

Indførelse af integrerede informationssystemer i den offentlige forvaltning

*Mogens Grosen Nielsen
Specialeopgave
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet
December 1996*

Indhold

1.	Indledning	20
1.1	Problemstillinger og teser	24
1.2	Opgavestruktur	25
2.	CVR-caseanalyse 1.del og metode.....	26
2.1	Deling af information i forvaltningen.	26
2.2	CVR-caseanalyse 1. del	27
	Præsentation af generelle definitioner og aktører.	28
	Præsentation af fem forskellige modeller.	31
	Analyse af beslutningsforløb med kritiske hændelser.	31
2.3	Metode.....	34
	Casestudiet og teoriproblemet.....	34
	Metodologisk situationalisme og ikke-reduktionistiske forklaringer	36
	Procesperspektivet.....	38
	Strukturperspektivet	39
3.	Den traditionelle opfattelse af forvaltning og informationssystemer.....	41
3.1	Den traditionelle opfattelse af forvaltningen.....	41
3.2	Informationsteknologi og forvaltningen i et historisk perspektiv.	43
	Manuelle systemer “oversættes” til digital form.....	43
	Integrationen introduceres.....	44
3.3	Integrerede informationssystemer som policyfænomen.	45
3.4	En foreløbig kritik af den traditionelle forståelse af forvaltningen og integrerede informationssystemer	47
3.5	Sammenfatning	48
4.	Teoretisk perspektiver på teknologi, information og viden.	49
4.1	Perspektiver på teknologibegrebet.	49
4.2	Data, information og viden	54
4.3	Information og viden i et sociologisk perspektiv.....	57
	Viden betragtet i Bells perspektiv	58
	Et videnssociologisk perspektiv på viden.	60
	Et politisk-institutionelt perspektiv på viden	61
4.4	Sammenfatning	62
5.	Forvaltningen i et institutionelt-politisk perspektiv	63
5.1	Kritikken af den traditionelle opfattelse af forvaltningen	63
5.2	Tre politisk-institutionelle positioner.....	65
	Den økonomiske nyinstitutionalisme som perspektiv på forvaltningen.	65

Den sociologiske nyinstitutionalisme som perspektiv på forvaltningen.....	68
Et historisk-institutionelt perspektiv på forvaltningen.....	73
5.3 Opsamling på de institutionsteorier	76
6. Et udvidet institutionel perspektiv	78
6.1 Forvaltningen i et procesperspektiv	78
Diskurs og magt	78
Institutionalisering versus institution	81
Operationalisering	85
6.2 Forvaltningen i et strukturperspektiv.	86
Handlingsbegrebet, intentionalitet og rationalitet.	86
Strukturationsteorien	88
Konkretisering af produktion og reproduktion af strukturelle egenskaber.	89
Magt som anvendelse af ressourcer i forhandlinger.	91
Operationalisering	93
6.3 Sammenfatning	95
7. CVR-caseanalyse 2. del.	96
7.1 Procesanalysen	96
Præsentation af fem fortolkninger af CVR som sociale konstruerede artefakter.....	96
Procesanalyse med vægt på aktørers forskellige fortolkninger af CVR	97
Procesanalyse med vægt på temaer i kommunikation og institutionalisering.	98
Sammenfatning af procesanalysen	102
7.2 Strukturanalysen.....	102
Sammenfatning af strukturanalysen	105
8. Konklusion og afsluttende betragtninger	106
8.1 Konklusioner i kapitlerne	106
8.2 Oversigt over centrale begreber analyseret i specialet.....	108
8.3 Afsluttende betragtninger.....	111
Litteratur.....	111
Bilag 1. Datastrømme i de 5 løsningsmodeller	117

1. Indledning

Det overordnede emne for denne specialeopgave er en undersøgelse af tekniske, politiske og økonomiske aspekter ved indførelse af integrerede informationssystemer i forvaltningen. Et informationssystem kan i relation til én forvaltningsenhed defineres som “indhentning, opbevaring, bearbejdning og transmission af information”.¹ Indledningsvist kan information defineres som oplysninger relateret til forvaltningens opgaver. Med denne definition understreges, at information er en del af den viden, der eksisterer i forvaltningen om et givent sagsområde. Denne definition skal ses i modsætning til information forstået som fysiske data.

Ved indførelse af et integreret informationssystem i forvaltningen foretages en centralisering af opbevaring og bearbejdning af information på tværs af forvaltningsenheder.² Sigtet med et integreret informationssystem i forvaltningen er, at en given information på et område ikke er opbevaret i flere forvaltningsenheder. Herved skal der kun udvikles applikationer én gang, som så kan anvendes af brugere på tværs af forvaltningsgrænser. Herudover er sigtet, at indsamling af oplysninger om en given virksomhed eller person ikke foretages af flere forvaltningsenheder. Denne bestræbelse fremgår af rapporten *Info-samfundet år 2000*:

"Den offentlige forvaltning i stat, amter og kommuner må sammenbindes i et omfattende elektronisk servicenet. Som led heri realiseres et princip om, at oplysninger, som allerede er afgivet af borgere og virksomheder til en offentlig institution, og som kan overføres elektronisk, ikke må afkræves på ny af andre offentlige instanser.”³

Der er således store forventninger til effektiviseringsgevinster ved anvendelse af integrerede informationssystemer. Fokus i nærværende sammenhæng vil være på selve processen ved indførelse af integrerede informationssystemer i forvaltningen. I relation hertil kan iagttages tre paradigmer.

Det første paradigme har fokus på effektivitets- og styringsproblematikken. Denne position er efterhånden veletableret under betegnelserne “Business Process Reengineering”, “Information Engineering” og “Information Ressource Management”.⁴ Perspektivet er dominerende i managementlitteraturen i forsøget på at anvende informationsteknologien med effektiviseringsformål for øje.

Det andet paradigme er baseret på en mere traditionel opfattelse af information som element i den politisk-parlamentariske beslutningsproces.⁵ Dette paradigme tager udgangspunkt i den traditionelle adskillelse mellem politisk-parlamentarisk anvendelse af information over for en neutral-teknisk opbevaring og bearbejdning af information i forvaltningen. Fokus er på, hvorledes øget adgang til information kan anvendes i politisk-parlamentariske beslutningsprocesser. Perspektivet optræder ofte i den informationspolitiske debat. I

¹ Emme, 1986, s. 3.

² Denne problematik er behandlet af Marrku Nurminen. Han leverer imidlertid ikke en egentlig definition af et integreret informationssystem. Nurminen, 1988, s. 33ff.

³ *Info-samfundet år 2000*, s. 2. Forskningsministeriet, 1994.

⁴ Date, 1990, Edwards m.fl. 1991, Clive Finkelstein, 1992, Pries-Heje, 1995.

⁵ Donk & Meyer, 1994 og 1995, Hoff, 1996, s. 5ff.

Informationssamfundet år 2000 formuleres således store forventninger til informationsteknologien anvendt i demokratiet navn.⁶

Det tredje paradigme lægger i højere grad vægten på informationsteknologien set i forhold til politiske processer i forvaltningen. En central tese i dette paradigme er "reinforcement"-tesen udviklet af Danziger, Dutton og Kraemer.⁷ Ifølge denne tese betragtes edb-teknologien som en yderligere magt- og indflydelsesressource, som derved kan medvirke til at forstærke eksisterende magtpositioner.

Analysen i denne specialeopgave vil tage udgangspunkt i det tredje paradigme. Sigtet med opgaven er imidlertid at opstille et bredere og mere generelt begrebsapparat med henblik på at nå frem til en bedre teoretisk forståelse men også med henblik på analyse af en konkret case.

Informationsteknologi betragtet som en magt- og indflydelsesressource kommer kun sjældent frem i dagens lys. Der kan imidlertid peges på to aktuelle sager, hvor magtproblematikken i relation til etablering af integrerede informationssystemer er blevet åbenbaret. Den første vedrører Skatteministeriets modvilje til at levere information til et forsøg på at integrere retsinformation i en retsinformationsdatabase i Justitsministeriet. Skatteministeriet er ikke interesseret i, at Justitsministeriet får adgang til ligningsoplysninger. Det andet forløb vedrører striden mellem Danmarks Statistik og Miljøstyrelsen om affaldsinformation. Miljøstyrelsen krævede godkendelse af, hvorledes Danmarks Statistik anvender information om affald fra den såkaldt ISAG-database (Informationssystem for Affald og Genbrug). Fællesnævneren for disse to sager er adgang til information og ansvar for anvendelse af information.

I denne specialeopgave har jeg valgt at analysere et konkret eksempel på etablering af et integreret informationssystem i forvaltningen. Casen vedrører etablering af et centralt virksomhedsregister (CVR). Ved lov nr. L 417 af 22. maj 1996 blev det i Folketinget vedtaget at oprette CVR. Formålet med CVR er at integrere information om erhvervsvirksomheder, der findes i Økonomiministeriet, Arbejdsministeriet, Erhvervsministeriet og Skatteministeriet.

Fokus i analysen vil rettes mod beslutningsprocessen, der går forud for vedtagelsen af loven om CVR. Analysen tager sit udgangspunkt i en principbeslutning om CVR, truffet i Finansministeriet i 1992. Herefter fokuseres specifikt på perioden fra januar 1994 til juni 1995. I løbet af denne periode ændres både tekniske, økonomiske og ressort- og informationsansvarsmæssige aspekter ved principbeslutningen truffet i Finansministeriet i 1992. Case-materialet, der belyser dette problem, består af fax, notater, breve, officielle rapporter, lovgivning om CVR mv.⁸

I relation til CVR-casen vil det centrale være at påvise, at etablering af CVR ikke kan betragtes som en neutral-teknisk implementering af en fælles database. Der er i stedet tale om forhandlingsprocesser og politisk kampe, der vedrører, hvem der skal have ressortmæssige ansvar for CVR og ansvar for informationen i den fælles database, hvilken teknisk udformning der skal vælges, og hvorledes etablering og drift af CVR skal finansieres. Ved forhandling skal her forstås, hvorledes der i kommunikationen løbende påpeges problemer og argumenteres for

⁶ "Vi må lægge en strategi, som kan bringe Danmark i front af udviklingen mod informationssamfundet. Strategien må bygge på værdier som åbenhed, demokrati og ansvar for alle i samfundet", *Info-samfundet år 2000*, s. 1. Forskningsministeriet, 1994.

⁷ Danziger, Dutton og Kraemer, 1982. s. 18.

⁸ Materialet er primært fremskaffet via Danmarks Statistik. Jeg er ansat der, og har på den baggrund fået adgang til et omfattende materiale om CVR-beslutningsprocessen.

løsninger med videre. Ved kommunikation vil jeg i denne specialeopgave forstå den formelle konkrete observerbare kommunikation i rapporter, fax, notater, breve mv.

Det teoretiske bidrag i specialet vil bestå i opstilling af en generel teoretisk ramme med henblik på analysen af tekniske, økonomiske, informationsansvars- og ressortmæssige aspekter ved etablering af integrerede informationssystemer. CVR vil her blive brugt som eksempel. Først foretages en analyse af en traditionel opfattelse af henholdsvis forvaltningen og integrerede informationssystemer. I denne opfattelse defineres både forvaltningen og integrerede informationssystemer som teknisk-neutrale fænomener. Med et sådant grundlag kan indførelse af informationssystemer ikke begrebsliggøres som et komplekst sammenspil mellem tekniske, økonomiske og informationsansvars- og ressortmæssige aspekter. I stedet er sigtet at opstille en generel teoretisk ramme, der kan begribe dette komplekse sammenspil. Opstilling af denne ramme er opdelt i en teknologi- og informationsdel og en forvaltningsdel.

I teknologi- og informationsdelen vil sigtet være at udvikle begreber, der både er i stand til begrebsliggøre information og teknologi som fænomener, der er til forhandling men som også kan anvendes som indflydelsesressourcer. Med begrebet indflydelsesressource vil jeg forstå ressourcer anvendt for at ændre retningen på et beslutningsforløb. Indflydelsesressourcer kan være teknisk udformning, ressortmæssig ansvar, ansvar for information og økonomisk organisering. Først analyseres begrebet teknologi, og der argumenteres for en position, der i stand til anskue teknologi som artefakter, der formes og forhandles i sociale og politiske processer.

Dernæst behandles det særegne ved informationsteknologi i relation til andre teknologiformer. Der argumenteres som en definition af information i integrerede informationssystemer ikke som fysiske fænomener men information betragtet som viden. På denne baggrund analyseres generelt, hvorledes information betragtet som viden er centrale elementer i samfund. Med udgangspunkt i Daniel Bells analyse af det postindustrielle samfund og Peter Berger & Thomas Luckmanns begreber om den samfundsskabte virkelighed formuleres et perspektiv, der understreger vigtigheden af fordelingen af og kampen om viden i samfund.⁹ Formålet med teknologi- og informationsdelen er generelt at nå frem til begreber om teknologi og information, der er i stand til se, hvorledes teknisk udformning og placering af informationsansvar udgør centrale aspekter, der både er til forhandling, og kan anvendes som indflydelsesressourcer.

Sigtet i forvaltningsdelen er opstilling af en institutionel teoriramme, der kan analysere teknikudformning og informationsansvar både som historisk formede fænomener i institutionaliseringsprocesser i forvaltningen, og som indflydelsesressourcer. Først opstilles tre forskellige institutionelle perspektiver på forvaltningen, der alle kan betragtes som et alternativ til den traditionelle opfattelse. Der er tale om en økonomiske nyinstitutionel retning¹⁰, en sociologiske nyinstitutionel retning¹¹ og endelig en historisk-institutionel retning.¹² Dernæst er det overordnede sigte, at disse tre perspektiver skal fungere som fundament for udviklingen af et udvidet institutionelt perspektiv.

Den institutionelle ramme er valgt frem for en traditionel organisations- og magtanalyse for det første, fordi hierarkiske magtrelationer delvist er sat ud af spillet ved etablering af informationssystemer på tværs af ministerielle grænser. For det andet har modernisering af den

⁹ *The Coming of Postindustrial Society* Bell, 1973. *Den samfundsskabte virkelighed*, Berger & Luckmann, 1966.

¹⁰ Williamson, 1987, Christensen, 1994.

¹¹ Denne position er primært repræsenteret via hovedværket *Rediscovering Institutions* af March og Olsen, 1989.

¹² Thelen & Steinmo, 1992.

offentlige sektor medført, at organisationer bliver gjort ansvarlige for overholdelse af budgetter og sikring af indtægter. Dette medfører, at offentlige organisationers omverden generelt kan siges at være præget af skiftende politiske pres, konfliktende interesser, kamp om bevillinger mv.¹³ Herved er en hovedopgave for offentlige organisationer blevet dynamisk konfliktbehandling.¹⁴ Således vil offentlige organisationer overordnet blive betragtet i et dynamisk konfliktperspektiv, hvor "værdier, rationaler, normer, politiske hensyn produceres og reproduceres gennem sociale relationer og interaktionsprocesser, der går på tværs af formelle organisationsgrænser".¹⁵ Forvaltningen vil således svarende til det dynamiske konfliktperspektiv blive analyseret i et udvidet institutionelt perspektiv med fokus dels på kommunikationen i forvaltningen som institutionaliseringsprocesser, dels med fokus på strukturelle egenskaber ved forvaltningen der produceres og reproduceres i interaktionen i forvaltningen.

Med udgangspunkt i det udvidede institutionelle perspektiv vil CVR-casen metodisk blive analyseret i, hvad jeg har valgt at kalde henholdsvis et proces- og strukturperspektiv.¹⁶ I et procesperspektiv er fokus på historiske-genetiske forklaringer og fortolkninger af, hvordan en bestemt løsning blev udfaldet af forhandlingerne. Der lægges vægt på en fortolkning og forklaring af kommunikation som institutionaliseringsprocesser med inddragelse af begreberne diskurs og definitionsmagt. Analysen vil vise, hvorledes forandrede informationsansvarsmæssige, teknologiske, økonomiske og ressortmæssige vilkår opfattes og tilskrives mening af centrale politiske aktører, og hvordan de bevidst vælger at handle eller ikke at handle for at forandre de politiske betingelser. Adgang til mening vil ske ved en udskillelse af temaer i de analyserede dokumenter. Et centralt element i casen er således en undersøgelse af de aktørernes egne argumenter for at se, hvordan de ræsonnerer og træffer afgørelser i lyset af eksisterende institutionelle betingelser.

I strukturperspektivet analyseres, hvorledes informationsansvar, teknisk udformning og økonomisk organisering som strukturelle forhold ved forvaltningen produceres og reproduceres i kommunikationen. Der vil blive præsenteret et magtbegreb, der fokuserer på, hvorledes de fire nævnte strukturelle egenskaber anvendes som indflydelsesressourcer i forhandlinger. I analysen af denne anvendelse af ressourcer til at øve indflydelse vil fortolkningsrammer og legitimering være centrale begreber.

I anvendelsen af ovenstående to perspektiver i analysen af CVR-forløbet er der ikke tale om en traditionel forståelse af cases, hvor en række cases analyseres, og der generaliseres på baggrund af fællestræk. I nærværende sammenhæng anvendes kun en enkelt case, og sigtet er ikke at generalisere empirisk men i stedet at nå frem til en bedre teoretisk forståelse af processerne, der gør sig gældende ved indførelse af integrerede informationssystemer. Denne metode er blandt andet beskrevet hos Bent Flyvbjerg, der påpeger, at generaliseringer ud fra en enkelt case er af central betydning for oparbejdelsen af samfundsvidenskabelig viden.¹⁷ Jeg vil senere i kapitel to vende tilbage til denne problematik.

¹³ Denne problematik er bl.a. beskrevet i *Livet i offentlige organisationer* af Beck Jørgensen, Melander m.fl., 1992.

¹⁴ Jørgensen, Melander m.fl. 1992, s. 21.

¹⁵ Jørgensen, Melander m.fl. 1992, s. 22.

¹⁶ De to perspektiver er defineret hos Scott 1995, s. 65 og hos Miles og Huberman, 1994, s. 103.

¹⁷ Flyvbjerg, 1991, s. 145.

1.1 PROBLEMSTILLINGER OG TESER

Den overordnede problemstilling i specialet vil være:

En analyse af indførelse af integrerede informationssystemer i den offentlige forvaltning.

