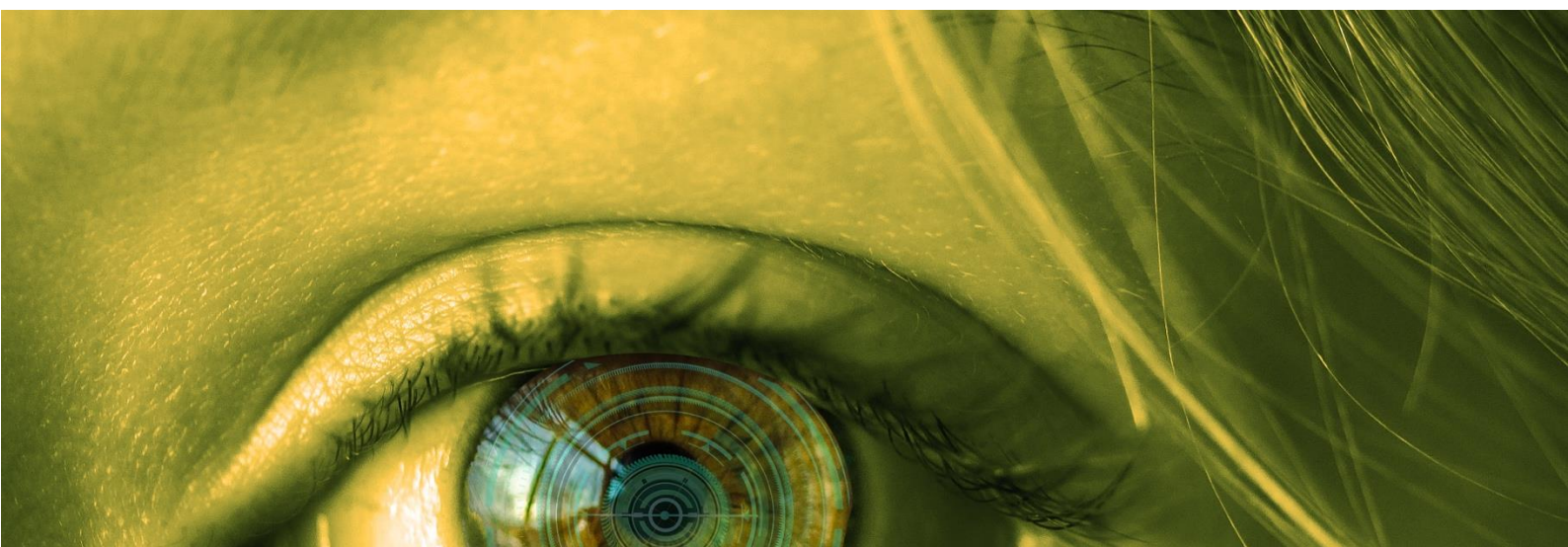


**FÖRSTUDIE:
DIGITALISERADE BESLUTSSTÖD
- POLICY OCH PRAKTIK**

**DELSTUDIE 1: IDÉER OM DIGITALISERING
SOM STÖD FÖR SAMHÄLLSUTVECKLING**

Sara Nyhlén & Katarina L Gidlund



IDÉER OM DIGITALISERING SOM STÖD FÖR SAMHÄLLSUTVECKLING

© Sara Nyhlén & Katarina L Gidlund
Printed by Mid Sweden University, Sundsvall

Faculty of NMT
Mid Sweden University

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Analytiskt ramverk.....	2
Empiri	4
Analys	5
Analys av Digital agenda för Europa	5
Analys av För ett hållbart digitaliserat Sverige –en digitaliseringsstrategi.....	8
Analys av Vägledning i nyttorealiserings	12
Avslutande diskussion	17
Vad vill vi veta mer om/Intressanta frågor att fortsätta studera/följa.. Fel! Bokmärket är inte definierat.	
Referenser	19

Inledning

Delstudien adresserar faktorer och övergripande frågeställningar som hjälper oss att förstå digitaliseringens samhälls- och systemförändrande potential och de hot och möjligheter som följer med varje ambition att styra, förbättra och utveckla verksamheter med hjälp av digitaliserade verktyg. Delstudien bidrar med en kontext för delstudie 2 och 3 genom att adressera frågor som handlar om tolkningsföreträde, problemdefinitioner, kunskapsunderlag och förväntade nyttoeffekter, exempelvis:

- Vems idéer om digitalisering? (politiken; statsförvaltningen; professioner; leverantörer; innovatörer; kunder; medborgare; andra?)
- Vilka problem ska digitaliseringen primärt lösa? (kostnader; förmåga; hållbarhet; mångfald; rättvisa; annat?)
- Utifrån vilket kunskapsunderlag ska digitalisering bedrivas? (teori; praktisk erfarenhet; prognoser; nulägesbeskrivningar; annat?)
- Övergripande syfte med digitaliseringen? (lönsamhet; hållbarhet; förutsägbarhet/riskreducering; kundnöjdhet, jämlikhet, annat?)

Inom ramen för projektet har vi arbetat med att kartlägga relevanta strategi- och policydokument samt analyserat denna utifrån ett poststrukturellt kritiskt ramverk där digitalisering ses som ett ständigt "görande". Vi har följt denna process hierarkiskt från EU nivå, statens strategidokument, ned till mer praktiskt orienterade styrdokument tillämpade på Trafikverket. Ett lämpligt nästa steg i en kommande studie vore att genomföra intervjuer med signifikanta aktörer inom Trafikverket för att fortsätta "spårandet" av hur föreställningar och förväntningar kring digitaliserade stöd "görs" i praktiken.

