en bred aftale, som der skulle rydde op i det offentlige bureaukrati, så der kunne frigøres tid og ressourcer til en borgernær service. Den politiske

aftale om digitaliseringsklar lovgivning, skal fjerne unødvendige og komplekse regler og sikre, at nye regler er lette at forstå og omsætte til sikre og brugervenlige digitale løsninger. Den nye lovgivning skulle skabe grundlaget for en mere tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning. Lovgivning skal understøtte, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgerne og bidrager den enkeltes retssikkerhed (Regeringen, 2018).

Aftalen er et led i det, som kaldes en digital transformation af den offentlige sektor. Der har til hensigt at immigrere ny teknologi, enkel lovgivning, retssikkerhed og dataetik ind i den offentlige sektor. Ifølge digitaliseringsstyrelsen er digitalisering og udnyttelse af digitale muligheder en central forudsætning for vækst, velstand og effektiv offentlig service (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Digital transformation).

I marts 2021 nedsatte den socialdemokratiske regering et digitaliseringspartnerskab. Formålet med digitaliseringspartnerskabet er at det skal være med til at bringe viden om, hvorledes den digitale omstilling kan udnyttes bedst muligt, og de skal komme med anbefalinger til regeringens strategier hvad angår digitalisering. Partnerskabet består af topledere og eksperter fra dansk erhvervsliv, forskningsverden, civilsamfund og arbejdsmarkedet, KL og Danske Regioner (Finansministeriet, 2021).

Et andet led i den digitale transformation er de såkaldte signaturprojekter. Ved aftalen om regionerne og kommunernes økonomi for 2020 har Regeringen, Danske Regioner og KL etableret en investeringsfond, som skal støtte en testning af ny teknologi i den offentlige sektor. Den teknologi som skal afprøves er anvendelsen af kunstig intelligens. Fra 2020 til 2022 har investeringsfonden således støttet 40 signaturprojekter, som tager udgangspunkt i anvendelsen af kunstig intelligens i den offentlige sektor. Her blev der i alt tildelt 187 millioner kroner, 67 mio. kr. til 15 signaturprojekter i 2020, 60 mio. kr. til 13 signaturprojekter i 2021 og 60 mio. kr. til 12 signaturprojekter i 2022. Signaturprojekternes formål er at anvende kunstig intelligens på klimaområdet, administrationsområdet og velfærdsområderne for at opnå helt konkrete erfaringer. Hensigten ved at anvende kunstig intelligens på disse områder er ifølge Digitaliseringsstyrelsen at det er områder, hvor teknologien har potentiale til at løfte kvaliteten i den offentlige sektor samt kapaciteten af den (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

## Casebeskrivelser af udvalgte signaturprojekter fra 2020

*Dette afsnit indeholder casebeskrivelser af de udvalgte signaturprojekter. Her er der blevet udvalgt fire, der alle tager udgangspunkt i sagsbehandling.*

### **Korrekt og ensartet sagsbehandling ved spørgsmål om sanktionering af ledige borgere (Frederiksberg Kommune)**

I jobcentrene i dag skal sagsbehandlere afgøre beslutninger om sanktioner over for ledige borgere på baggrund af komplicerede regelsæt og mange forskellige datakilder. Dette medfører derfor risiko for uensartet praksis blandt sagsbehandlere, hvilket vil sige, at afgørelsen for, hvornår borgerne skal sanktioneres, ikke altid forekommer på samme vis. Herudover er disse beslutninger også særligt ressourcekrævende for kommunerne (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Ifølge Digitaliseringsstyrelsen (2021) er formålet med signaturprojektet derfor, at *”udvikle et værktøj, der kan understøtte sagsbehandlernes vurdering af, om sanktionering vil få den ønskede effekt eller ej.”* (Digitaliseringsstyrelsen, Kommunernes Landsforening & Danske Regioner, 2021, s. 17). Heri skal en algoritme analysere, hvilke faktorer der har en negativ eller positiv effekt på borgerens sandsynlighed for at blive mere aktiveringsparat. Herudover forventes dette værktøj i form af en algoritme også at sikre højere grad af korrekt og ensartet sagsbehandling ved at skulle udgøre en støtte i vurderingen om, hvorvidt en ledig borgers udeblivelse fra eksempelvis samtale eller aktiveringstilbud skal bevirke sanktionering. I takt med at algoritmen skal fungere som beslutningsstøtte til brug for den faglige medarbejders vurdering, så er der også et økonomisk udbytte i forhold til sparet tid eftersom algoritmen medvirker at sagsbehandleren hurtigere kan få den præcise data og viden for at kunne træffe en afgørelse (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021; Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Frederiksberg Kommune er projektejer og -leder for signaturprojektet. Projektet udløber sig fra starten af 2020 til midt 2022 og modtager 4,7 millioner kroner fra investeringsfonden for nye teknologier og digitale velfærdsløsninger. Projektet tager også højde for de problematikker, som kan følge i anvendelsen af algoritmer som beslutningsstøtte til afgørelser. Herunder på det datamæssige, etiske og juridiske felt, hvilket eksempelvis kan

omhandle bias i datasæt eller hvorvidt algoritmen støder på forklarings- og forståelsesproblemer i mødet med sagsbehandleren og borgeren (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

### **Bedre match mellem ledige borgere og virksomheder (Københavns Kommune)**

På trods af, at virksomheder i stigende grad efterspørger arbejdskraft, er der fortsat mange ledige borgere, der endnu ikke er kommet ind på arbejdsmarkedet. Det kan være svært at matche ledige borgere med det rette job, men for at komme denne problematik til livs benyttede Københavns Kommune sig af machine learning-teknologi til at udvikle en algoritme for at realisere bedre matches (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Ifølge Digitaliseringsstyrelsen (2021) var formålet med signaturprojektet at *”udvikle et værktøj, der kan hjælpe jobkonsulenten med at skabe en mere målrettet jobsøgning og dermed øge effekten af beskæftigelsesindsatsen.”* (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 17). Denne algoritme skulle understøtte sagsbehandlerens vurdering ved at matche de faglige og personlige kompetencer fra den lediges CV med krav fra aktuelle stillingsopslag, og derfra muliggøre at borgeren hurtigere kunne komme i beskæftigelse og få mere vedkommende jobforslag. Hertil ville algoritmen også understøtte sagsbehandleren via alternative jobforslag fra andre brancher, så borgerens horisont blev udvidet. Algoritmen/værktøjet skulle hovedsageligt benyttes af jobkonsulenten i dialog med borgeren om jobsøgning, men på sigt kunne det blive tilgængeligt for borgeren via eksempelvis Jobnet (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021; Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Dette signaturprojekt i Københavns Kommune fik uddelt 2,9 millioner kroner fra investeringsfonden for nye teknologier og digitale velfærdsløsninger og forløb sig fra starten af 2020 til midten af 2021. Sideløbende med signaturprojektet blev etiske spørgsmål vedrørende databehandling, borgeroplevelsen og sagsbehandlerens anvendelse af algoritmen som beslutningsstøtte indsamlet og evalueret. Signaturprojektet var også et middel til at opnå viden og nye perspektiver på fremtidig benyttelse af algoritmer (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

## **Borgere kan få hurtigere visitering af rengøringshjælp med ny teknologi (Esbjerg Kommune)**

Esbjerg kommune er projektejer samt projektleder. Derudover er flere andre kommuner tilknyttet som sparringspartnere eller projektdeltagere. Signaturprojektets formål er at give borgere en hurtigere afklaring af tilkendelse af rengøringshjælp. Derudover er formålet at øge kvaliteten af visitationsprocessen for borgeren samt optimere sagsbehandlingen. Projektet vil frigive flere ressourcer, som derved kan lægges i de komplicerede sager, der kræver ekstra arbejde. Projektet modtager 2,2 mio. kr. fra investeringsfonden for nye teknologier og digitale velfærds løsninger og løber fra primo 2020 til ultimo af 2021 (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Esbjerg Kommune vil etablere en digital løsning, som er baseret på kunstig intelligens. Algoritmen skal støtte sagsbehandlerne i deres beslutninger omkring tildeling af rengøringshjælp, hvilket skal gøre vil gøre at der er behov for færre besøg hos borgerne i de lette sager og flere besøg i de komplicerede sager. Udover den digitale løsning vil projektet ydermere gøre brug af en såkaldt softwarerobot, der automatisk opretter en sag, samt sender et brev vedr. GDPR oplysninger om kommunens databehandling, når en borger henvender sig. Derefter gøres der brug af den algoritmen, som inddeler sagerne i to kategorier, komplicerede og komplicerede sager.

Algoritmen er således det, som kan betegnes som et beslutningsstøtteværktøj for sagsbehandleren, når de skal beslutte hvorvidt den enkelte borgere skal bevilliges rengøringshjælp. Algoritmen tager udgangspunkt i data om bl.a. boligforhold, samler og borgerens tilstand (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Et andet element i projektet er man vil rette er fokus på tidligt at inddrage og anvende borgerne og fagpersonernes viden. I dette projekt vil man måle effekten af brugen af den digitale løsning ved, at undersøge om borgerne oplever en øget kvalitet i visitationsprocessen, hvilket der gøre gennem tilbagevendende tilfredshedsundersøgelser (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

## **Intelligent rehabilitering og målrettet tilbud til borgere (Aalborg Kommune)**

Aalborg Kommune er projektejer på signaturprojektet og gået sammen med Aarhus Universitet, DigiRehab, Syddjurs Kommune og Viborg Kommune om et projekt, som skal anvende kunstig intelligens som beslutningsstøtteværktøj til sagsbehandling af rehabiliteringsforløb målrettet ældre borgere. Projektet modtager 4,1 mio. kr. fra investeringsfonden for nye teknologier og digitale velfærdsløsninger, og projektet løber fra primo 2020 til ultimo 2021 (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Signaturprojektet omhandler rehabilitering af borgere i Aalborg Kommune. Her vil man anvende kunstig intelligens til at målrette en bestemt træning, der på bedst mulig måde vil rehabilitere samt forebygge fysiske skader hos borgerne. Anvendelsen vil således gøre at borgerne med størst sandsynlighed for tilbudt en træning de får mest ud af. Derudover skal anvendelsen af kunstig intelligens i projektet opspore de borgere, som har en høj risiko for at falde. På den måde kan man foretage en forebyggende indsats, der vil kunne reducere antallet af fald (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Projektet tager udgangspunkt i en algoritme udviklet i et samarbejde mellem Aalborg Kommune og Aarhus Universitet. Algoritmen er baseret på et tidligere projekt hvor man brugte data om bevilgede hjælpemidler. Signaturprojektet skal således bruge samt bygge videre på de tidligere erfaringer og fortsætte udviklingen af algoritmen. Ydermere skal løsningen idriftsættes i tre andre kommuner. Teknologien fungerer ved at sammenligne data fra faktiske træningsforløb med bevillinger af hjælpemidler. Derved kan algoritmen skabe et billede af hvilke borgere, som vil have den største afkast af træning. Sagsbehandlere og visitatorer får derfor oplysninger, der kan bruges som input til den faglige vurdering. Derfor kan man bedre tilrettelægge træningen, så den er målrettet den enkelte borgers behov. Et led i projektet er at man vil foretage juridiske og etiske vurderinger vedrørende borgere, som kan forventes at have den største gavn af den rehabilitering samt hvordan det påvirker kommunens praksis og borgerne (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

## **Analyse**

*Følgende kapitel er projektets analyse. Analysen vil først tage udgangspunkt i den overordnede case Digital Transformation. Dernæst vil der være en analyse af de fire*



*udvalgte signaturprojekter. Afslutningsvis lægger analysen op til en diskussion af de forskellige styringsparadigmer.*

## **Den overordnede case ‘Digital Transformation’**

*Dette afsnit omhandler Digital Transformation. Første del af afsnittet tager udgangspunkt i NPM og anden del tager udgangspunkt i DEG. Til sidst i afsnittet bliver styringsparadigmernes sammenstød og sameksistens belyst sammen med en delkonklusion.*

### **NPM i den overordnede case “Digital Transformation”**

I 2020 anvendte 33 procent af myndighederne kunstig intelligens, og i 2021 forventede 21 procent at tage disse teknologier i brug. Det overordnede formål med dette har været at effektivisere den offentlige sektor så meget som muligt (Andersen, 2021). Regeringen, KL og Danske Regioner udkom i 2016 med en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi gældende fra 2016 til 2020. Formålet med at skabe en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi var dels at forbedre de offentlige services til borgerne, men også at effektivisere den offentlige sektor mest muligt (Regeringen et. al., 2016).

Det fremgår således i strategi-rapportens formålsbeskrivelse:

*”Traditionen for fællesoffentligt strategisk arbejde med digitalisering er, at myndighederne fortsat stræber efter tættere offentligt samarbejde om at levere god, effektiv og sammenhængende service til borgere og virksomheder.”* (Regeringen et. al., 2016, s. 12).

Som det blev beskrevet tidligere i projektet, har NPM-paradigmet domineret den offentlige sektor gennem mange år. Når det gælder den digitale transformation, kan der ligeledes argumenteres for, at NPM stadig er med til at skabe strukturen for, hvordan digitaliseringsstrategier skal implementeres i praksis. Kernen i hele NPM-paradigmet er nemlig at effektivisere den offentlige sektor mest muligt, med henblik på at opnå økonomiske gevinster.

Et af elementerne i NPM er også, hvordan borgeren i højere grad skal opfattes som en kunde af de offentlige services. Dette fremgår også som en central del af digitaliseringsstrategien, idet strategien har til formål at skulle levere gode og sammenhængende services til borgerne (Regeringen et. al., 2016).

Et eksempel på dette fremgår således i rapporten:

*”Den offentlige sektor skal være mere gennemskuelig. Borgere og virksomheder skal derfor have lettere adgang til at se, hvilke data om dem selv, en myndighed har. Og brugerne skal have større indsigt i deres sager, ansøgninger, data og relationer med offentlige myndigheder.”* (Regeringen et. al., 2016, s. 22).