Den overordnede tese er, at indførelse af integrerede informationssystemer ikke kan betragtes som teknisk-neutrale problemer. I stedet medfører det komplekse samspil mellem teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information for det første, at indførelsen skal betragtes som et forhandlingsspørgsmål, og for andet at disse fire aspekter alle anvendes som indflydelsesressourcer i forhandlinger jævnfør det overordnede perspektiv på forvaltningen præsenteret i indledningen.

Problemstillingen vil først blive analyseret med henblik på en bedre teoretisk forståelse af teknologi, information og forvaltning. Herefter vil denne teoriramme blive anvendt i relation til CVR-beslutningsforløbet. Den teoretiske del er opdelt i en analyse med fokus dels på teknologi og information og dels på forvaltningen. Dette leder frem til følgende problemstillinger og teser i den teoretiske del:

Hvorledes teoretisk begribe teknologi og information dels som fænomener, der formes i et interaktionsforhold mellem "det tekniske" og "det sociale", dels som fænomener der anvendes som indflydelsesressourcer i en politisk kontekst.

Tese: Defineres teknologi som artefakter, hvor teknologien i en konkret kontekst tillægges mening og kan forhandles, og information opbevaret i et informationssystem som et udsnit af viden på et område som en given person eller organisation har ansvar for, vil teknologi og ansvar for information udgøre centrale aspekter, der både er til forhandling og som kan anvendes som indflydelsesressourcer.

Med udgangspunkt i institutionel-politiske teorier om forvaltningen analyseres, hvorledes teknologi og information teoretisk kan begribes for det første som fænomener der formes i kommunikationen i forvaltningen og for andet som fænomener, der gennem forhandling produceres og reproducere som "strukturelle" egenskaber ved forvaltningen.

Tese: Betragtes kommunikation ikke som neutral men i stedet som aktiv meningsdannelse kan det komplekse samspil dels forstås som både som en pformning af CVR, og sturkturelt, hvorldes disse anvendes strateisk til indflydelse. forstås som ved CVR formes i kommunikation, som strukturelle egenskaber, der anvendes til indfludelse.

Tese: Defineres forvaltningen for det første ved kommunikationsprocesser forstået som kollektiv meningsdannelse, der g for det andet ved teknologi og information forstået som strukturelle egenskaber der anvendes og formes i kommunikationen, medfører dette, at teknologi og information dels kan forstås som producerede og reproducere egenskaber ved forvaltningen, dels at disse kan anvendes som indflydelsesressourcer i forhandlinger.

Den teoretiske analyse vil herefter blive anvendt i relation til CVR-forløbet. Dette leder frem til følgende empiriske problemstillinger:

Hvorledes er informationsansvar, teknologiudformning, ressortansvar og økonomiske organisering blevet formet historisk i CVR-beslutningsforløbet?

Hvorledes er informationssansvar, teknisk udformning, ressortmæssig ansvar og økonomisk organisering forstået som strukturelle egenskaber ved forvaltningen blevet produceret og reproducere i CVR-forløbet?

Det fremgår, at de samme aspekter analyseres i både de teoretiske og de empiriske problemstillinger. Vægtningen i opgaven vil primært være på den teoretiske analyse af processer i forvaltningen. I udviklingen af et dækkende teoretisk begrebsapparat vil case-materialet løbende blive anvendt til at sandsynliggøre bestemte teoretisk fortolkninger frem for andre. Sigtet er således primært at bidrage med en bedre teoretisk forståelse af processer i forvaltningen og i mindre grad at nå frem til "færdige" forklaringer på udviklingen i CVR-forløbet.

1.2 OPGAVESTRUKTUR

Kapitel to omfatter efter en generel introduktion til problemet vedrørende deling af information i forvaltningen dels første del af CVR-caseanalysen, dels metoden anvendt i specialet. Caseanalysen er primært deskriptiv, og vil blive anvendt efterfølgende i den teoretiske analyse.

I kapitel tre præsenteres for det første den traditionelle opfattelse af forvaltning og for det andet den traditionelle teori om integrerede informationssystemer. Der argumenteres for, at de traditionelle teorier om integrerede informationssystemer og forvaltningen udelukkende fokuserer på tekniske aspekter. Dette grundlag vurderes som utilstrækkelig i forståelsen af indførelse af integrerede informationssystemer i forvaltningen.

I kapitel fire analyseres først teknologibegrebet med udgangspunkt i den traditionelle sondring mellem en "voluntaristisk" og en "deterministisk" begrebsramme. Dernæst inddrages en socialkonstruktivistisk begrebsramme i forståelse af samspillet mellem det "det sociale" og "det tekniske". Herefter analyseres begreberne viden, information og data. Information defineres kontekstuel med relation til viden på et område. På denne baggrund introduceres en sociologisk og en politisk forståelse af information og viden. I kapitlet argumenteres generelt for anvendelse af en forståelse af information og teknologi som fænomener, der både formes og anvendes som indflydelsesressourcer i en konkret politisk kontekst.

I kapitel fem introduceres først kritikken af den traditionelle tilgang til forvaltningen. Dernæst undersøges tre forskellige perspektiver på forvaltningen, der hver især kan betragtes som alternative teoretiske positioner i forhold til den traditionelle tilgang. Der er tale om en økonomiske nyinstitutionel retning, en sociologiske nyinstitutionel retning og endelig en historisk-institutionel retning. Det konkluderes, at den sociologiske nyinstitutionalisme er i stand til at indfange kommunikation som meningsdannelse, og at den historiske institutionalisme er i stand til at se strukturelle forhold og disses anvendelse som indflydelsesressourcer.

I kapitel seks introduceres en udvidet institutionel analyseramme. Der sondres overordnet mellem en procestilgang og en strukturtilgang. I procestilgangen redegøres først for magt og diskurs som centrale begreber i forståelsen af kommunikation. Dernæst undersøges institutionalisering i forhold til de tre institutionsteorier i kapitel fem. På denne baggrund argumenteres for institutionaliseringsprocesser forstået som forpligtelse på forhandlede elementer i diskursen. I strukturtilgangen præsenteres først handlings- og rationalitetsproblematikken. Dernæst inddrages Anthony Giddens strukturationsteori. Der opstilles på denne baggrund en overordnet teoriramme, der er i stand til begribe strukturelle egenskaber som producerede og reproducerede i kommunikationen. Med denne model argumenteres for en forståelse af teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information som strukturelle egenskaber, der produceres og reproduceres i kommunikationen i forvaltningen. Videre argumenteres for en magtopfattelse forstået som en aktørs anvendelse af ressourcer som midler til at ændre kursen af et beslutningsforløb.

I kapitel syv analyseres CVR-casen først med anvendelse af procestilgangen, dernæst med anvendelse af strukturtilgangen. I procesanalysen redegøres først for forskellige fortolkninger af CVR, hvorefter disse relateres til CVR-beslutningsforløbet. I strukturanalysen fokuseres på, hvorledes teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information produceres og reproducere i kommunikation. Specifikt fokuseres på, hvorledes disse elementer anvendes som indflydelsesressourcer i beslutningsforløbet.

I kapitel otte konkluderes på først på kapitlerne. Herefter opstilles et skema med teorirammen udviklet i specialet, som sættes op over for den traditionelle teoriramme. Kapitlet afsluttes med nogle generelle betragtninger.

2. CVR-caseanalyse 1.del og metode.

I dette kapitel præsenteres først to sagsforløb, der generelt introducerer problematikken vedrørende deling af information i forvaltningen samt en præsentation af en undersøgelse af teknologipolitikken med fokus på processer i forvaltningen. Dernæst følger første del af CVR-case analysen. Til sidst følger metodologiske overvejelser. Begrebet den dobbelte hermeneutik og metodologisk situationisme introduceres efterfulgt af en præsentation af henholdsvis proces- og strukturanalyse som to metodologisk tilgange, der vil blive anvendt i analysen af CVR-beslutningsforløbet.

2.1 DELING AF INFORMATION I FORVALTNINGEN.

Med præsentation af nedenstående to sagsforløb illustreres de økonomiske og ressortmæssige problemer, der opstår ved deling af information mellem forskellige forvaltningsenheder. Det første forløb vedrører en strid mellem Skatteministeriet og Justitsministeriet om levering af information til Retsinformationdatabasen i Justitsministeriet.. På baggrund af en tolkning af reglerne for ligningsvejledning ville Told- og Skattestyrelsen ikke levere information til Justitsministeriet. Derved blev Retsinformationsdatabasen ikke ajourført med de seneste skattepolitiske ligningsvejledninger. Kontorchef K.H. Ludolph, Skatteministeriet anfører: "Skatteministeriet tjener penge på at levere oplysninger til private forlag. Samarbejdet med Retsinformation har derimod været en ren udgift".¹⁸

Det andet forløb vedrører striden mellem Danmarks Statistik og Miljøstyrelsen om affaldsinformation. Miljøstyrelsen krævede godkendelse af, hvorledes Danmarks Statistik anvender information om affald fra den såkaldt ISAG-database (Informationssystem for Affald og Genbrug). Danmarks Statistik skulle bruge disse tal i nationalregnskabs input- og outputtabeller. Miljøstyrelsen krævede således i et brev af 27. marts 1995 til Danmarks Statistik, at resultatet af det omtalte projekt "inden offentliggørelse skal forelægges Miljøstyrelsens Erhvervsaffaldskontor til godkendelse"¹⁹ Sagen bringes op i Folketingets Miljøudvalg, hvor Det konservative Folkepartis miljøordfører forlangte, at miljøstatistikken skulle flyttes fra Miljøstyrelsen til Danmarks Statistik:

"Miljøstatistik bliver nøgletal de kommende år (...) derfor kan vi ikke have, at Miljøstyrelsen og Miljø- og Energiministeriet selv sidder og samler tallene og bestemmer, hvornår det er opportunt at lade miljøstatistikken tilgå offentligheden. Denne opgave hører rettelig hjemme i Danmarks

¹⁸ Weekendavisen, 20-26 september, 1996.

¹⁹ Weekendavisen, 27. oktober til 3 november 1995.

Statistik. (...) Det er ikke betryggende for folkestyret, at rævene ikke blot samler gæssene ind, men også bestemmer hvor meget gåselever de vil have”²⁰

Sagen illustrerer, hvorledes information er med til at sætte den miljøpolitiske dagsorden. Videre illustreres, hvorledes analyser af miljø er afhængig af, hvilken forvaltning der har ansvar for miljøinformation.

De to sager synes umiddelbart forskellige, men de belyser to centrale problematikker i tilknytning til deling information på tværs forvaltningsgrænser. I forhold til problemstillingen i denne specialeopgave er spørgsmålet, hvorledes kontrollen med information og dermed eventuelle økonomiske og politiske gevinster formes gennem forvaltningspolitiske processer.

Som eksempel på en videnskabelig undersøgelse i forhold til denne problemstilling kan nævnes lektor Peter Munk Christiansens analyse af dansk teknologipolitik fra 1970 til 1987.²¹ Som udgangspunkt for analysen problematiseres styring i relation til teknologipolitikens udformning: “Ofte forbindes teknologipolitik med styring. Det har ingen mening at stille spørgsmålet om styring som sådant. Det relevante styringsmæssige spørgsmål er under hvilke politiske og administrative betingelser, specifikke samfundsmæssige målsætninger kan realiseres gennem teknologiske midler?”²²

Det interessante resultat af undersøgelsen er, at hverken industriens anvendelse af teknologi eller de strukturelle problemer forbundet med teknologianvendelsen har ændret sig i den analyserede periode. Det har derimod teknologipolitikken. Således kan det konstateres, at en lang række teknologipolitiske tiltag ikke har haft den ønskede effekt. Denne udeblevne effekt tilskrives af Christiansen politisk-institutionelle faktorer.²³

Bordet fanger:

De to ovennævnte sagsforløb og analysen af teknologipolitikens udformning i 70’erne og 80’erne set i sammenhæng med CVR er eksempler på, at den forvaltningsmæssige organisering af integrerede informationssystemer bør have større politisk og forskningsmæssig bevågenhed. Problemet ser jeg specielt udtalt i relation til etablering af store informationssystemer, idet både den tekniske infrastruktur - opbygning af databaser, etablering af netværk mv. - men også magtinfrastruktur i tilknytning til den tekniske infrastruktur ikke er noget, der kan ændres “natten over”. Er et informationssystem først etableret, er det svært at forhandle og ændre den informationstekniske infrastruktur. Hertil kommer, at investeringer i materiel og viden i integrerede informationssystemer er meget store.²⁴

2.2 CVR-CASEANALYSE 1. DEL

I dette afsnit præsenteres først aktører og nogle generelle definitioner fastlagt ved lov om CVR. Dernæst præsenteres fem forskellige opfattelser af CVR som integreret informationssystem. Der vil blive præsenteret en stiliseret udgave af figurerne i bilag 1. Til sidst følger en analyse af beslutningsforløbet ved anvendelse af begrebet “kritiske hændelse”.

²⁰ Ibid.

²¹ Christiansen, 1988.

²² Christiansen, 1988, s. 29.

²³ Christiansen, 1988, s. 208.

²⁴ Denne problematik er beskrevet af Bijker og Law, 1992, s. 3ff.

Præsentation af generelle definitioner og aktører.

De generelle definitioner hentes fra lov om CVR. Disse definitioner vil senere blive inddraget i præsentation af aktører.

Af paragraf 2 i lov nr. L 417 af 22. maj 1996 om Det Centrale Virksomhedsregister fremgår formål med CVR:

“§ 2. Det Centrale Erhvervsregister har til formål at:

- 1) Indeholde grunddata om juridiske enheder, jf. § 3, der er erhvervsdrivende eller arbejdsgivere, og de dertil knyttede produktionsenheder, jf. § 4,
- 2) Foretage en entydig nummerering af de i registret optagne juridiske enheder og produktionsenheder, jf. §§ 5 og 6”²⁵

Den juridiske enhed defineres som:

“§ 3. Ved en juridisk enhed forstås i denne lov

- 1) En fysisk person i dennes egenskab af arbejdsgiver eller selvstændig erhvervsdrivende.
- 2) en juridisk person eller en filial af en udenlandsk juridisk person.
- 3) en statslig administrativ enhed
- 4) en amtskommune
- 5) en kommune eller
- 6) Et kommunalt fællesskab.”²⁶

Grundstammen i registret vil i praksis være momsregistrerede virksomheder svarende til § 3, stk. 1 og 2. Herudover omfattes offentlige aktiviteter, da disse udfører “opgaver af generel interesse for samfundet eller lokalområdet”.²⁷ Set i relation til ministerområder vil Danmarks Statistik under Økonomiministeriet, Told- og Skattestyrelsen under Skatteministeriet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen under Erhvervsministeriet være leverandører af information om juridiske enheder.

Produktionsenheder defineres som:

“§ 4. Ved produktionsenhed forstås i denne lov:

- 1) Den hovedaktivitet, som udøves af en juridisk enhed, der kun har een hovedaktivitet, og hvor al aktivitet foregår på eller fra samme geografiske adresse som den juridiske enheds adresse.
- 2) Den enkelte hovedaktivitet, hvis en juridisk enhed har flere hovedaktiviteter, der udøves på eller fra een geografisk adresse
- 3) Den enkelte aktivitet, hvis en juridisk enhed har aktiviteter, der udøves på eller fra flere geografiske adresser”

Produktionsenhed er betegnelsen for det enkelte arbejdssted. Begrebet hovedaktivitet udtrykker i registreringsøjemed inden for hvilken branche, arbejdsstedet befinder sig. Med hensyn til produktionsenheder vil dette primært være Danmarks Statistik under Økonomiministeriet og Arbejdsministeriets arbejdsområder, der vil blive involveret i integrationen af information om produktionsenheder.

I det følgende vil de fire ministerområder blive præsenteret med udgangspunkt i figur 1.1. Herudover vil hvert områdes opgaver kort blive beskrevet i relation til ovenstående begreber i lov om CVR. Metodisk er her anvendt et kontekstdiagram, der er defineret som:

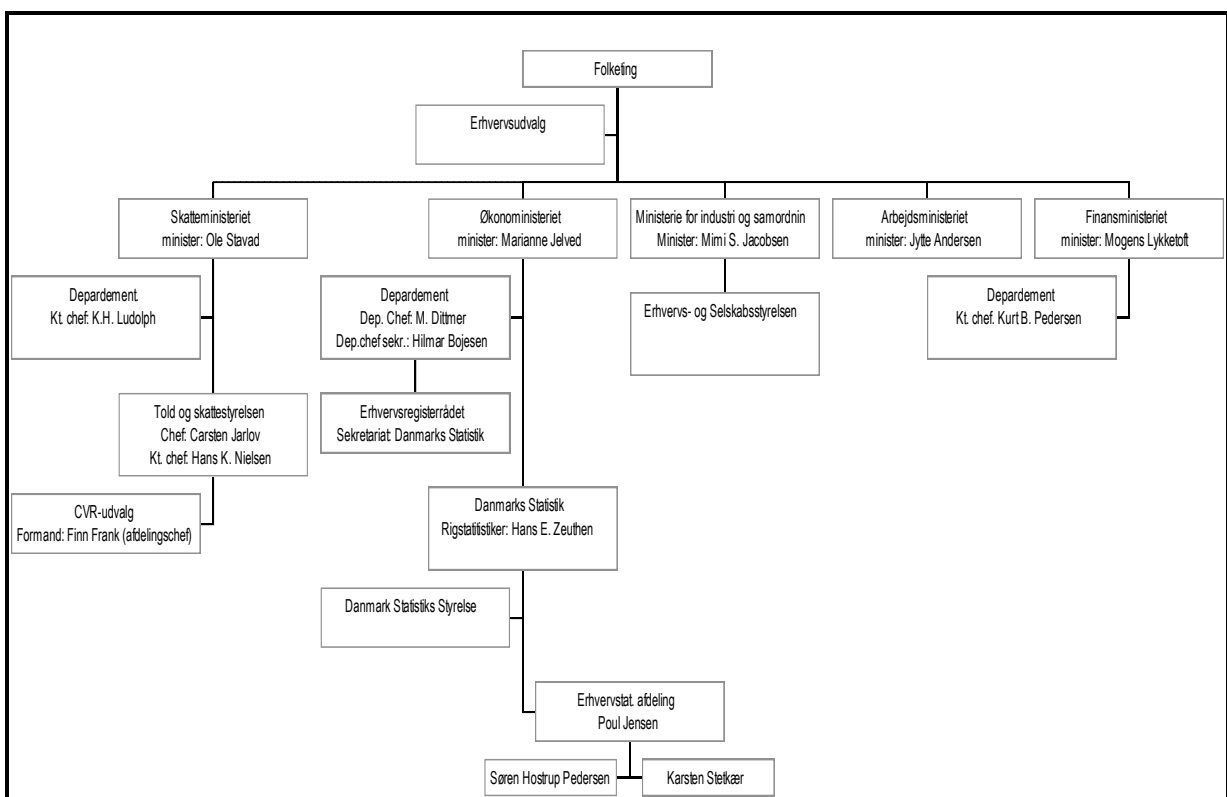
²⁵ Lov om Det Centrale virksomhedsregister. § 2.

