

Hvor står dansk IT-forvaltningsforskning?

Der gøres i denne artikel status for dansk IT-forvaltningsforskning. Der fremsættes fem udsagn om forvaltningsforskningens stadie: 1) manglende ledelse, sammenhæng og slagkraft i forskningen, 2) anvendelse af traditionelle metoder, modeller og fagafgrænsninger, 3) mangel på mikro- og mesobetragtninger, 4) ringe input til policy makere, samt 5) dekobling fra styring, økonomi og teknik.



Lektor, Ph.D.
Kim Viborg Andersen,
Institut for Informatik,
Handelshøjskolen i København

Indledning

Den danske IT-forvaltningsforskning har det ikke godt. Den består mest af alt af en-mandshære, der trods adskillige års IT-modning og -anvendelse, ikke for alvor har vundet fodfæste i Danmark. Der er ganske vist en række uddannelsesinitiativer indenfor feltet, men forskningsindholdet i disse er begrænset om end de fleste af uddannelsesinitiativerne blandt andet bygger på samfundsvidenskabelige erkendelser. Det er endvidere indtrykket at de teknisk-naturvidenskabelige miljøer i højere grad har set behovet for samfundsvidenskabelige miljøer end omvendt. Der er derfor god grund til at stille spørgsmål om denne udvikling kan vendes og i givet fald med hvilke midler. I denne artikel formulere

res en række påstande om dansk IT-forvaltningsforskning:

- #1: Der er manglende ledelse, sammenhæng og slagkraft i forskningen.
- #2: IT-forvaltningsforskningen anvender traditionelle metoder, modeller og fagafgrænsninger.
- #3: Forvaltningsforskningen leverer hovedsagligt makroanalyser og sjældent mikro- eller mesobetragtninger.
- #4: Forvaltningsforskningen leverer få resultater der giver mening for policy makere
- #5: IT-Demokratiforskningen er dekoblet fra styring, økonomi og teknik

De fem påstande er alle ment som oplæg til en konstruktiv debat, der er nødvendig hvis forvaltningsforskningen skal give et positivt dækningsbidrag til informationssamfundet. Det kan diskuteres hvilken tidshorizont der skal anlægges for estimeringen af et sådant dækningsbidrag, men vigtigheden af at IT-forvaltningsforskningen tager disse punkter alvorligt kan ikke diskuteres.

I artiklen stilles der således ikke spørgsmålstegn ved samfundsvidenskabernes generelle kvalitet eller udvikling. Det er alene IT-forvaltningsforskningen der belyses i denne artikel. Det er vigtigt at bemær-

ke at den juridiske vinkel på forvaltningsforskningen er undtaget i denne artikel. Jeg har valgt ikke at gengive referencer til diverse undersøgelser i selve artiklen. Baggrundsresearch og referencer kan istedet findes via URL <http://www.cbs.dk/cips/danskIT/>

Forskningscentre og faglige forskningsvinkler

I USA kom der i kølvandet på reinventing government bølgen i 1990erne gang i en række miljøer der forsker i forvaltningsrelevante problemstillinger. Det er dog stadig under en håndfuld miljøer der har en sådan mængde forskere og forskningsmidler at de udgør en kritisk masse i forhold til de problemstillinger de kan løfte. Blandt de fremtrædende miljøer i udlandet er Center for Technology in Government, University at Albany State University of New York (CTG), Center for Research on Information Technology and Organizations (CRITO) ved University of California samt RAND i Santa Monica.

I Europa er der enkelte miljøer der har lavet en række spændende projekter indenfor feltet, bl.a. i forskningsmiljøerne ved: Rotterdam-Tilburg, Holland, New Caledonian University, Glasgow, Skotland samt Umeå Universitet.

Uden for USA og Europa kan der fremhæves indsatsen ved Institute Of Public Policy, George Mason University, Nomura Research Institute Ltd., Japan samt Strategic Planning Department, Leontief Centre, St. Petersburg. De udenlandske centre lider dog et langt stykke hen ad vejen af de samme problemer som vi nedenfor identificerer for den danske forskning.