Her ses altså et eksempel på, hvordan den offentlige sektor ønsker at gøre sig mere transparent for borgerne. Heri kan også ses et eksempel på NPM's kunderelaterede borgersyn. Et af kritikpunkterne i NPM-paradigmet er dets borgersyn, fordi det er kunderelateret, hvor borgerne som kunder af de offentlige services derfor kan stille langt større krav til den offentlige sektor, hvilket vil kræve flere ressourcer og øget omkostninger. Formålet med NPM er nemlig at frigive ressourcer og i højere grad effektivisere processer og den offentlige sektor med dens indeværende ressourcer. En kombination af høj transparens for borgeren og en effektiv ressource disciplineret offentlig sektor kan dermed ud fra et NPM-paradigme argumenteres, for at være to modstridende elementer, som i praksis ikke begge kan opfyldes på samme tid, hvis kritikken af NPM tages i betragtning.

Et andet væsentligt element i NPM, som også fremgår af Christopher Hoods 2. doktrin, er udarbejdelse af eksplicite styrings- og performancemål, når der arbejdes internt i den offentlige sektor. Dette indebærer, at den offentlige sektor i høj grad skal definere mål, milepæle og succeskriterier. I strategi-rapporten fremgår et afsnit, hvori der beskrives hvordan fremdrift, styring og løbende tilpasning skal være centrale elementer for implementering af strategien (Regeringen et. al., 2016). I NPM's 2. doktrin fremgår, at disse styrings- og performancemål skal opstilles ud fra kvantitative indikatorer. Denne struktur er at finde i rapportens tilgang til implementering af strategien, hvori det beskrives således:

*”Nye it-investeringer skal altid bygge på solide beslutningsgrundlag, herunder en veldokumenteret business case.”* (Regeringen et. al., 2016, s. 59). Formålet med at lave en business case er oftest, at lave en systematiseret beregning af cost/benefit i forhold til den enkelte case. Den vil dermed ofte indeholde en klarlægning af økonomiske gevinster vs. omkostninger (Schneider, 2019). Dette er et eksempel på en NPM-struktur i den offentlige sektor, når der arbejdes med digital transformation, fordi det bygger på beregninger af, hvordan den offentlige sektor kan få mest ud af den kapacitet den har – både når det gælder økonomiske gevinster og ressource maksimering.

Desuden er der blevet nedsat en specifik såkaldt ”portefølje-gruppe”, der har til formål at sikre koordineringen internt i den offentlige sektor, så det sikres, at strategiimplementeringen får den rette støtte for at komme i mål med de ambitiøse målsætninger (Regeringen et. al., 2016). En af de større kritikpunkter af NPM har blandt andet været brugen af resultatstyring, fordi det oftest i praksis har haft en modsatvirkende effekt. Effekten heraf har været, at der i stedet er sket det der kaldes en post-bureaukratisering, som betyder, at der i stedet bliver endnu flere bureaukratiske regler og kontrol ved brug af resultat- og performancestyring. Dermed vil det skabe mere forhindring for strategiimplementeringen og den digitale transformation frem for fremdrift og effektivisering grundet en post-bureaukratisering.

Et vigtigt element er formålet med klar ansvarsfordeling i strategirapporten, for at sikre sig en tydelig resultatstyring og ansvarsfordeling for effektivt at indfri målsætningen. Dog nævnes også, at der løbende skal revurderes nye muligheder og justeres på indsatser samt processerne. Dette stemmer ikke overens med NPM-strukturen, der ellers er tydelig i strategirapporten, hvori man nedsætter grupper til at sikre sig resultater og målindfrielse. Det kan anfægtes, hvorvidt disse to tilgange kan sameksistere, og om den offentlige sektor overhovedet kan justere og retænke nye muligheder undervejs, så længe en NPM-struktur i form af mål- og resultatstyring, er den dominerende struktur bag den digitale transformation.

NPM’s 4. doktrin omhandler en decentraliseret offentlig sektor, hvori de decentrale enheder skal have et tæt tværfagligt samarbejde og en stærk kommunikation mellem hinanden. I målet om fremdrift af strategien fremgår således:

*”Realisering af strategien handler både om at udvikle nye it-løsninger og om at sikre en mere konsekvent og systematisk udbredelse af de fælles løsninger. Det stiller store krav til en stærk decentral implementeringskapacitet, men også en centralt fokuseret koordinationsindsats.”* (Regeringen et al., 2016, s. 59).

Her ses også et eksempel på en NPM dominerende struktur, idet der stilles krav til en decentral implementering af løsningerne, hvori det kræver et stærkt samarbejde på tværs af enhederne, når det gælder produktion og levering af de offentlige digitale services.

Desuden kan tanken fra NPM’s 1. doktrin, hvori der lægges vægt på at den offentlige sektor skal have en stærk accountability. Dette betyder, at ansvarsfordelingen skal være skarpt defineret. Det kræves, at den nedsatte portefølje-gruppe også skal følge op på de decentrale enheders realisering af tværgående mål og milepæle for implementeringen af den digitale

udvikling, således de ansvarlige konstant holdes ved ansvar (Regeringen et. al., 2016). Hele strukturen bag denne opbygning kan argumenteres for stemmer overens med NPM-strukturens accountability, fordi der netop på forhånd er defineret en klar, synlig og tydelig ansvarsfordeling.

På baggrund af den samlede fællesoffentlige digitaliseringsstrategi fra 2016, er som det også tidligere fremgik af projektet, nedsat 40 signaturprojekter. Det kom sig af, at regeringen, KL og Danske Regioner ved økonomiaftalen i 2019 nedsatte en investeringsfond på 200 millioner kroner, som havde til formål at skulle understøtte projekter, der havde til formål at afprøve og udvikle kunstig intelligens til brug i praksis (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021) Et centralt element i NPM's accountability er også ansvarsfordelingen mellem politikerne og administrationen. I selve projektet om digital transformation gennem signaturprojekterne kan der argumenteres for en skarp opdeling mellem politikerne og administrationen, fordi politikerne blot har været en del i at nedsætte midler, men ikke været direkte medaktører i projekterne. Kritikken af denne ansvarsfordeling mellem politikerne og administrationen i NPM har sidenhen været, at politikerne ikke har haft nok indflydelse på processerne, der omhandler borgerne. Desuden har politikerne ved denne ansvarsdeling kommet meget langt fra borgerne, som i deres politiske proces har skabt et tomrum, fordi det har svækket deres nødvendige input fra borgerne.

I maj 2022 udkom regeringen med en ny digitaliseringsstrategi for den offentlige sektor, som skal implementeres frem mod 2026 (Finansministeriet, 2022) Det skal dog pointeres, at denne strategi er kommet efter de nedsatte signaturprojekter, der kan derfor i fremtiden opstå nye strukturer idet den nye strategi skal implementeres. Den nye digitaliseringsstrategi bygger på ni visioner og fem hovedprincipper (Finansministeriet, 2022).

Et af hovedelementerne i NPM er ligeledes at skabe konkurrence mellem den private og offentlige sektor, med det formål at sikre, at de offentlige services bliver af højest kvalitet og med laveste omkostninger. Det første hovedprincip i digitaliseringsstrategien for 2022 lyder således; ” *Det digitale skal være til gavn for alle, skabe vækst og understøtte konkurrenceevne og produktivitet.*” (Finansministeriet, 2022, s. 15). Dette kan påpeges at være en NPM drevet offentlig forvaltning, idet de centrale tematikker i NPM-strukturen bygger på økonomiske gevinster, en konkurrencebaseret offentlig sektor og øget effektivisering. Dog har der som førnævnt, været kritik af alle disse tre punkter, idet man blandt andet har fundet ud af, at visionen om en konkurrencedrevet offentlig sektor har været

på bekostning af kvaliteten. Målet om en mere effektiv offentlig sektor har forårsaget en post-bureaukratisering, fordi det har ført til øgning af kontrol og afrapportering. Dermed kan der argumenteres for, om det nødvendigvis vil skabe en bedre offentlig sektor i målet om digital transformation, hvis dette grundprincip indfries.

Ligesom i digitaliseringsstrategien fra 2016, fremgår også af digitaliseringsstrategien for 2022 i sin 3. vision, at den digitale transformation skal være med til at skabe mere tid til kerneopgaverne i den offentlige sektor. Dette står nedskrevet således; *”Med digitale løsninger, automatisering og bedre udnyttelse af nye teknologier og data kan vi gentænke og effektivisere arbejdsgange og finde nye måder at levere service på.”*(Finansministeriet, 2022, s. 26)

Heri ses igen det centrale i NPM-strukturen, da de nye teknologiske muligheder, er med til at effektivisere hele den offentlige sektor. Et centralt initiativ i den offentlige sektors arbejde med digital transformation, er desuden at igangsætte en 10-årig plan for udvikling af ny teknologi i den offentlige sektor, der har til hovedformål at frigøre flere ressourcer (Finansministeriet, 2022). NPM-strukturen kan igen argumenteres for at være dominerende, da udvikling af nye teknologier vil frigives mere tid til den enkelte medarbejder, således der med samme ressourcer kan ydes mere. Dog hvis man kigger på kritikken af dette element i NPM, er det ikke altid det som sker i praksis, idet post-bureaukratiseringen blot vil tage tid fra medarbejderne.

### **DEG i den overordnede case ‘Digital Transformation**

*Med udgangspunkt i den overordnede case ‘Digital Transformation’, som er beskrevet i casebeskrivelsen og den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi (2016) benyttes DEG’s makro-hovedelementer til at identificere, hvilke DEG-strukturer, der gør sig gældende i den Digitale Transformation af den offentlige sektor. Herefter belyses, hvorvidt DEG-strukturerne reproduceres i regeringens nyeste digitaliseringsstrategi fra d. 5. Maj 2022.*

DEG som styringsparadigme kan belyse, hvordan digitaliseringen transformerer den offentlige sektors apparatur, og hvordan digitale løsninger benyttes til at opnå resultater i den offentlige sektor, hvilket understøttes i digitaliseringsstrategien fra 2016 *”Den hastige digitale udvikling er allerede i gang med at forandre måden, vi lever på, måden vi driver forretning på, og måden den offentlige sektor yder service og velfærd på.”* (Regeringen et. al., 2016, s. 4). Hertil beskrives, hvordan den accelererende digitalisering er

omdrejningspunktet for den fremtidige offentlige sektor og for samfundet med eksempelvis kunstig intelligens og brugen af Big data i realtid (Regeringen et. al., 2016). Makro-hovedelementet digitalisering/digital transformation er derfor en del af digitaliseringsstrategiens (2016) struktur, da der lægges op til at den offentlige sektor skal udnytte de digitale muligheder, der affødes af digitaliseringen. Deraf implementeres teknologiske løsninger i den offentlige sektors forretningsmodel, hvor end dette er muligt (Torfing et al., 2020). Som beskrevet i casebeskrivelsen blev den daværende Regering med et bredt flertal, enige om den politiske aftale vedrørende digitaliseringsklar lovgivning, som skulle rydde op i det offentlige bureaukrati gennem digitale løsninger (Regeringen, 2018). Dette skulle skabe grundlaget for en mere sammenhængende offentlig sektor, hvilket stemmer overens med DEG's makro-hovedelement reintegration (Dunleavy et al., 2006b). Med en mere joined-up governance tilgang lægges der derfor op til, at den offentlige sektors driftsform reintegreres gennem digitale løsninger efter flere år med NPM's organisatoriske fragmentering af adskillige forvaltningsområder:

*”Digitalisering har gennem mange år vist sig at være et effektivt værktøj til at gentænke processer og arbejdsgange i den offentlige sektor. Og digitalisering har på flere områder givet anledning til at bryde med den silotænkning, som den offentlige sektor til tider handler ud fra.”* (Regeringen et. al., 2016, s. 12)

Aftalen om digitaliseringsklar lovgivning er, som nævnt tidligere, et led i den digitale transformation af den offentlige sektor, som skal understøtte, at ressourcer anvendes med borgeren i centrum. Hertil kan man derfor argumentere for endnu en DEG-struktur i form af behov-baseret holisme, som indebærer, at digitaliseringen med eksempelvis tilgængeligt og genfindeligt data muliggør skræddersyet offentligt service til at opfylde den individuelle borgers behov (Torfing et al., 2020). Dette kommer til udtryk i digitaliseringsstrategien (2016): *”Digitale services kan i stigende grad tilpasses den enkelte, så borgerens individuelle behov kommer i centrum.”* (Regeringen et. al., 2016 s. 7). Det beskrives ydermere, at relevant data fra offentlige registre og selvbetjeningsløsninger med mere i langt højere grad skal udveksles og genbruges på tværs af myndighedernes fagsystemer og desuden understøtte sagsbehandlingens arbejde (Regeringen et. al., 2016). Omorganisering af offentlige serviceydelser omkring borgerens behov koster penge i nuet, men kan spare penge og ressourcer på længere sigt (Margetts & Dunleavy, 2013). Herudover kan man under digitaliseringsstrategiens fokusområde 1. 'En brugervenlig og overskuelig digital offentlig

sektor' påpege tendenser fra det behov-baserede holistiske aspekt, idet der understreges vigtigheden i, at digitaliseringen af den offentlige sektor skal give konkret værdi i borgernes og virksomhedernes hverdag (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Dette DEG-hovedelement søger at forenkle og ændre forholdet mellem de offentlige institutioner og borgerne ved at målrette løsninger og services til borgerne ud fra et kundeperspektiv, som understøttes i digitaliseringsstrategien: *"De offentlige digitale services skal være tilpasset den enkelte borgers eller virksomheds aktuelle situation og behov, så brugeren møder personaliseret, relevant indhold på de offentlige hjemmesider eller portaler, hvor brugeren føler sig mest kompetent og tryk ved at færdes."* (Regeringen et. al., 2016, s. 22). Udover ovenstående DEG-struktur, bærer fokusområderne samtidigt et mål om effektivisering af den offentlige sektor, når man kaster blikket ned over initiativerne under fokusområderne. Eksempelvis under fokusområde 2. 'Bedre brug af data og hurtigere sagsbehandling' beskrives, at tid er et serviceparameter og automatisering samt enklere regler kan give smidigere administrative processer med mere effektiv offentlig service til følge (Regeringen et. al., 2016). Som beskrevet i casebeskrivelsen nedsatte den Socialdemokratiske regering et digitaliseringspartnerskab i 2021, som skulle bringe viden om, hvordan den digitale omstilling kunne udnyttes bedst muligt (Finansministeriet, 2021). Digitaliseringspartnerskabets 3. indsatsområde omfatter også den samme behov-baserede holistiske tilgang som illustreret ovenfor med digital offentlig service med borgeren i centrum. Her beskrives, at den offentlige sektor skal komme borgeren til gode, og samtidigt skal digitaliseringen benyttes til at frigøre ressourcer for herefter at kunne prioritere de menneskelige ressourcer, der er mest brug for dem (Digitaliseringspartnerskabet, 2021).