²⁶ Lov om Det Centrale virksomhedsregister. § 3.

²⁷ Info-samfundet år 2000, 1994, Bilag 7, CVR-nummer for virksomheder.

“A context chart is a network, mapping in graphic form the interrelationship among the roles and groups (and if appropriate), that go to make up the context of individual behavior (...) Such network ought to reflect the core characteristics of organizations: authority/hierarchy and division of labor”²⁸

Med den nedskrevne formelle kommunikation som analyseobjektet er det centrale i forhold til citatet at illustrere, hvorledes denne forløber i forhold til autoritetsrelationer og arbejdsdeling. I figur 2.1 er kasserne således ikke udtryk for den traditionelle opfattelse af organisationer som fysiske størrelse med ind- og udgangsdøre. Diagrammet skal betragtes som en præsentation af kontekst både for kommunikationen og for involverede aktører i CVR-casen. Jeg vil her både operere med kollektive aktører og individuelle aktører. Således optræder ministerierne generelt som kollektive aktører. Inden for hvert ministerium er medtaget en række kollektive og individuelle aktører. Jævnfør citatet oven for burde der også illustreres adfærd. Miles og Huberman foreslår således markering af “indflydelseskanaler”.²⁹ Jeg har dog valgt at udelade disse illustrationer i figur 2.1. I analysen af CVR-casen i kapitel 7 vil indflydelsesproblematikken blive behandlet eksplicit.



Figur 2-Fejl! Ukendt argument for parameter.2-Fejl! Ukendt argument for parameter. Diagram til illustrering af kontekst for kommunikation og aktører i CVR-casen gældende i foråret 1994.

Som overordnet kontekst optræder Folketinget. Herunder er etableret et erhvervsudvalg med repræsentanter fra Folketingets partier. I dette udvalg behandles generelle spørgsmål vedrørende erhvervslivet. Således bliver etableringen af CVR også bragt op i dette udvalg. Under folketings- og regeringsniveau følger fem ministerier. Disse er alle organiseret med en minister i toppen og underliggende departementer, styrelser, direktorater, råd og udvalg. I det

²⁸ Miles og Huberman, 1994, s. 102.

²⁹ Ibid.

efterfølgende vil Skatte-, Økonomi-, Erhvervs- og Arbejdsministeriet blive præsenteret. Senere i kapitel syv vil også Finansministeriet blive inddraget.

Skatteministeriet

Under Skatteministeriet er etableret Told- og Skattestyrelsen med indkrævning af told og skat som primære opgaver. Under Told- og Skattestyrelsen er i figur 2.1. medtaget CVR-udvalget, der blev nedsat på baggrund af beslutning om etablering af CVR i 1992. I udvalget var udover de fire nævnte ministerier Finans-, Fiskeri-, Landbrugs- og Sundhedsministeriet samt Kommunernes Landsforening repræsenteret. Udvalget fungerede fra 1992 til sommeren 1994. Resultatet af udvalgsarbejdet blev udmøntet i rapporten "Overordnede krav til CVR" af juni 1994 jf. bilag 2.

Set i relation til definitionerne ovenfor har begrebet juridisk enhed sine rødder tilbage til kildeskattens indførelse. Det blev på daværende tidspunkt operationaliseret med henblik på skatteopkrævning. Af rapport fra juni 1994 fremgår:

"Virksomhedsregistreringen udgør en basisregistrering af virksomheder til brug for Told&Skat's opgaver vedrørende opkrævning, vareførsel, kontrol, service, mandtalsdannelse og beregning. (...) I registret optages bl.a. oplysninger om ejerforhold, adresse, hæftelse, branche, myndighedstilhørsforhold og en række administrative oplysninger"³⁰

Arbejdsministeriet

Begrebet produktionsenhed har sine historiske rødder primært i Arbejdsministeriet. Registreringen af arbejdssteder er hovedsagelig sket med baggrund i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. I Arbejdsministeriet er der inden for de sidste 20 til 30 år sket en intensivering i tilsyns-, formidlings- og serviceopgaver (Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdstilsynet, mv.), hvilket har medført en ophobning af forskelligartede data i en række forskellige styrelser.

Erhvervsministeriet

Under Erhvervsministeriet har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til opgave at registrere virksomheder, der er ikke er enkeltmandsejet, og lovgrundlaget har været diverse selskabslove:

"Erhvervs- og selskabsstyrelsen registrerer i henhold til selskabslovene alle aktie- og anpartsselskaber, finansvirksomheder og erhvervsdrivende fonde. Som følge af EF-harmoniseringen vil også interessentselskaber og kommanditselskaber blive inddraget i styrelsens registrering"³¹

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anvender således begrebet juridisk enhed som i Skatteministeriet. Som følge af lovgrundlaget er der registreret en række yderligere oplysninger om bl.a. selskabernes formål, bestyrelsesmedlemmer og direktion, ejerkreds, kapitalforhold og regnskaber.

Økonomiministeriet

I Økonomiministeriet optræder Erhvervsregisterrådet, der blev nedsat i forbindelse med vedtagelsen af Lov om Det Centrale Erhvervsregister i 1975. Det Centrale Erhvervsregister blev på daværende tidspunkt placeret hos Danmarks Statistik, og med etablering af lov om CVR skal denne erstatte lov om Det Centrale Erhvervsregister.

Danmarks Statistiks hovedopgave er selvsagt fremstilling af statistik. Nogle af disse opgaver er fastsat ved lov, mens andre kan Danmarks Statistik som institution selv vælge at udføre.

³⁰ Rapport fra CVR-udvalget, 1994, s. 81.

³¹ Rapport fra CVR-udvalget, 1994, s. 80.

Sidstnævnte får med moderniseringsprogrammet en stadig større betydning, idet finansiering via indtægtsdækket virksomhed i højere grad stilles som krav fra Finansministeriet. Ansvaret for den daglige ledelse ligger hos Rigsstatistikeren. De overordnede beslutninger træffes af Danmarks Statistiks styrelse. Denne er sammensat af repræsentanter fra erhvervsliv, interesseorganisationer mv. Rigsstatistikeren er formand.

Præsentation af fem forskellige modeller.

Sammenfattende kan beslutningsforløbet beskrives grafisk via modellerne i figur 2-Fejl!
Ukendt argument for parameter..

Figur

I model 0 fremgår fortolkningen af CVR opbygget som situationen ser ud før en egentlig integrering. Denne fortolkning indgår i beslutningsforløbet i december 1994. I model 1 er præsenteret fortolkningen af CVR som idealforestilling. Betraget i forlængelse af afsnittet om integrerede informationssystemer som policyfænomen er det centrale i denne fortolkning, at lagring af information og applikationer er centraliserede, hvorved indsamlede oplysninger i én forvaltningsenhed kan anvendes af andre forvaltningsenheder. I model 2 er præsenteret fortolkningen af CVR som foreslået ved principbeslutning i Finansministeriet i 1992. Set i forhold til idealmodellen kan konstateres, at denne fortolkning er langt fra idealet. Den centrale forskel er, at de enkelte forvaltningsenheder bibeholder eksisterende registre. Dog skal bemærkes, at registret på Danmarks Statistik kun indeholder oplysninger til statistikformål. Oplysninger til salg og øvrig administrativ brug overflyttes til Told- og Skattestyrelsen med fortolkningen i model 2. I model 3 er markeret, at informationsansvar er opsplittet i forhold til model 2. Denne fortolkning kommer ind i beslutningsforløbet i januar 1994. I model 4 foreligger en ny fortolkning, hvor CVR opbygges som såkaldte datafællesskaber. Ved etablering af datafællesskaber går to eller flere forvaltningsenheder sammen om informationsansvar og ressortmæssig ansvar. Af modellen fremgår, at Økonomiministeriet og Arbejdsministeriet går sammen i et datafællesskab om produktionsenheder og Skatteministeriet og Erhvervsministeriet går sammen i et datafællesskab om juridiske enheder. I model 5 foreligger den fortolkning som blev resultatet af forhandlingerne. Karakteristisk for denne model er i forhold til model 3, at der teknisk set kun er tale om en ændring af datastrømme fra Skatteministeriet til Økonomiministeriet.

Analyse af beslutningsforløb med kritiske hændelser.

For at klassificere forløbet i relevante perioder er som beskrivelsesmetode anvendt listning af hændelser, der kan defineres som: "An event listning is a matrix that arranges a series of concrete events by chronical time periods, sorting them into several categories"³²

I materialet, der ligger til grund for casestudiet, er ikke al kommunikation eller alle hændelser lige centrale i belysningen af den overordnede problematik, der undersøges i nærværende sammenhæng. For at strukturere materialet vil jeg metodisk fokusere på "kritiske hændelser". Kritiske hændelser betragtes som enkeltstående begivenheder, hvor "aktører oplever en provokation af deres organisatoriske fortolkningssystemer, det vil sige radikale brud på deres forståelse og forventninger til organisatoriske forhold".³³ I en mere præcis formulering definerer Shein en kritik hændelse som "... enhver større begivenhed, (...) som forårsager fornyet undersøgelse eller omformulering af mål og arbejdsmetoder, eller som involverer

³² Miles og Huberman, 1994, s. 111.

³³ Morsing, 1995, s. 88.

spørgsmål om medlemskab og optagelse”.³⁴ Dette metodevalg er begrundet i anvendelsen af et dynamiske konfliktperspektiv på offentlige organisationer. Kritiske hændelser vil i denne sammenhæng blive analyseret med fokus på udvalgte dokumenter i CVR-forløbet. Hvilke dokumenter udløser hvilke brud på eksisterende fortolkningsrammer? I casen er identificeret ni kritiske hændelser.

Ønsket om etablering af CVR blev først konkret udmøntet i Finansministeriets rapport *Effektiv EDB i staten*³⁵ fra 1989. Her formuleres et ønske om, at registrering af oplysninger om erhvervsvirksomheder skal samles i et integreret informationssystem. I foråret 1992 træffes i Finansministeriet principbeslutning om etablering af CVR. Oplysninger om erhvervsvirksomheder fra henholdsvis Økonomiministeriet, Arbejdsministeriet, Erhvervsministeriet og Skatteministeriet samt oplysninger registreret i kommunalt regi skal samles i ét informationssystem.

Den første kritiske hændelse er principbeslutningen i Finansministeriet i 1992. Ressortmæssigt tildeles Told- og Skattestyrelsen ansvar for CVR. Økonomisk forudsættes CVR finansieret ved brugerbetaling. Teknisk besluttet her at etablere CVR i relation til registre i Told- og Skattestyrelsen. Med hensyn til informationsansvar tildeles Told- og Skattestyrelsen ansvar for information i CVR. Det Centrale Erhvervsregister i Danmarks Statistik skal nedlægges. Denne løsning fremstår som model 2 i figur 2.3. ovenfor. Af notat af 6. april 1992 vedrørende principbeslutningen fremgår:

"Der findes i dag tre forskellige, generelle erhvervsregistre: SE-registret i Told- & Skattestyrelsen, Det Central Erhvervsregister i Danmarks Statistik, samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens register. Hertil kommer yderligere registre i Arbejdsministeriet og i kommunerne ... Told- & Skattestyrelsens SE-register ændres til et central virksomhedsregister (CVR) ... Grundregistreringen i CVR-registret skal også omfatte oplysninger om branche, lokal placering mv., således at Det Central Erhvervsregister i Danmarks Statistik kan nedlægges som overordnet register"³⁶

For at sikre konsistens skal kun én myndighed, Told- og Skattestyrelsen, sørge for tildelingen af de nye CVR-numre. Således blev det besluttet, at Told- og Skattestyrelsen under Skatteministeriet skulle stå som ansvarlig for opgaven:

"Told og Skattestyrelsen forestår opbygningen og vedligeholdelsen af et Centralt Virksomhedsregister (CVR) ... De oplysninger, der skal registreres og vedligeholdes i CVR, skal være tilstrækkelig til, at de kan tilgodese alle offentlige myndigheders og privates behov for grundoplysninger om de enkelte erhvervsvirksomheder"³⁷

Hovedkonsekvensen af etableringen af denne omfattende integration af data er, at kun Told- og Skattestyrelsen skal opbevare grunddata vedrørende erhvervsvirksomheder. Det fremhæves således i notatet, at Det Centrale Erhvervsregister på Danmarks Statistik skal nedlægges:

"Det Centrale Erhvervsregister i Danmarks Statistik nedlægges som administrativt register og den nuværende lovgivning herom tilpasses oprettelsen af CVR"³⁸

Om den økonomiske organisering fremhæves i notatet, at alle offentlige myndigheder udelukkende skal hente oplysninger i CVR-registret og ikke ved direkte kontakt til

³⁴ Schein, 1986, s. 125.

³⁵ Finansministeriet, 1989.

³⁶ "Notat om forenkling af erhvervsregistreringen. Finansministeriet, Budgetdepartementet, 6. april 1992", s. 1. Optrykt i *Overordnede krav til et Centralt Virksomhedsregister*, Told- og Skattestyrelsen 1994.

³⁷ "Notat om forenkling af erhvervsregistreringen. Finansministeriet, Budgetdepartementet, 6. april 1992". Optrykt i *Overordnede krav til et Centralt Virksomhedsregister*, Told- og Skattestyrelsen 1994.

³⁸ "Notat om forenkling af erhvervsregistreringen. Finansministeriet, Budgetdepartementet, 6. april 1992". Optrykt i *Overordnede krav til et Centralt Virksomhedsregister*, Told og Skattestyrelsen, 1994.

virksomhederne. Med dette som udgangspunkt blev der i Told- og Skattestyrelsen nedsat et udvalg med alle implicerede parter. Dette udvalg afgav i 1994 en rapport indeholdende krav til et kommende CVR-register. Denne rapport lå færdig i udkast den 31. januar 1994, og fra denne dato vil jeg følge beslutningsforløbet frem til sommeren 1995.

Den anden kritiske hændelse er dateret til januar 1994. Der udsendes på daværende tidspunkt et udkast til rapport om overordnede krav til CVR.³⁹ I forhold til 1992 er der sket en ændring, således at Danmarks Statistik og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen får ansvar for oplysninger, der har ophav i disse forvaltninger. Denne løsning fremstår som model 3 ovenfor.

Den tredje kritiske hændelse dateres til den 28. marts 1994. Det fremsatte løsningsforslag udløser her en kraftig reaktion fra Danmarks Statistik. Daværende Rigsstatistiker Hans E. Zeuthen sender to notater⁴⁰ af 28. marts 1996 til økonomiminister Marianne Jelved, hvoraf fremgår, at principbeslutningen foretaget i 1992 er uhensigtsmæssig. Danmarks Statistik og dermed Økonomiministeriet⁴¹ vil lide et alvorligt økonomisk tab ved den foreslåede ordning. Indtægter fra salg af virksomhedsadresser ville blive fjernet fra Danmarks Statistik. Herudover formuleres en række problemer i tilknytning til den foreslåede ansvarsfordeling men også kritik af den foreslåede tekniske løsning til integrering af information. Der foreslås en opbygning, hvor informationsansvar og ressortmæssig ansvar deles op i to. Denne løsning er præsenteret som model 4 ovenfor.

Den fjerde kritiske hændelse udgøres af udsendelsen af endelig rapport om CVR i juni 1994.⁴² Jeg har vurderet dette som en kritisk hændelse, idet der med udsendelse af denne rapport sker en endelig fastlæggelse af CVR-løsning som beskrevet i udkast til rapport fra januar 1994. Med denne rapport fastlægges model 3 ovenfor.

Den femte kritiske hændelse udgøres af et internt dokument i Danmarks Statistik dateret den 16. november 1994.⁴³ Ressortmæssig foreslås her en løsning, hvor Danmarks Statistik får ansvar for opbygningen af CVR. Økonomisk foreslås en løsning, hvor CVR finansieres via en konto på finansloven. Med hensyn til teknisk løsning foreslås, at datastrømme går fra de øvrige forvaltninger til Danmarks Statistik. Med hensyn til informationsansvar vil der ikke være væsentlige ændringer, idet CVR bygges op i tilknytning til eksisterende registre. Denne løsning fremstår som model 5 ovenfor.

Den sjette kritiske hændelse er et internt dokument i Danmarks Statistik dateret den 7. december. 1994.⁴⁴ Finansieringen via finansloven, der blev fremsat i dokument af 16. november, kunne ikke godkendes i Økonomiministeriet. På baggrund af dette finansieringsproblem er der i notat af 7. december formuleret en løsning, hvor der vendes tilbage til status quo. Det er ifølge notatet op til de dataleverende forvaltninger selv, om de vil forbedre data. Med hensyn til økonomisk organisering er nyskabelsen, at fordeling af indtægter

³⁹ "Udkast til rapport om overordnede krav til et Centralt Virksomhedsregister CVR", 31. januar, 1994, CVR-udvalget.

⁴⁰ "Vedr. udvalgsrapport om overordnede krav til et centralt erhvervsregister" og "Notat vedrørende erhvervsregisterspørgsmål", 28. marts 1994, Danmarks Statistik.

⁴¹ Danmarks Statistik er en selvstændig styrelse under Økonomiministeriet.

⁴² *Overordnede krav til et Centralt Virksomhedsregister*, Juni, 1994, CVR-udvalget, Told- og Skattestyrelsen.