Analytiskt ramverk

För att uppnå syftet med studien, att skapa ett kunskapsunderlag som kan användas för att förstå digitaliseringens betydelse för transportsystemet och för att värdera nyttan med digitaliserade beslutsstöd som verktyg för att förbättra och utveckla styrningen i Trafikverket, har vi gjort en fördjupad maktanalys. Det gör vi för att förstå betydelsen av policydokumentens innehåll, vad de reproducerar och vilka effekter det får.

Utgångspunkten för studien är att policydokument, trots sitt formella neutrala språk, inte är neutrala dokument som endast implementeras av aktörer på olika nivå (Nyhlén, Giritli Nygren, Olofsson & Bergström, 2018; Shore & Wright 1997). Dokumenten är en delmängd i en komplicerad struktur av reproduktion och upprätthållande av den rådande ordningen och uttalade riktningar för vad som är en önskvärd förändring.. Det innebär att det som skrivs fram som "problemet" i dokumenten snarare säger något om tingens ordning än vad som faktiskt är ett reellt problem, den policyformulerande processen alltså en process som är med och formerar vår uppfattning av vad som är/kan/bör vara problemet (se Bacchi 2009). Genom att analysen sätter fokus på vårt samhälles uppfattningar av vad som är ett problem så får vi syn på styrmentaliteter, dvs. hur samhället/staten styr oss, våra göranden och vårt sätt att tänka, i detta fall kring digitalisering.

Vi har använt begrepp och analysmetoder både från det statsvetenskapliga och det informationsteknologiska fältet. Det har vi gjort genom att vi har kombinerat analytiska begrepp kring digitalisering med ett ramverk för att förstå effekter av policy. Begreppen vi använder är en kombination av Akrichs (1992) begrepp "inscriptions" och en enklare version av Cleggs "circuits of power" framtagen av Silva & Backhouse (Silva & Backhouse, 1997), dessa två kopplas sedan samman med Bacchis (2009) analytiska strategi "what is the problem represented to be?" (hädanefter WPR).

Akrichs (1992) begrepp "inskrptioner" tydliggör att under utvecklingen av alla olika typer av informationssystem förs värderingar kring vad som ska prioriteras, vad som värdesätts och vad som inte värdesätts in i informationssystemen. I dessa vägval så skrivs mer eller mindre medvetna värderingar in. När dessa värderingar diskuteras

inledningsvis så formuleras också föreställningar om vad som egentligen är problemen som ska lösas, vad uppfattas som problem och vad som inte lyfts fram eller anses vara så pass obetydligt så att det kan läggas åt sidan. Och när så sker formeras också olika normer och maktordningar som i sin tur blir styrande regler i praktiken som ofta sedan tas för givna och uppfattas som objektiva, vilket gör att informationssystem på så sätt påverkar vårt handlande.

Detta lyfter Silva och Backhouse (1997) fram såsom att det sker förhandlingar kring vad som ska ingå och inte och att dessa till slut upphör, informationssystemet går på så sätt från innovation till något som tas för givet (och inte uppmärksammas annat än när det inte fungerar då förhandlingarna återupptas genom att problemen återigen förhandlas). Silva och Backhouse (1997) förklarar det som en slags institutionalisering, en ömsesidig typifiering av handlingar som till slut övergår till "vanor" som inte längre lyfts eller ifrågasätts. På så sätt krymper valmöjligheterna och beslutsfattandet görs med betydligt mindre ansträngning för många alternativa val finns inte längre tillgängliga.

För att förtydliga hur dessa förhandlingsprocesser (makt och hierarkiskt görande) går till så relaterar de till Cleggs (1989) tre nivåer av kretsar där makt görs: episodisk-, social- och system integration. De episodiska aspekterna handlar om vilka aktörer som kontrollerar resurserna och att de har mycket större möjligheter att inskribera (skriva in) värden och mål som sedan görs till förgivettaganden och omformas till regler och funktioner i informationssystemet. Men de kommer att behöva bli legitima och förankras och det går inte utan social integration. Om förankringen inte sker, eller sker undermåligt, kommer informationssystemet agera styrande och ha en påverkan på hela organisationen men sällan med några positiva konsekvenser eftersom kontexten så att säga inte är förberedd eller helt enkelt inte accepterar systemens logik

I analyser av hur väl olika digitaliseringsambitioner lyckas så förbigås dock ofta spänningsfältet mellan att informationssystem både har en styrande och en dynamisk karaktär (se t.ex. Ciborra, 2000), där den styrande är tätt förbunden med måluppfyllelse (dvs. informationssystemen agerar kontrollerande och styrande) samtidigt som den

dynamiska är tätt förbunden med design och användares tolkningar och användning av informationssystem (dvs. informationssystemen behöver ständigt anpassas). När denna pendling inte lyfts och kontinuerligt hanteras så uppstår vad Ciborra (2000) kallar för "drifting", nyttorna med digitalisering uppstår inte och det är svårt att avgöra när de glider en ur händerna.

Genom att koppla ihop de analytiska begreppen inskriptioner och maktkretsar med analysmetoden WPR så fokuserar analysen på *att spåra och visa tolkningsföreträde och relationer mellan förväntningar av vad som är viktigt och faktiska prioriteringar*. Vi använder denna utgångspunkt eftersom det är centralt att synliggöra hur digitalisering framställs i dokument som produceras av offentlig politik. Detta skapar på så sätt ett arbete som så att säga "spårar" det som tas förgivet vilket innebär att vi också fokuserar på tystnader, det som inte sägs i dokumenten. Detta gör vi genom att söka efter det som fattas i texterna. Det hjälper oss att förstå vad som är så förgivet taget att det inte behöver nämnas, vad det är som står i förgrunden och har tolkningsföreträde.