I den nye digitaliseringsstrategi fra den 5. maj 2022 reproduceres øvrige omtalte DEG-strukturer med makro-hovedelementerne yderligere i henholdsvis strategiens vision 2 og 3, hvor reintegration af sammenhængende digitale offentlig services skal målrettes omkring enkelte borgers og virksomheders behov med strukturer fra behov-baseret holisme:

*"Borgere og virksomheder skal opleve, at den offentlige sektor tilbyder den bedste og mest sammenhængende offentlige service med den enkelte borger og virksomhed i centrum. Digitale offentlige løsninger og services skal være sammenhængende, brugervenlige og tage udgangspunkt i den enkelte brugers behov og situation."* (Finansministeret, 2022, s. 21).

Det beskrives yderligere at digitale løsninger integreres som en del af, hvordan den offentlige sektor og private sektor løser opgaver, hvilket omhandler DEG's perspektiv på, at digitaliseringen vitalt transformerer den offentlige sektor (Finansministeriet, 2022; Torfing et al., 2020). Digitaliseringsstrategien (2022) påpeger ydermere, at robotteknologi vil kunne afhjælpe nedslidende arbejde og overtager eksempelvis tunge løft i industrien såvel som ældreplejen, hvilket bebuder en form for disruption. Man kan hermed argumentere for, at DEG-strukturerne fortsætter i Regeringens nye digitaliseringsstrategi for 2022.

### **Sammenstød og sameksistens:**

NPM-strukturens legitimitetsgrundlag hviler på output legitimiteten. Der fremgår følgende af digitaliseringsstrategien (2016) *"..derfor skal vi sammen i strategiperioden tage bestik af mulighederne, drøfte implementeringen og løbende justere indsatser og processer, hvor behovet opstår."* (Regeringen et. al., 2016, s. 59). Heri kan der argumenteres for en sameksistens mellem DEG og NPM, fordi de begge har fokus på effektivitet og output legitimitet, men dog på forskellige måder. Dermed kan begge paradigmer fungere sammen. Selve strategiprojektet kan dog i høj grad argumenteres for at hvile på en NPM-struktur i forhold til legitimitetsgrundlaget, fordi det fremgår, at der gennem nedsatte grupper skal være fokus på at opnå målsætningerne og skabes resultater indenfor den givne strategiperiode og understøtte en konkurrencedrevet sektor.

Ydermere kan der argumenteres paradigmerne ikke har en ens måde at anskue borgeren på, hvilket resulterer i uoverensstemmelser. På den ene side hersker både en DEG- og NPM-struktur, hvori borgeren ses som kunde af de offentlige services. Dog er NPM's kundesyn et andet end DEG's. Begge strukturer kan identificeres i den digitale transformation, det kan dog anfægtes, hvorvidt de begge kan eksistere samtidig. Tanken om et holistisk borgersyn er tydeligt, når det omhandler udviklingen af den digitale transformation.

### **Delkonklusion**

Selvom DEG er et nyere styringsparadigme, overtager det ikke for det allerede eksisterende og konkurrerende styringsparadigme NPM. Ifølge Torfing et al. (2020) sameksisterer de i stedet som enten relativt adskilte styringstilgange eller fusionerer til hybride former for styringsparadigmer. I og med at DEG er opstået som en kritik af NPM samtidigt med at



digitaliseringen vægter forskelligt i de to paradigmer, er der en risiko for, at der opstår spændinger mellem paradigernes tendenser og dermed et krydspres i deres sameksistens.

*For at eksemplificere sammenstødende og sameksistensen mellem NPM og DEG, vil der nu foretages et casestudie af de fire udvalgte cases. I det følgende afsnit tager analysen udgangspunkt i de fire udvalgte signaturprojekter. Først vil NPM- og DEG-strukturer blive belyst i hver case samt sameksistens og sammenstød mellem dem. Dernæst vil fokuset være på implementeringen med udgangspunkt i Lipskys teori om Street Level Bureaucrats (SLB).*

## **Signaturprojekt: Korrekt og ensartet sagsbehandling ved spørgsmål om sanktionering af ledige borgere (Frederiksberg Kommune)**

### **NPM-strukturer i signaturprojektet - Frederiksberg Kommune**

Formålet med signaturprojektet har været at få skabt et værktøj til at få ressourcemaksimeret og effektiviseret sagsbehandlingen mest muligt. Argumentationen fra kommunens side er, at sagsbehandlerne benytter alt for meget tid på at skulle træffe beslutninger om sanktionering af borgerne, hvilket kræver mange ressourcer. Ved at benytte kunstig intelligens kan sagsbehandleren træffe hurtigere og faglige beslutninger, så alle får ensartet behandling.

Dermed kan der for kommunen være nogle økonomiske gevinster i form af sparet tid. Her ses et tydeligt eksempel på NPM-strukturer. I Christopher Hoods doktrin nummer 7 er fokus på at ressourcemaksimere, med det formål at indhente økonomiske gevinster. Desuden beskriver Hood, at formålet med denne doktrin er, at den offentlige forvaltning skal gøre mere for mindre, altså en effektivisering af forbruget af ressourceniveauet. Dermed kan argumenteres for, at doktrin 7 tydeligt fremgår i signaturprojektet, fordi dets formål er at ressourcemaksimere og effektivisere for at opnå økonomisk gevinst.

I temperaturmålingen fremgår det tydeligt, hvordan signaturprojektet har haft udfordringer med at levere operationelle og funktionelle løsninger, fordi kendskabet til kunstig intelligens og teknologi har været begrænset. NPM har i sit legitimitetsgrundlag skarpt fokus på output legitimitet. Idet signaturprojektet har til formål at effektivisere indenfor et område, kan der argumenteres for, at der ses en NPM-struktur i forhold til legitimitetsgrundlaget. Kommunen har haft mål om at fuldføre projektet hurtigt og effektivt, men har måske ikke haft fokus på at

få de korrekte input til projektet, som ville have været nødvendige for at kunne minimere udfordringerne.

### **DEG-strukturer i signaturprojektet - Frederiksberg Kommune**

Med Margetts & Dunleavys (2013) makro-hovedelementer, som er revideret over to bølger, kan DEG-tendenserne identificeres i signaturprojektet fra Frederiksberg Kommune. Som redegjort for i casebeskrivelsen, er formålet med projektet at udvikle et værktøj, der kan fungere som beslutningsstøtte i sagsbehandlerens afgørelser vedrørende sanktionering af ledige borgere og dets effekt i forhold til aktiveringsparathed. Hertil skal værktøjet sikre en højere grad af korrekt og ensartet sagsbehandling ved at udgøre en støtte i vurderingen af, hvorvidt en ledig borgers 'negative hændelser' skal udløse sanktionering (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Dette værktøj tager form af en algoritme, hvilket stemmer overens med DEG's makro-hovedelement digitalisering/digital transformation. Frederiksberg Kommune implementerer en algoritme som beslutningsstøtte i sagsbehandlerens afgørelser, hvilket understøtter DEG's digitaliseringsstrukturer i den offentlige sektors tilpasning til at implementere teknologiske løsninger, hvor end det er muligt. Dunleavy et al. (2006b) beskriver, at forudsætningen for at opnå fuld gevinst af IT ligger i, at digitale muligheder ikke blot ses som et supplement til de administrative processer, men at de optages som en fuldbyrdet del af organisationen. I dette signaturprojekt skal algoritmen dog blot fungere som et supplement til sagsbehandlerens arbejdsproces og bevare det faglige skøn. Frederiksberg Kommune har imidlertid udfordringer vedrørende dataetik, idet algoritmens design og anvendelse i praksis nærmer sig automatiske afgørelser, der erstatter den saglige vurdering og svækker den faglige autonomi (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Man kan derfor argumentere for, at denne problematik varslede en form for disruption af sagsbehandlerens skøn eller en direkte disintermediation af sagsbehandleren.

En anden DEG-struktur kan påpeges i signaturprojektet, nemlig *behov-baseret holisme*, hvor digitalisering muliggør skræddersyet offentlig service til borgerne (Torfing et al., 2020). Som skildret i casebeskrivelsen skal projektet forsimple sagsbehandlerens beslutningsproces vedrørende de komplicerede regelsæt og mange forskellige datakilder ved hjælp af en algoritme (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Man kan med udgangspunkt i det behov-baserede holistiske hovedelement argumentere for, at løsningen er målrettet borgeren i et kundeperspektiv ved at være en individualiseret service til den enkelte

borger, der skal resultere i en mere korrekt sagsbehandling. Herudover kan man sige, at algoritmens indførelse besidder en 'invest to save'-forståelse fra DEG's anden bølge af holisme. Her investeres der i en algoritme for at få udbytte senere hen i form af sparet ressourcer og administrative omkostninger (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Der er dog en divergerende dobbelthed i formålet med algoritmens anvendelse, da den på den ene side tenderer det behov-baserede holistiske aspekt med individualiseret sagsbehandling, men på den anden side skal den også sørge for ensartet service.

### **Sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG**

Sameksistensen mellem styringsparadigmerne kan påpeges mellem NPM's ressourcemaksimering og DEG's effektivisering gennem digitale løsninger. Formålet med Hood's 7. doktrin er, at indhente økonomiske gevinster ved øge produktiviteten uden meromkostning. Hvorimod DEG's 'invest to save'-forståelse fokuserer på det fremtidige udbytte ved øget digitalisering fremfor et kortsigtet resultatfokus. Der kan samtidigt også påpeges sammenstød mellem styringsparadigmernes opfattelse af serviceproduktion med NPM's mål og succeskriterier overfor DEG's behov-baserede holistiske tilgang med individualiseret offentlig service omkring borgeren. Dette sammenstød vil Lipsky's teoriramme tydeliggøre i form af det krydspres SLB bliver udsat for.

### **SLB i signaturprojektet - Frederiksberg Kommune**

Det kan påpeges, at der er en mulig diskrepans mellem formålet og sagsbehandlerens arbejdsopgave indenfor projektets implementeringsområde. Dette kan ses i de paradigmatisk sammenstød, når NPM's mål om ensartet service kombineres med DEG, som struktureres efter et behov-baseret holistisk perspektiv med individualiseret service til den enkelte borger. Sagsbehandleren (SLB fremover) skal ud fra sin faglighed navigere i et krydspres, som er opstået i kollisionen mellem målet om øget produktivitet ved samme omkostninger og uklare mål for ordentlig forvaltning samt bibeholde et højt niveau af faglighed. Dette kan ses i casen, hvor algoritmen skal ensarte behandlingen af et komplekst emne, som effekten af sanktionering af ledige borgere (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Der antydes en grundantagelse om borgernes adfærd i tilfælde af sanktionering. Dette betyder, at algoritmens præmis kan være bias, hvilket SLB får stillet til rådighed for at lette arbejdspresset. Det kan derfor anfægtes, at SLB's faglighed bliver endnu vigtigere at bibeholde, da værktøjet og de forskellige anskuelser af den offentlige forvaltnings mål ikke stemmer overens.

Algoritmen viste sig at være designet således, at den nærmede sig automatiske afgørelser, hvilket må anses for at være problematisk på flere niveauer. Frederiksberg Kommune blev opmærksomme på dette og har også selv påpeget problematikken (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Første problem afledes af ovennævnte, hvor det påpeges, at der er bias ved algoritmen i takt med, at formålet er tvetydigt. Dernæst er der sammenkoblingen mellem øget produktivitet uden øget udgifter og formen af servicen, som SLB'en skal træffe en afgørelse om, hvorvidt borgeren bliver påvirket efter hensigten af sanktionen. Dette er et klart eksempel på, hvor krydspres og muligheden for coping strategys skabes.

SLB'erne skal behandle et øget antal sager indenfor samme tidsramme og bruge et system, hvor manglende kompetencer i forbindelse med udvikling af det er påpeget af projektlederne. Dette kombineret med algoritmens næsten automatiske afgørelser kan være problematisk, da SLB'en kan blive presset, jævnfør førnævnte effektiviseringsmål, til at godkende algoritmens afgørelse. Dette kan forekomme ved, at SLB skal opfylde de mål, der er blevet sat for produktivitet og resultater, hvor hurtig godkendelse af afgørelserne kan virke som en coping strategy. For at håndtere problematikken vedrørende algoritmen vil Frederiksberg Kommune nytænke anvendelsen af algoritmen, hvor den skal fungere i et helhedsperspektiv og anvende hele borgerens sagshistorik (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Denne nytænkning af algoritmen tydeliggør en underliggende problematik for algoritmer, der anvendes på et sanktions- og ydelsesområde. Udfaldet af afgørelsen vil have stor betydning for den borger, som det rammer. Derfor bør borgerens nuværende situation tages med i vurderingen om, der i dette tilfælde skal sanktioneres eller ej. Der bliver ikke påpeget i henholdsvis løsningen eller håndteringen af algoritmens problematik, at borgerens situation eller SLB'ens erfaringer skal inddrages. Dette henviser til algoritmen og projektlederens antagelse om, at borgerne kan placeres indenfor samme kategori, og SLB'en herudfra kan træffe en saglig afgørelse. Dette må påpeges at udfordre SLB'ens arbejde, fordi de bliver resultatmålt på et højest komplekst område, som adfærdsændrende sanktionering er. SLB'en vil blive nødt til at inddrage borgernes sagshistorik og lave en vurdering for den enkelte om, hvorvidt en given sanktion vil have en motiverende eller hæmmende effekt for deres beskæftigelse (Lipsky 2010). Algoritmen har nu til hensigt at erstatte SLB'ernes vurdering i forhold til valg af sanktion eller tilbud, som vil fremme borgerens beskæftigelse mest muligt. Dette udstiller igen en manglende synergi mellem projektleder og SLB, da lederen påpeger manglende kompetence ved udvikling af algoritmen, men som løsning øger kompleksiteten af

algoritmen ved inddragelse af den fulde sagshistorik om borgeren (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

## **Delkonklusion**

I forbindelse med de førnævnte sammenstød mellem NPM og DEG vil dette afsnit sammenfatte pointerne fra anvendelsen af Lipskys teori med udgangspunkt i signaturprojektet fra Frederiksberg Kommune. Det første krydspres, som SLB'erne skal navigere i, opstår ved sammenstødet mellem NPM's 2. samt 7. doktrin og DEG's behov-baserede holistiske tilgang til individualiseret udbud af offentlig service. Dette fører til en tvetydig målsætning for projektet, hvilket intensiverer udfordringerne for SLB'erne. Det andet krydspres opstår mellem SLB'ernes faglighed og algoritmens fejl ved automatisering af afgørelser. Dette øger risikoen for, at SLB'erne udvikler en coping strategy for at opfylde målsætningen, der bærer præg af Hood's 2. og 7. doktrin. Det tredje krydspres for SLB'erne sker i håndteringen af algoritmens udfordringer, hvor et behov-baseret holistisk perspektiv bliver inkorporeret i løsningen. Dette skal fungere som et værktøj for SLB'erne, hvor NPM's resultatstyring vil blive udfordrende for SLB'ernes arbejdspress, da arbejdsopgaven kommer til at være præget af faglige vurderinger i forhold til relevante informationer. Dette vil skabe et paradoks mellem målet om øget resultater og en øget kompleksitet for SLB'erne.