⁴³ "Et alternativt forslag til løsning af CVR-problemerne". Internt notat af 16. november 1994 i Danmarks Statistik.

⁴⁴ "Orientering om Det Centrale Virksomhedsregister. Oplæg til brug ved møde mellem skatte- og økonomiministeren med påførte rettelser." Fax af 7. december 1994 fra Økonomiministeriets departement med tilknyttet internt notat i Danmarks Statistik.

fra erhvervsregisterservice i Danmarks Statistik kun deles med andre forvaltninger, hvis de er i stand til at levere data med den krævede kvalitet til Danmarks Statistik.

Den syvende kritiske hændelse er et dokument dateret den 14. december 1994.⁴⁵ Der vendes tilbage til en fortolkning af CVR-opbygning dateret den 16. november 1994. Det centrale i denne hændelse er imidlertid kravet om, at CVR finansieres via en lånefinansieringsordning, således at finansieringen ikke sker via involverede forvaltningers betaling. Finansierungsproblemet har således fundet sin løsning, og der er etableret en økonomisk organisering.

Den ottende kritiske hændelse vedrører dokumenter⁴⁶ udformet med henblik på møde mellem Skatteministeriet og Økonomiministeriet. Med hensyn til ressortmæssig placering argumenteres i disse dokumenter for, at Danmarks Statistik ved lov er tildelt opgaven at registrere erhvervsvirksomheder. Der understreges, at der er et misforhold mellem dette og principbeslutningen truffet i 1992. Med hensyn til økonomi nævnes, at etablering vil beløbe sig til 20 mio.kr. Med hensyn til teknisk løsning rettes en kritik mod model 2, som blev fastlagt ved principbeslutning i 1992. Der er ifølge notatet reelt ikke tale om sammenlægning men i stedet en ændring af datastrømme. Med denne opfattelse er der ikke gode grunde til, at CVR skulle placeres hos Told- og Skattestyrelsen blot fordi, at denne styrelse er den største bruger.

Den niende kritiske hændelse vedrører dokumenter sendt til Finansministeriet.⁴⁷ Med hensyn til ressortmæssig placering af ansvar ligger dette fast. Med inddragelse af Finansministeriet fastsættes den økonomiske organisering af CVR.

Det kan konkluderes, at fra 1992 frem til foråret 1995 undergår ideerne om CVR som integreret informationssystem en række væsentlige ændringer gennem forhandlinger, koalitionsdannelser mv. Der er væsentlige ændringer i forhold til idealet om et integreret informationssystem. Det kan konstateres, at teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information alle undergår forandring i dette tidsrum. Ændringer, der foretages er langt fra kun teknisk begrundede. Jeg vil generelt behandle information og teknologi det følgende kapitel. Men inden da behandles metodeproblemet.

2.3 METODE

I dette afsnit behandles først overordnet problemet vedrørende en caseanalyse og anvendelsen af teori. Dernæst præsenteret metodologisk situationisme og ikke-reduktionistiske forklaringer som overordnede metodologiske krav. Til sidst følger præsentation af proces- og stukturtilgangen.

Casestudiet og teoriproblemet

Casestudier kan klassificeres ud fra forskellige forskningsmæssige kriterier. Betragtes CVR som historisk materiale kan det traditionelle spørgsmål mellem teori og case-studier udtrykkes som følger: "Hvorledes kan jeg ved hjælp af historisk materiale udvikle eller afprøve en teori?"⁴⁸

⁴⁵ "Orientering om Det Centrale Virksomhedsregister". Oplæg til brug ved kommende møde mellem skatte- og økonomiministeren sendt fra Økonomiministeriets departement til Danmarks Statistik. I dette dokument er rettelsesindsat, således at CVR finansieres via en lånefinansieringsordning.

⁴⁶ "Et forslag til løsning af CVR-problemerne i Danmarks Statistik-regi" og "Danmarks Statistik som ansvarlig for den grundlæggende erhvervsregistrering", 18. januar 1995. Notater af 18. januar 1995 fra Danmarks Statistik til Økonomiministeriets departement.

⁴⁷ "Arbejdet med etablering af CVR.", 19. juni, 1995, Økonomiministeriet og Skatteministeriet.

⁴⁸ Pedersen, 1977, s. 235.

Dette baserer sig på en accentuering af politologiens nomotetiske videnskabelige karakter og kan karakteriseres som en deduktiv tilgang til casestudiet. En anden tilgang fokuserer på, at arbejdet med historiske cases opprioriteres, idet udforskning af historiske dokumenter er af væsentlig betydning for en almen forståelse af fænomener af lignende karakter. Teoriudviklingen og test af teori får en underordnet karakter i forhold til at forstå et givet fænomen. Denne tilgang er et forsøg på at kompensere for den induktive tilgangs grundlag ved at skifte perspektiv fra teoriudvikling til "forståelse".

Med dette udgangspunkt vil jeg indledningsvist anvende Mogens Pedersens klassifikation af casestudier. Han anvender følgende fem kategorier:⁴⁹

1. a-teoretiske case-studier: det studerede fænomen sættes ikke i relation til fagets teori. Disse casestudier betragtes som værdiløse og betegnes som "contradictio in adjecto".⁵⁰
2. fortolkende casestudier: det studerede fænomen "forstås" eller fortolkes ved hjælp en eksisterende teori.
3. teoriafprøvende casestudier: formålet er at finde støtte for eller falsificere et kendt teoretisk udsagn, hvis gyldighed betragtes som givet.
4. Afvigende eller kritiske casestudier: formålet er at afprøve, forfine eller modificere teorier, hvor disse ikke gælder i særlige kritiske situationer.
5. teori- eller hypotesegenererede casestudier: et unikt fænomen studeres med henblik på identifikation af mulige empiriske relationer. Disse kan danne grundlag for videre generaliseringer.

Betragtes opgaven i dette speciale kan denne overordnet forstås som henholdsvis en fortolkning af CVR-casen svarende til punkt to og et teorigenerende case-studie svarende til punkt fem.

Det generelle problem i relation til denne sondring mellem fortolkende tilgang og en teoretiserende tilgang er, teorien er svær at holde adskilt fra empirien. Denne skarpe adskillelse er karakteristisk inden for det positivistiske paradigme. I dette paradigmen opereres med en opfattelse af teori som "udvendig" i forhold til studier af sociale fænomener. I kritikken af denne opfattelse er fremført, at samfundsvidenskabelige teorier i sig selv bygger på en fortolkning af sociale fænomener. Videre vil samfundsvidenskabelige teorier have tendens til at indgå i den praksis, der analyseres. Sagt med andre ord er problemet ved en skarp adskillelse mellem teori og empiri teoriens egen rolle. Udgangspunktet i denne opgave vil være, at sociale og politiske processer ikke kan forklares ved empiriske lovmæssigheder eller med udpegning af en "virkende årsag", hvorefter teorien kan udtale sig om disse "mekanismer" i andre tilsvarende sammenhænge. En grundlæggende antagelse i specialet er, at aktører løbende i fortolkningsprocesser former den sociale og politiske praksis. Disse fortolkningsprocesser kan være både simple og komplicerede. Således vil anvendelse af teori i nærværende sammenhæng også blive betragtet som en fortolkningsproces.

Betragtes modellerne ovenfor kunne konstateres, at der ikke kun gives én fortolkning af et integreret informationssystem. Der blev konstateret en række konkurrerende fortolkninger. I disse fortolkninger indgår både teorielementer og praktisk viden. Betragtes teori og praktisk viden er der således ikke vandtætte skodder mellem disse. Teoretisk og praktisk viden kan ikke betragtes som to adskilte områder. Meningsrammer i forskningssammenhænge kan ikke adskilles fra meningsrammer tilknyttet det analyserede objekt. På denne baggrund vil jeg understrege, at både i udviklingen af teori og i analysen af casen er der tale om fortolkninger, der baserer sig på allerede fortolket materiale.

Denne problematik aktualiserer et generelt problem ved studiet af sociale og politiske fænomener. Problemet består i, at både analyseobjektet og forskeren befinder sig inden for

⁴⁹ Ibid. s. 244.

⁵⁰ Ibid.

samfundets meningshorisont. Forskeren bliver dermed nødt til at tænke sin egen aktivitet med i forskningen. Denne efterhånden klassiske konflikt inden for den sociologiske samfundsforskning er blevet angrebet fra mange fronter. Dette fænomen er blevet betegnet med begrebet “den dobbelte hermeneutik”:

“The intersection of two frames of meaning as a logically necessary part of social science, the meaningful social world as constituted by lay actors and the metalanguages invented by the social scientists; there is a constant ‘slippage’ from one to the other involved in the practice of the social sciences”⁵¹

Habermas betragter problematikken som to forskellige slags sprog. Han diskuterer det som dels modstillingen mellem natur- og samfundsvidenskaber, men også i relation til det sidste som to forskellige sprog, nemlig det videnskabelige sprog fastlagt ved teorispecifikke begreber, og det sprog hvormed medlemmerne af den konkrete “livsverden” selv tilkender deres handlinger “mening”.: “The social scientist encounters symbolically pre-structured objects”⁵² (1984, s. 107)

I en mere konkret formulering siger Miles og Huberman:

“there aren’t really two compartments - “theory” and “data”. Rather there are first-order concepts, the so-called ‘facts’, – which never speak for themselves – and second-order concepts – the notions used by the researcher to explain the patterning of the first order concepts. So we have to acknowledge (...) that the “facts”, we discover are already the product of many interpretations; that facts are events to which we have given meaning”⁵³

I forlængelse af disse synspunkter vil både proces- og strukturperspektivet anvendt i analysen af casen blive betragtet som både fortolkende og forklarende tilgange. I denne opgave tages med andre ord afstand fra den traditionelle opdeling af samfundsvidenskabelige teorier i henholdsvis et hermeneutisk perspektiv baseret på en fortolkende tilgang og et strukturelt perspektiv baseret på forklarende tilgang. Det anvendte begreb om forklaring er formuleret af Miles og Huberman:

“Explanation (...) means making complicated things understandable by showing how their component parts fit together according to some rules - that is *theory*”⁵⁴

Den metodiske ambition med forklaringer i nærværende opgave kan således siges at være begrænset.

Metodologisk situationisme og ikke-reduktionistiske forklaringer

I relation til CVR-casen er det centrale på baggrund af ovenstående at vise, hvorledes forandrede politiske vilkår opfattes og tilskrives mening af centrale politiske aktører, og hvordan de bevidst vælger at handle eller afstå fra at handle for at forandre de politiske betingelser. Derfor bliver det vigtigt at undersøge aktørernes egne argumenter for at se, hvordan de ræsonnerer, argumenterer og træffer afgørelser i lyset af eksisterende institutionelle betingelser. Jeg har valgt at kalde dette for metodologisk situationisme, som er et forsøg på en ophævelse af modsætningen mellem metodologisk individualisme og metodologisk kollektivism. Med dette metodologiske udgangspunkt er forudsætningen, at enhver forandring fra en strukturel situation til en anden beskrives og forklares på det teoretiske niveau ud fra, hvordan forskellige aktører opfatter situationen og handler i den. Med dette overordnede udgangspunkt er kravet til anvendte teorier både i relation til teknologi og forvaltning, at de

⁵¹ Giddens, 1984, s. 374.

⁵² Habermas, 1984, s.107.

⁵³ Miles & Huberman, 1994, s. 145.

⁵⁴ Miles og Huberman, 1994, s. 90.

anvender begreber, der tager udgangspunkt i en opfattelse af både teknologi og processer i forvaltning som kontekstuelle fænomener.⁵⁵

Den metodiske situationalisme er baseret på en opfattelse af, at handlen er kontekstuel og situationsbunden. Hermed hævder jeg intet om den refleksive gyldighed, der meget vel kan være kontekstoverskridende, som Jürgen Habermas hævder. Gyldighed af påstande om verden er ifølge diskursetikken kontekstoverskridende, trods påstandes aktuelle oprindelse i en lokal social kontekst.⁵⁶

"The ideal moment of unconditionality is deeply ingrained in factual processes of communication, because validity claims are Janus-faced: as claims, they overshoot every context; at the same time, they must be both raised and accepted here and now if they are to support an agreement effective for coordination" ⁵⁷

Hvad jeg hævder er blot, at handlen er en situationsbunden aktivitet.

Udover metodologisk situationalisme vil et implicit krav til opstilling teori for det første være, at de anvendte begreber, hvormed fænomener i virkeligheden iagttages, ikke er reduktionistiske. Og for det andet at virkelighedens fænomener skal betragtes med begreber, hvor ikke kun en men flere determinanter inddrages. Et relevant begreb til at beskrive denne position er Bob Jessops "contingent necessity":

"Contingency is as logical concept and concerned with theoretical indeterminability, "necessity" is an ontological concept and refers to determinancy in the real world"⁵⁸

Det centrale hos Jessop er, at han fjerner begrebet determination fra det teoretisk felt, og gør det til et spørgsmål om determination i den virkelige verden. Jessop giver således ontologien primat. Da han ikke apriori i en teoretisk analyse har bestemt, at specifikke strukturelle forhold determinerer en bestemt udviklingsretning, bliver anvendelsen af begrebet således ikke-reduktionistisk.

I relation til procesperspektivet medfører dette, at forklaringer kun kan være kontingent-historiske: "... since the necessity of an actual event is indeterminable (contingent) relative to any one theoretical schema, explanations for it must be historical (or genealogical);" ⁵⁹ I strukturperspektivet er kravet til teorien, at denne inddrager flere determinanter.

Betragtet i relation til emnet i denne specialeopgave opgives med andre ord at formulere teorier i streng forstand om teknologiindførsel. Det vil sige en teori, der er i stand til at forudsige resultatet af implementering af en given teknologi i en vilkårlig givet sammenhæng.

Den metodiske situationalisme og kravet om ikke-reduktionistiske forklaringer kan siges at udgøre et overordnet metodisk krav i opgaven og vil være gældende både i proces- og strukturperspektivet som beskrevet i det følgende. Med anvendelsen af det udvidede institutionelle perspektiv, udviklet i kapitel seks, vil CVR-casen metodisk blive analyseret i henholdsvis et proces- og strukturperspektiv. ⁶⁰

⁵⁵ Andersen, Christensen, Friis, Hoff, & Melander, s. 2.

⁵⁶ Habermas 1993, s. 55,59; 1996, s. 4, 15. **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.**

⁵⁷ Habermas 1996, s.20.

⁵⁸ Jessop, 1990, s. 12.

⁵⁹ Jessop, 1990, s. 12.

⁶⁰ De to perspektiver er defineret hos Scott 1995, s. 65 og hos Miles og Huberman, 1994, s. 103.

Procesperspektivet

Som nævnt i indledningen er formålet med den teoretiske analyse i teknologi- og informationsdelen og forvaltningsdelen udvikling af et udvidet institutionelt perspektiv, hvor processer i den offentlige forvaltning vil blive betragtet som et spørgsmål om dynamisk konflikthåndtering.

I forlængelse er dette perspektiv på forvaltningen er der i procesperspektivet fokus på institutionalisering som en proces, hvor det undersøges, hvorledes vilkår i relation til CVR-casen opfattes og tilskrives mening af centrale politiske aktører. Udgangspunktet for procesperspektivet vil være en videnssociologisk opfattelse af institutionalisering som den proces, hvor mening, vaner og normer bliver til regler med en relativ stabilitet, således at de kan fungere som baggrund for kollektiv handlen. Institutionaliseringen vil imidlertid i det udvidede institutionelle perspektiv ikke blive forankret i normer, vaner og adfærd som ved den videnssociologiske model men i stedet i kommunikation.

Traditionelt betragtes kommunikation som neutral, hvilket svarer til Ferdinand de Saussures begreb om sproget som konvention.⁶¹ Heroverfor vil jeg betragte sprog ikke kun som et konventionelt givet middel til "overførsel af ord" men også et socialt menings- eller et betydningssystem, hvor aktører ikke blot beskriver men også "skaber" verden. Hermed tematiseres de sociale kræfter bag sproget, som Saussure også havde blik for. Betragtes kommunikationsbegrebet i organisationsteorien kan dette placeres i to historiske organisationsteoretiske paradigmer - det organiske og det mekaniske.⁶² I det mekaniske paradigme opfattes organisationer "udefra", og fokus i denne strømning er opbygning af organisationer via abstrakt-teoretisk bestemmelse af styring, kompetence, gruppestørrelser mv. Der abstraheres fra meningsaspektet ved kommunikation. Der anvendes ofte et positivistisk præget syn på kommunikation, hvor kommunikation blot betragtes som et neutralt symbolsystem, der tages for givet. Dette perspektiv afvises i den organiske strømning, hvor fokus har været på de faktiske uformelle adfærds- og interaktionsmønstre. Kommunikation begribes her ofte med begreber hentet fra den klassiske hermeneutik, hvor fokus er på subjektivt oplevet mening.

Adgangen til mening vil i analysen af casen blive foretaget ved at analysere, hvilke temaer der konkret kommer til udtryk i rapporter, notater, fax, breve mv. Et centralt element i casen er således en undersøgelse af de centrale politiske aktørers egne argumenter for at se, hvordan de ræsonnerer og træffer afgørelser i lyset af eksisterende institutionelle betingelser. Betragtes meningsbegrebet kan der i forlængelse af ovenstående anlægges et hermeneutisk og et fænomenologisk perspektiv. Med hensyn til adgang til mening i kvalitative undersøgelser fokuseres i den klassiske hermeneutiske tilgang på subjektivt oplevet mening.⁶³ I den fænomenologiske tilgang kan gives adgang til mening via udskillelse af temaer ("discerning of themes - commonalities and uniqueness")⁶⁴ i tekstmateriale.

Der er i analysen af CVR anvendt en fænomenologisk tilgang. Med begrebet fænomen vil jeg her og i det efterfølgende forstå: "The study of all possible appearances of human experience, during which consideration of objective reality and subjective response are temporarily left out of account".⁶⁵ Fokus er med andre ord rettet mod kollektiv meningsdannelse. Denne

⁶¹ Saussure 1983, s. 73.

⁶² Bogason, 1988, s. 50ff, Weick, 1987, s. 100. En hyppig anvendt og tilsvarende distinktion kan iagttages hos Scott, hvor der sondres imellem organisationer som rationelle og naturlige systemer (Scott, 1981, s. 27ff).