Läsningen av de olika texterna innebär alltså ett sökande efter (i) vad som uttrycks som problem som ska lösas, (ii) hur dessa föreställningar uttrycks i termer av digitalisering, det vill säga kopplas till olika föreställningar om teknik generellt och digitala teknologier mer specifikt (inskruberas i föreställningar om teknik) och slutligen (iii) hur dessa återfinns i mer konfigurerande/vägledande texter om hur IT-investeringar bäst ska göras.

Empiri

I den här delstudien har vi avgränsat oss till att analysera policy- och visionsdokument kring digitalisering på europeisk och nationell nivå för att på så sätt skapa en "kontext till kontexten", i vilka sammanhang rör sig föreställningar om digitaliseringens möjliga värde och nytta i mer konkreta praktiker. Vi har även analyserat en mer styrande text, Vägledning i Nyttorealiserings, som tydligare avgränsar, strukturerar och vägleder att resurser som läggs på digitalisering leder till nytta.

Analys

Analysen kommer nedan att redovisas i hierarkisk ordning, den inleds därmed med EU-nivån för att följas av den nationella nivån och slutligen det mer vägledande dokumentet om nyttorealiserings.

Analys av Digital agenda för Europa

Dokumentet från den Europiska kommissionen är ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europarådet, Europiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén och det är "en digital agenda för Europa". Det är framtaget under 2010 och det framgår inte av dokumentet hur länge det är tänkt att gälla. Under 2019 har en del tillägg gjorts, bland annat i e-handel och avtal om en "digital motorväg" mellan länder (https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2018_sv) och Almega (IT- och telekomföretagens branschorganisation) menar att en ny digital strategi för EU behövs och att digitaliseringsfrågor sannolikt blir en viktig fråga under den kommande mandatperioden som startar den 1/11 2019 (<https://www.itot.se/2019/06/ny-digital-strategi-behovs-for-eu/>).

Problembild

Dokumentet omges av ett starkt teknikfilosofiskt narrativ som ramas in av att skapa en ny inre marknad där digitalisering ska leda till innovation av EU som är "innovationsunionen" (s. 24) ekonomisk tillväxt, förbättra vardagen för både företag och medborgare och det har ett språk som präglas av att det både är bråttom att agera, (digitaliseringen behöver stärkas omgående) men dokumentet speglar också snabbhet i termer av att internet i sig behöver gå snabbt, eller till och med "ultrasnabbt" (s. 3). Språket präglas av "höghastighetsnät", "aktivitetscykler", det ska vara välfungerande, ha större kapacitet, högre hastighet och det kommer att ha "revolutionerande effekter" (s. 4). Detta innebär sammantaget att texten förmedlar en känsla av fart och framåt och att det associeras med positiva värden.

Det övergripande syftet med den digitala agendan är att "uppnå varaktiga ekonomiska och sociala vinster från en digital inre marknad baserad på snabbt och ultrasnabbt Internet och interoperabla tillämpningar" (s. 3).

Den problembild (Bacchi 2009) som framställs i dokumentet innebär att digitalisering behöver stärkas på grund av två orsaker, dels är det den ovan nämnda, att **innovation, tillväxt och utveckling** annars riskerar att utebli. Det andra skälet handlar om ett **krav från medborgarna**, här framställs medborgarna som "bekymrade" över att Europa inte är "rustat för att blomstra" i kunskapsekonomin men även att de känner "frustration" när "informations- och kommunikationstekniken inte uppfyller sitt löfte om bättre offentliga tjänster." (s.5). Några referenser för att stärka påståendena om medborgarnas känslor eller uppfattningar finns inte i dokumentet.

Analysen av dokumentet visar också att dokumentet har en orubblig tilltro till digitalisering och har målat upp en modell av den "digitala ekonomins positiva cykel" som dock störs av sju specifikt utpekade hinder. Hindren handlar om "fragmenterade digitala marknader", "brist på interoperabilitet", "ökande cyberbrottslighet och risk för sänkt förtroende för näten", "brist på investeringar i nät", "otillräckliga satsningar på forskning och innovation", "brist på digital kompetens och digitala färdigheter" samt "missade möjligheter att lösa samhällsproblem" (s. 5-7).

Ökad digitalisering är målet genomgående i dokumentet vilket innebar att vi då analytiskt ställde frågan till dokumentet, vem är det som ska göra digitaliseringen. Svaret på frågan blev "alla", alla ska bidra till ökad digitalisering, vi ska ha en "digital livsstil" (s.5) och lära av unga "digitala infödingar" samt att unga forskares talanger ska tas tillvara för att skapa "ekosystem för innovation" (s.7). I flera politiska styrdokument är det "internet" (digital teknik) som förväntas vara lösningen på samhällets problem, särskilt i relation till ungdomar. Rådande föreställning om unga som en "internetgeneration" dvs. kunniga, kompetenta och delaktiga IT-användare har länge ifrågasatts och kritiskt granskats (se exempelvis Bayne & Ross, 2011; Selwyn, 2009; Bennett, Maton & Kervin, 2008). Det har visat sig vara problematisk i relation till ungas

samhällsengagemang då kategorin "internetgenerationen" inte nödvändigtvis speglar ungdomarnas egen syn på användning av teknologi för delaktighet i samhällsplanering (Zimic, 2010). Herring (2008) menar exempelvis att det inte är de som har byggt internet som omfattas av benämningen "internetgenerationen", snarare har de fått förhålla sig till redan färdigbyggda verktyg.

