

I et gennemdigitaliseret bureaukrati er pedellen dagens helt

Hvad betyder digitaliseringen for bureaukratiske organisationer? Og hvordan spiller digitalisering sammen med centrale værdier, vi gerne vil opretholde i offentlige organisationer? Det har vi skrevet en bog om (Grøn og Møller 2024), og her giver vi det korte svar. Digitaliseringen booster bestemte aspekter af bureaukratiet, imens den udfordrer andre på en måde, som stiller store krav til medarbejdere og ledere, hvis ikke digitaliseringen skal underminere centrale værdier i organisationen.

I vores bog viser vi, hvordan det digitaliserede bureaukrati er i konstant udvikling og kræver konstant og opmærksom vedligeholdelse fra de mennesker, som har ansvaret for at binde digitale systemer og processer sammen og sikre efterlevelsen af bureaukratiske værdier i praksis. Med udgangspunkt i bogens analyser præsenterer vi her tre roller, som medarbejdere i det digitaliserede bureaukrati tager på sig: den digitale pedel, den digitale detektiv og den digitale ambassadør.

Et besøg i det weberianske bureaukrati

På trods af mange års forsøg på at ændre ved organiseringen rundt omkring i den offentlige sektor, er det weberianske bureaukrati stadig en meget udbredt organisationsform. Bureaukratiet er centreret omkring principper som arbejdsdeling, hierarki, applikation af abstrakte regler, skriftlig kommunikation, rekruttering efter merit og adskillelse af den offentlige og private sfære. Som organisationsform passer det godt til store organisationer med en høj grad af specialisering, hvor opretholdelse af værdier som ligebehandling, transparens og ansvarlighed har været centrale. Den bureaukratiske organisationsform har da også været fremhævet for sin evne til at understøtte centrale værdier, som ud over de ovennævnte inkluderer effektivitet og responsivitet. Selvom forskere har påpeget, at vi ser en "digital transformation" af offentlige organisationer, spiller bureaukratiet som organisationsform stadig en helt central rolle.

I 2019 startede vi et forskningsprojekt med fokus på, hvordan digitalisering spiller sammen med henholdsvis ledelse og faglig sparring i offentlige organisationer. I forbindelse med projektet har vi lavet feltarbejde i to statslige styrelser (hhv. Landbrugsstyrelsen og Skatte-

styrelsen), hvor ledere og medarbejdere har lukket os ind i deres – gennemdigitaliserede – hverdag. I alt har vi tilbragt over 300 timer i selskab med medarbejdere og ledere. Vi har været med på kontoret og i kantinen, og vi har deltaget i møder med både kollegaer, ledere og borgere, i mødelokaler, online, over telefonen eller i "marken". Samtidig har vi gennemført 39 kvalitative interview, herunder gruppeinterview, med i alt 49 forskellige deltagere (se også Grøn og Møller 2024).

Feltarbejdet gjorde os klogere på, hvordan ledelse og faglig sparring udspiller sig i et hybridt arbejdsliv. Det gav os samtidig et indblik i, hvordan digitaliseringen påvirker nogle af de centrale karakteristika, som Weber – og vi selv som forskere i offentlig organisation og forvaltning – forbinder med bureaukratiet. I det følgende udfolder vi, hvordan digitalisering i praksis både understøtter og udfordrer den bureaukratiske organisation, og ikke mindst hvordan de bureaukrater, hvis hverdag vi fulgte, med blik for centrale bureaukratiske værdier arbejdede hårdt for at modvirke potentielle negative konsekvenser af digitaliseringen.

Hvordan digitalisering understøtter bureaukratiske værdier

Digitalisering muliggør, at meget store mængder sager kan behandles ens. Det understøtter, alt andet lige, bureaukratiske værdier som transparens, effektivitet og ligebehandling. I begge organisationer, hvor vi var på besøg, kørte et stort antal sager igennem de digitale systemer, og var stort set uberørte af menneskehånd eller -blik. De bureaukrater, vi fulgte og interviewede, ønskede sig ofte mere – eller måske mere præcist bedre – digitalisering. Både fordi det er effektivt, men



Af Caroline Howard Grøn,
teamleder, Styrelsen for
Uddannelse og Kvalitet, tdl.
lektor, Kong Frederiks
Center for Offentlig Ledelse,
Aarhus Universitet



Af Anne Mette Møller,
lektor, Institut for
Organisation, CBS

ikke mindst fordi de digitale systemer disciplinerer ledere, medarbejdere og borgere til at gøre ting ens. Og det er godt for ligebehandling, transparens og ensartet anvendelse af generelle regler.