For den danske scenes vedkommende er det artiklens påstand nummer et, at bedømt ud institutionelle og faglige vinkler er der ringe eller kun meget spæde elementer af IT-forvaltningsforskning i Danmark. De danske politologiske og forvaltningsorienterede miljøer synes at have overset eller fundet det vanskeligt at forske i IT-relaterede problemstillinger. Undtagelserne her fra er enkelte miljøer på Center for Teleinformation på Danmarks Tekniske Universitet samt Handelshøjskolen i København, herunder Center for E-Commerce (CEC) og Center for Research on IT in Policy Organizations (CIPS). Der er imidlertid ingen af disse steder hvor der er forskningsenheder der har en sådan tyngde at de ledes af professorer eller forskningsprofessorer for så vidt angår den forvaltningsmæssige vinkel. I 1970-erne, 1980erne og 1990erne har forvaltningsforskningen og politologien således ikke i nævneværdigt

omfang beskæftiget sig med IT. Det samme gælder områder som økonomi og sociologi. Der er ganske vist hentet inspiration fra disse felter til en række studier udført af de teknisk-naturvidenskabelige miljøer og der er da også udført en række interessante studier ved både Aalborg Universitet, Syddansk Universitet, Københavns Universitet og Handelshøjskolen i København. Men studierne mangler sammenhæng og slagkraft. De danske miljøer er i meget stort omfang karakteriseret ved samarbejde på tværs af institutionerne og der mangler samfundsvidenskabelig ledelse af tværvidevidenskabelige problemstillinger.

Påstand nr. 1:

Der er manglende ledelse, sammenhæng og slagkraft i forskningen

Der er en række forskningsinitiativer både på Institut for Produktion og Erhvervsøkonomi (PEØ) og Institut for Informatik, Handelshøjskolen i København med relevans for forvaltningsforskning. På Center for Offentlig Organisation og Styling (COS) har der endvidere været et vist miljø, primært domineret af den demokratiorienterede tilgang. Endvidere er der på det nystartede Center for Research on Information Technology in Policy Organizations (CIPS) initiativer til at samle danske, forvaltningsforskere indenfor dette felt i en virtuel enhed. På både Københavns Universitet, Aarhus, Syddansk Universitet, Roskilde Universitets Center og Aalborg Universitet er der ingen samlet, eller megen lille indsats i forhold til den samlede forskning på det forvaltningsmæssige felt.

Derimod har de naturvidenskabelige miljøer på bl.a. Aalborg Universitet vist en betydelig åbenhed og parathed til at tage fat også på typisk samfundsvidenskabelige problemstillinger så som IT og organisationsforandringer, centralisering-decentralisering balancen, magtændringer i organisationer samt risikostyring af IT. Det modsatte har ikke, eller kun i ringe omfang, været tilfældet.

Den forholdsvis begrænsede IT-forvaltningsforskning der har været, har primært været indenfor »egne mure« omend der har været samarbejde på tværs af samfundsvidenskabelige discipliner. Det er også kendetegnende at de metoder der har været anvendt til at belyse IT-ændringerne alle er metoder der trives indenfor andre dele af forvaltningsforskningen i Danmark. Derimod har log-filer, laboratorietest, large-scale eksperimenter etc. ikke vundet

fodfæste. Derfor er min påstand nummer nummer to: IT-forvaltningsforskningen lever ikke med åbent sind, men med gammelkendte metoder, modeller og fagafgrænsninger.

Påstand nr. 2:

IT-forvaltningsforskningen anvender traditionelle metoder, modeller og fagafgrænsninger

Input til grundforskning og beslutningstagere mangler

En meget betydelig del af den forvaltnings- og demokratorienterede IT-forskning er rettet mod makroniveauet. Typiske emner der berøres vedrører processerne, virkningerne og udfordringerne knyttet til IT. Derimod er der kun sjældent studier af mikro- og mesoniveauet og kobling af denne forskning til de aktuelle IT-ændringer. I den aktuelle situation hvor IT-mangfoldigheden og valgsituationerne vedrørende IT-anvendelsen næppe har været større på noget tidligere tidspunkt, synes samfundsvidenskaberne derfor at hænge fast i problemstillinger der hang mere naturligt sammen med 1970ernes, 1980-erne og delvist 1990ernes IT-anvendelse. I disse perioder havde man et langt stykke hen ad vejen ens IT-anvendelse og ens effekter og ens udfordringer i den danske offentlige sektor. Det gav derfor god mening at holde forskningen og overvejelser på det generelle, overordnede niveau. Men scenen er skiftet nu. Grundforskningen indenfor enkeltaktørers handling og de konsekvenser forskellige handlinger har på mikro- og mesoplanet, er stort set ubelyst af danske forvaltnings- og demokratiforskere indenfor IT-feltet. Det er en central udfordring at give plads til grundforskning indenfor dette felt og give plads til nye og skæve vinkler.