Om vi, med hjälp av vårt analytiska ramverk, också funderar över vad som inte sägs, vad är det som är tystnaden i materialet så vänds vår uppmärksamhet mot vad man i dokumentet menar är forskningens roll. Den framställs inte som att den ska vara kritisk granskande, istället ska den leda till innovation och företagande, dessutom är det "unga" forskare som ska stå för det. Dokumentet använder också ord som "ekosystem" vilket innebär att utvecklingen som strategin föreslår ska framstå som naturlig och blir därmed också svårare att ifrågasätta. En dominerande berättelse i dokumentet är ett starkt fokus på en **inre marknad** där ekonomisk tillväxt är det övergripande målet vilket innebär att andra resonemang, framförallt dem kring hållbar utveckling, blir en tystnad i materialet. Det är ekonomisk tillväxt som är fokus och för det krävs *"Internet med mycket hög hastighet krävs för en stark ekonomisk tillväxt och för skapandet av arbetstillfällen och välstånd."* (kursivering i original s. 20)

Vad gör problembilden möjlig?

I nästa steg av WPR som analysstrategi vänds vår uppmärksamhet mot att studera vad som gör problembilden möjlig. När vi ställer den frågan till materialet i den Europeiska strategin framträder en berättelse om att **EU "sackar" efter**, vi behöver ta ett "språng" framåt (s.37) och inom ramen för denna kris eller potentiella kris som skrivs fram i dokumentet behöver digitaliseringen skyndas på. Det är en "tuff utmaning" att åtgärderna genomförs "snabbt då de är nödvändiga" (s. 37). Det innebär att EU måste vara pionjärer och utveckla nya marknader, nya tjänster, system, standarder och certifieringar. Därför blir digitalisering nödvändig att stärka inom alla delar av samhället och det kommer att gynna hela samhället, även glesbygd. Just glesbygd blir ofta ett tillägg i termer av "även glesbygd" (s. 30) vilket gör det tydlig hur glesbygd inte alltid räknas in från början utan behöver göras som ett tillägg.

Digitalisering omges i dokumentet av ett drömskt skimmer, där löften om **ökad demokrati och deltagande** följer i dess fotspår, det handlar dels om ökad pluralism i medier vilket antas stärka yttrandefriheten (s.32) och här problematiseras inte att detta också kan användas som kanaler för ökad spridning av hot och hat. Den andra förhoppningen är knuten till e-deltagande och här presenteras internet som något som kommer att demokratisera EU och förbättra relationen mellan medborgarna och kommissionen (s. 34). Denna typ av förhoppningar är inget unikt för just detta dokument utan är ett återkommande tema inom policydokument för digitalisering. Forskning visar dock att det inte är så enkelt, användandet av digitala teknologier förändrar etablerade mönster för politiskt engagemang och deltagande; studier av vuxna medborgares deltagande i politiska processer visar att digitala teknologier i form av nätgemenskaper (Skog, 2010) kan skapa nya former av deltagande, men det bidrar inte till att utjämna ojämlikhet (Bäck, Bäck & Gustafsson, 2015). Det finns ett antal kända faktorer som påverkar politiskt deltagande, där socioekonomisk status eller klass är en, och utbildningsnivå en annan, där människor med högre utbildningsnivå i högre utsträckning är politiskt aktiva än de med lägre (Bäck, Bäck & Gustafsson, 2015). Invandrare deltar i lägre grad än icke-invandrare, och de som växer upp i politiskt engagerade familjer deltar i högre grad än andra. Några av de avgörande faktorerna för politiskt deltagande är att ha tid över för politiskt deltagande, samt att ha kunskaper, t.ex. om det politiska systemet, aktuella politiska frågor, samt hur man ska göra får att uppnå inflytande.

[Analys av För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi](#)

Dokumentet *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi* är ett dokument utgett av Regeringskansliet producerat av Näringsdepartementet men det innehåller inga årtal, det går inte att fastslå när dokumentet författades eller hur länge det avser att vara gällande. Digitaliseringsstrategin skrivs fram som ett viktigt "instrument för att rita upp kartan" så att alla aktörer har något att förhålla sig till (s. 38).

Problembild

Dokumentet börjar i förordet, skrivet av dåvarande bostads- och digitaliseringsminister Peter Eriksson, det slår fast att vi nu står inför **den största förändringen sedan industrialiseringen** och att den nuvarande samhällsförändringen till stor del drivs och formas av digitaliseringen. Förändringen beskrivs som omfattande och påverka hela vårt samhälle och oss som individer, vi kommer att kunna göra helt nya saker på helt nya sätt. I förändringen behövs "trygghetssystem" för att hjälpa människor genom utbildning och kompetensutveckling i övergång mellan "gammalt jobb och ett nytt". Det finns risker med det uppkopplade samhället som vi behöver möta. Trots de risker som finns med uppkopplade samhällen behöver Sverige "fortsätta vara ledande och innovativt och hitta nya lösningar för att dra fördel av de möjligheter digitaliseringen innebär" (förord).

Ministern fortsätter i sitt förord med att i starka normativa ordalag ladda digitaliseringen med positiva värden och lägger till att individer gör ett aktivt val att vara med eller inte; "...den som är nyfiken, intresserad och väljer att vara med och driva förändringen i en positiv riktning ökar sina chanser och vårt samhälles chanser" (förord). Att vara med och driva digitalisering skrivs alltså i dokumentet fram som ett "val" och digitalisering associeras med positiv utveckling, både för samhället och för enskilda individer. Det innebär alltså i förlängningen att om du "väljer" att stå utanför så minskar dina "chanser" både på ett personligt plan och för hela samhället. Vi ska alla vara med på regeringens vision om ett "*hållbart digitaliserat Sverige*" (s.8, kursivering i original).

I dokumentet är människan i fokus, tekniken ska användas för människor, mänsklig nytta är slutmålet (s.9). Dock sägs även i detta dokument att digitalisering aldrig är ett självändamål i sig (s. 9). Det blir tydligt i analysen av dokumentet att det genomgående sker en sammanblandning av teknik och digitalisering och de förefaller många gånger betraktas som samma sak. Texten är skrivet på ett tekniskt IT-språk där exempelvis begrepp som källkritik förklaras men inte begrepp som exempelvis algoritmer (s. 13).