⁶³ Miles og Huberman, 1994, s. 7.

⁶⁴ Ibid. s. 7

⁶⁵ Principia cybernetica. 'http://coombs.anu.edu.au'

metodologiske tilgang er begrundet i, at analyseobjektet i relation til CVR-casen er kommunikation. Således vil de afdækkede tekniske, økonomiske og politiske aspekter blive betragtet som kollektiv meningsdannelse i forvaltningen. Ved kollektive meningsdannelse i forhold til CVR-casen vil jeg således forstå den formelle kommunikation i fax, breve, notater, rapporter mv.

Med procesperspektivet vil det med andre ord være muligt at vise, at etablering af CVR vedrører ikke blot et teknisk spørgsmål, men er resultatet af en forhandlingsproces, hvori CVR konstrueres og gives mening gennem sprog. Begrebet informationssystem er dermed ikke længere teknisk-neutralt. Som sprogligt begreb indplaceres dette i den forvaltningsmæssige diskurs⁶⁶ på lige fod med problemet vedrørende ressortmæssig ansvar og den økonomiske organisering.

Forhandlingsbegrebet finder jeg især anvendeligt i relation til CVR-forhandlingerne, da der ikke findes en på forhånd givet hierarkisk autoritetsstruktur i tværgående samarbejdsrelationer forvaltninger imellem. De enkelte ministeriers indflydelse er især betinget af, hvorvidt de kan formulere alternative løsninger bestående af et komplekst sammensat mønster af tekniske, økonomiske og ressortmæssige aspekter.

Generelt er der i procesperspektivet fokus på historiske-genetiske forklaringer og fortolkninger af, hvordan en bestemt løsning blev udfaldet af forhandlingerne. Der lægges vægt på en fortolkning og forklaring af kommunikation som institutionaliseringsprocesser. Analysen vil vise, hvorledes forandrede informationsansvarsmæssige, teknologiske, økonomiske og ressortmæssige vilkår opfattes og tilskrives mening af centrale politiske aktører, og hvordan de bevidst vælger at handle eller ikke at handle for at forandre de politiske betingelser.

Strukturperspektivet

I strukturperspektivet vil jeg fokusere på informationsansvar, teknisk udformning, ressortansvar og økonomisk organisering som producerede og reproduceres strukturelle egenskaber ved forvaltningen. Med dette perspektiv bliver det muligt at forstå, hvorfor forvaltningen eller samfund for den sags skyld ikke forandres radikalt fra den ene til anden dag. Der er tale om, at eksisterende strukturelle forhold reproduceres.

I forhold til procesanalysen lægges der i strukturanalysen mindre vægt på det tidsmæssige aspekt. Hvor procesanalysen sigter mod historiske-genetiske forklaringer af CVR-forløbet, vil strukturanalysen sigte mod at forklare forløbet med udgangspunkt i en forståelse af produktion og reproduktion af strukturelle forhold. Som i procesanalysen er kommunikation også et centralt element i strukturanalysen.

Under betegnelsen "linguistic turn"⁶⁷ har der i de sidste 20-30 år inden for socialvidenskaberne været en generel vending mod sproget. I analyser af politik har dette medført et generelt fokus på meningsbegrebets politiske rolle som artikulation af interesser.⁶⁸ Der fokuseres hverken på subjektiv meningsoplevelse eller strukturelle lovmæssigheder, men i stedet på meningssammenhænge. I denne forståelse af sociale fænomener kan disse hverken forklares ved determinerede strukturerer eller som produkt af enkelte individers frie vilje:

"Udgangspunktet er (...), at virkeligheden kan ikke forklares alene med udgangspunkt i den menneskelige vilje eller med henvisning til strukturelle lovmæssigheder, men at virkeligheden er en

⁶⁶ Ved diskurs vil jeg her forstå "an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to phenomena" Hajer, 1993, s. 45.

⁶⁷ Habermas 1993, s. 194.

⁶⁸ Bob Jessop, 1990 s. 11, Jens Peter Frølund Thomsen, 1989, s. 37.

historisk konstruktion, der bliver til som resultat af en kompleks interaktion af “det allerede etablerede” (institutioner, love etc.) og forestillinger om “det nye” forandringen.”⁶⁹

Som nævnt i citatet ses virkeligheden således som historiske sociale konstruktioner, hvis tilblivelse kommer i stand via interaktion mellem “det allerede eksisterende” og så forestillinger om forandringer. Den sociale virkelighed formes i kommunikationen og bliver til en forhandlet social konstruktion. Det er denne dynamik, som strukturtilgangen skal indfange. Konkret stilles følgende spørgsmål: Hvorledes produceres og reproduceres informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknisk udformning og finansiering som strukturelle egenskaber i kommunikationen mellem involverede aktører. I besvarelsen af dette spørgsmål vil jeg anvende Anthony Giddens’ strukturationsteori.

Metodisk vil det anvendte begreb om struktur være defineret som regler og ressourcer produceret og reproducet i kommunikationen. Strukturelle egenskaber betragtes her som producerede og reproducet i kommunikationen. Det centrale er, at strukturbegrebet er defineret i modsætning til en traditionel opfattelse af struktur. Der anvendes ofte begreberne formelle og uformelle strukturer, som noget en organisation “har”. I strukturationsteorien betragtes strukturer som noget, en organisation “gør”. Strukturer optræder kun i kraft af, at de produceres og reproducet i kommunikationen. Betraget i dette perspektiv vil begreberne ressourceorganisering, fortolkningsrammer og legitimering blive betragtet som overordnede strukturelle egenskaber ved forvaltningen som socialt system.

Ved ressourcer forstås teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information. Regler defineres som produktion af fortolkningsrammer og legitimering af ønskede fortolkningsrammer. I analysen af CVR vil det blive vist, hvorledes ressourcerne bestemte løsninger af CVR fremkommer ved ovennævnte ressourcer indgår både fortolkningsrammer og i legitimering af bestemte fortolkningsrammer. Der vil videre blive fokuseret på hvorledes ressourcer anvendes for at få indflydelse på konstruktionen af CVR.

⁶⁹ Højbjerg og Marcher, 1995, s. 13.

3. Den traditionelle opfattelse af forvaltning og informationssystemer

Formålet med dette kapitel er at vise, hvorledes der i en traditionel opfattelse af henholdsvis offentlig forvaltning og af integrerede informationssystemer udelukkende fokuseres på tekniske aspekter. Først præsenteres den traditionelle opfattelse af forvaltning. Dernæst redegøres for udviklingen hen imod anvendelsen af integrerede informationssystemer i forvaltningen. Videre redegøres for, hvorledes integrerede informationssystemer som policyfænomener er blevet indplaceret som en del af moderniseringsprogrammerne for den offentlige forvaltning. Til sidst følger en foreløbig kritik af den traditionelle teoretiske forståelse af forvaltningen og integrerede informationssystemer.

3.1 DEN TRADITIONELLE OPFATTELSE AF FORVALTNINGEN

I en traditionel teoriramme betragtes forvaltning som konstitueret via grundloven.⁷⁰ Dette udgangspunkt har fungeret som grundlag for de såkaldte konstitutionsanalyser. Der er her tale om funktionelle analyser med udgangspunkt i de opgaver, forvaltningen udfører eller bør udføre.⁷¹ Disse analyser tager sædvanligvis udgangspunkt i den konstitutionelle tredeling af magten. Forvaltningen tilknyttes det udøvende led i tredelingen i lovgivende, udøvende og dømmende magt. Et eksempel på en funktionel forvaltningsdefinition er: “.. at afgrænse den organisation, hvis hovedfunktion i systemet er at være udøvende. Organisationen benævnes normalt forvaltningen”.⁷²

I funktionelle analyser anvendes sædvanligvis den parlamentariske styringskæde.⁷³ I denne indgår fire led. Udgangspunktet er det suveræne folk, der vælger deres repræsentanter og ytrer dets mening i den offentlige debat. Det andet led er den lovgivende forsamling Folketinget, der sørger for at levere beslutninger og bevilge penge. Det tredje led, regeringen eller den udøvende magt, sørger for at føre beslutningerne ud i livet. Dette går via det fjerde led, administrationen. Regering og administration er bygget op med en minister som chef for et ressortområde, der sørger for at lede implementeringen af beslutninger truffet i den lovgivende forsamling. Selve styringskæden fremkommer i relationer mellem disse fire led.

Betragtes relationen mellem administration og regering gælder, at administration er teknisk-neutral. Der trækkes således et skarpt skel mellem politik og administration. Weber definerede den rationelle bureaukratiske administration⁷⁴ ved 1) kontrol på basis af specialiseret viden, 2) definerede kompetanceområder og 3) at arbejdet udføres ud fra et klart defineret regelgrundlag. Dette system af “rationelle regler” betragtes som “alment forpligtende normer”. Systemet af rationelle regler legitimerer således myndighedsudøvernes magt, blot denne er i overensstemmelse med disse regler. Den rationelle udøvelse af magt sker på et formelt grundlag og ud fra saglige beslutninger. Personlige hensyn er ikke at finde i et sådant system, og arbejdet udføres efter princippet “sine ira et studio” (uden vrede og personlig lyst). Weber så i denne

⁷⁰ Bogason, 1992, s. 34.

⁷¹ Et eksempel på en funktionel forvaltningsdefinition er flg.: “... at afgrænse den organisation, hvis hovedfunktion i systemet er at være udøvende. Organisationen benævnes ofte forvaltningen” Bogason, 1988, s. 2.

⁷² Bogason, 1988, s. 2.

⁷³ Bogason, 1992, Olsen, 1972. Hos Olsen er den parlamentariske styringskæde præsenteret som model for liberale konstitutionelle demokratier. Sammenkædningen af den konstitutionelle teori og den parlamentariske styringskæde er foretaget hos Bogason.

⁷⁴ Weber, 1982, s. 126ff.

organisationsform en “teknisk overlegenhed”, ikke mindst fordi man havde gennemført arbejdsdelingens princip ud fra rent faglig hensyn.

For mere præcist at placere beslutningsprocesproblematikken i disse formelt organiserede områder er rationalitetsopfattelsen central. Set i forhold til den parlamentariske styringskæde træffes beslutninger af Folketinget og regeringen. Administrationen som et teknisk-neutralt område er karakteriseret ved formålsrationel handlen indplaceret i en regelbunden hierarkisk struktur. Det enkelte kontor kan med Weber defineres således: “the body of officials working in an agency along with the respective apparatus of material implements and the files makes up the bureau”⁷⁵

Således kan kontoret betragtes som et teknisk-neutralt område, der blandt andet involverer arbejdet med disse dokumentarkiver, der udelukkende betragtes som tekniske hjælpemidler. Centralt i den traditionelle opfattelse af forvaltningen er tekniske færdigheder:

“Technical skills is the important term here, because the characteristics of bureaucracy suggest that the organization of the bureaucracy is oriented toward, first, insulating those skills from dilution by influences from outside and corruption from within the organization and, then, grouping and specializing those skills for efficient use”⁷⁶

Som citatet illustrerer er det væsentligt præcist at adskille de tekniske færdigheder fra politisk indflydelse for dernæst at gruppere og specialisere disse med henblik på effektiv anvendelse. Egentlig drøftelse af problem og problemløsning er for hver enkelt arbejdsoperation forudsat unødvendig. Dette argument bygger på, at regelbaseret viden betragtes som del af de tekniske færdigheder beskrevet ovenfor:

“The reduction of modern office management to rules is deeply embedded in its very nature. The theory of modern public administration, for instance, assumes that the authority to order sudden matters by decree - which has been legally granted an agency - does not entitle the agency to regulate the matter by individual commands for each case, but only regulate the matter abstractly.”⁷⁷

Antagelsen om hierarkiske autoritetsrelationer er centrale. Politiske beslutninger træffes i regeringen og kanaliseres via “kommandovejen” igennem administrationen, hvor kun beslutninger af rent faglig karakter kan træffes. For nærmere at bestemme denne “kommandovej” anvender Weber begreberne “magt” og “herredømme”. Magt er defineret som det at påtvinge andres adfærd ens egen vilje⁷⁸, hvorimod herredømme ses som det mere almene forhold, at samfundsmedlemmer “underkaster sig” bestemte indretninger i samfundet som f.eks. lovgivningen. Weber udsondrer videre herredømme i kraft af autoritet og herredømme i kraft af interessekonstellation:

“Ved siden av tallrike andre mulige typer av herredømme finnes det to typer som danner klare motpoler: - nemlig på den ene side herredømme i kraft av interessekonstellasjon (og særligt i kraft av monopolsituasjon), og på den anden side herredømme i kraft av autoritet (myndighet til at befale og plikt til å adlyde) (...) Herredømme i kraft av autoritet grunner sig på en plikt til at adlyde, en plikt som ser bort fra alle motiver og interesser, som er plikt slett og rett”⁷⁹

Med herredømme i kraft af autoritet er forvaltningen således bundet sammen som en rationel organisation i et hierarkisk system af autoritetsrelationer. Modtager en person en ordre, han eller hun er uenig i, er han eller hun forpligtet til at gøre sit synspunkt gældende over for den

⁷⁵ Weber, 1968, s. 957.

⁷⁶ Harmon & Mayer, 1986, s. 69.

⁷⁷ Weber, 1968, s. 958.

⁷⁸ Weber, 1982, s. 74.

⁷⁹ Weber, 1982, s. 75.

nærmest overordnede. Hvis synspunktet ikke tages for gode varer, er personen forpligtet til at udføre opgaven efter bedste evne.⁸⁰

Konkluderende kan siges, at forvaltningen i den traditionelle teoriramme kun betragtes fra et udøvende perspektiv. Således vil implementeringsanalyser med dette udgangspunkt typisk fokusere på relationer mellem politikere og embedsmænd som elementer i en simpel styringsproces. De politiske ønsker til forvaltningen formuleres og kommunikeres og deres efterlevelse kontrolleres. Inden for dette paradigme ses forvaltningen udelukkende som et neutralt udførende organ. Forklaringer på udeblevne effekter forklares her ofte med udefra kommende faktorer. Der kan for eksempel være tale om naturlige processer.⁸¹

3.2 INFORMATIONSTEKNOLOGI OG FORVALTNINGEN I ET HISTORISK PERSPEKTIV.

I dette afsnit redegøres først for den historiske anvendelse af informationssystemer i forvaltningen. Dernæst sættes fokus på introduktion af integrationstanken som element i informationssystemer i forvaltningen. Gennemgående vil redegørelsen fokusere på, hvilke problemer og problemløsninger der er blevet formuleret i tilknytning til anvendelsen af computeren. Der gives således ikke primat til hverken “det teknologiske” eller “det sociale”, men i stedet fokuseres på hvorledes computeren historisk har medført formuleringer af nye problemer og problemløsninger. Der rettes således fokus på samspillet mellem “det sociale” og “det tekniske”.

Manuelle systemer “oversættes” til digital form

Brugen af computeren til administrative formål tidsfastsættes sædvanligvis til starten af 60’erne. Den første danske datamaskine DASK blev konstrueret i 1957 og I/S Datacentralen blev etableret i 1959.

Teknologisk set muliggøres anvendelsen af computeren til administrativ anvendelse af, at det bliver muligt at repræsentere tegn i digital form. Tidligere manuelle arkiver overføres fra papir til andre medier. Konkret var der tale om hulkort, kortstrimler og senere magnetbånd.

Karakteristisk for disse medier er, at de læses sekventielt. Med dette medie blev der ofte opereret med en eller flere permanente filer på magnetbånd, og disse blev så opdateret via transaktioner, der ofte blev repræsenteret i form af hulkort. Applikationer blev konstrueret for hvert arbejdsområde. Centralt i anvendelsen var, at der ikke skete nogen egentlig integration som følge af den nye teknologi. Opgaver, der tidligere blev udført adskilt, blev også udført adskilt i det automatiserede system. Den væsentligste ændring i arbejdssituationen bestod i at samle rettelser sammen i løbet af dagen for så at få disse udført en gang om dagen eller gang om ugen. Udførelsen af disse opgaver i statsligt regi var i denne periode varetaget af Datacentralen. I praksis blev transaktioner kodet på hulkort og transporteret i Datacentralen. Fysisk fandt disse kørsler sted i samme bygning, hvor mainframen stod placeret. Denne

⁸⁰ “Dersom han mottar en ordre han er uenig i, er han forpliktet til å gjøre sit syn kjent overfor nærmest overordnede. Dersom denne imidlertid fastholder sitt standpunkt foutsættes det at funksjonæren utfører ordren etter bedste evne. Den byråkratiske etikk tilsier at lydighetsplikten rangerer høyst. Byråkratens standpunkt skal bygge på en faglig vurdering og være helt uavhengig av personlig sympati og antipati” Olsen, 1972, s. 26.

⁸¹ “Ved mange sygdomme bliver de fleste mennesker raske af sig selv, hvilket kan være den reelle forklaring på, hvorfor effekten af et forvaltningsmæssige tiltag har effekt overfor nogle, men ikke overfor andre”. Winter, 1994, s. 114.

afvikling af transaktioner i bundter blev betegnet som batch-kørsler. Et begreb der i dag har sneget sig ind i enhver organisation med en større computer.

I den spæde start blev problemet vedrørende informationsteknologien udelukkende formuleret i tekniske termer, der rettede sig mod håndtering af en helt ny teknologi. Med en simpel anvendelse af teknologien til administrativt brug bestod opgaven i en "simpel" oversættelse af eksisterende systemer fra manuel til digital form. Efterhånden som systemerne blev større, dukkede nye problemer op. Disse var imidlertid ikke primært af teknisk karakter. Problemet kan formuleres som et organiserings- og koordineringsproblem: hvorledes koordinere den nye type arbejdsproces, der skal udføres i forbindelse med konstruktion af edb-systemer?

Systemudviklingsmetoder introduceres til løsning af organiserings- og koordinationsproblemet. En sådan metode er SYSKON (SYStemKONstruktion)⁸² formuleret som del af et projekt under EDB-rådet (1968-72). Metoden har dannet baggrunden for de fleste udviklingsprojekter i Danmark og finder stadig anvendelse i dag. Metoden anbefaler opdeling af et projekt i et antal tidsmæssige successive faser og en opdeling af aktører tilknyttet projektet. Faserne er ide-, analyse-, skitse-, projekterings-, specifikations-, programmerings-, konverterings- og driftsfase. Aktørerne opdeles i en gruppe af beslutningstagere, en gruppe med udførende aktiviteter og en referencegruppe, som skal koordinere mellem kommende systembrugere.