Påstand nr. 3:

Forvaltningsforskningen leverer hovedsagligt makroanalyser og sjældent mikro- eller mesobetragtninger

Delvist som konsekvens af den makroorienterede tilgang, leveres der meget få forskningsresultater der omsættes til rådgivning af beslutningstagere eller anvendes til generel kvalifikationsløft af forvaltningsuddannelserne. Denne situation er resultatet af manglen på grundforskning, men også manglen på anvendelsesorienteret forskning på mikro- og mesoniveauet. Der er lavet mange rapporter om IT i ministerier, interesseorganisationer og sammenslutninger. Hovedparten af disse er lavet af konsulentfir-

maer enten alene eller i samarbejde med de pågældende opdragsgivere. Det er kun en meget lille del af disse der også baserer sig på samfundsvidenskabelige IT-forskningsresultater. Konsulenthusene er gang på gang udsat for at de selv skal ud og opdyrke feltet. Derfor er påstand nummer fire, at IT-policy makere – en stadig større gruppe centrale beslutningstagere – får meget få resultater fra IT-forskere der kan anvendes som input og del af beslutningsgrundlaget.

Påstand nr. 4:

Forvaltningsforskningen leverer få resultater der giver mening for policy makere

Som baggrundsresearch til denne artikel blev der søgt identificeret forskningsresultater fra IT-forvaltningsforskere, der kunne eksemplificere centrale problemstillinger relateret til dels driftsaspektet af forvaltningen, dels de overordnede demokrati-overvejelser og -udfordringer i forbindelse med IT. Den daglige drift af forvaltningen omfatter primært styrings- og økonomihensyn og i nogen grad også bruger- og borgerinddragelse. Demokratihensyn kan således godt være del af den daglige drift, men oftest vil disse hensyn være adskilte. Denne adskillelse genfindes i forskningen. Demokratihensyn ofte direkte fokus på A- og B-hold, samfundsudvikling, beskyttelse af personoplysninger og magtforhold.

På driftssiden tog vi udgangspunkt i følgende spørgsmål formuleret af Andersen og Meibom i bogen *Digitale diamanter* udgivet på forlaget Thomson her i år 2000:

- Hvilke centrale elementer kan indgå som målsætning for organisationens IT-anvendelse?
- Hvordan kan e-handelsinitiativer effektmåles?
- Hvilke indkøb kan ikke omlægges til udenlandske indkøb via nettet?
- Hvilke af arbejdsprocesserne, produkter og services i organisationen kan ikke digitaliseres?
- Hvilke hensyn kan der opstilles ved en forestående kommunal beslutning om at indkøbsfunktion og -afdeling, varetages via nettet af et privat firma eller en anden offentlig enhed?

Der kan findes megen international litteratur om disse emner, og også en del dansk forskning dog primært om den private sektor. Der findes en betydelig dansk forskningsindsats indenfor bl.a. nye organisationsformer og ejerforhold i den danske offentlige

sektor. Det omfatter bl.a. forskning i gråzoner, brugerbestyrelser og privatisering. I ingen af disse studier er IT inddraget. Ved opslag i diverse søgemaskiner (biblioteksdata-baser, google, jubii, yahoo, altavista) fik ingen af spørgsmålene mere end fem hits hvor danske forskere indgik som bidragsydere eller eneforfattere. Spørgsmålene er selvsagt også meget praksis rettede, men der kunne for dem alle indgå diverse metode- og forskningsindsigter.

Spørgsmålet er om de indsigter som eksempelvis den »klassiske« organisations- og forvaltningsforskning om effektmåling og evaluering giver mening i Internetsammenhænge. Spørgsmålet er endvidere om hensyn til gatekeeping vejer lige tungt og peger i samme retning som i den »analoge« forvaltning. Spørgsmålet er endvidere om offentlig-privat sondringen giver samme mening på nettet som i den analoge verden. Spørgsmålet er slutteligt om ikke traditionelle hensyn til koordineringsbehov, kontrol og medarbejderrelationer er under så stor forandring at de fleste ledere finder de samfundsvidenskabelige indsigter på disse felter helt ude af stand til at hjælpe med besvarelsen af de ovenstående spørgsmål.

Jeg er enig i at effekterne af den nye informationsteknologi nok er længere tid om at gennemsette sig end blot hvad den nye generation af WAP-teknologier muliggør. Men dette er netop en af de grundlæggende forandringer de samfundsvidenskabelige forskere også har brugt lidt som en undskyldning for ikke at kigge med på udviklingen når den foregår.

På demokratisiden, blev der ligeledes forsøgt identificeret centrale forskningsinput på en række problemstillinger. Inspirationen til disse spørgsmål er hentet fra antologien af en række danske forfattere om »Informationsteknologi i den offentlige sektor« udgivet på DJØFs Forlag i 1999:

- Hvilke demokratiske udviklingsforløb og konsekvenser kan forskellige webstrategier i kommunen have?
- Virker IT mest i retning af kortvarige og i øvrigt forbigående forandringer i de demokratiske rutiner og kommunikationskanaler, snarere end at den giver anledning til fundamentale forandringer?
- Hvilke marginaliseringsprocesser kan IT være del af, fremme og/ eller modvirke?
- Hvilke overordnede, demokratiske udfordringer medfører IT-udviklingen for demokratiske institutioner og modeller for samspillet mellem disse?