Eftersom det är en nationell strategi har den två olika spår, dels vad regeringen kan/ska göra och dels vad medborgare och företag kan göra. När det kommer till regeringens roll handlar det mycket om att vara en möjliggörare, att skapa förutsättningar för "en positiv utveckling och ett modern samhällsbygge" (s. 8) där det övergripande målet är att "det övergripande målet i strategin är att "Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter" (s. 10). Några mer konkreta skrivningar kring vad detta innebär saknas i dokumentet. Dock framgår att det ska ske genom ett "visionärt men ansvarsfullt ledarskap där marknaden ges goda förutsättningar att utvecklas genom att människor är kompetenta och trygga i det digitala samhället." (s. 8).

Detta med **människors digitala "kompetens"** är ett stort fokusområde i strategin och återkommer genomgående. Det handlar ofta om att säkerställa kompetens vilket förmedlar bilden av att det saknas kompetens inom fältet digitalisering eller att det inom en snar framtid finns risker för att det kommer att saknas kompetens. Strategin klargör att förstärkt kompetens är ett strategiskt viktigt område för en "framåtriktad digitaliseringspolitik" och att "...alla ska vara förtroga med digitala verktyg och tjänster samt ha förmåga att följa med och delta i den digitala utvecklingen utifrån sina förutsättningar." (s. 12). Arbetsmarknadens behov lyfts som viktigt inom utbildningsväsendet men även demokratiska- och likavillkors aspekter lyfts, som att digitalisering ska användas för att sträva efter en jämställd samhällsutveckling och att alla ska ha tillgång till högkvalitativ och likvärdig utbildning (s. 13, s. 14). Ett annat spår inom avsnittet digital kompetens handlar om att utveckla "yrkesrollen" inom vården för att skapa högre produktivitet, högre träffsäkerhet och effektivisering, det ska ske genom användningen av artificiell intelligens. (s. 14). Det är viktigt med digital kompetens på alla ställen i samhället, det gäller både att stärka kompetens på "alla nivåer i offentlig sektor, att säkerställa "tillgången till relevant digital spetskompetens" men även beakta digital kompetens vid tillsättning av nya ledamöter i styrelser för statligt ägda bolag för att beakta "digitaliseringens möjligheter och utmaningar." (s.15).

Vad gör problembilden möjlig?

Framställningen av utopin och det underliggande problemet möjliggörs i dokumentet av de, i princip, ensidigt positiva effekter som digitalisering associeras med. Berättelsen i dokumentet handlar om ett samhälle som digitaliseras för att det förenklar vardagen, för att det skapar konkurrenskraft och leder till nya jobb och för att det utvecklar Sverige genom att ta till vara Sveriges starka sidor – en väl utbyggd infrastruktur, ett teknikkunnigt och teknikvänligt folk, en väl fungerande offentlig sektor som har stor tillit från befolkningen (s.8). Det teknikvänliga folk som beskrivs i texten innehar ”digital mognad” vilket handlar om att ha förmågan att identifiera digitaliseringens nya lösningar och använda dem men även om att ha ”en förmåga att driva och leda utveckling” (s. 31).

Även i detta dokument möjliggörs det av känslan av att det är **bråttom**, ”utvecklingen av digital teknik sker snabbt, vilket kräver flexibilitet och anpassningsförmåga.” (s. 18) och mycket står på spel. ”Digital teknik och data skapar nya möjligheter för innovation och företagande”, nya möjligheter till handel (s.21) och här görs ingen problematisering mellan ökad handel och de eventuella krockar det kan innebära för målsättningar om en hållbar framtid. Det som händer är att ”data som genereras ökar kunskaperna om individuella behov och önskemål och kan även ligga till grund för nya tjänster” (s. 22). Övergripande fokus i dokumentet på människan och **mänsklig nytta**, det synliggörs bland annat genom skrivningar som fokuserar ekonomisk tillväxt där digitaliseringens möjligheter ska användas ”för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en effektiv och offentlig sektor med hög kvalitet, samt fler jobb och ökad tillväxt.” (s. 30)

Dokumentet förespråkar stark **statlig styrning**, genom ”långsiktigt hållbar” lagstiftning och standard och ett tydligt ”statligt ledarskap i förändringen” (s. 29). Samordning och standardisering ska ske genom samverkan och syftet ska vara ”förenkling” genom digitalisering och ”motståndskraftig infrastruktur” (s. 29-30, 34-35, 36,). Det kan även bli tal om lagändringar då det uppfattas som problematiskt att lagar ofta är konstruerade

på ett sätt som innebär att "en människa, och inte en maskin, måste utföra en handling" (s.25).

I dokumentet finns det en skiljelinje mellan stad och landsbygd där skrivningarna förändras beroende på om det är utveckling i staden eller på landsbygden som avses. Ett exempel är att "städer ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara" (s. 26), här är staden det som framställs som det ska driva innovationerna framåt, och dessa kan sedan spridas till landsbygd. Detta blir tydligt i skrivningar om landsbygdspolitik där digitaliseringens möjligheter skall tas tillvara i utformandet av landsbygdspolitiken och att "innovativa lösningar som tas fram kan spridas vidare i hela landet. För Sverige, med vidsträckt landsbygd, behöver arbetet med att utveckla och främja **smarta städer** och regioner kompletteras med perspektivet hållbar landsbygd med hjälp av digitalisering. (s. 27). Värt att notera är att landsbygden beskrivs i termer av att vara hållbar medan staden ska vara smart, vilket bidrar till den dikotoma uppdelningen mellan stad och land där staden placeras i centrum.