Integrationen introduceres.

Med udviklingen af medier med direkte læsning og skrivning blev det traditionelle batchmiljø med bundtning af transaktioner erstattet af "online-løsninger". I de batchorienterede informationssystemer med stigende mængder af information stod man over for problemet med etablering af forbindelser mellem tidligere adskilte informationssystemer. Et fænomen der stadig er meget udbredt ved f.eks. sammenkørsel af registre. Aktuelt er "skabelsen af forbindelsen" mellem registre stadig genstand for politisk opmærksomhed. Således diskuteres de politiske problemer ved sammenkøring af arbejdsløshedskasse- og virksomhedsregistre med henblik på kontrol af tildeling af sociale ydelser.

Betrages det integrerede system som indsamling, lagring, behandling og transmission af data er den afgørende tekniske forskel i forhold til traditionelle batchsystemer, at alle disse elementer undergår en centralisering. Tidligere var de enkelte informationssystemer karakteriseret ved en direkte tilknytning til opgaveområder. Indsamling, lagring, bearbejdning og transmission blev ofte styret af en og samme person, der optrådte som ansvarlig for et givet forvaltningsområde.

Bestræbelsen i det integrerede informationssystem er udformningen af elementerne indhentning, lagring, behandling og transmission som en fælles ressource for hele organisationen. Indførelsen af begrebet "Corporate Database" udtrykker denne bestræbelse. Det er for eksempel ikke "rationelt" at have samme data om kunder registreret i både regnskabs- og marketingsafdelingen. Data om kunder og øvrige data placeres i den fælles database, og der bygges applikationer, der opfylder behovene hos regnskabs- og marketingsafdelinger. Herudover centraliseres behandlingen, idet funktioner, der tidligere blev udført decentralt, nu bliver implementeret som del af et centralt system. Som eksempel på integrerede systemer i forvaltningen kan nævnes bestræbelser for etablering af fælles journaliseringssystemer i statsligt regi.

⁸² Andersen, 1986.

Som element i denne udvikling mod etablering af integrerede informationssystemer indgår teoretiske refleksioner. En dominerende strømning benævnes med det engelske akronym MIS (“Managing Information Systems”). En tilsvarende strømning benævnes “Information Engineering”.⁸³ I denne teori tages udgangspunkt i en organisationsstrategi, hvor det vigtige er at afgøre, hvilken information der skal til for at kunne gennemføre den valgte strategi. I modsætning til tidligere udformninger af strategier for edb-anvendelse medtager “Information Engineering” alle opgaver, der udføres i en given organisation. Der etableres derefter en datamodel⁸⁴ for hele organisationen. Med denne datamodel kan overflødige information og arbejdsgange fjernes. Information, der anvendes flere steder, lagres kun et sted og optræder kun ét sted i datamodellen.

Med denne strømning er de teoretiske forudsætninger til stede for at formulere et ideal om et integreret informationssystem. Den primære anvendelse af denne teori har i højere grad været teknisk centralisering af data frem for egentlige omfattende organisatoriske ændringer.⁸⁵ Således anvendes ofte udelukkende C.J. Date⁸⁶ som overordnet teoretisk ramme i indførelsen af nye informationssystemer. Med denne ramme blive følgende forhold tematiseret:

1. Redundans kan reduceres
2. Inkonsistens kan undgås
3. Data kan deles
4. Standarder kan gennemtvinges
5. Sikkerhedsrestriktioner kan håndhæves
6. Integritet kan opretholdes.
7. Konfliktende krav kan balanceres.

Betragtes den præsenterede teoretiske ramme kan konstateres, at problemet vedrørende indførelse af integrerede informationssystemer udelukkende formuleres med fokus på tekniske aspekter. For en samlet vurdering af integrerede informationssystemer som fænomen i forvaltningen vil det i næste afsnit blive belyst, hvordan database-tankegangen konkret har udmøntet sig i statslige policy-publikationer. Som det vil fremgå dækker dette ideal ikke kun den danske forvaltning, men omfatter også et ideal om integrerede informationssystemer på EU-niveau.

3.3 INTEGREREDE INFORMATIONSSYSTEMER SOM POLICYFÆNOMEN.

I forhold til etableringen af databaser og kommunikationsinfrastrukturer ses forvaltningens refleksioner klart i Finansministeriets rapport *Effektiv edb i staten*⁸⁷ fra 1989. Udgangspunktet i

⁸³ Denne strømning dateres tilbage til starten af 80'erne. Et centralt værk er *Information Engineering* fra 1981 af Clive Finkelstein og James Martin. Et nyere udvikling ses hos Edwards mfl. (1991) med bogen *The Essence of Information systems*.

⁸⁴ En datamodel defineres ved en række “entiteter” indeholdende egenskaber ved hver enkelt entitet. Herudover angives relationer imellem entiteter. Et eksempel på en sådan entitet er en model med entiteten kunder, ordrer og varer. I entiteten kunder findes en forekomst for hver kunde. Tilsvarende findes en forekomst for hver vare i entiteten varer. I entiteten ordre etableres en eller flere relationer fra en kunde til ordre entiteten.

⁸⁵ Date, 1990, Edwards mfl.(1991), Finkelstein og Martin.(1981).

⁸⁶ Date, 1990.

⁸⁷ *Effektiv edb i staten - rapport fra det Edb-politiske udvalg om statens brug af informationsteknologi i 90'erne* Finansministeriet, Administrations- og personaledepartementet, april 1992.

rapporten er, at edb overvejende har været anvendt til automatiseringen af de eksisterende opgaver.⁸⁸

“Igennem 70’erne og 80’erne har vi vænnet os til at bruge IT til automatiseringen af store rutineopgaver (f.eks. udbetaling af ydelser og skatteopkrævning) og til støtte for kendte arbejdsprocesser, som regnskab, tekstbehandling og journalisering (...) Efter edb-indførelsen har de samme personer udført det samme arbejde, nu blot ved hjælp af edb”⁸⁹

Manuelle opgaver oversættes til digital form. Etablering af kommunikationstekniske løsninger introduceres som nyt element. Der lægges vægt på opbygning af et generelt informationsnetværk med datakommunikation på tværs af de traditionelle organisatoriske grænser, herunder bl.a. mellem offentlig og privat og mellem staten og EU:

“En hensigtsmæssig udvikling forudsætter at de enkelte statsinstitutioner etablerer datakommunikationsløsninger, der sikrer, at alle kan kommunikere med alle indenfor staten, og at andre sektorer let kan etablere kommunikationsforbindelser med staten (...) Finansministeriet bør undersøge, om det vil være muligt og fordelagtigt at etablere fælles kommunikationsfaciliteter mellem den danske forvaltning og ef-administrationen”⁹⁰

Med udgangspunkt i kravet om fornyelse af den offentlige sektor og forestillingerne om anvendelse af informations- og kommunikationsteknologien beskrevet i *Info-samfundet år 2000* tildeles informations- og kommunikationsteknologien nu en væsentlig betydning.

Den statslige IT-politik i *Effektiv EDB i staten* formuleres med følgende elementer:

Resultatorientering: sikrer, at IT integreres i den almindelige moderniserings og effektiviseringspolitik.

Markedsstyring: anvendes maksimalt

Decentralisering: problemerne løses på lavest mulige organisatoriske niveau. Kun når der er særlige grunde, bør overliggende niveauer træde til”⁹¹

Det sidste element er i overensstemmelse med “Information Engineering” som beskrevet ovenfor. Der skal formuleres strategier på specifikke niveauer afhængig af datas anvendelse. Der opereres med fire niveauer: et institutions-, ministerielt-, fællesstatsligt- og EU-niveau. I idealopfattelsen af informationssystemer skal der således i princippet foretages analyser af data og udformes strategi og datamodel på hvert niveau. Kun hvor der er tværgående fællesstatslige interesser såsom datakommunikation, sikkerhed og overstatslige edb-interesser skal der formuleres en statslig politik af Finansministeriet. De IT-politiske opgaver inddeles herefter med udgangspunkt i ovenstående niveauer. På institutionsniveauet gælder:

“Hver enkelt statinstitution skal som led i sin virksomhedsstrategi formulere en strategi for, hvorledes man vil udnytte informationsteknologien ... og der må - gennem fastlæggelse af målbare succeskriterier - følges op på resultaterne”⁹²

På det ministerielle niveau skal der etableres en IT-koordinationsstruktur:

“Det gælder særligt inddragelse af IT i "koncernledelsen" og udnyttelse af datafællesskaber i ministeriets områder og i de dele af samfundet, som ministeriets arbejde berører”⁹³

På det fællesstatslige niveau fremhæves Finansministeriets rolle:

⁸⁸ Ibid. s. 21-27.

⁸⁹ Ibid. s. 41-42.

⁹⁰ *Info-samfundet år 2000*

⁹¹ *Effektiv edb i staten*, s. 1.

⁹² Ibid. s. 30.

⁹³ Ibid. s. 31.

"Finanministeriet bør - som hidtil - varetage det overordnede ansvar for iværksættelsen af den fælles statslige IT-politik på de indsatsområder, hvor en fælles statslig indsats er nødvendig"⁹⁴

På EU-niveauet skal staten sikre åbne systemer gennem standardisering, regulering af offentlige indkøb samt skabe datakommunikation mellem EU og de nationale administrationer.

Konkluderende kan siges, at integrerede informationssystemer er blevet genstand for vægtig politiske opmærksomhed. Med *Effektiv EDB i staten* og især *Info-samfundet år 2000* formuleres idealet som et integreret informationssystem, der skal omfatte store dele af forvaltningen. Videre er dette ideal blevet placeret som et væsentligt element i publikationer mv., der fokuserer på decentralisering og markedsorientering af forvaltningen. Informationsteknologien etableres således som et vigtigt element i fornyelsen af den offentlige sektor.

3.4 EN FORELØBIG KRITIK AF DEN TRADITIONELLE FORSTÅELSE AF FORVALTNINGEN OG INTEGREREDE INFORMATIONSSYSTEMER

Der kan generelt konstateres en overensstemmelse mellem den traditionelle forvaltningsteoretiske forståelse og den statslige IT-strategi for integrerede informationssystemer. Indvirkningen på forvaltningen er udelukkende formuleret som et teknisk-neutralt forhold.

De teoretiske inspirationskilder fra "management informations system"-litteratur skinnede tydeligt igennem i Finansministeriets formulering af idealet om sammenbinding af forvaltningen i et omfattende kommunikationsnetværk.

Teorier af denne type beskriver typisk i et normativt teoretisk perspektiv, hvorledes en administrativ organisation og dens nuværende eller fremtidige databehandlings- og kommunikationsprocesser kan analyseres for dernæst at understøttes og opbygges i form af et informationssystem.

Sådanne teorier bygger grundlæggende på for det første systemteorien, hvor en given proces nedbrydes i sine komponenter eller delprocesser, også kaldet subsystemer, og for det andet informationsteorien, hvor kommunikation og indholdet i kommunikation er nedbrydelig i nogle specificerbare mindsteenheder, nemlig informationer. Teorier i dette perspektiv er således metode-anbefalende. En system-udviklingsmetode er "...en metode som man kan benytte, når man skal udvikle et nyt edb-system".⁹⁵ Der eksisterer en lang række teorier på dette område, og der kommer hele tiden nye værker til med sine specielle "opdagelser" af processer i organisationen, der kan understøttes - rutineopgaver, mellemlidernes, specialisternes og topledelsens opgaver, kommunikationen imellem dem osv.⁹⁶

Betragtes disse teoretiske bidrag i relation til forvaltningen bygger de alle på en "webersk" model, hvor forvaltningen neutralt skal bibringe information til politiske beslutningstagere. Denne ramme forklarer både normativt og deskriptivt, hvorledes beslutninger træffes. Disse deduceres ud fra en funktionel systemteoretisk forståelse af forvaltningen. Afvigelser fra denne model formuleres som et ledelsesproblem:

"... an organization constantly aims to increase the extent to which its decision system is guided by a criteria of rationality and its actions maximize the interests of the organization as a whole. Such

⁹⁴ Ibid. s. 31.

⁹⁵ Pries-Heje, 1995; s. 121.

⁹⁶ Rækken af værker er lang: Wood-Harper, Antill & Avison (1985), Edwards, Wards & Bytheway (1991).

an organization will be controlled firmly by top managers, whose authority is evident on the organization chart”⁹⁷

Det er således ikke i denne teoretiske ramme værktøjer, der er i stand til se beslutningsprocessen som en kompleks sammensat problemløsningsaktivitet, hvor der udover tekniske-rationelle forhold også optræder politiske og økonomiske aspekter forhold som centrale aspekter ved indførelse af integrerede informationssystemer i forvaltningen.

3.5 SAMMENFATNING

I den første del af dette kapitel blev den traditionelle opfattelse af forvaltning præsenteret. Herefter blev redegjort for informationsteknologiens introduktion i forvaltningen. Det blev konstateret, at der primært blev fokuseret på tekniske aspekter ved indførelse af integrerede informationssystemer. Betragtet som policyfænomen kunne konstateres, at den teoretiske ramme fra MIS-litteraturen var dominerende. Sidst fulgte en påpegning af, at både den traditionelle forvaltningsopfattelse og teorien om informationssystemer bygger på en simpel systemmodel. Med et sådant grundlag kan indførelse af informationssystemer ikke begrebsliggøres som et kompleks sammenspil mellem tekniske, økonomiske og information- og ressormæssige forhold. I det følgende vil der blive opstillet en alternativ teoriramme. Først fokuseres på teknologi og informationsbegebet i kapitel 4. Dernæst rettes blikket mod forvaltningsteorien i kapitel 5.

⁹⁷ Danziger, 1992, s. 13.

4. Teoretisk perspektiver på teknologi, information og viden.

I dette kapitel præsenteres først den traditionelle sondring mellem en “voluntaristisk” og en “deterministisk” begrebsramme. Dernæst inddrages en socialkonstruktivistisk begrebsramme i forståelse af samspillet “det sociale” og “det tekniske”. Der argumenteres for forståelse af teknologi som et samspil, hvor teknologien som politisk artefakt tildeles forklaringskraft. Herefter analyseres begreberne viden, information og data. Information defineres kontekstuel med relation til viden på et område. På denne baggrund inddrages en sociologisk og en politisk forståelse af information og viden, hvor viden ses i relation til institutionaliseringsprocesser i samfund men også som indflydelsesressource.

4.1 PERSPEKTIVER PÅ TEKNOLOGIBEGREBET.

Betragtes teknologibegrebet i relation til samfund defineres traditionelt to positioner.

Den første position opererer med en forståelse, hvor teknologisk forskning foretages centralt på universiteter og i laboratorier som grundforskning, hvorefter disse neutralt bringes i anvendelse decentralt og af andre. Denne position betragter teknologi som et neutralt gode, der skal bringes til anvendelse i “samfundets tjeneste”. Den tekniske udvikling beskrives og analyseres på basis af en egen udviklingslogik, og de tekniske nyskabelser opfattes som den primære kilde til samfundsmæssig forandring. Denne opfattelse af teknologi afspejles tydeligt i statens policy-publikationer, hvor teknologien forklares funktionelt. Der er her tale om en normativ forståelse i den forstand, at den tekniske udvikling i sig selv betragtes som et gode med positive effekter for samfundet som helhed. I denne position foretages valg af teknologi rationalt på baggrund af en vurdering af, om teknologien bidrager til bedre målopfyldelse set i forhold til et systems funktioner. Positionen har herved siges at have et voluntarisk element.

I den anden position betragtes både den teknologiske udvikling og anvendelsen af den nye teknologi som determineret af økonomiske og politiske forhold i samfund. Denne position har primært hentet inspiration i marxistiske strømninger i 60’erne og 70’erne. Den overordnede politiske og økonomiske logik er udvidet til også at omfatte den teknologiske udvikling. De økonomiske “spilleregler” determinerer udviklingen, herunder også beslutninger vedrørende informationsteknologi.⁹⁸

⁹⁸ Denne opfattelse kan placeres inden for det kapitallogiske paradigme. Se Hans Jürgen Mendner (1976), der viser, hvorledes den kapitalistiske udvikling påtrykker arbejdsprocessen et bestemt udviklingsforløb.

I de to ovennævnte positioner, der kan karakteriseres som værende baseret på henholdsvis en voluntaristisk og deterministisk opfattelse, tildeles teknologien ikke forklaringskraft. De to positioner optræder i rubrikkerne 1 og 2 i figur 4.1.

Teoretisk position Perspektiv på teknologi	Voluntarisme	Determinisme	Kontekstualisme/ikke-reduktivistisk
Teknologi er ikke en forklarende faktor	1. Traditionel teori (Finkelstein, Date)	2. "Strukturdeterminisme" (Mendner)	3. "Reinforcement"-tesen (Danziger)
Teknologien som forklarende faktor	4. "Teknologioptimisme"	5. "Teknologideterminisme" (Ellul)	6. Det "sociale" og "det tekniske" i et interaktionsforhold. (Bijker, Winner)

Figur 4-**Fejl! Ukendt argument for parameter.** Oversigt over teoretiske positioner opdelt efter perspektiv på teknologi.

I figur 4.1 er videre udsondret en deterministisk og voluntaristisk position, hvor teknologien tildeles forklaringskraft jf. rubrik 4 og 5. Positionen betegnet som teknologioptimisme i rubrik 4 er efterhånden gledet ud af syne. Denne opfattelse er medtaget, fordi det ofte glemmes, at der historisk har været tale om en opfattelse af teknologien som frigørende. Denne opfattelse har været central siden den industrielle revolution og langt op i dette århundrede. Således optrådte følgende formulering af teknologien i 1877: "Teknologi skal opfattes som forlængelse af vore organer; ved hjælp af disse "forlængelser" opnår vi mulighed for at udvikle os intellektuelt, moralsk og kulturelt. Vi erhverver os mulighed for at nærme os menneskelivets utopier".⁹⁹ Teoretiske positioner i denne rubrik kan ses i modsætning til en mere usikker og tøvende holdning til teknologiens muligheder i dag.