Dette er krystalliseringspunktet for hele problemet i casen, fordi SLB'erne skal udføre en afgørelse, der har store konsekvenser for en borger. Dette skal gøres ud fra SLB'ernes faglige og saglige professionalisme, hvor deri ligger et stort ansvar. Ydermere er målsætningen blevet negligeret i takt med styringsparadigme-sammenstødet og et effektiviseringskrav. Det samler sig i et krydspres for SLB'erne, som skal navigere uden at kompromittere ledernes krav og mål samt deres egen faglighed.

## **Signaturprojekt: Borgere kan få hurtigere rengøringshjælp med ny teknologi (Esbjerg Kommune)**

### **NPM-strukturer i signaturprojektet - Esbjerg Kommune**

I signaturprojektet er formålet med etablering af kunstig intelligens at give borgeren en hurtigere afklaring om, hvorvidt de kan få rengøringshjælp. Dermed fungerer den kunstige intelligens som beslutningsstøtte for sagsbehandleren. Etablering af kunstig intelligens indenfor dette område vil give effektivisere visitationsprocessen, som betyder en minimering

af ressourceforbruget i de lette sager, og dermed øget mængde ressourcer til komplicerede sager (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

I NPM's borgersyn ses borgeren som kunde af de offentlige services. I måden Esbjerg Kommune gerne vil forbedre borgernes oplevelse og effektivisere deres visitationsproces, kan der argumenteres for et NPM lignende borgersyn, hvori borgerne ses som kunder af de offentlige services, og de derfor skal have den bedste oplevelse og servicering. Dog nævnes det i formålsbeskrivelsen, at projektet vil forsøge at inddrage borgere og fagpersoner så meget som muligt. Selvom der ikke er tale om, at borgerne skal inddrages i selve opgaven, er det stadig et skridt væk fra NPM-strukturer, idet borgere og fagpersoner bliver inddraget.

Selve signaturprojektet i dets hele tenderer dog meget hen af NPM's effektiviseringsprincip. Som Hood beskriver i 7. doktrin, skal den offentlige sektor have fokus på ressourceoptimering. Ved at erstatte noget af sagsbehandleres arbejde med kunstig intelligens, vil det øge kommunens ressourcedisciplin og desuden ressourcemaksimere med det formål at arbejde mere effektivt for de samme midler. Esbjerg Kommune har haft udfordringer med utilstrækkelig datamængde, og derfor etablerede kommunen en digital selvbetjeningsløsning vedrørende rengøringshjælp, som stemmer overens med effektiviseringsprincippet (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

En anden stor udfordring i signaturprojektet, har været mangel på en klar rollefordeling internt samt mangel på rette kompetencer (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). I Hood's 1. doktrin nævner han som en væsentlig del af NPM organisationens accountability. Med det menes en tydelig og klar ansvars- og rollefordeling i organisationen. I temperaturmålingen (2021) beskrives udfordringen ved ikke at have haft en skarp rollefordeling internt, som en stor forhindring i forhold til udarbejdelse af risikovurdering i forbindelse med projektet. I beskrivelsen heri kan ses en NPM-struktur i forhold til projektet. Det har været nødvendigt at have haft en klar ansvarsfordeling, som tenderer en central accountability i NPM-tilgangen.

### **DEG-strukturer i signaturprojektet - Esbjerg Kommune**

En central DEG-strukturer i Esbjerg Kommunes signaturprojekt er behov-baseret holisme, da projektets sigte kredser om at give borgeren en hurtigere afklaring af tilkendelse vedrørende rengøringshjælp. Heri øges kvaliteten af visitationsprocessen for borgeren med en mere fleksibel proces, som vil medføre flere ressourcer til de komplicerede sager, der kræver

særlig opmærksomhed (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021; (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Appliceringen af den nye digitale løsning med kunstig intelligens i Esbjerg Kommune kan derfor forstås som DEG's omorganisering af offentlige serviceydelser med et centralt borgerperspektiv. Dette kan muliggøre fleksibilitet i kommunen, der derved nemmere kan reagere i realtid på sager, inden de ophober sig og forlænger sagsbehandlingstiden for den enkelte borger (Margetts & Dunleavy, 2013; Dunleavy et al., 2006b). DEG's hovedelement digitalisering/digital transformation ses i Esbjerg Kommunes brug af en softwarerobot med automatiseret sagsopretning og ved sagsbehandlerens beslutningsstøttende algoritme, der på baggrund af struktureret data om borgerens tilstand, boligforhold og samlever skal kategorisere sager i henholdsvis ukomplicerede og komplicerede sager (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021; Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Interaktionen mellem borger og kommune i visitationsprocessen bliver dermed delvist digitaliseret.

På trods af ovenstående strukturer og formål, har signaturprojektet været udfordret i implementeringen af den digitale løsning i praksis. Disse udfordringer indebærer utilstrækkelig datamængde til optræning af algoritmen og manglende juridiske kompetencer samt personale internt i kommunen (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Man kan derfor plædere for, at Esbjerg Kommunes forsøg på at reintegrere sagsbehandling gennem en digital løsning og udvikle signaturprojektet internt i kommunen med dennes givne ressourcer resulterede i et skift af styringstilgang. Projektet var eksempelvis nødsaget til at inddrage ekstern juridisk bistand for at håndtere udfordringerne (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Formodentligt er disse udfordringer opstået grundet et sammenstød af sameksisterende styringsparadigmer, heri NPM med 4. doktrin i forhold til specialiserede forvaltningsenheder.

### **Sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG**

Der kan ses sameksistens mellem NPM og DEG i forhold til håndteringen af projektets udfordringer, hvor en digital selvbetjeningsløsning trækker på den 7. doktrin med ressourceoptimering samt DEG's behov-baserede holisme. Herimod kan sammenstødet mellem NPM og DEG identificeres i forhold til inddragelse af ekstern fagkompetence, som tenderer NPM's 4. doktrin med organisatorisk decentralisering fremfor DEG's reintegration.

Dette sammenstød vil nedenfor blive sat i kontekst til Lipskys teoriapparat med henblik på SLB.

### **SLB i signaturprojektet - Esbjerg Kommune**

Via temperaturmålingen (2021) af signaturprojekterne fremhæves især to udfordringer med Esbjerg Kommunes signaturprojekt omhandlende hurtigere rengøringshjælp til borgerne gennem ny teknologi. De to udfordringer, der fremhæves i rapporten, udspringer af henholdsvis juridiske og datatekniske problemstillinger (Digitaliseringsstyrelsen et al. , 2021).

Med udgangspunkt i rapportens kommentarer omhandlende projektets juridiske udfordring, vil denne kunne blive belyst gennem begrebsapparat af Lipskys teori om SLB. Dette konkretiserer de paradigmatiskekonflikter, som der ovenfor er blevet analyseret i denne case, hvilket leder videre til et krydspres for de involverede SLB'er i Esbjerg kommune. Det første kritikpunkt lyder på, at projektet internt i kommunen har manglet juridisk personale. Som tidligere nævnt er dette et resultat af de sammenstød, der opstår imellem NPM og DEG, når det kommer til spørgsmålet henholdsvis de- og centralisering. Krydspreset for SLB'erne i Esbjerg kommune opstår, når der ovenfra er stillet en forventning om, at projektet udvikles internt i kommunen og med dennes tilgængelige ressourcer. Dette er som førnævnt i overensstemmelse med DEG-paradigmets mål om at reintegrere sagsbehandling i kommunerne igen. I praksis resulterer dette dog i et tydeligt krydspres hos SLB'erne tilknyttet projektet, idet de i overensstemmelse med strukturerne i NPM er ansat til at varetage meget specialiserede arbejdsopgaver eksempelvis indenfor det forvaltningsjuridiske. De skal nu bistå udviklingen af et system internt i kommunen, og derved tages ressourcer fra kerneopgaven, hvilket øger risikoen for coping strategies. Disse coping strategies er nødvendige, eftersom man i det offentlige befinder sig i en situation, hvor man fra befolkningens side stiller stadig højere og højere krav til de services og ydelser, der udbydes af kommunerne, samtidig med at selvsamme kommuner får stadig færre midler til disse services og ydelser (Lipsky, 2010). Der forventes stadig det samme output på den respektive kerneopgave af den enkelte jurist eller sagsbehandler i Esbjerg Kommune. Ydermere forventes der derfor, at de kan bistå med udviklingen af et system, som hvis NPM-strukturer var dominerende ville have være blevet udliciteret til en ekstern virksomhed, og derved ikke trække på kommunens interne personale. Grundet dette krydspres skabt af divergerende paradigmatilgange i projektet, må der antages, at det har forringet kvaliteten samt produktiviteten.



Den anden udfordring i rapporten vedrører den utilstrækkelige datamængde. Der præsenteres en problemstilling for de berørte SLB'er, som ikke kun rækker ind i selve udviklingen af algoritmen, men også problematiserer den service, der fremadrettet ville blive tilbudt med implementeringen af den. Rapporten henviser selv til den 'løsning', som projektet selv har etableret i ønsket om at indsamle mere ensartede og struktureret data til udviklingen af algoritmen. Løsningen består af et digitalt selvbetjeningsystem, som borgeren fremover skal benytte ved ansøgning om rengøringshjælp. Der opstår et skred i kvaliteten af den givne service udbudt af kommunen, når algoritmen oplæres ud fra borgeransøgninger fremfor afgørelser baseret på faglige skøn af sagsbehandleren. Den data, som algoritmen vil blive kalibreret med fra dette selvbetjeningsystem, vil alt andet lige medføre et datagrundlag som er bias til borgerens fordel, da det alt andet lige fratager sagsbehandlerens fagprofessionelle vurdering, og herved om borgeren faktisk skal have den ydelse, de ansøger om. Ved at kalibrere algoritmen med denne 'forsimplede' data, øges risikoen altså for at algoritmen, kategorisere de indkomne sager fejlagtigt i henholdsvis "ukomplicerede" og "komplicerede" sager, som målet var tiltænkt i projektet (Digitaliseringsstyrelsen, 2022). Denne 'forsimplede' data der bliver brugt, må alt andet lige føre til en ufuldkommen algoritme, som i sidste ende træffer utilstrækkelige beslutninger og herved fungerer som en hindring fremfor en effektivisering for SLB'en. I praksis ville dette betyde, at SLB'en alligevel var nødt til at udfører en vis mængde visitation i de "ukomplicerede sager", da grundlaget udarbejdet af algoritmen i bedste fald er indledende og i værste fald misvisende. Dette ville igen lede til et krydspres på den enkelte SLB, da der nu fra deres leder forventes, at de klarer flere "komplicerede sager". Det kan begrundes ved algoritmen har til hensigt at varetage de "ukomplicerede sager", hvilket som nævnt ikke er af en ordentlig kvalitet. Det målte output på de "komplicerede sager" forventes altså at stige uforholdsmæssigt, hvilket efterlader SLB'en nødsaget til at udvikle en coping strategy og herved forringe den generelle service udbudt af kommunen.

Ud fra ovenstående case er det altså belyst, hvordan divergerende paradigmer resulterer i et krydspres hos kommunens SLB'er både under og eventuelt efter implementeringen af den givne algoritme. Derudover belyses det, hvordan selvsamme paradigmatiskesammenstød i sidste ende kan resultere i forringet service fra kommunens side og herved modarbejde og forværre den service, projektet var tiltænkt at effektivisere.

## **Delkonklusion**

Sammenstødet i forhold til inddragelse af ekstern juridisk fagkompetence tenderer NPM's organisatoriske decentralisering jævnfør 4. doktrin i stedet for DEG's reintegration. Dette fremgår i det opståede krydspres for SLB, hvor ressourcefordelingen skubbes over imod en DEG-løsning med tendenser fra en 'invest to save'-forståelse. Denne løsning skal fungere indenfor NPM's resultatstyring, hvilket skaber krydspres og mulighed for coping strategy, da SLB'en stadig skal leve op til målsætningerne trods reduceret ressourcer. Udfordringen vedrørende utilstrækkelig datamængde håndteres med en digital selvbetjeningsløsning, som trækker på den 7. doktrin med ressourceoptimering og DEG's behov-baserede holisme. Heri opstår, der et krydspres for SLB'erne, idet det kan formodes, at den individualiserede data kan føre til en ufuldkommen algoritme, der fejkategoriserer 'komplicerede'- og 'ukomplicerede' sager. Derfor kan det resultere i, at SLB'en skal udføre ekstra visitationer af de 'ukomplicerede' sager, selvom algoritmen skulle kategorisere dem. SLB'erne skal derfor navigere i et krydspres, da de stadig skal leve op til målsætningen, hvilket presser deres faglighed i og med, at de er nødsaget til at øge produktiviteten på bekostning af kvaliteten, hvor arbejdsopgaven er yderligere udvidet.