Innovation är ett frekvent förekommande ord även i detta dokument och alla ska vara innovativa, offentlig upphandling ska användas för att främja innovation, statsförvaltningen ska vara "innovativ och samverkande", forskningen ska främja "datadriven och digitalt driven" innovation och den övergripande slutsatsen är att innovation innebär "att det ska finnas konkurrenskraftiga förutsättningar för att nya eller förbättrade produkter och tjänster som ger värde för samhälle, företag, miljö och människor skapas och sprids" (s. 10, 21-22, 25). I och med detta fokus blir också "immateriella rättigheter" viktiga och ges stort utrymme i dokumenten. Immaterialrätt måste vara "effektiv", vilket innebär "stödåtgärder för innovatörer och information till företag, organisationer och allmänhet ska bidra till ett hållbart digitalt skapande" (s.25)

[Analys av Vägledning i nyttorealisering](#)

Som ett exempel på en mer konkret och vägledande text som kan antas vara mer styrande i praktiken har dokumentet *Vägledning i Nyttorealisering* valts ut. Här förflyttas analysen från att identifiera problembild och vad som möjliggöra problembilden till att

fokusera på hur digitalisering förbinds till olika beslutsprocesser och hur nyttorna med digitalisering förväntas uppstå. Dokumentet är framtaget av E-delegationen och de beskriver det som ett "ramverk" och en "verktygslåda" för organisationer att utgå ifrån vid "införande eller vidareutveckling av sitt nyttorealisarbete." (förord). E-delegationen¹ bestod av ledamöter som alla var generaldirektörer för de 16 mest IT-intensiva myndigheterna samt chef för dåvarande Sveriges kommuner och landsting. Förhoppningarna kring dokumentet uttrycks bland annat i dess inledning där miljardbeloppen som årligen investeras i IT-utveckling inom offentlig förvaltning nämns och kopplas till förväntningar kring vad det ska leda till. På så sätt är det ett tydligt exempel som beskriver hur det ska göras i praktiken, hur man bör tänka, hur man bör agera och vilka fallgropar som finns. Texten blir därför intressant för att spåra om det i den beskriva processen går att finna uttryck för insnävningar (minimeringar) och uttryck för insikten om svårigheten att styra (maximeringar).

Vägledning i nyttorealiserings är alltså en text som inledningsvis tydligt kopplar monetära värden till digitaliseringens effekter. Därefter nämns inte just informationssystem eller andra digitala aspekter utan fokus förflyttas till förändringsprocesser i en mer generell mening (det hoppet är i sig intressant eftersom det är få förändringsprocesser i policytexter som inte förbinds just med digitalisering). Det är som att det därefter är underförstått att de flesta förändringsprocesser handlar om monetära investeringar som kan förbindas med digitala artefakter. Om så inte varit fallet skulle troligtvis den inledande meningen tagits bort under textens bearbetning.

Men snabbt förflyttas istället fokus till **mätning** och mätninggår också att beskriva som en genomgående dominant berättelse i texten. På en mängd olika sätt betonas och upprepas att "en nytta som inte går att mäta är ingen nytta" (s. 27), "nytta är en mätbar förändring vilken uppfattas som positiv av en eller flera intressenter och som bidrar till ett eller flera verksamhetsmål" (s. 5), eller "mätning är en förutsättning för att organisationer ska kunna följa upp verksamheten i framtiden" (s. 8).

¹ E-delegationen var aktiv mellan åren 2009-2015 och övergick i eSam i och med att regeringsuppdraget för delegationen avslutades (<https://www.esamverka.se/om-esam.html>).

Olika aspekter av mätning lyfts sedan fram i texten såsom att nytta måste kunna anges som ett **kvantifierbart** värde (s.5) och texten belyser hur detta ska gå till genom att lyfta upp att det behöver skapas gemensamma värderingsgrunder (dock betonar texten att dessa behöver tolkas och förstås i den specifika kontexten) och att dessa bygger på "mer eller mindre kvalificerade estimat" (s.28) som behöver förhandlas till en gemensam begreppsapparat. Värderingarna behöver också göras "i någon form av skala" (s. 32). Det som framträder är en bild av en **översättningsprocess**, oavsett vilken nytta verksamheten strävar efter att uppnå så behöver den förstås och förstås gemensamt och det sätt det kan göras på är att kvantifiera den. Här är texten tydlig och föreskrivande, det går inte att göra på något annat sätt.

Texten är också tydlig med att detta **inte är valbart**, "nyttorealiserings är alltså inte valbart för offentliga organisationer utan är tydligt uttryckt i uppdrag och myndighetsförordning" (Sammanfattning) och eftersom det enda sättet som det kan göras genom är genom att nyttor och värden kvantifieras så blir kvantifiering en översättningspraktik och –process som blir styrande.

Utifrån ovanstående grund resonerar sedan texten på en mängd olika sätt hur det då kan göras. En viktig aspekt är bland annat nollmätning, dvs. att för att kunna mäta nyttan så behöver verksamheten veta hur nuläget ser ut (i kvantifierbara mått). Detta för att förändringen ska kunna mätas men även "**spåras** tillbaka till specifika förändringsinsatser" (s. 38). Det anges också en koppling till beslutsprocesser och olika beslutsunderlag inför en förändringsinsats där texten trycker på att t.ex. angelägenhetsgraden "kan med fördel beskrivas i beslutsunderlaget i någon form av skala för att underlätta jämförelsen mellan olika förändringsinsatser" (s. 32). På så sätt är det lättare att fatta "rationella beslut" (vilket lyfts som en "komplex historia", s. 32).