Vi observerede også, at medarbejderne i de to organisationer i høj grad fik frigjort deres opmærksomhed til at tage sig af de typer af sager, der ikke umiddelbart lader sig standardisere. En organisering, hvor standardopgaverne varetages af et eller flere digitale systemer, mens de mere komplicerede opgaver varetages af mennesker med både evne og mulighed for at foretage kvalificerede skøn, kan bidrage til, at ellers meget standardiserede systemer kan forblive responsive over for sager og situationer, der kræver særlige overvejelser. Men vi så ikke kun situationer, hvor bureaukratiet blev boostet af digitaliseringen.

Hvordan digitalisering udfordrer bureaukratiske værdier

Med digitaliseringen opstår endnu en væsentlig aktør i bureaukratiske organisationer. Ved siden af dem, der varetager opgaveløsningen, og juristerne, der holder styr på reglerne, er vores observationer af medarbejdere og ledere fulde af interaktioner med procesejere og systemudviklere. Vi finder her et parallelt hierarki, der delvist går på tværs af det traditionelle formelle hierarki og ikke altid taler samme sprog som resten af organisationen. Det parallelle hierarki er befolket af både bureaukrater og IT-specialister. Når de møder dem, der bruger systemerne til hverdag, er der ikke altid enighed om, hvad der udgør problemer, hvordan problemer skal håndteres, og hvor hurtigt det bør gå. På samme vis er det heller ikke altid klart, hvem der egentlig kan træffe beslutninger, eller hvem der har ansvar for, at beslutninger bliver truffet. Vores analyser peger på, at ansvarsspørgsmålet ofte bliver udfordret i en slags Bermudatrekant mellem produktionen, IT og jura.

Derudover ser vi også, at mens mange processer kan digitaliseres med stor succes, er der

også ting, der ikke lader sig digitalisere helt så let. Det handler blandt andet om, at offentlige bureaukratier er organisationer, der lever i omskiftelige og delvist uforudsigelige omgivelser. Lovgivningen kan ændre sig, borgerne kan måske/måske ikke finde ud af at bruge kontaktformularen på hjemmesiden, strømmen kan svinge, digitale systemer kan blive overbelastede, og særlige app's kan være ude af funktion. Det kan også handle om dårlig datakvalitet eller om typen af sager, fx hvis kompleksitet eller sjældenhed betyder, at digitalisering af sagsbehandlingen enten er umulig eller meget omkostningsfuld i forhold til udbyttet. Vi ser med andre ord masser af eksempler på, at virkeligheden ikke helt passer ind i de digitale systemers specifikationer, og at den disciplinering, systemerne forsøger at udøve, ikke slår ensartet igennem over for alle målgrupper.

Det betyder, at der løbende er behov for parallelle systemer og ikke mindst håndteringsstrategier, hvis ikke bureaukraterne skal opleve at gå på kompromis med de bureaukratiske værdier, som de sætter højt, og som vi oplevede som en integreret del af deres faglighed.

Hvordan bureaukrater forsøger at modvirke de negative konsekvenser

Grundlæggende har bureaukraterne, det vil sige de medarbejdere og ledere, vi fulgte i vores feltarbejde, en helt uundværlig rolle, hvis det digitaliserede bureaukrati skal fungere. Vi ser dem i mindst tre roller.

Den digitale pedel

En del af de medarbejdere, vi har observeret, kan ses som en slags "digitale pedeller". Det er simpelthen en del af deres funktion, at de rydder op og holder orden i og mellem digitale systemer og sikrer, at forudsætningerne for, at systemerne kan køre, er i orden. Det er både meget abstrakt og meget praktisk. Vi ser medarbejdere, der manuelt overflytter data fra et system til et andet, fordi det ikke er muligt at overføre data direkte. Vi ser medarbej-

” De bureaukrater, vi fulgte og interviewede, ønskede sig ofte mere – eller måske mere præcist bedre – digitalisering. Både fordi det er effektivt, men ikke mindst fordi de digitale systemer disciplinerer ledere, medarbejdere og borgere til at gøre ting ens.

dere, der arbejder på at ”tømme” gamle systemer, som ikke længere er funktionelle, men alligevel er svære at tage ud af drift, da de rummer en mængde sager, som er svære at placere andre steder. Vi ser samtidig ledere, der løbende sørger for, at der er strøm og internetforbindelse, fixer problemer med manglende adgang til software og går på jagt efter godkendte antenner, som er en forudsætning for, at billeder kan geo-tagges på den rigtige måde. Pedelopgaverne er centrale for at sikre effektiv drift.