## **Signaturprojekt: Intelligent rehabilitering og målrettet tilbud til borgere (Aalborg Kommune)**

### **NPM-strukturer i signaturprojektet - Aalborg Kommune**

Formålet med signaturprojektet er at tilbyde borgerne den træning, som de med højst sandsynlighed får mest ud af med henblik på forebyggelse og rehabilitering. Dette skal ske ved hjælp af datasamkøring (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). I dette signaturprojekt er det borgeren, der er i centrum. I NPM ses borgeren som en kunde, hvori den offentlige forvaltning skal sørge for at levere den bedste standardiserede service til kunderne. Selvom det ikke direkte fremgår af projektet, at det har til formål at forbedre de services som tilbydes til "kunderne", kan det argumenteres for, at tendere det NPM-drevede borgersyn. Baggrunden for at etablere projektet har været, at man i kommunen har haft en række tilfælde, hvor borgeren ikke har fået den optimale effekt ud af servicen. Brugen af kunstig intelligens på dette område vil dermed kunne optimere kundeoplevelsen og kundetilfredsheden. Hertil belyser Hood dog, at der er en udfordring ved NPM's borgersyn, da borgeren vil stille større krav til de offentlige services, som resultat af kundeopfattelsen. Man kan derfor argumentere

for, at dette på sigt kan skabe udfordringer for Aalborg kommune, idet de kan risikere at møde større krav fra borgerne grundet kommunens interesse i at skabe bedre services til deres ”kunder”.

Herudover kan der i signaturprojektet identificeres elementer fra NPM’s 3. og 7. doktrin. Udover at skabe bedre services til borgeren, er det også en måde at effektivisere sagsbehandlerens arbejde. Projektet skal nemlig understøtte sagsbehandleren med faglige input, så de kan træffe de bedste beslutninger for borgeren og dermed bedre målrette træningen til borgeren (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020).

Decentralisering af specialenheder i staten og tværfagligt samarbejde mellem de forskellige enheder er et væsentligt makrotema i NPM-tilgangen jævnfør Hoods 4. doktrin. Det er lykkedes Aalborg kommune at skabe et tværfagligt projekt, hvori flere enheder er gået sammen om at udvikle den kunstige intelligens til projektet. Eksempelvis har kommunen samarbejdet med Aarhus universitet, der har bidraget til udviklingen af algoritmen. En af kritikpunkterne af NPM er, at decentralisering ikke altid er lykket, fordi det i stedet har skabt dårligere kommunikation og mangel på samarbejde mellem top og bund. Selvom formålet med decentralisering i NPM har været at skabe et bedre tværorganisatorisk samarbejde, kan det argumenteres for, at det her lykkes trods kritikken af denne metodik i NPM. Det lykkes, fordi Aalborg kommune inddrager væsentlige interesser i projektet, hvori de hver især har gjort nyttigt brug af hinandens kompetencer (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

### **DEG-strukturer i signaturprojektet - Aalborg Kommune**

Signaturprojektet i Aalborg Kommune opererer særligt inden for to af DEG’s makro-hovedelementer, nemlig behov-baseret holisme og digitalisering/digital transformation. Projektets formål stemmer overens med førstnævnte ved at omorganisere tilbud om fysisk træning og rehabiliteringsforløb omkring borgerens behov igennem en digital løsning, der hertil understøtter sidstnævnte digitalisering/digital transformation. Kommunen benytter nemlig kunstig intelligens i form af en beslutningsstøttende algoritme, der sammenligner data mellem bevillinger af hjælpemidler og udfald fra tidligere træningsforløb (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Kombinationen af algoritmens input og sagsbehandlerens faglige vurdering udmunder sig derfor i en behov-baseret holistisk offentlig service, som målretter den træning og rehabilitering, borgeren får mest ud af. Ydermere skal

algoritmen kunne opspore borgere med en høj faldrisiko. Her kan man argumentere for, at projektet i nogen grad besidder en holistisk 'invest to save'-forståelse, hvor et minimeret antal af fald og dermed administrative omkostninger er udbyttet på længere sigt (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, Signaturprojekter; Margetts & Dunleavy, 2013). Aalborg-casen har haft succes med implementeringen af algoritmen, og selvom de kunne optimere algoritmens præcision, vælger kommunen at bibeholde et holistisk perspektiv med en mindre præcis algoritme for at nå ud med tilbuddet til en større befolkningsgruppe (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Som tidligere nævnt plæderer Margetts & Dunleavy (2013) for, at der i fremtiden vil blive udviklet såkaldte 'social web'-processer i den offentlige sektor, der kan forstås som former for sociale netværk, der på tværs af sektorer skal udvikle nye samskabelsesprocesser af offentlig service, hvor digitalisering muliggør tilgængelig information for alle involverede. Dette kan identificeres i signaturprojektet ved samarbejdet/co-production mellem Aarhus Universitet, Aalborg Kommune og systemleverandøren DigiRehab, der har skabt synergieffekter og sikret den nødvendige fagekspertise for at komme i mål med projektet (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Signaturprojektet stødte dog på udfordringer vedrørende efterlevelse af GDPR. Det blev overholdt, men udfordringen lå i, at det var tidskrævende for medarbejderne at fortolke GDPR i forhold til behandling af personoplysninger og derefter anonymisere personhenførbare data (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Her kommer DEG's bagside til overfladen i forhold til brugen af big data i realtid og en mulig underminering af borgerrettigheden til privatlivets fred, som er blevet adresseret i afsnittet vedrørende DEG som styringsparadigme. En problematik som muligvis kan udløses i sameksistensen mellem DEG's digitalisering og NPM's effektivisering.

### **Sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG**

Styringsparadigmerne sameksisterer i forhold til digitalisering i form af sociale netværk med deling af datakilder på tværs af institutioner, hvilket til en hvis grad stemmer overens med decentralisering i NPM, da opgaveløsningen bliver uddelegeret til datakilden. Der kan påpeges sammenstød mellem styringsparadigmerne, idet NPM fokuserer på en øget effektivisering af servicen, hvor hensynet tages jævnt før doktrin 7. Dette står i modsætning til

DEG's behov-baserede holisme, som trækker på en individbaseret offentlig service muliggjort af digitaliseringen. Algoritmen der blev udviklet blev holdt på en 80% præcisionsgrad, hvilket har tendenser fra DEG, da spredningen af servicen ville inkludere flere borgere, som ville have en forebyggende effekt. Dette står i kontrast til NPM's mål om effektivisere og øge produktivitet, hvor servicen har til formål på en problemløsning frem for forebyggelse.

### **SLB i signaturprojektet - Aalborg Kommune**

I dette projekt er er formålet, som nævnt i casebeskrivelsen, at anvende kunstig intelligens som et beslutningsstøtteværktøj til sagsbehandling vedrørende rehabiliteringsforløb målrettet ældre borgere (Digitaliseringsstyrelsen, Signaturprojekter, 2022).

Ifølge Lipskys teori kan det siges, at denne case adskiller sig positivt fra de andre. Først og fremmest er et andet af formålene i projektet at tilbyde flere borgere træning, fordi potentialet for målrettede træningsforløb ikke blev indfriet. Sagsbehandlerne er derfor ikke tynget af et egentligt formål om at optimere økonomisk, men af et mål om at flere borgere skal have mulighed for et målrettet tilbud. Man må derfor formode, at der således ikke er et ligeså højt pres fra ledernes side i forhold til at minimere de økonomiske ressourcer, da ressourcerne i forvejen ikke bliver brugt. I forhold til dette vil SLB'en derfor ikke udvikle coping strategier, da de ikke er under et for højt arbejdspress.

I casen er brugen af algoritmen ligeledes et eksempel på, hvordan den rette brug af kunstig intelligens hos SLB'en ikke går hen og skaber et krydspres. Aalborg kommune har mulighed for at effektivisere i endnu højere grad, men de afviser den optimering af algoritmen, da formålet med algoritmen er, at den skal fungere som beslutningsunderstøttende værktøj. De mener, at der skal efterlades et rum, som giver SLB'erne mulighed for faglig individuel vurdering.

*"Ved afprøvningen af algoritmen var resultatet, at man med 80 procent sandsynlighed vil ramme rigtigt i forhold til at tilbyde ældre borgere et træningsforløb, som de har behov for. Aarhus Universitet ville godt kunne optimere algoritmens præcision, men kommunen vurderede, at det ikke vil være gavnligt."* (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 84)

Algoritmen har således ikke til hensigt at erstatte SLB's faglige og individuelle vurdering i forhold til tilbuddene til borgerne. Det kan således siges at der en god synergi mellem

projektleder og SLB, da lederen påpeger vigtigheden af SLB's faglige skøn, samt problematisere udeladelsen af dette.

Ydermere kan der påpeges at samarbejdet mellem universitet, kommune og private aktører skaber synergieffekter og sikrer de nødvendige kompetencer for projektet. Universitetet har haft til opgave at udvikle og træne algoritmen, og Aalborg Kommune har leveret data og viden om, hvordan ældre borgere modtager tilbud. Aalborg Kommune får teknisk assistance til udvikling og afprøvning af algoritmen, og universitetet får mulighed for at forske og uddanne studerende (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Den klare arbejdsdeling mellem de indblandede parter gør således at SLB'erne ikke blive tvunget til at arbejde med ting, som de ikke har de faglige kompetencer til. Dermed mindsker det chancerne for at SLB'erne opstiller coping strategier i de nye opgaver, som de skal løse.

På trods af de positive effekter ved brug af prædiktive algoritmer og måden, hvorpå de bliver implementeret i denne case, er der ligeledes nogle negative effekter i implementeringen.

I signaturprojektet i Aalborg kommune opstår der et problem i forbindelse med GDPR lovgivningen, som benytter en stor del SLB'ernes ressourcer. I temperaturmålingen (2021) påpeges det, at det i projektet er enormt tidskrævende at fortolke GDPR vedrørende behandling af personoplysninger og dernæst anonymisere personhenførbare data. Det skyldes, at man først har forsøgt at erstatte cpr-nummer med et vilkårligt id-nummer, hvortil alle felter med brødtekst blev slettet, så der ikke var personhenførbare data. Dette var dog ikke tilstrækkeligt, da det vil være muligt at spore den enkelte borger, hvis man har adgang til både id-nummer og cpr-nummer.

Denne problematik kan gå hen og skabe et krydspres, og intentionerne med projektet kan således få nogle modsatrettede virkninger på SLB'erne. Det tidskrævende arbejde med GDPR, som SLB'en bliver underlagt, og at de ikke nødvendigvis har de rette faglige kompetencer til at tolke GDPR lovgivning kan resultere i, at SLB'erne i nogle situationer vil udvikle coping strategier, så de kan opfylde de faglige og professionelle forventninger, samtidig med at være hurtige og effektive.

Dette vil i sidste ende gå ud over borgerne, da deres personfølsomme oplysninger ikke vil blive behandlet, som de burde, hvilket ligeledes kan være i strid med lovgivningen.

## **Delkonklusion**

På baggrund af dette kan det siges, at der i casen derfor er en god sameksistens i mellem de divergerende paradigmetilgange i signaturprojektet. Den tydelige effektiviseringen fra NPM samt den individuelle digitalisering fra DEG kommer til rette brug, fordi hovedformålet med signaturprojektet her ikke er at opnå økonomiske gevinster i målet om effektivisering, men derimod at skabe de bedste services for borgerne. Casen er således et godt eksempel på, hvordan den digitale transformation bliver implementeret godt og effektivt. Det skal dog påpeges, at der i implementering godt kan opstå krydspres, hvis der forventes en større mængde arbejde end det SLB'erne har ressourcer til.

## **Signaturprojekt: Bedre match mellem ledige borgere og virksomheder (Københavns Kommune)**

### **NPM-strukturer i signaturprojektet - Københavns Kommune**

Københavns kommunes formål med signaturprojektet, er at få ledige borgere hurtigere i arbejde, ved brug af kunstig intelligens til at understøtte sagsbehandlerne. Den kunstige intelligens skal matche borgerens kompetencer, der fremgår af borgerens CV og matche disse med kompetencer, som søges i stillingsopslag. Dermed skal den kunstige intelligens være et værktøj samt understøtte sagsbehandlerens faglige vurdering. Desuden er det på sigt meningen, at algoritmen skal erstatte sagsbehandleres arbejde ved at stille "jobmatchet" til rådighed som et værktøj for borgeren gennem Jobnet. Formålet med signaturprojektet er dermed at skabe en god borger oplevelse og effektivisere sagsbehandleres arbejde (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Signaturprojektet stemmer overens med NPM's legitimitetsgrundlag, hvori fokus er på output og ressourcemaksimering af den offentlige sektor. Ved at erstatte noget af sagsbehandlerens arbejde, frigiver det tid til at kunne løse andre opgaver. Det kan påpeges at stemme overens med Hood's 7. doktrin af NPM, hvor den offentlige sektor skal sørge for at ressourcemaksimere, og effektivisere for de ressourcer der er. Det fremgår således direkte i formålsbeskrivelsen af signaturprojektet: "*Projektets formål er at mindske ledighedsperioden og skabe mere tilfredsstillende tilbud for borgerne.*" (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 15). Ved at mindske ledighedsperioden, vil det effektivisere sagsbehandleres arbejde, så kommunen med samme mængde ressourcer kan afslutte flere sager. Desuden trækker det på NPM's borgersyn, hvori borgeren ses som en kunde af de offentlige services. Idet projektet

også skal bidrage til en mere tilfredsstillende service for borgerne, kan argumenteres for at borgeren her bliver anskuet som kunde, og kundetilfredsheden skal optimeres fra kommunen af.