När det gäller processen och praktiken så betonas att den behöver **anpassas** till kontexten, den låter sig svårligen beskrivas på en alltför styrande generell nivå, "varje organisation måste anpassa det koncept som presenteras i denna vägledning och

tillämpa det efter sina egna förutsättningar” (s. 41). Det nämns att styrning ofta efterfrågas men texten betonar att det snarare är begreppsapparaten och vägledande processteg som ha ett generiskt värde som vägledning, inte styrning i sig.

För att sedan uppnå förväntade nyttor beskrivs **beteendeförändring** som ”det viktigaste”, ”allt arbete som tar sikte på att få till ett förändrat beteende hos medarbetarna eller kunden (privatpersonen/företaget) och andra berörda aktörer är det viktigaste inom förändringsledning” (s.32). Här lyfts också förankring, roller och externa nyttor upp dvs. för vem nyttorna behövs och ska uppstå och att det är viktigt att dessa involveras ”en anledning till att specificera vem som får del av den externa nyttan är att dessa behöver engageras i förändringsinsatsen” (s. 38).

Med det analytiska ramverk som valts för analysen av Vägledning i nyttorealiserings är det möjligt att beskriva det som att en minimering/krympning sker i valet av mätning och kvantifiering som styrande logik. Det som behövs är så att säga att alla berörda aktörer förstår att lära sig att det värderade uttrycket ska göras genom just kvantifiering. Det innebär att handlingsutrymmet för aktörer som tycker att det är svårt, eller hävdar att det inte låter sig göras, krymper och i vissa fall kanske försvinner. Det som inte går att mäta är så att säga inte värt att göra. I texten betonas dock att den logiken inte ska förväxlas med t.ex. monetära värden eller att subjektiva bedömningar och kvalitativa aspekter inte ryms, de behöver bara kunna kommuniceras, förstås, spåras och jämföras med kvantitativa mått. Här går det alltså att problematisera den dominanta berättelsen och vad den döljer, det skulle nästan gå att tolka vägledningen som att utan kvantifiering så är det ingen idé med att inleda förändring eller arbeta med förändringsledning, men kvantifiering i sig utmanas inte i någon större utsträckning.

Den slutsatsen går att länka samman med det som betonades i inledningen (att det handlar om investeringar i IT-utveckling) men försvann i den efterföljande texten och där informationssystemets starka förbindelse med kvantifiering osynliggörs. Informationssystem är, i jämförelse med andra system såsom muntlig förmedlade professionsbaserade kvalitetssystem, beroende av just kvantifierbara värden. Det är

svårt att mata in något i ett digitaliserat beslutsstöd som inte har översatts till kvantifierbara värden. Det är därför viktigt att så långt det är möjligt översätta uttryck för värden till kvantifierbara mått och de som inte går att mata in får så att säga lämnas därhän (och eventuellt hanteras i någon annan form).

Analysen av dokumentet för Nyttorealiserings visar, om vi använder Clegg's (1993) begreppsapparat kretsar där makt görs och till slut inskriberas i informationssystem så skulle det gå att säga att det behöver ske en förhandling (eller social integration) mellan aktörer med makt och medel och de aktörer där detta ska bli vägledande. Om så inte sker uppstår spänningar och konflikter när informationssystem inskriberats med denna logik sedan implementeras eftersom den processen såsom Ciborra (2000) och Henningson och Henriksen (2011) betonar, har dynamiska dimensioner. Om förhandlingen och legitimeringen inte sker kan så kallad "drifting" uppstå, nyttorealiserings blir svår att hålla i och säkerställa och kan i värsta fall inte uppstå eller till och med bli till vad som ibland kallas "onytta" (dvs. direkta negativa effekter eller skador). Det här betonas också i texten genom att "det viktigaste" är beteendeförändring hos medarbetare och kunder (egen anmärkning; medborgare bör läggas till) men det går att problematisera ytterligare om minimeringen av valmöjligheter innebär att kvantifiering blir så starkt styrande och medarbetare, medborgare och kunder inte känner igen sig i den kvantifierade logiken. Medborgare och kunder kanske inte direkt kan se/ser den lika tydligt som medarbetare (förutom vid t.ex. NKI/nöjd kund index-undersökningar och dylikt) men medarbetarna som ska översätta och omtolka sina värdesystem till kvantifierbara mått kan dels ha svårigheter att göra det (det tar så att säga lång tid att lära sig ett nytt sätt) men också protestera mot valet av logik. Här blir återigen spänningsfälten intressanta, och med Clegg's (1993) begrepp, obligatoriska passager (d.v.s. punkter där roller och funktioner förhandlas och slutligen tar form i informationssystemet) så lyfts att dessa förhandlingar är centrala för att informationssystem (eller olika aspekter av digitalisering) ska uppnå de förväntade värdena (vilket den analyserade texten ändock tar avstamp i, dvs. att "säkerställa att skattebetalarna får avkastning på sin investering" av miljardbelopp årligen i IT-utveckling, se Sammanfattningens inledning).