Betragtes positionen betegnet som teknologideterminisme i rubrik 5 er perspektivet vendt 180 grader. Som i teknologioptimismepositionen er fokus rettet på teknologiens indvirkning på samfund mv., men der lægges vægt på, hvorledes teknologien medfører en "rationel-instrumentel" dominans. Ellul er her en vægtig repræsentant.¹⁰⁰ Teknologien udgør her en selvdeterminerende lukket cirkel, og ethvert problem der skabes af teknikken søges løst teknisk. Dette fænomen dækkes ind med begrebet "technique": "The term technique, (...) does not mean machines, technology, in this or that procedure for attaining an end. In our technological society, technique is the totality of methods rationally arrived at (...) in every field of human activity".¹⁰¹ Ifølge Ellul kan det teknologiske samfund karakteriseres ved processer, der er kausalt determinerede af "technique" og ikke styret af endemål. Værdispørgsmål og menneskelig kontrol er for Ellul ikke muligt. Forklaringer af teknologien i dette perspektiv er efterhånden blevet taget af bordet. Positionen leverer ikke begreber til hverken kontekstuel fortolkning eller forklaring jævnfør det overordnede metodiske udgangspunkt præsenteret i kapitel to.

Sondringen mellem voluntarisme og determinisme betragtes i nærværende sammenhæng som for snæver. I figur 4.1. er således udsondret et tredje teoretisk perspektiv - kontekstualisme. Ved

⁹⁹ Siggaard & Jensen, 1986, s. 11.

¹⁰⁰ Ellul, 1964.

¹⁰¹ Ibid., s. 7.

kontekstualisme skal her forstås, at teknologien ikke forklares med udgangspunkt i den menneskelige vilje eller med henvisning til strukturelle lovmæssigheder. I stedet er udgangspunktet, at teknologi skal forstås med udgangspunkt i interaktionen forankret i en social og politisk kontekst. Endvidere understreges ved kontekstualisme, at der ikke kan anvendes reduktionistiske forklaringer men i stedet, at teknologi er bestemt af en række kontingente faktorer. Kontekstualisme er i denne sammenhæng primært et metodisk perspektiv med fokus på det kontingente ved teknologien..

I rubrik 3 har jeg placeret "reinforcement"-positionen repræsenteret ved Danziger.¹⁰² Som positionerne i rubrik 2 fokuseres der på strukturelle forhold, men til forskel fra strukturdeterminismen i rubrik 2 sænkes ambitionsniveauet med hensyn til forklaringskraften. Der lægges i højere grad vægt på informationsteknologien set i forhold til politiske processer i forvaltningen. Det antages, at der findes en dominerende koalition i et givent politisk-administrativt system:

"This approach posits that there is a dominant interest or dominant coalition in any given local government. And the central assumption for reinforcement politics is that a resource like computing will primarily serve the interests of the dominant coalition, regardless of who controls the computing resources (...) Hence computing will reinforce the power and influence of those actors and groups who already have the most resources and power in the organization"¹⁰³

Denne teoretiske position opfattes som et kontekstuel ikke-reduktionistisk teoretisk bidrag, idet indflydelse på teknologiindførelse betragtes som kontingent i forhold til eksisterende magtpositioner.

"Reinforcement"-tesen er udviklet på baggrund af undersøgelser af edb-anvendelsen i amerikanske delstatsforvaltninger. Resultatet fra denne undersøgelse viste, at edb-indførelse medførte en forstærkning af de eksisterende magtstrukturer via strukturel kobling mellem beslutninger om teknologisk forandring og de eksisterende autoritative strukturer. Hvilken gruppe, der blev favoriseret, var således betinget af transformation af eksisterende magtforhold. Det kan således både være traditionelle hierarkiske magtpositioner, en teknisk elites magtposition eller øvrige magtfraktioner i forvaltninger.

I dette perspektiv relateres informationsteknologiens indførelse udelukkende til magtinteresser i forvaltninger. Forklaringer på teknologindførelse reduceres til effekter af eksisterende magtpositioner. Teknologien tages her for givet som en afhængig variabel, der skal forklares. I relation til CVR-casen er magtpositioner centrale, men jeg finder, at disse forklaringer kun kan optræde som delforklaringer.

Inden for kontekstualisme er anført en socialkonstruktivistisk teoriramme i rubrik 6. Denne position er primært udsprunget af en kritik af positionerne strukturdeterminisme og teknologideterminisme i henholdsvis rubrik 2 og rubrik 5. Med socialkonstruktivismen tages generelt afstand fra "mono-kausale" forklaringer, hvor enten "det sociale" eller "det tekniske" udpeges som "virkende årsag" til at forklare teknologien: "Speaking about "effects" or "consequences" of technology is highly problematic. Depending on specific contexts and conjectures technology is both cause and consequence; determining and determined."¹⁰⁴ Teknologien kan altså ikke begrebsliggøres som betinget af f.eks. magt eller en given økonomisk rationalitet.

¹⁰² Danziger, m.fl., 1982.

¹⁰³ Ibid. s. 18.

¹⁰⁴ Donk & Meyer, 1994, s. 5.

I stedet anbefales et kontekstuellet perspektiv på teknologi, hvor “det teknologiske” og “det sociale” skal betragtes i et interaktions- og “coevolutions”-perspektiv: “There is a dynamic interaction and coevolution between technological and social “systems””.¹⁰⁵

Teknologien er med andre ord konstrueret i interaktion mellem mange forskellige aktører. Med dette udgangspunkt anbefales at fokusere på interaktion og i mindre grad på “teknologien”. Trevor Pinch og Wiebe Bijker har indført begrebet “the seamless Web”.¹⁰⁶ Med dette begreb betragtes teknologi og samfund som et “væv” eller “netværk”, hvor det er umuligt at udskille “teknologien” fra den sociale kontekst. Pinch har på denne baggrund indført begrebet “technological frame”. Med dette begreb er intentionen at indfange, hvorledes artefakter konstrueres i konkrete sociale sammenhænge:

“The concept of “technological frame” is intended to apply to the interactions between various actors. Thus it is not an individual characteristic, nor the characteristics of systems or institutions; frames are located between actors, not *in* actors or *above* actors. (...) A technological frame is built up when interaction around an artifact starts and continues”¹⁰⁷

Centralt i forhold til problemstillingen er denne positions fokus på viden og dens centrale rolle i relation til begrebet teknologisk ramme. Der er ikke kun tale om ekspliciteret viden men også dagligdagsviden, der ikke nødvendigvis er eller kan udtrykkes eksplicit: “a technological frame (is) a combination of current theories, tacit knowledge, engineering practices such as design methods and criteria, specialized testing procedures, goals, and also handling and using practice”.¹⁰⁸

Med dette udgangspunkt indføres begrebet “interpretation flexibility”. Med dette begreb er sigtet at indfange, at teknologien kan konstrueres og fortolkes på vidt forskellig vis:

“Technological artifacts are culturally constructed and interpreted ... By this we mean not only that there is a flexibility in how people think of or interpret artifacts, but also that there is flexibility in how artifacts are designed. There is not just one way or one possible way or one best way of designing an artifact”¹⁰⁹

Af citatet fremgår begrebet artefakt som centralt inden for denne position. Begrebet artefakter anvendes om teknologi, når denne tillægges mening i et konkret social interaktionsforhold. I relation til CVR-casen betragtes således de fem modeller som artefakter. Modellerne indgår som del af kollektiv meningsdannelse i kommunikationen i forvaltningen.

Et sidste centralt element er begrebet “closure”. Med dette begreb analyseres, hvorledes den fortolkende fleksibilitet forsvinder eller ophører:

“Closure, in the analysis of technology, means that the interpretive flexibility of an artifact diminishes. Consensus among the different relevant social groups about the dominant meaning of an artifact emerges and the pluralism of artifacts decreases... it is important to recognize that the closure is almost irreversible”.¹¹⁰

En mere konkret fastlæggelse af metoden til analyse af teknologi, vil blive præsenteret i kapitel 6, hvor der laves en egentlig operationalisering med henblik på analysen af CVR-casen.

Betragtes modellerne præsenteret i kapitel to som artefakter kan forhandlingerne frem til vedtagelse af lov om CVR ses som en række forskellige fortolkninger af, hvorledes et sådant

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Bijker & Pinch, 1987, s. 30.

¹⁰⁷ Bijker, 1990, s. 123.

¹⁰⁸ Ibid. s. 119.

¹⁰⁹ Bijker & Pinch, 1987, s. 40.

¹¹⁰ Bijker, 1990, s. 93.

system skal bygges op. Der er ikke kun én mulig måde at designe dette system på. Relevante sociale grupper er her ministerier, der hver især har en fortolkning af CVR betragtet som artefakt. Lukning af den fortolkende fleksibilitet etableres med loven om CVR.

Problemet med denne teoretiske position er det manglende fokus på magt og indflydelse. Denne kritik kan siges at være formuleret af Danzigers "reinforcement"-tese i rubrik 4. Problemet med denne position er en manglende begrebsliggørelse af teknologi.

Mere specifikt kan socialkonstruktivismen kritiseres for, at ikke alle fortolkninger kommer til orde. Der er ikke fleksibilitet i fortolkningen, og dermed mangler en begrebsliggørelse af, hvorledes bestemte grupper har større indflydelse på fortolkningen og dermed på konstruktionen af artefakter.¹¹¹ En tilsvarende kritik er formuleret af Langdon Winner. Fokus er her rettet mod begrebet "relevant social group". Begrebet er hentet fra en pluralistisk begrebsramme. En generel kritik af denne ramme er bl.a. formuleret via "non-decisions" af Bachrach og Baratz.¹¹² Der er beslutninger, der aldrig får adgang til eller bliver sat på dagsorden. Konsekvensen af socialkonstruktivismen er ifølge Winner, at forskelle i magt og indflydelsesmuligheder ikke kan begrebsliggøres, hvorved socialkonstruktivismen i sin kerne er konservativ¹¹³:

"By noticing which issues are never (or seldom) articulated or legitimized, observing which groups are consistently excluded from power, one begins to understand the enduring social structure upon which more obvious kinds of political behavior rest. Failing to do this, social scientists offer an account of politics and society that is implicitly conservative, an account that attends to the needs and machinations of the powerful as if that were all that mattered"¹¹⁴

Winner placeres ofte sammen med Ellul og Marcuse i rubrik 5.¹¹⁵ Jeg mener, at Winners bidrag dermed fejlagtigt reduceres til en "teknologideterministisk position", hvor teknologien udpeges som virkende årsag. Med indførelsen af begrebet om kontekstualisme vil jeg i denne sammenhæng placere Winner som central teoretiker, idet han er i stand til at begrebsliggøre teknologien som politisk artefakt.

Begrebet politisk artefakter anvendes om teknologi, når denne tillægges mening i interaktionsforhold i en politisk kontekst. Politikbegrebet vil blive behandlet i det følgende kapitel. Betragtes Winners position i forhold til "reinforcement"-tesen gælder, at Winner er i stand til at tematisere variationer i teknologiudformningen. Betragtes problematikken rejst via "reinforcement"-tesen adskiller disse sig ikke fra andre policy-områder.

I kritikken af Danzigers position men også den traditionelle begrebsliggørelse af teknologianvendelse anvender Winner begrebet "søvngænger" i karakteristikken af de teoretiske bestræbelser for at forstå teknologiens sociale og politiske strukturerende egenskaber.¹¹⁶ Winner hævder, at perspektivet i de traditionelle teknologiteorier har været begrænset af "making and use". Dette er blandt andet tilfældet i den traditionelle teknologiopfattelse i rubrik 1, hvor der skelnes mellem et fremstillings- og brugerperspektiv. I fremstillingsperspektivet ses kun en snæver gruppe af forskere, teknikere mv., der producerer teknologien. I brugerperspektivet ses teknologien kun som instrumentelle indretninger, der medfører forbedret "performance" på allerede kendte områder. Ifølge Winner skal den konventionelle forståelse af teknologien som

¹¹¹ Jæger, 1995, s. 24.

¹¹² Bachrach & Baratz, 1962.

¹¹³ Denne problematik vil blive behandlet senere i det efterfølgende kapitel om forvaltningen.

¹¹⁴ Winner, 1992, s. 369.

¹¹⁵ Andersen, m.fl. 1994, Donk & Meyer, 1994.

¹¹⁶ Winner, 1986, s. 9.

neutral erstattes af en forståelse, der fokuserer på, hvorledes teknologien strukturerer menneskets aktiviteter:

“The crucial weakness of the conventional idea is that it disregards the many ways in which technologies provide structure for human activity. Since according to accepted wisdom, patterns that take shape in the sphere of “making” are of interest to practitioners alone, and since the very essence of “use” is its occasional innocuous, nonstructuring occurrence, any further questioning seem irrelevant. If the experience of modern society shows us anything, however, it is that technologies are not merely aids to human activity, but also powerful forces acting to reshape that activity and its meaning.”¹¹⁷

Den instrumentelle og funktionelle forståelse af teknologi hjælper os ikke, når teknologien placeres i en konkret praksis. Konsekvensen ved udelukkende at operere på dette grundlag er, at ikke-intenderede sideeffekter ikke bliver begrebsliggjort. Disse sideeffekter viser sig i den konkrete praksis: “later does the broader significance of the choice become clear, typically as a series of surprising “side effects” or “secondary consequences””.¹¹⁸

Winners kritikpunkt er, at teknologien som politisk artefakt ikke tildeles forklaringskraft. I forhold til Danziger og den socialkonstruktivistiske position er hans kritik med andre ord, at teknologien er blevet analyseret som et simpelt årsags-virkningsforhold, hvor teknologien tildeles rollen som den afhængige variabel, der forårsages af magt i forvaltningen. Det, som jeg vil hæfte mig ved i denne sammenhæng, er Winners anbefaling af et historisk perspektiv, hvor teknologien analyseres med fokus på, hvorledes teknologien gives og giver struktur i politiske sammenhænge ved, at nogle grupper har større indflydelse på teknologiudformningen end andre.

Problemet med de ovenstående positioner er, at der mangler et fokus på det særegne ved informationsteknologi. I forlængelse af Winner er påstanden her, at informationssystemer som teknologiform adskiller sig radikalt fra andre teknologiformer. Informationssystemer kan betragtes som teknologiformer, der muliggør materialisering af viden. På denne baggrund bliver spørgsmålet om teknologi ikke kun et spørgsmål om eksisterende magtpositioner som hos Danziger og ikke kun et spørgsmål om konkrete artefakters udformning som hos Pinch og Bijker og Winner. For en belysning af denne problematik vil jeg først behandle begreberne data, viden og information for derefter at nærme mig en begrebsliggørelse af vidensproblematikken.

4.2 DATA, INFORMATION OG VIDEN

I indledningen blev følgende definition af informationssystemer introduceret: indhentning, opbevaring, bearbejdning og transmission af information. Problemet med denne definition er, at den kun begrebsliggør funktioner ved et informationssystem. “Data”, “information” og “viden” er begreber, som ofte tages for givet.

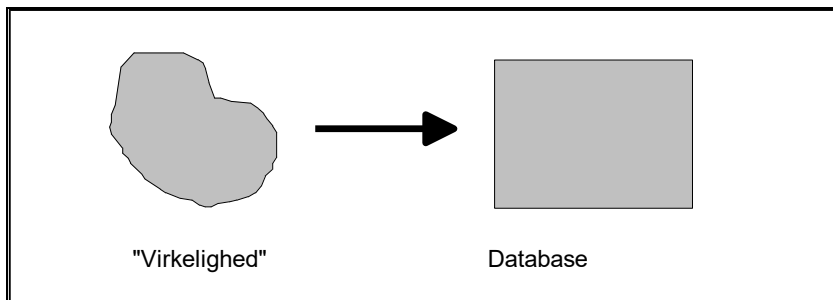
Dette var især udtalt i det traditionelle teknologiparadigme med “Management Information Systems”, hvor der udelukkende anvendes en instrumentel forståelse af data, information og viden. I dette paradigme anvendes ofte nedenstående figur til at afbilde opfattelsen af data, information og viden. Denne opfattelse er blevet kritiseret for at operere med en opfattelse af data og information i en database som et “objektivt” billede af “virkeligheden”.¹¹⁹ Hos Winograd og Flores og Dahl/Mathiasen rettes der en kritik af den forudsatte rationalistiske

¹¹⁷ Ibid. s. 6.

¹¹⁸ Ibid. s.9.

¹¹⁹ Winograd & Flores, 1985, s. 17, Nurminen, 1988, s. 52. Dahlbom & Mathiasen, 1993, s. 9.

videnskabsposition i dette paradigme. Hos Nurminen rettes en kritik i af, at kun “facts” og ikke “værdier” er repræsenteret.



Figur 4-**Fejl! Ukendt argument for parameter.** Traditionel opfattelse af data som ‘objektivt billede’ af ‘virkelighed’

Vigtigt i denne sammenhæng er at definere data og information i relation til den kontekst, de indgår i. Således vil jeg anvende en definition af begrebet information i modsætning til begrebet data. Data defineres som fysiske størrelser og er kontekstuaafhængige. Information vil blive defineret som kontekstafhængig og konventionelt bestemt. Per Flensburg har formuleret dette præcist som et problem i tilknytning til mening, fortolkning og handling:

“Data (er) symboler utan någon mening. Databehandling innebär manipulering av dessa symboler enligt strikta formelle regler. Detta är det enda datorer kan användas till. Data som placeras i en syntaktisk struktur ger information, som i olika sammanhang tolkas av en människa och leder till att vissa handlingar utförs. Vilka handlingar beror på tolkningen och därmed också på den kunskap som associeras med information”¹²⁰

Som det fremgår er det centralt, at begrebet information relateres til handlinger, der beror på tolkningen af data (data transformeres til information). Datas eller mere bredt betragtet tegns sociale og politiske kontekst er vigtig. Lige så vigtig er imidlertid, at de repræsenterer noget. Data repræsenterer genstande og forhold. For eksempel er erhvervsvirksomheder repræsenteret ved branche, navn, adresse, telefonnummer mv. Når disse data betragtes i en kontekst og dermed som information er de udtryk for en opfattelse af “verden” set i relation til den enkelte forvaltning. Information betragtes med andre ord som del af den viden, som forvaltningen bringer på symbolsk sproglig form og benytter til at orientere og forstå sig selv i relation til et givet område. Forvaltningens data kan således siges at udtrykke dennes “verdensbillede”. Data betragtet som information vil således blive opfattet som viden på et område, der kan bringes på en syntaktisk-formel struktur. Information kan med andre ord betragtes som et begrænset udsnit af “sproget”.