En anden væsentlig struktur i NPM er også, at der skal føres mere kontrol med de offentlige services, således de kan forbedres og effektiviseres. Københavns Kommune har i forbindelse med projektet udarbejdet en såkaldt "hvidbog", hvori de formulerer fem dataetiske principper. Heri er formålet at indsamle den viden og de erfaringer, som er opnået i projektet, således disse kan forbedres næste gang der skal laves et lignende projekt (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Ifølge Hood's 2. doktrin som omhandler klar opsætning af resultatmål og styringsmål, kan der argumenteres for, at strukturen kan påpeges i signaturprojektet. Hvidbogen er et forsøg på at skabe transparens omkring projektet, og understøtte at der bliver arbejdet ens med lignende projekter i fremtiden. Dog skal det tilføjes, at en af Hood's senere kritikpunkter af NPM, har været at metoder som disse også kan føre til en mere skade end gavn i den offentlige sektor. Fordi metoder som disse, ifølge Hood, i sidste ende kan føre til mere bureaukrati, blive dyre for den offentlige sektor samt føre til ineffektivitet, fordi ressourcerne dermed går til en masse afrapportering.

### **DEG-strukturer i signaturprojektet - Københavns Kommune**

DEG's makro-hovedelement digitalisering/digital transformation kan udpeges i casen ved Københavns Kommunes brug af machine learning-teknologi til at udvikle en algoritme. Denne skal understøtte sagsbehandlerens faglige vurdering i spørgsmålet om bedre match mellem ledige borgere og virksomheder (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Heri implementeres en teknologisk løsning, der understøtter beskæftigelsesindsatsen og gennem en algoritme delvist digitaliserer interaktionen mellem jobkonsulenten, borgeren og virksomhederne (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021; Torfing et al., 2020). Derudover kan man påpege, at projektets mål tenderer det behov-baserede holistiske hovedelement. Dette ses idet algoritmen skal hjælpe jobkonsulenten med at skabe en mere målrettet jobsøgning for borgeren ved at matche data vedrørende relevante kompetencer fra den lediges CV med krav fra stillingsopslag (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Signaturprojekter for 2020). Jobsøgningen bliver derfor udformet med borgeren i centrum. Signaturprojektet i Københavns Kommune har i processen udviklet en 'hvidbog', der opsamler viden og erfaringer vedrørende anvendelsen af kunstig intelligens fra projektet samt



opstiller fem dataetiske principper. Denne præsenteres som inspiration og vejledning til projektledere i andre kommuner, der skal arbejde med kunstig intelligens fremadrettet (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Hertil skal tilføjes, at det første dataetiske princip i hvidbogen også er præget af behov-baseret holisme med sin titel '*Mennesket i centrum*', hvor det understreges at borgeren skal have den primære gavn af databehandlingen. Det beskrives, at data er noget man låner fra borgerne, og derfor skal deres rettigheder altid prioriteres frem for mål om eksempelvis effektivisering (Lungholt, et al., 2021).

Endnu en DEG-tendens som kan påpeges i signaturprojektet, er reintegration i forbindelse med etableringen af et kompetencecenter for kunstig intelligens i Koncern IT. I kompetencecenteret sidder blandt andet tre tekniske eksperter inden for kunstig intelligens, som skal udvikle algoritmer og bistå forvaltningerne i udarbejdelsen af investeringscases. Hertil skal kompetencecenteret med udgangspunkt i kunstig intelligens målrette teknologiske løsninger til forvaltningerne, som kommunen derefter kan benytte til afprøvning af ny teknologi, pilotprojekter og kompetenceudvidelse. Derudover skal kompetencecenteret yde bistand og rådgivning til indkøb af teknologi (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021). Man kan derfor forstå kompetencecenteret som en form for load-shedding, der samler udviklingen og ekspertviden i forhold til kunstig intelligens i en enhed for at understøtte forvaltningerne med implementering af og med principper for kunstig intelligens (Digitaliseringsstyrelsen et al.; Torfing et al., 2020). Man kan hertil sige, at etableringen af Kompetencecenteret samtidigt sparer ressourcer for kommunerne, hvilket reintegration også handler om (Margetts & Dunleavy, 2013).

### **Sameksistens og sammenstød mellem NPM og DEG**

NPM og DEG sameksisterer med henblik på den udarbejdede hvidbog. Formålet med hvidbogen tenderer Hood's 2. doktrin med opsætning af resultat- og performancemål, idet den skal fungere som vejledning i arbejdet med kunstig intelligens i fremtidige projekter. Samtidigt tenderer indholdet DEG med en behov-baseret holistisk tilgang i eksempelvis det første dataetiske princip, hvor borgeren er i fokus via øget digitalisering. Et sammenstød mellem styringsparadigmerne kan udpeges i etableringen af Kompetencecenteret for kunstig intelligens, som i DEG kan anses som reintegration. Hvorimod NPM's 4. doktrin omhandler decentralisering af kompetence enheder, hvilket har til formål at ressource maksimere jævnfør 7. doktrin.

## **SLB i signaturprojektet - Københavns Kommune**

Formålet med dette projekt har været at optimere matchingen mellem ledige borgere og virksomheder, dette skal gøres ved udvikling af et værktøj til SLB'er, som letter matchningsprocessen (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s.17).

Denne løsning har strukturer fra DEG, da løsningen vil være en algoritme, der ud fra borgerens individuelle kvalifikationer laver en sortering af jobs. Dette bliver dog tvetydigt, da løsningen også skal inkludere alternative jobopslag, som ikke nødvendigvis matcher borgerens kvalifikationer optimalt (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 17). Dette bliver centralt for SLB'ens arbejdsopgavers udvikling på dette felt, da målet om borgeren i fokus bliver udvasket.

Der kan påpeges at være en diskrepans mellem at have borgeren i forrang i forhold til kommercielle interesser og tilbyde alternative jobs, som ikke er optimale for borgerens kvalifikationer. Dette kan skabe et krydspres for SLB'erne, da de skal forsøge at navigere efter, hvad ledelsen fremlægger af visioner. Der er dog tvetydighed i forhold til, hvilken paradigmatisk tankegang der ligger til grund for visionen.

Der er elementet af behov-baseret holisme fra DEG, men også muligheden for at gå på kompromis med den bedste løsning for borgeren, hvis omkostningerne sænkes. Dette ses også, hvis målene for kunstig intelligens og den førnævnte model, holdes op mod hinanden. Borgerens forrang og målet om kunstig intelligens skal frigive ressourcer til kernevelfærd, vil med algoritmens formål kunne sætte SLB i en situation, hvor fagligheden og presset bliver forøget (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021).

Ydermere har algoritmen til hensigt at sortere jobtilbud, som en støtte af fagligheden, men der et andet krydspres til stede. Dette ses i form af DEG's behov-baseret holisme struktur og NPM's effektiviserings struktur, hvorved SLB'erne får indskærpet sine muligheder for at udøve sin faglighed. Den mulighed for at tage borgerens situation med i vurderingen af, hvilket job der er passende, og hvilke alternative job der er en mulighed. Der er en udfordring for SLB i forhold til at opfylde de mål, som er blevet sat. Den manglende ensartethed af målet vedrørende arbejdsopgaven, kan have en negativ påvirkning på SLB'ernes arbejdspress.

## **Delkonklusion**

På baggrund af dette kan det påpeges, at NPM-strukturens mål om effektivisering af den offentlige sektor også i denne case er dominerende. Dette ses blandt andet tydeligt i Københavns Kommunes måde at gå til projektet på, hvori de gør brug af resultat- og målstyring. Krydspreset ses når, DEG tilgangen kommer til udtryk gennem individualiseret jobmatchning til den enkelte borger, men samtidigt tilføjes der et NPM-element i forhold til alternative jobforslag, hvilket kan anses for at have institutionelle interesser frem for borgerens behov. Der er hermed en uoverensstemmelse i at have borgerens kvalifikationer og behov i fokus samt tilbyde den ledige alternative jobs, hvilket kan skabe endnu et krydspres for SLB'erne i og med, de skal følge ledelsens visioner.

## **Diskussion**

*Som den ovenstående analyse har belyst, så udmønter samkøringen af de to overordnede paradigmer (NPM og DEG) sig i nogle yderst u hensigtsmæssige problemstillinger - som belyses ved analysen af SLB. I følgende afsnit vil fordele og ulemper ved henholdsvis NPM og DEG blive diskuteret i relation til ovenstående analyse, og herefter blive sat op imod OPA og dennes styrker og svagheder.*

### **NPM**

Som tidligere belyst i analysen, udfolder NPM sig stadig som værende det primære paradigme indenfor projektudvikling i det offentlige Danmark. Mange af grundtankerne fra NPM virker også til at være legitime i forhold til Digitaliseringsstyrelsens ønske om en effektiv og vækstende offentlig service (Digitaliseringsstyrelsen, 2022, ¶ Digital transformation). Dog vil man samtidig kunne argumentere for, at andre af paradigmets grundtanker problematiserer Digitaliseringsstyrelsens ønske om en mere retssikker og dataetisk forsvarlig forvaltning.

På den ene side, vil man kunne argumentere for at have NPM som værende det primære paradigme indenfor den danske offentlige forvaltning, i grundtanken, sikrer et mere effektivt og generelt mere hensigtsmæssig brug af borgernes skattekrone. Dette ses tydeligt i de tidligere analyserede cases. I Aalborg Kommunes signaturprojekt kommer 2 af de centrale doktriner i NPM til syne, da projektet både fortner et bedre produkt til borgeren, samtidig med at sagsbehandleren bliver sparret for generelle administrative opgaver og herigennem for bedre tid til eventuelt fagligt tunge opgaver og skøn. I denne specifikke case udmønter

NPM's fokus på output-legitimitet sig tydeligt, da projektet, i teorien, faciliterer et bedre produkt til borgeren for færre penge og herved må siges at være en styrkelse af den generelle velfærd der ydes fra det offentlige (Thomsen, 2021).

Endnu et sted, hvor NPM's grundtanker tydeligt er med til i sidste ende at styrke det generelle niveau af den ydede velfærd fra det offentliges side, er i casen fra Københavns kommunes. Her er en af hovedårsagerne til udviklingen af algoritmen, ligesom i Aalborg-casen, at aflaste og simplificere sagsbehandlingen for den enkelte sagsbehandler, der herved får mere tid til eventuelt komplekse sager. Herved opnår kommunen altså en mere strømlinet service generelt og tilmed et løft i kvaliteten på de mest tidskrævende sager. Igen kan NPM's fokus på output-legitimitet direkte aflæses i de enkelte signaturprojekters mål og hvordan netop dette fokus alt andet lige må siges at udmønter sig i en generel bedre velfærdsstat - både i spørgsmålet af selve kvaliteten af den standardiserede service, men også i spørgsmålet om at benytte de offentlige ressourcer på mest hensigtsmæssig vis.

På den anden side kan man argumentere for, at NPM's output-legitimitet i praksis ender med at fokusere for meget på at opnå det bedst mulige produkt, og i denne proces konsekvent nedprioriterer retsstatslige principper. Disse uhensigtsmæssige prioriteringer kan tydeligt belyses i flere af de udfordringer, som Digitaliseringsstyrelsen selv fremhæver i de foretagende temperaturmålinger.

I Aalborg kommunes signaturprojekt, fremhæves en af de mest presserende problematikker at være muligheden for at udvikle algoritmen med meningsfuldt anonymiseret data, uden at man samtidig kan "finde tilbage" til den enkelte borger - hvilket er i strid med persondataloven. Her belyses det tydeligt, hvordan man oppefra har haft et, i øvrigt legitimt, ønske om at effektivisere den offentlige forvaltning ved at udvikle den respektive algoritme. Dog har man, blændet af projektets output, negligeret det omfattende arbejde der ligger i udviklingen af den faktiske algoritme, og herved de tydelige potentielle faldgrupper der her følger med som fx den enkelte borgers rettighed til privat ejendom.

I ovenstående projekt fremhæves det altså tydeligt, hvordan disse signaturprojekter bevæger sig i en gråzone hvad angår privatlivets fred idet, at det på den ene side er nødt til at "fodre" algoritmen med højfølsomme persondata for at den kan fungere så effektivt, som ønsket, og på den anden side herved helt automatisk rykker til grænsen for, hvordan borgernes persondata benyttes af det offentlige og altså også hvordan den danske stat positionerer sig mellem velfærds- og retsstat (Thomsen, 2021).

## DEG

DEG har, som tidligere belyst, gjort et dets indtog i den danske offentlige forvaltning.

Grundtanker såsom reintegration og behov-baseret holisme bryder med på et nybrud med de standardiserede og udliciterede løsninger, som NPM har forkyndt. Selvom DEG på nogle områder clasher med NPM i praksis, som belyst med Lipsky, så prædiker begge paradigmer mange af de samme tanker, hvilket dog også betyder, at DEG besidder nogle af de samme faldgrupper, som ovenover er belyst i NPM.

På den ene side, vil man kunne argumentere for at DEG på nogle områder kommer med løsninger på mange af de problematikker der er blevet belyst ved NPM-paradigmet. Som det fx fremhæves i Frederiksberg Kommunes signaturprojekt, så er dette projekt et tydeligt produkt af ønsket om en mere holistisk forvaltning, der ønsker at servicere borgeren på den bedst mulige måde internt i kommunen. Denne bevidste 'invest to save'-tilgang er et interessant nybrud indenfor den offentlige organisation, hvor man tydeligt ændrer markant tilgang fra NPM's meget kortsigtede "bang for the buck"-mentalitet som tidligere er blevet kritiseret. Man vil altså kunne argumentere for, at DEG-paradigmet, i denne case, bidrager til en stærkere offentlig forvaltning, med bedre service og herved til en generel bedre orkestreret velfærdsstat (Thomsen, 2021).