Avslutande diskussion och framtida forskning

De empiriska resultaten som vi beskrivit ovan visar digitaliseringen som instängd i, eller fångad av, en otvetydig och trång dramaturgi där en dramatisk berättelse skrivs fram. Den berättelse som finns i dokumenten på europeisk och nationell nivå handlar om *snabbhet* och dokumenten lämnar lite utrymme för eftertanke då berättelsen om den *konstanta ekonomiska tillväxten* är ett mål som inte kan ifrågasättas, *den urbana livsstilen en förebild* och medborgare beskrivs vara med på det digitala tåget eller kvar på perrongen. I dokumenten ges väldigt lite uppmärksamhet till reflektion, ifrågasättande eller ens olika behov av eftertanke. Snarare skulle det kunna tolkas som att *eftertanke ses som digital omognad* och behöver hanteras genom att den "digitala kompetensen" måste höjas och på så sätt skapas en gemensam förståelse för att digitaliseringen måste göras. När detta sedan tar sig ännu mer konkreta uttryck i den vägledning som analyserats där *kvantifieringsbehovet* är genomgående dominant så är det möjligt att tolka digital kompetens som en förmåga att uttrycka värden i kvantitativa termer. Att snabbt tolka och förstå sin omvärld digitalt blir på så sätt att *oreflekterat förstå sin omvärld i siffror* och det är här krympningen av vårt förhållande till/med kontexten sker och där spänningar kan uppstå när verkligheten så att säga gör motstånd och inte ryms i den befintliga formen för digitalisering.

Den här studien bidrar till forskning om hur policydokumenten formar verkligheten och det praktiska "görandet" i verksamheter. Den visar också på hur vårt agerande fångas i den tekniska determinismen. *Oavsett vad samhällsproblemet som diskuteras är, är lösningen alltid är densamma: (mer, snabbare, bättre) digitalisering.* Digitalisering beskrivs som att den kommer att medföra ökad demokrati, förbättrad effektivitet, ökat deltagande, ökad tillväxt, ökad hållbarhet eller [infoga positivt ord som du väljer]. Vi hävdar att en poststrukturell kritisk analys kan hjälpa oss att bli mer trevande i förhållande till digitalisering, att hitta utrymmena som ger möjligheter, utrymmena däremellan, det som inte på förhand är väl definierat och därmed skapa utrymme för en icke-deterministisk digitalisering och att det behövs.

Genom att på det här sättet närläsa och brottas med idéer om digitalisering och samhällsförändring skapas också rum för utveckling eftersom det ifrågasätter det förgivettagna, det utmanar normen. Därmed öppnar kunskapen upp för att digitalisering kan förbindas med nya ambitioner. Den digitala moderniteten ges utrymme att växa i egen kraft och inte så starkt ärva gamla logiker som format industrialismen. Det innebär inte att det är enkelt att bryta och bända med dessa men det synliggör att det kan göras och i vissa fall kanske också måste göras om vi har ambitioner om en hållbar utveckling.

Framtida forskningsfrågor som vi gärna skulle vilja fördjupa oss i blir därför i huvudsak två:

- (i) - vilka dynamiska och maximerande förändringar sker som sedan sällan "får plats" eller "blir" till digitala artefakter (roller, frågor, praktikområden som försvinner i minimeringen) och vad kan det få för konsekvenser, och
- (ii) – vilka idéer om digitalisering och samhällsförändring döljs eller osynliggörs men är viktiga för att skapa hållbara samhällsfunktioner.

En sådan fortsättning kräver möjligheter till intervjuer och observationer och arbetsformer som kräver mer tid av respondenter (såsom t.ex. workshops och fokusgrupper) men vår förhoppning är att föreliggande studie visar på intressanta aspekter som det finns all anledning att fördjupa.

Referenser

- Akrich, M. (1992). The de-scription of technical objects
- Bacchi, C., L. (2009). Analysing policy: what's the problem represented to be?. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bayne S., Ross J. (2011) 'Digital Native' and 'Digital Immigrant' Discourses. In: Land R., Bayne S. (eds) Digital Difference. Educational Futures Rethinking Theory and Practice, vol 50. SensePublishers
- Bennett, S., Maton, K., Kervin, L. (2008) The 'Digital Natives' Debate: A Critical Review of the Evidence, *British Journal of Educational Technology* 39(5)
- Bäck, E., Bäck, H., & Gustafsson, N. (2015). Ungas politiska deltagande. Nya former och aktivitet genom sociala medier? Regeringskansliet/2014 års Demokratiutredning
- Ciborra, C., Braa, K., Cordella, A., Dahlbom, B., Hepsø, V., Failla, A., Monteiro, E. (2000). *From control to drift: The dynamics of corporate information infrastructures*. Oxford University Press on Demand.
- Clegg, S. R. (1993). Narrative, power and social theory. *Narrative and social control: Critical perspectives*, 15-45.
- Henningsson, S., Henriksen, H. Z. (2011). Inscription of behaviour and flexible interpretation in Information Infrastructures: The case of European e-Customs. *The Journal of Strategic Information Systems*, 20(4), 355-372.
- Herring, S., C. "Questioning the Generational Divide: Technological Exoticism and Adult Constructions of Online Youth Identity." *Youth, Identity, and Digital Media*. Edited by David Buckingham. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. Cambridge, MA: The MIT Press, 2008. 71–92.
- Nyhlen, S, Giritli Nygren, K, & Olofsson, A. & Bergström, J. (2018). Human Security, Risk and Sustainability in the Swedish Policy for the Arctic. In Hossain, K, Miguel, J, Martin, R & Petrétei, A. (Eds.). *Human and Societal Security in the Circumpolar Arctic*. Leiden: Brill Academic Publishers
- Shore, C., Wright., S. (1997) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* Sage, London
- Silva, L., Backhouse, J. (1997). Becoming part of the furniture: the institutionalization of information systems. In *Information systems and qualitative research* (pp. 389-414). Springer, Boston, MA.
- Zimic, S. (2010) *Opening the Box – Exploring the presumptions about the 'Net Generation'*. Dep. Of Information Technology and Media, Mid Sweden University, Licentiate dissertation. Sundsvall

Föreliggande rapport är en delrapport i projektet: *Digitaliserade beslutsstöd – policy och praktik* (TRV 2019/119686) som är ett samverkansprojekt mellan Mittuniversitetet och IPF, vid Uppsala universitet. Projektet finansieras av Trafikverket.