Den digitale detektiv

En anden vigtig rolle er rollen som ”digital detektiv”. Når en stor del af sagsbehandlingen foregår ”i systemet”, opstår der løbende behov for at kunne forstå og ikke mindst forklare, hvorfor afgørelser ser ud, som de gør, eller hvad en given borger kan forvente i relation til behandlingen af en specifik sag. Det er helt grundlæggende i forhold til at sikre transparens og retssikkerhed. Når borgerne spørger, vil bureaukraterne gerne kunne give et svar. Her ser vi medarbejdere, der går på jagt på intranettet, blandt kollegaer og andre steder i organisationen for at forstå de digitale systemer, processerne i behandlingen af borgernes sager (som til tider involverer flere kontorer eller styrelser) og ikke mindst arbejds- og ansvarsfordelingen i deres egne organisationer. Ingen af de tre ting er nødvendigvis nemme opgaver.

Den digitale ambassadør

Endelig påtager en del af de bureaukrater, vi har observeret, sig rollen som ”digital ambassadør”. Hvor den digitale pedel skaber forbindelser mellem systemer, skaber den digitale ambassadør forbindelser mellem de mennesker, der befolker det digitaliserede bureaukrati, og særligt mellem driften og andre aktører i og uden for organisationen. En vigtig del af denne rolle består i at teste de digitale systemer, inden de tages i brug i praksis. Men rollen har også et andet centralt aspekt. Som beskrevet ovenfor har vi observeret adskillige interaktioner mellem medarbejdere, ledere, procesejere, systemejere, IT-udviklere og sågar repræsentanter for Rigsrevisionen. Her spiller medarbejderne en afgørende rolle i at forklare, hvordan de konkret behandler sagerne i systemerne, herunder hvad der faktisk kan og ikke kan lade sig gøre, og ikke mindst hvordan beslutninger truffet andre steder i organisationen kan risikere at påvirke sagsbehandlingen ”på gulvet”. Nogle beslutninger kan fx have som utilsigtet konsekvens, at borgerne i praksis vil blive behandlet ulige. Her ser vi, at medarbejdernes input som digi-

tale ambassadører udgør en vigtig brik i at sikre, det ikke sker.

Hvilke vigtige lektier tager vi med fra vores undersøgelse?

Vores undersøgelse understreger, at digitaliseringen både booster og udfordrer bureaukratiet som organisationsform. Hvis demokratiske og bureaukratiske værdier skal sikres i praksis, kræver det, at de mennesker, der befolker bureaukratiet, bureaukraterne, påtager sig en vigtig opgave. Rollerne som digitale pedeller, detektiver og ambassadører er vigtige, og derfor er det også vigtigt, at de bliver påskønnet og anerkendt – ikke af mindst af dem, der sidder højere oppe i hierarkiet, for hvem dette arbejde let kan blive usynligt. Man kan sige, at de bureaukrater, vi har observeret, på mange måder er bureaukratiets beskyttere.

Vi skal derfor også interessere os for, hvordan vi sikrer, at de, der rekrutteres til digitaliserede offentlige bureaukratier, forstår de værdier, organisationerne skal opretholde, og både har motivation for og kompetencer til at udfylde den vigtige opgave, de står overfor. Det kræver et stærkt bureaukratisk etos, som vi ikke kan tage for givet, hverken blandt medarbejdere, ledere eller IT-udviklere. Selvom det ikke lyder så glamourøst at være digital pedel, så er det netop den type arbejde, digitaliserede bureaukratier er helt afhængige af.

Vores undersøgelse understreger også en anden vigtig pointe, når vi ser på det digitaliserede bureaukrati. Nemlig at det er under konstant ombygning. Vi ser ikke mange systemer, som ikke til stadighed udvikles, forbedres, brydes ned, genstartes osv. Når vi taler om digitaliseringsprojekter kommer vi ofte til at behandle det som noget, der er færdigt, når systemet er taget i anvendelse. Vores undersøgelse understreger, at det ikke nødvendigvis er en god måde at anskue det på. I stedet ser vi digitale systemer, der konstant er i proces, hvor udvikling og vedligehold spiller sammen, og hvor arbejdsdelingen mellem mennesker og maskiner konstant må genovervejes og forhandles.

Litteratur

Grøn, Caroline Howard og Anne Mette Møller. 2024. *Public Bureaucracy and Digital Transformation: Structures, Practices and Values*. Cham: Springer Nature Switzerland. doi:10.1007/978-3-031-67864-6.

” Vores analyser peger på, at ansvarsspørgsmålet ofte bliver udfordret i en slags Bermudatrekant mellem produktionen, IT og jura.