Et andet eksempel på DEG's opbrud med den NPM's standardiserede tilbud til borgeren kan findes i analysen af Esbjerg Kommunes Signaturprojekt omhandlende hurtigere og mere præcise tilbud om rengøringshjælp. Her kommer et af kardinalpunkterne i DEG frem som en bevidst afledt effekt af signaturprojektet - nemlig Behovsbaseret holisme. Algoritmens formål, som i teorien ville skabe mere tid for den enkelte sagsbehandler til at behandle de komplekse sager, og herved komme frem til bedre og mere individualiserede beslutninger, taler direkte ind i DEG's ønske om at skræddersy offentlige løsninger til den enkelte borger. Herved vil man altså igen kunne argumentere for, at DEG på en og samme tid videreudvikler og disrupter NPM's ønske og standardiserede løsninger fra det offentliges side. Algoritmens egenskab til automatisk at systematisere, journalisere og, til en vis grad, vurdere "de nemme" sager må alt andet lige siges at være en effektivisering af den i forvejen relativt standardiserede sagsbehandling. Algoritmen forebygger tilmed, at der ikke forekommer u hensigtsmæssige menneskelige skøn i de simple sager der eventuelt ville udmønte sig i forkerte afgørelser. Samtidig faciliterer selvsamme algoritme muligheden for, at sagsbehandleren kan yde en mere individbaseret vurdering i de komplekse sager - hvilket må være at foretrække. Igen må DEG's tilførsel til NPM-paradigmet alt andet lige siges at være

en styrkelse af den kommunale forvaltnings sagsbehandling - i hvert fald indenfor dennes output-kapacitet og herved også en generel styrkelse af den offentlige velfærdsstat. På den anden side kan man argumentere for, at nøgleelementerne i DEG puster til ilden i forhold til nogle af de kritikpunkter som tidligere er blevet belyst i henhold til NPM. Specifikt DEG's videreudviklede fokus på output-legitimitet i stræben på en mere holistisk tilgang til den offentlige sagsbehandling, kan kritiseres ud fra paradigmets medfødte negligieren af retsstatslige hensyn til bl.a. GDPR og altså herved borgerens ret til privatliv. Denne problematik går igen i flere af de analyserede cases. Signaturprojektet i Esbjerg kommune illustrerer på bedste vis de juridiske problematikker der alt andet lige opstår i søgen på en mere digitaliseret offentlig forvaltning. Da hele fundamentet for udviklingen af DEG i den offentlige sektor bygger på en massiv opskalering af det offentliges inddragelse af borgernes personoplysninger, almindelige såvel som følsomme opstår der alt andet lige nogle gråzoner i forhold til hvordan og hvilke oplysninger der må deles hvornår og hvorhen. Via temperaturmålinger bliver der specielt i Esbjerg-casen lagt vægt på de juridiske herved også datamæssige udfordringer man stødte på i udviklingsprocessen af projektet: *"Det har været svært for projektet at trække på de interne juridiske medarbejdere [...] i forhold til at den nødvendige juridiske viden inden for kunstig intelligensprojekter til at udføre en sådan risikovurdering"* (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 47) og *"Projektet har desuden måttet opgive at indhente data fra projektets øvrige deltagerkommuner, hvilket ellers kunne øge mængden af egnede data til optræning af algoritmen. Det skyldes blandt andet svære betingelser for datadeling på tværs af kommuner"* (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 34). Som det belyses i ovenstående citater, så er det tydeligt, at DEG's ønske om en mere holistisk og effektiv offentlig forvaltning i praksis sker på bekostning af fundamentale retsstatsprincipper - specifikt borgernes ret til privat ejendomsret, som i disse cases er manifisteret ved borgernes GDPR-oplysninger og forvaltningen og delingen af disse.

Ud fra ovenstående er det tydeligt, at udrulningen af DEG-tankegangen i den offentlige forvaltning vægter målet om en mere effektiv velfærdsstat over en stærk retsstat samt i nogen grad negligerer dataetiske grundprincipper. Denne vægtning kan blandt andet forklares ud fra paradigmets primært output-orienterede legitimitetsforståelse.

## **OPA**

De forskellige styringsparadigmer er det, som kan karakteriseres som værende idealtyper. I den empiriske verden er den offentlige sektor styret af en blanding af de forskellige

styringsparadigmer, de sameksisterer. I praksis operer der således elementer fra både Webers bureaukrati forestilling, New Public Management og Digital Era Management. Disse styringsparadigmer har alle hver deres holdning til hvordan den offentlige sektor kan eller bør organiseres, styres og ledes. Disse forestillinger dækker som nævnt tidligere i projektet over de underliggende politikker, strategier, programmer og institutionelle skabeloner, der styrer den måde, den offentlige sektor er struktureret og opererer på.

I analysen blev det således tydeliggjort, hvordan disse paradigmer i samspil med hinanden kan skabe det, som i Lipskys teori kaldes et krydspres. I følgende afsnit vil der således blive diskuteret hvilke negative og positive elementer hver af de forskellige styringsparadigmer bidrager med.

Styrken i OPA er at modellen sikrer en høj grad af forudsigelighed og retssikkerhed. Derudover er bureaukratimodellen i kraft af det professionelle og meget regelstyrede embedsværk med til at begrænse korruption og magtfordrejning. Den regelstyring, som ligger i bureaukratiet skaber således en store effektivitetsgevinst. Grundet de klare regler behøver den offentlige sektor ikke at opfinde den dybe tallerken hver gang, da man bare kan gøre som regelsen klarlægger det. Dette giver dermed mulighed for store besparelser på ressourcer, hvis man sammenligner det med en beslutningsproces (Torfing, 2013). I Old Public Administration ligget legitimitetsgrundlaget i input, det handler således om at forvaltningen træffer samt implementerer politiske beslutninger udelukkende på baggrund af den lovgivning stemt igennem af de folkevalgte politikere i parlamentet. Staten er således ansvarlig for både udformningen og implementeringen af den politisk fastsatte lovgivning (Agger & Löfgren, 2013).

I OPA har forvaltningen legitimitet gennem den meget direkte styringskæde (Olsen, 1978), som blev præsenteret tidligere i projektet. I bureaukratiet skal politikernes holdninger derfor være de centrale i forvaltningen uden for meget indblanding fra embedsmændene, da forvaltningen skal være politisk ledet. Den administrative ledelsesrolle er derfor begrænset, da politikerne derimod har en meget tydelig ledelsesrolle, hvor de skal stå for den overordnede styring samt have ansvaret for udviklingen af den offentlige sektor. De administrative lederes opgave er således at lytte samt respektere deres politiske lederes beslutninger, samt omsætte disse beslutninger til regler i praksis. Lederne har dermed ansvaret for budget, planlægning og ressourceforbrug. Man kan derfor sige et succeskriteriet

for de offentlige ledere er en stabil og uproblematisk forvaltning, som er baseret på saglighed (Torfing, 2013).

I forhold til den overordnet case om digital transformation, og de udvalgte cases blev det påpeget at forvaltningen ikke helt fungerer uproblematisk, når det handler om implementeringen af de prædikative algoritmer. Ifølge temperaturmålingen omhandler problemerne i høj grad jura.

*”Den største oplevede udfordring vedrører usikkerhed om fortolkning af GDPR. Projekter oplever fx usikkerhed ved fortolkningen i forbindelse med anvendelse af data til andre formål, end det de oprindeligt er indsamlet til.”* (Digitaliseringsstyrelsen et al., 2021, s. 8)

Projektlederne beskriver hvordan de har et behov for et overblik over juridiske afklaringer og regler, som der forventes at de skal forholde sig til vedrørende kunstigt intelligens, da de har problemer med at få et komplet overblik over lovgivningen på området. De efterspørger konkret et koble fælles juridiske vejledninger, som der kan guide den lokale juridiske medarbejder. Den digitale transformation skaber derfor en klar problematik hvad angår jura, hvilket har betydning for retssikkerheden hos de enkelte borgere, da det er deres data, som bliver anvendt i situationer, hvor det rent juridisk ikke er hensigtsmæssigt at bruge dem. Det kan derfor diskuteres hvorvidt det giver mening at tage projekterne i brug, hvis der mangler en klar tolkning af de juridiske problemstillinger.

I forvaltningen indgår legalitetsprincippet, hvilket vil sige at alt, der foretages i administrationen skal have hjemmel i lovgivningen. Hvis dette hjemmel spørgsmål kommer på prøve i signaturprojekterne er der derfor et problem med retssikkerheden for den enkelte de borgere. I en bureaukratisk styringsform skal implementering af politik, der skal gælde for befolkning hvile have grund i klare procedurer og regler. Det går således ikke at der er problemer med tolkningen af de juridiske spørgsmål. Det er nemlig de klare procedurer og regler, som sikrer pålideligheden og forudsigeligheden. I modsætningen til de andre styringsparadigmer garanterer bureaukratiet, at der ikke forskelsbehandles fra borger til borger, da samme procedurer følges. De gælder således generelt, og skifter derfor ikke fra det ene tilfælde til det andet. En større effektivisering af den offentlige sektor kan således ende ud i at sager ikke bliver belyst til bunds, samt at afgørelser ikke får et retfærdigt grundlag. Ved at give afkald på de kerneprincipper som ligger i den bureaukratiske organisationsform,



giver man ligeledes afkald på en del af den retssikkerhed man har som individ i staten. Disse principper om korrekt og ensartet sagsbehandling er afgørende i en retsstat, da de er grundlaget for den enkeltes retssikkerhed.

Bureaukratimodellen har også sine kritikpunkter og udtrykket 'bureaukratisk' blive ligeledes brugt i en negativ ladet sammenhæng når det offentlige handler langsomt. I forhold til den digitale transformation af den offentlige sektor, kan det således diskuteres om hvorvidt det ikke har været nødvendigt med en stor afbureaukratisering for overhovedet at kunne følge med den teknologiske udvikling.

## **Delkonklusion**

På baggrund af diskussion kan det derfor sammenfattes, at både NPM og DEG udfordrer retsstatslige principper i målet om at opnå den mest effektive samt bedste velfærdsstat. Der kan ligeledes argumenteres for at styringsparadigmernes fokus på output-legitimitet må forventes at skabe bedre velfærd og services til borgerne. DEG hvis strukturer adskiller sig fra NPMs om at standardisere formår derimod at effektivisere, samtidig med at velfærden bliver individualiseret. I praksis resulterer dette derimod også at fokuset på at opnå den bedst mulige velfærd konsekvent nedprioriterer retsstatslige principper, som skal beskytte den enkelte borgerrettigheder. Dette står i kontrast til OPA, hvor legitimitetsgrundlaget ligger i inputtet, hvor den bureaukratiske model skal sikre at retsstatslige principper bliver overholdt, samt at sagsbehandlingen er korrekt og ensartet. Det kan derfor diskuteres, hvor meget den offentlige sektor skal gå på kompromis med dette, for at opnå bedre velfærd.

## **Undersøgelsens resultater**

*I dette afsnit vil undersøgelsens resultater samles, således der derefter kan foretages en vurdering af hvorvidt den samlede undersøgelse lever op til vurderingskriterierne.*

Ud fra undersøgelsen blev det således belyst, at der i udviklingen af den digitale transformation er en dominerende New Public Management struktur. Det skyldes dels at paradigmet er ældre og dens strukturer dermed er mere veludviklet i den offentlige sektor,

men også at den offentlige sektor stadig har fokus på at effektiviseringen i sidste ende, skal frigøre flere ressourcer og økonomiske gevinster.

Derudover blev det belyst at både NPM og DEG har et legitimitetsgrundlag, som er baseret på output legitimitet, og de dermed sameksistere i den digitale transformation. Paradigmerne støder derimod sammen i det kunde-baseret borgersyn, fordi DEG har et formål om at skræddersy offentlige services gennem digitale løsninger. NPM står i stærk kontrast hertil, da den har et mål om at standardisere offentlige services. Dette sammenstød vil resultere i, at det ene af de to kunde-baserede borgersyn vil være fremherskende, da de ikke kan sameksistere.

I signaturprojekterne omhandlende Frederiksberg, Esbjerg og Københavns Kommune blev dette eksemplificeret, da det holistiske behovsbaserede borgersyn, som er centralt i DEG, her støder sammen med NPMs standardiserede borgersyn. I alle tre cases skaber dette således et krydspres hos Street level bureaucrats. Dette vil resultere i en forringet service for borgerne, da der skal efterkommes to modstridende formål. Derudover belyste disse cases, hvordan der opstår et krydspres i NPM strukturens mål om at effektivisere og ressourcemaksimere, og DEG strukturens mål om at skabe skræddersyet holistiske offentlige services. Dette skyldes at den kunstige intelligens har et bias, og dermed ikke kan erstatte SLBs faglige skøn. SLBs arbejdsbyrde skærpes således, da de både skal kontrollere algoritmernes bias, træffe faglige individuelle skøn, og indfri mål om at effektivisere og ressourcemaksimere. Det kan dermed konkluderes at krydspreset gør at SLB vil være nødsaget til at lave en coping strategy, for at opretholde effektiviteten og ressourcedisciplinen og de må dermed gå på kompromis med kvaliteten i at skabe den bedste velfærd samt service for borgerne.

I signaturprojektet omhandlende Aalborg Kommune blev det belyst, at sameksistensen mellem NPM og DEG fungerede i praksis, fordi formålet med denne case ikke har været, at effektiviseringen skulle lede til en besparelse. Formålet var derimod at få flere borgere til at benytte denne service. NPMs struktur om at effektivisere for at opnå økonomiske gevinster er således ikke fremherskende. DEGs holistiske skræddersyede borgersyn havde dermed mulighed for at blive indfriet, fordi de to paradigmer ikke var i sammenstød. I denne case kan det derfor siges, at der er en god sameksistens i mellem de divergerende paradigmatilgange i signaturprojektet. Casen er således et godt eksempel på hvordan den digitale transformation bliver implementeret godt og effektivt og samtidig lever op til visionen om at have borgeren i centrum.

Resultaterne i analysen lægger dermed op til en diskussion om hvorvidt NPM og DEGs fokus på output legitimitet udfordrer retsstatslige principper, da det blev belyst at målet om at opnå den bedst mulige velfærd gennem digital transformation konsekvent nedprioriterer retsstatslige principper. Derfor kan der argumenteres for at der er et behov for den input legitimitet, som ligger i OPA, da den bureaukratiske model sikrer at retsstatslige principper bliver overholdt. Der kan derimod argumenteres for at den bureaukratiske model ikke kan følge med den teknologiske udvikling.