Forvaltningsforskningen er forholdsvis rig på litteratur af denne type, men forskningen synes enten helt eller delvist dekoblet fra de styringsmæssige, økonomiske og tekniske rationaler i IT-udviklingen. Det er således påstanden i denne artikel at der nok forskes i demokrati og IT, men at implementerbarheden, realismen og soliditeten af denne forskning kunne være mere tydelig. Det mest lovende på disse felter er lavet af en række halv-offentlige formidlingsenheder så som Teknologirådet i Danmark. Der er også en række spændende EU-initiativer indenfor dette felt.

Den overordnede udfordring jeg ser indenfor demokratiforskningen knytter sig til nøgleordene relevans, konsistens og time-to-market. Den demokrati-orienterede IT-forskning kunne måske i højere grad afklare relevanskriteriet. Det er for mig afgørende at hensyn til tværfaglighed også udmønter sig i at IT-demokratiforskerne direkte beriger andre discipliner herunder de styringsorienterede, økonomiske, og tekniske discipliner. Det er ikke tværfagligheden der her er relevanskriteriet, men det er presset på samfundsvidenskaberne til at levere et positivt bidrag til IT-udviklingen. Det er oplagt at demokratiforskerne indgår som aktive spillere på banen indenfor disse felter.

Det andet punkt hvor IT-demokratiforskningen kunne synliggøres er ved at tage fundamentale udfordringer op på en konsistent måde. Der mangler den klarhed og de visioner der gør at kræfterne samles og forskningen intensiveres indenfor et eller flere delområder med relation til anvendelsesorienterede problemstillinger eller grundvidenskabelige problemstillinger. Der er for meget hverken-eller.

Den sidste udfordring vedrører time-to-market. Der er næppe andre samfundsvidenskabelige forskningsfelter end den IT-relaterede hvor der sker en så markant udvikling inden for alle videnskabelige parametre. Det er en afgørende udfordring for danske samfundsforskere at følge med i denne udvikling. Det er lige fra dataindsamlings-teknikker via Internettet, til kommunikative overvejelser til communities på Internettet. Danske, samfundsvidenskabelige forskere er stort set fraværende på disse felter.

Tilbage står at efter flere årtier hvor IT gradvist indgår i flere og flere jobfunktioner, arbejdsprocesser og ledelsesfunktioner samt demokratiprocesser, så er IT-forvaltningsforskningens indsigt i naturen af disse stadig ved at finde sine ben. Derfor er påstand nummer fem, at demokratiforskningen er

dekoblet fra styringsmæssige hensyn, økonomiske hensyn og tekniske muligheder og udviklinger.

Påstand nr. 5:

Demokratiforskningen er dekoblet fra styring, økonomi og teknik

Det er en central udfordring at forvaltningsforskerne i stigende omfang ikke blot lever uden på teknikken, men også med og som del af IT-teknologiudviklingen. Der er nok en tendens til at de danske samfundsvidenskabelige miljøer vælger i bedste fald tilskuerrollen til IT-mulighederne, og ingen rolle i.f.t. den fremadrettede IT-udvikling. Den åbenhed som IT-højskolen i det østlige og vestlige Danmark er skabt i, kunne måske være en model til efterfølgelse.

Kunne man forestille sig at samle forsknings- og undervisningsindsatsen i Danmark indenfor dette felt? Kunne man forestille sig at man også så udenfor den mest elementære humanistiske og sam-

fundsvidenskabelige tradition når IT-forvaltningsforskningen skal kvalificeres? Kunne det tænkes at også IT-forskningen er relevant for IT-forvaltningsforskningens fremtid? Det er mit bud, at svarene på alle tre spørgsmål er bekræftende. Jeg er mindre sikker på om den opgave bliver løftet. Hvis den ikke bliver løftet er jeg endog meget bekymret over udviklingsretningen af informationssamfundet og over manglen på de mange nyttige samfundsvidenskabelige input der kunne komme til denne udvikling. Det er min grundtro at samfundsvidenskaberne har masser af gode kort på hånden. Samfundsvidenskaberne er også i den heldige situation at der er mange der vil spille kort med dem. Samfundsvidenskaberne skal nok lade være med at lægge kabale med sig selv. Samfundsvidenskaberne skal nok også være i bedre form og parat til at aflæse spillet. Sker det, er forvaltnings- og demokratiforskningen på rette vej.