## Selvkritik

*I følgende afsnit vil der blive foretaget en selvkritik af hvorvidt projektets resultater lever op til vurderingskriterierne for videnskabelig kvalitet herunder reliabilitet, validitet, gennemsigtighed og generaliserbarhed.*

### Projektets reliabilitet

Undersøgelsens arbejds spørgsmål har været med til at styrke undersøgelsens reliabilitet idet disse har været med til at skabe en rød tråd, for i sidste ende at kunne besvare problemformuleringen. Ved alle teorier er desuden lavet en udførlig operationalisering af centrale begreber og tematikker, som har dannet grundlag for hvordan empiri og teori igennem analysen er blevet kombineret. Da vores videnskabsteoretiske afsæt har været funderet på kritisk teori, har det været væsentligt at have fokus på normativitet. Projektets forforståelse har derfor været et centralt element for teori og metodevalg. Forforståelsen i denne undersøgelse har været udsprunget af bogen *“fra velfærdsstat til overvågningsstat”*, hvori der opstilles en kritik og diskussion af brugen af kunstig intelligens i den offentlige sektor. Igennem vores kritisk teoretiske udgangspunkt og forforståelse, er der foretaget en abduktiv undersøgelse, fordi vi i sammenspil med teori og empiri har udviklet projektets forforståelse undervejs. Dette sammen med udførelige operationaliseringer af teorien og en klart defineret analysestrategi inden analysen er foretaget, har været med til at sikre undersøgelsens samlede reliabilitet - altså om der er undersøgt det, som vi har sat os for.

### Projektets validitet

I vurderingen af projektets validitet er det væsentligt at reflektere over den empiri, som er brugt i projektets analyse. Selve empiriens gyldighed kan argumenteres for at være høj og

tilmed relevant i forhold til den opstillede problemstilling. Selve mængden af empiri har dog været med til at problematiserer projektets samlede validitet. Case-beskrivelserne på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside er meget overordnede og også yderst kortfattede og de specifikke cases udfordringer i temperaturmålingsrapporten er meget sparsomt beskrevet. Dog kan der også argumenteres for, at den analyserede empiri udgør et yderst begrænset forskningsområde, som, hvor omend ikke er vital, ej heller bør underkendes. For at højne projektets samlede validitet, burde empiri grundlaget have været større og tilmed mere nuanceret.

### **Projektets gennemsigthed**

I vurderingen af projektets gennemsigthed kan der argumenteres for, at projektet har opnået dette gennem litteratursøgningen. Dette har sikret at det er tydeligt for læseren, hvilken empiri der er benyttet i projektet, samt hvilke parametre empirien er blevet udvalgt på. Derudover er der i projektet udarbejdet en række modeller, som skal tydeliggøre projektets forståelse, samt benyttelse af den udvalgte teori. Metateksten har ligeledes fungeret som en sammenkoblingen mellem kapitler og afsnit, for at tage læseren i hånden.

### **Projektets generaliserbarhed**

Som beskrevet tidligere i projektet, er casestudier udvalgt som metode. Der er her strategisk udvalgt fire kritiske cases, med det formål at kunne generalisere. Det har været vigtigt at kunne generalisere disse cases fordi formålet med projektet har været at undersøge, hvilken betydning brugen af kunstig intelligens har for den offentlige sektor. De kritiske cases formål har dermed været at belyse, hvorledes den digitale transformation i praksis har en betydning for henholdsvis velfærds- og retsstaten. Endvidere har de udvalgte cases været med til at eksemplificere, hvordan der i praksis opstår et sammenstød og en sameksistens paradigmerne imellem. I undersøgelsens samlede resultater blev der gennem casestudiet belyst, at der grundlæggende i paradigme-strukturerne både opstår sammenstød og sameksistens. I og med strukturerne gik igen i alle cases, kan der argumenteres for at undersøgelsens formål om generaliserbarhed er opfyldt.

## Konklusion

Brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning favoriserer, ud fra vores undersøgelse, en mere effektiv velfærdsstat på bekostning af en svækket retsstat.

Vi kan konkludere, at der i den overordnede case Digital Transformation opstår sammenstød mellem NPM og DEG, da de forskellige borgersyn ikke kan sameksistere.

I signaturprojekterne, som er blevet implementeret i Frederiksberg, Esbjerg og Københavns kommune bliver der således skabt et krydspres hos SLB, da det borgersyn som ligger i NPM og DEG er modstridende. Sammenstødet mellem de to paradigmer resulterer derfor i at den offentlige service blive forringet for den enkelte borger, da SLB ikke kan indfri begge paradigmers formål. Ydermere kan det konkluderes, at NPM- og DEG-strukturer også kan sameksistere uden at gå på kompromis med universelle borgerrettigheder, som det belyses i Aalborg-casen. NPM og DEG repræsenterer dog tydeligt en tendens i den offentlige sektor hvor man favoriserer målet frem for midlet, og derfor vægter mere effektiv offentlig velfærd højere end borgernes retssikkerhed, og derved trækker den danske stat i en mere udemokratisk retning. Denne tendens ville kunne minimeres ved at rekooperere nogle af OPA's grundtanker, navnlig input-legitimitet, ind i den offentlige administration, da dette naturligt ville tilgodese borgerens retssikkerhed i fremtiden.

Til sidst kan det konkluderes, at projektets undersøgelse opnår en høj reliabilitet, gennemsigtighed og generaliserbarhed. Dog kunne projektet styrke sin validitet ved at inddrage en større mængde empiri.

## Perspektivering

*I følgende afsnit vil der med udgangspunkt i projektets hovedpointer og konklusioner blive perspektiveret til hvordan andre vinkler på samme problematik kan bidrage til en dybere forståelse af kompleksiteten.*

En central tematik som går igen i temperaturmålingen af signaturprojekterne, er den manglende forståelse for det juridiske og data etiske område. Dels har der manglet rette kompetencer inden for projekterne, men også forståelse og sikkerhed omkring fortolkning af GDPR og den enkeltes sikkerhed. Her kunne det være relevant, at gå dybere ned i den juridiske metode, fordi den netop kan bidrage til en anden forståelse af kompleksiteten ved

implementering af den digitale transformation. For at belyse dette skal man se mod offentlig ret, som styrer den offentlige sektor. Dette gælder både forholdet mellem offentlige institutioner indbyrdes, samt forholdet mellem offentlige institutioner og private borgere. Når det drejer sig om forvaltningen ville man således kunne gøre brug af forvaltningsretten, da der her behandles de regler, som regulerer den offentlige sektor - herunder staten, regionerne og kommunerne (Evald, 2019).

En videre undersøgelse af, om det juridiske grundlag overhovedet er veludviklet nok til den digitalte transformation, ville være en relevant problematik at undersøge nærmere. De retskilder, der således skulle tages udgangspunkt i, ville her være forvaltningsloven og databeskyttelsesloven. Dette ville give mulighed for konkret at fortolke de relevante paragraffer i lovgivning, der har skabt problemer i implementeringen.

I undersøgelsen blev desuden diskuteret, hvorvidt det kan være problematisk for den offentlige sektor at have en vision om, "*borgeren i centrum*" når det gælder den digitale transformation, når hele den offentlige sektors struktur hovedsageligt er baseret på NPM-principper, om at effektivisere og ressource maksimere den offentlige sektor mest muligt. Det kunne derfor være relevant at undersøge, hvordan New public Governance eller andre lignende styringsparadigmers grundprincipper kunne bidrage til et øget fokus på de etiske, demokratiske og grundlæggende frihedsrettigheder, når der er tale om udvikling af den digitale transformation. I så fald, kunne det belyse, hvordan en anden grundlæggende struktur i den offentlige sektor ville kunne løse nogle af de udfordringer som signaturprojekterne især har oplevet omkring de etiske og juridiske problematikker.

En undersøgelse med f.eks. New Public Governance eller andre styringsparadigmer, som har et andet borgersyn, ser statens rolle anderledes og hviler på et andet legitimitetsgrundlag, kunne eventuelt komme med mere konkrete løsninger på, hvordan de generelle udfordringer med implementering af den digitale transformation i den offentlige sektor i fremtiden skal forsøges at løses. Disse løsninger kunne på samfundsplan i fremtiden bidrage til helt nye løsningsforslag, som der ikke i forvejen er tænkt ind i, når det f.eks. gælder dilemmaet om at følge med den digitale udvikling, og samtidig beskytte den enkelte borgers rettigheder i en demokratisk retsstat.

# Litteraturliste

Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546

Agger, A., & Löfgren, K. (2013). *Politik og administration*. København: Hans Reitzels Forlag.

American Psychological Association. (2010). Publication manual of the American Psychological Association (6th ed.). Washington DC: American Psychological Association.

Andersen, H., Østergaard, P., & Rasmussen, E. (2018). *Samfundsvidenskabelige metoder*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Andersen, T. (13. August 2021). *Dataetisk Råd: Offentlige AI-pilotprojekter bør bygge på frivillighed og valgfrihed*. Hentet fra Version 2: <https://www.version2.dk/artikel/dataetisk-raad-offentlige-ai-pilotprojekter-boer-bygge-paa-frivillighed-og-valgfrihed>

Bogason, P. (2009). *Forvaltning og stat*. København: Academica.

Christensen, J. G., Christiansen, P. M., & Ibsen, M. (2017). *Politik og forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.

Cowling, H. B. (2015). *I spændingsfeltet mellem informationel privathed og offentlig sikkerhed: Statens overvågning af big data anvendt i sikkerhedsteknologi*. Syddansk Universitet. Det Humanistiske Fakultet.

Crawford, C. (2020). Access to Justice for Collective and Diffuse Rights: Theoretical Challenges and Opportunities for Social Contract Theory. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 27(1), s. 59-86.

Digitaliseringsstyrelsen, Kommunernes Landsforening & Danske Regioner (April 2021). *Temperaturmåling af signaturprojekterne*. Hentet fra: <https://digst.dk/media/24196/temperaturmaaling-af-signaturprojekterne-endelig.pdf>

Digitaliseringsstyrelsen (2022). *Signaturprojekter med kunstig intelligens i kommuner og regioner*. Hentet fra: <https://digst.dk/digital-transformation/signaturprojekter/>

Digitaliseringsstyrelsen (2022). *Digital transformation*. Hentet fra Digitaliseringsstyrelsen: <https://digst.dk/digital-transformation/>

Digitaliseringspartnerskabet. (2021). *Visioner og anbefalinger til Danmark som et digitalt foregangsland*. København: Finansministeriet.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006a). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. New York: Oxford University Press.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006b). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467-494.

Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Modernisering af den offentlige sektor*. København : Akademisk Forlag Business.

Evald, J. (2019). *At tænke juridisk*. København: Djøf Forlag.

EU-kommissionen. (2019). *A definition of AI: Main Capabilities and disciplines*. Bruxelles: High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission.

Finansministeriet. (1. 10 2021). *Regeringens Digitaliseringspartnerskab offentliggør sine anbefalinger for Danmarks digitale fremtid*. Hentet fra Finansministeriet : <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/oktober/regeringens-digitaliseringspartnerskab-offentliggoer-sine-anbefalinger-for-danmarks-digitale-fremtid/>

Finansministeriet. (2022). *Danmarks digitaliseringsstrategi - sammen om den digitale udvikling*. København: Regering.



Fishenden, J., & Thompson, M. (2012). Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be The Same Again. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), s. 977-1004.

Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 463-487). København: Hans Reitzels Forlag

Hobbes, T. (2015). *Leviathan*. København: Information.

Hood, C. (Marts 1991). A public management for all seasons? *Public Administration Vol. 69*, s. 3-19.

Jarlner, M., & Escherich, K. (2021). *Fra velfærdsstat til overvågningsstat*. 2021: Djøf Forlag.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of The Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371, s. 1-17.

Kaspersen, L. B. (2000). Samfundet som samfundsvidenskabens problem. *Politica - Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 32(4), s. 365-381.

Kjær, J. S. (14. December 2018). *Regeringen har lagt sin plan om overvågning af børnefamilier i skuffen*. Hentet fra Politiken :  
<https://politiken.dk/indland/art6919255/Regeringen-har-lagt-sin-plan-om-overvågning-af-børnefamilier-i-skuffen>

Kristensen, Catharina J., Hussain, M. Azhar (2019). Samfundsvidenskabelige metoder, hvad er de?: Metoder i samfundsvidenskaberne. (s. 15-27).

Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy*, 30th Ann. Ed: Russell Sage Foundation

Lungholt, A., Sørensen, N. B., Weibel, K., Løbner, J., Drensholt, S., Ebbesen, M., & Tjalve, A. (2021). *Signaturprojekt om Bedre match mellem ledige borgere og virksomheder*. København: Københavns Kommune.

McCarthy, J. (2004). *WHAT IS ARTIFICIAL INTELLIGENCE?* Stanford: Computer Science Department, Stanford University.

Månson, P. (2013). Max Weber. I H. Andersen, & L. B. Kaspersen, *Klassisk og moderne samfundsteori* (s. 105-127). København: Hans Reitzels Forlag.

Regeringen. (16. Januar 2018). *Regeringen*. Hentet fra Aftale om digitaliseringsklar lovgivning: <https://digst.dk/media/19923/politisk-aftale-digitaliseringsklar-lovgivning.pdf>

Regeringen, KL, & Regioner, D. (2016). Et stærkere og mere trygt digitalt samfund - *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*. København: Digitaliseringsstyrelsen.

Rienecker, L., & Jørgensen, P. S. (2012). *Den gode opgave*. København: Samfundslitteratur.

Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

Thomsen, F. K. (2021). *Når Algoritmer Sagsbehandler*. København: Institut for Menneskerettigheder.

Triantafillou, P. (2019). Analyse af dokumenter og Dokumentation. I M. Hussain, & C. Kristensen, *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 150). København: Forfatterne og Samfundslitteratur .

Torfin, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Torfin, J., & Triantafillou, P. (2017). *New public governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.

Schneider, G. (2019). *Microeconomic principles and problems*. London: Routledge.

Villadsen, S. (25. November 2021). *Det offentlige er tvunget til at lytte, når borgerne siger nej til AI-bonanza*. Hentet fra Version 2: <https://www.version2.dk/artikel/det-offentlige-er-tvunget-til-lytte-naar-borgerne-siger-nej-til-ai-bonanza>