Tilsvarende overvejelser er foretaget af Boisot¹²¹. I analyserammen opstillet af Boisot er sigtet at betragte data og information i et dynamisk perspektiv, hvor der bygges bro mellem studiet af konkrete fysiske data og studiet af, hvorledes disse får form i en social og politisk praksis:

“The analysis of data flows and of their institutionalization builds a bridge between the study of tangible objects and the the study of meanings. As such it provides a foundation for what Giddens refers to as the process of structuration”¹²²

Boisot tager udgangspunkt i en udbredt kritik af repræsentationsparadigmet indenfor KI-forskningen, der ser menneskets behandling af data i et mekanisk perspektiv. I dette perspektiv består intelligens dels i at repræsentere “objekter i verden”, dels af operationer der foretages på

¹²⁰ Flensburg, 1987, s.108.

¹²¹ Boisot, 1995.

¹²² Boisot, 1995, s. i.

disse repræsentationer. Denne problematik er analog til problematikken omkring repræsentation af virkeligheden som data beskrevet ovenfor. Over for den mekaniske repræsentationsmodel fokuserer Boisots begrebsapparat på, hvorledes data formes og bearbejdes:

"How is data extracted from data by human information processing agents? Man intercepts data from his external environment in such a way that if it is subsequently processes, it acts upon him informationally rather than mechanically. Data processing is subject to two distinct yet interrelated economizing strategies"¹²³

Det fremgår, at Boisot i modsætning til den mekaniske repræsentationsmodel lægger vægt på, at der sker en selektion, når virkeligheden perciperes. Denne selektion af data bestemmes kontekstuel. Den kontekstuelle bestemmelse karakteriserer Boisot ved to strategier. Strategierne er henholdsvis kodning og abstraktion. Det første begreb, kodning, er en kontekstbestemt selektion af data og dermed information og organiserer sansedata i sansekategorier. Disse kategorier organiseres via abstraktion til begreber. Med et sæt af begreber og sansekategorier kan der så ifølge Boisots begreber foretages generaliseringer. Med generaliseringer som kombination af sansedatakategorier og abstrakte begreber kan data så anvendes med bestemte mål for øje.

Kodning defineres via selektion ud fra et repertoire af muligheder. Via selektionen organiseres sansedatakategorier:

"The first coding, is an act of selection from a repertoire of possibilities that is performed with varying degrees of efficiency. Such coding organizes sensedata into perceptual categories."¹²⁴

Det andet begreb, Boisot anvender, er abstraktion. Begrebet defineres som økonomisering af sansekategorier. Med begreberne kodning og abstraktion defineres generalisering som en sammenknytning af abstrakte begreber og sansedatakategorier:

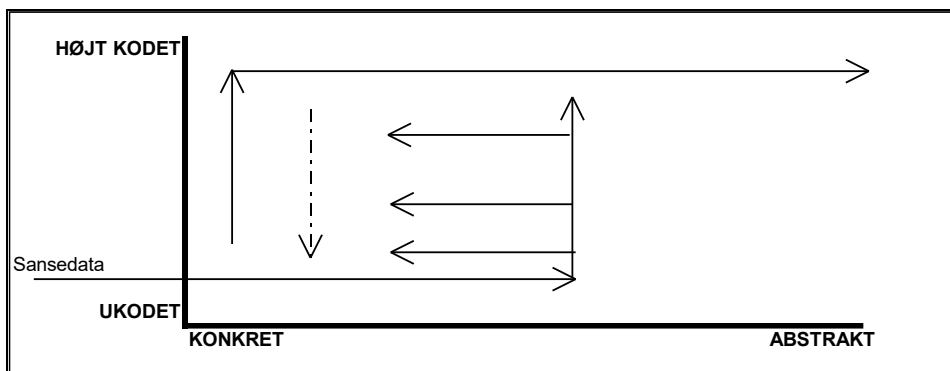
"Abstraction leads to generalization, a process that links together ostensibly different categories, whether these are perceptual or conceptual, allowing them to be handled for sudden purposes as a single entity."¹²⁵

I nedenstående figur 4.3 er disse processer illustreret grafisk. I figuren er videre indført tidsbegrebet markeret ved pile. Der startes med den konkrete sansedata, der perciperes. Via sammensætning af det perciperede med allerede abstrakte begreber og sansekategorier formes eksisterende abstrakte begreber.

¹²³ Boisot, 1995, s. 39.

¹²⁴ Boisot, 1995, s. 39.

¹²⁵ Boisot, 1995, s. 39.



Figur 4-Fejl! Ukendt argument for parameter. Kodning og abstraktion udspændt af abstrakt/konkret og ukodet/højtkodet.

Interessant i nærværende sammenhæng er naturligvis den kodning og abstraktion, der finder sted i relation til forvaltningen. Som abstrakte objekter opererer forvaltningen med virksomheder, personer, bygninger mv., der alle får fornyet betydning med anvendelse af informationssystemer, idet disse abstrakte begreber kan bringes på konkret form som artefakter. Dette er markeret med pilen, der vender nedad i figuren.

Som eksempel på abstrakte begreber i relation til CVR optræder juridisk enhed og produktionsenhed som objekter med egenskaber, hvor interessen er rettet mod virksomheden som et objekt, der skal betale skat, moms, told mv. I statistiksammenhænge er det sammentællinger og analyser af virksomheder, der har interesse.

Betragtes informationsteknologien i modellen i figur 4.3., får denne en central rolle i relation til tidligere tiders kommunikations- og informationslagringsteknologier. Via anvendelse af denne teknologi er det muligt at materialisere viden i et omfang, der ikke før har været muligt. Med denne model er der formuleret et alternativ til en simpel mekanisk forståelse, hvor information blot ses som et spejlbillede af virkeligheden.

I ovenstående er den traditionelle opfattelse af information som repræsentation af virkelighed problematiseret. Via Boisots begreber om kodning og abstraktion kan information forstås som artefakter. Der er hermed forsøgt bygget bro mellem studiet af konkrete fysiske data og studiet af, hvorledes disse får form i en social og politisk praksis. Det centrale bliver nu, hvilken information og dermed hvilken viden, der formes som elementer i en politisk og social kontekst.

4.3 INFORMATION OG VIDEN I ET SOCIOLOGISK PERSPEKTIV.

Problematikken vedrørende information anskues i dette afsnit ikke kun i et filosofisk perspektiv som ovenfor men i et bredere videnssociologisk perspektiv. I dette perspektiv fokuseres på viden som et fænomen, der ikke blot kan betragtes som en residual i forhold til samfund men som spiller en central rolle i relation til samfundets institutioner. Dette vil ske med udgangspunkt i Daniel Bells teori om det postindustrielle samfund og senere med inddragelse af Berger & Luckmans videnssociologiske position. På denne baggrund er det muligt at begrebsliggøre, hvorledes viden bliver institutionaliseret i samfund.

Viden betragtet i Bells perspektiv

Daniel Bell¹²⁶ er nok en af de første teoretikere, som specielt har fokuseret på data, information og viden som væsentlige karakteristika ved det moderne samfund, bl.a. med hovedværket *The Coming of Postindustrial Society*.¹²⁷

Vigtigt i forhold til min problemstilling er Bells iagttagelse af teoretisk viden som centralt element i organiseringen af samfund. Med sondringen mellem det industrielle og post-industrielle samfund anfører Bell:

“Industrial society is the coordination of machines and men for the production of goods. Post-industrial society is organized around knowledge, for the purpose of social control and the directing of innovation and change; and this in turn gives rise to new social relationships and new structures, which have to be managed politically”¹²⁸

For Bell er informationsteknologien således sekundær set i forhold til begrebet om det postindustrielle samfund eller informationssamfundet. Ifølge Bell kan vi med andre ord ikke undersøge informationsteknologien, uden at vi først har fastlagt, hvad det er for et samfund, der har brug for denne teknik.

Samfundsform:	Ressourcer	Teknologi
Førindustrielt samfund	Råmaterialer	Håndværk
Industrisamfund	Finanskapital	Maskinteknologi
Post-industrisamfund	Viden	Intellektuel teknologi.

Figur 4-Fejl! Ukendt argument for parameter. Oversigt over Daniel Bells placering af strategisk ressource og teknologi i relation til samfundsform.

I figur 4.4. er vist en oversigt over Bells placering af strategisk ressource og teknologi i relation til samfundsform. Bell kontrasterer det postindustrielle samfund med det industrisamfund ved følgende hovedkarakteristika:

1. Overgang fra økonomi baseret på salg af landbrugs- og industriprodukter til en serviceøkonomi baseret på viden.
2. I industrisamfund var hovedbeskæftigelsen ‘forarbejdning af natur’. I de postindustrielle samfund er der tale om bearbejdning af viden og information.

Information defineres hos Bell som:

‘Ved information forstås jeg databehandling i bredeste forstand: lagring, genfindning og behandling af data bliver de væsentligste ressourcer ved alle økonomiske og sociale udvekslinger’¹²⁹

Viden definerer Bell som:

“Ved viden forstås jeg et organiseret sæt af udsagn om facts eller ideer, (...) som er formidlet til andre gennem et kommunikationsmedium i systematisk form. Jeg afgrænser således viden fra

¹²⁶ Bell, 1973.

¹²⁷ Bell, 1973.

¹²⁸ Bell, 1973, s. 20.

¹²⁹ Bell, 1973, s. 20.

nyheder eller underholdning. Viden består af vurderinger (forskning eller studier) eller præsentation af gamle vurdering (lærebøger, undervisning og biblioteks- og arkivmateriale)”¹³⁰

Bell baserer sondringen imellem industri- og postindustrielle samfund på en “kvantitativ konstatering” af skift i beskæftigelsen fra primære og sekundære erhverv til serviceerhverv. Som nyskabelse i dette skift konstaterer Bell introduktionen af metoder til håndtering af teoretisk viden samt udvikling af teknologi, der kan håndtere denne viden.

Problemet ved Bells position i forhold til mit overordnede metodiske udgangspunkt er, at han anvender viden som uafhængig variabel. Han indfanger dermed ikke samspillet mellem viden og andre determinanter. Han bliver herved ikke i stand til at begrebsliggøre, hvorledes informationsteknologiens formning og fordelingen af information også er betinget af magt- og indflydelsesfænomener. Således er der tale om en reduktionistisk begrebsramme. Bringes begreberne magt og indflydelse i relation til Bells begreber må sondringen mellem industrielt og postindustrielt samfund betragtes som tvivlsom, eftersom magt- og indflydelsesfænomener ikke kan siges at være forsvundet med overgangen fra industriproduktion til serviceproduktion.

Hans Siggaard Jensen og Ole Skovsmose¹³¹ har forsøgt at “grave et spadestik dybere” i et forsøg på at nå frem til en bedre begrebsliggørelse af informationsteknologien set i forhold til andre teknologiformer. De introducerer følgende typologi: 1. redskaber, 2. energiteknologi, 3. sociale teknologier og 4. informationsteknologier.

Først tages afstand fra at definere teknologi snævert som redskab, da der så kun fremtræder edb-skærme, netværk, hardware, software mv. Dette er for snævert til at udfylde teknologibegrebet. Teknologibegrebet i denne betydning er det traditionelle, hvor teknologi skydes ind som en menneske-natur relation. Gennem fremstilling af redskaber får mennesket magt over naturen. Dette er karakteristisk for redskaber og energiteknologi og til dels sociale teknologier som for eksempel uret.

Med hensyn til informationsteknologien kan information betragtes på to måder. Der kan dels være tale om teorier om information som konkrete objekter materialiseret som data i form af bits på en lang række forskellige medier, dels information betragtet som elementer der kommunikerer og tillægges mening og betydning i en social sammenhæng. Den første opfattelse af information er baseret på “Informationsteorien”, der er grundlagt af Claude E. Shannon. I artiklen "A Mathematical Theory of Communication" opererer han med et informationsbegreb, hvor der kun fokuseres på en meddelelses statistiske egenskaber:

“The term information refers to the transmitted messages: voice or music transmitted by telephone or radio, images transmitted by television systems, digital data in computer systems and networks, and even nerve impulses in living organisms”¹³²

Det, som er karakteristisk for informationsteorien, er, at der ses bort fra det indholdsmæssige. Der ses bort fra “det at have information om noget”. Videre ses der bort fra, at informationsteknologien indgår i menneskeskabte relationer, idet information tjener som kommunikationsmiddel. Formål og hensigter spiller en vigtig rolle. For eksempel sætter modtagelse af information en person i stand til at foretage en vurdering, træffe et valg og udelukke alternativer.

Alt afhængig af teoretisk position er informationsteknologi og dermed information således blevet behandlet forskelligt. Dette gælder ligeledes informationssystemer. Et

¹³⁰ Bell, 1987, s.19.

¹³¹ Jensen og Skovsmose, 1986, s. 57 ff.

¹³² Microsoft Encarta, “Information theory”

informationssystem kan ikke forklares som simple redskaber, der indgår i relationen menneske-natur. Data er fysiske størrelser, men samtidig er information som materialisering af viden placeret i en social sammenhæng. På denne baggrund vil jeg anlægge et videnssociologisk perspektiv på informationssystemer.

Et videnssociologisk perspektiv på viden.

I den videnssociologiske begrebsliggørelse defineres viden som mere end facts i en systematisk form. I denne tilgang er fokus rettet mod alt, der går for viden i samfund. Med dette udgangspunkt har Berger og Luckman udviklet begrebet om den samfundsskabte virkelighed:

“... en videnssociologi må beskæftige sig med alt, hvad der går for “viden” i et samfund, uden at tage hensyn til denne “videns” status som gyldig eller ikke-gyldig (lige meget hvilket kriterium der anvendes) Og da al menneskelig viden udvikles, overføres og vedligeholdes i sociale situationer, må videnssociologien søge at forstå de processer, hvorved dette sker på en sådan måde, at en selvindlysende “virkelighed” størkner for manden på gaden. Vi påstår mao at en videnssociologi beskæftiger sig med den samfundsskabte virkelighed.”¹³³

I en sociologisk betragtning forstås hverdagsviden fænomnologisk. Viden betragtes som objektivisering af subjektive processer. I en mere præcis definition af objektivisering set i forhold til menneskets ekspressivitet siges:

“Menneskets ekspressivitet kan objektiviseres, og det vil sige, at den manifesterer sig i den menneskelige aktivitets produkter, der er tilgængelige for både frembringere og fra andre som dele af en fælles verden. Sådanne objektiviseringer registrerer mere eller mindre præcist, de subjektive processer hos dem, der har frembragt dem, og gør det muligt at forstå disse processer, selv om man ikke befinder sig i en ansigt-til-ansigt situation, hvor de kan opfattes direkte”¹³⁴

Som del af denne objektiviseringsproces indgår tegndannelsen.

“Tegndannelsen (signification) dvs. menneskets frembringelse af tegn er et specielt, men særligt vigtigt tilfælde af objektivisering. Et tegn kan adskilles fra andre objektiviseringer, idet det har det udtrykte formål at virke som fortegnelse over subjektive betydninger”¹³⁵

Udover at være et katalog over subjektive betydninger er et centralt karakteristika ved tegn, at det er uafhængigt af her og nu. Dette forhold er centralt i sproget betragtet som tegnsystem:

“Fordi sproget er istand til at overskride det givne “her og nu” kan det bygge bro mellem forskellige zoner indenfor hverdagens virkelighed og integrerer dem i en meningsfuld helhed. Overskridelserne har rumlige, tidsmæssige og social dimensioner”¹³⁶

Med anvendelsen af tegn akkumuleres et socialt videnslager, der overføres fra generation til generation. Der trækkes på dette videnslager i vores dag-til-dag handlinger. Med arbejdsdeling i samfund udvikles der videre vidensforråd svarende til specielle aktiviteter i samfund. Der sker ifølge Berger og Luckman en institutionel programmering: “allerede i dens lingvistiske basis er denne viden uundværlig for den institutionelle programmering af disse økonomiske aktiviteter”¹³⁷

Som element i formidling af dette vidensforråd indføres individer i specifikke vidensområder i samfund i kraft af tildelte roller. Dette gælder ikke kun i snæver erkendelsesmæssig forstand, men også i relation til normer, værdier og så videre. Via disse roller fungerer individer som formidlere af specialiserede videnslagre:

¹³³ Ibid. s. 15.

¹³⁴ Berger og Luckman, 1966, s. 50.

¹³⁵ Ibid. s. 51.

¹³⁶ Ibid. s. 55.

¹³⁷ Ibid. s. 85.

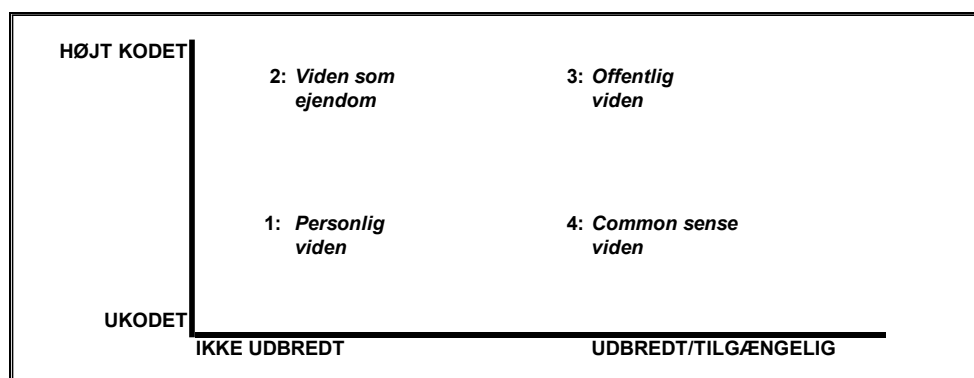
“Med samfundets historiske akkumulation af viden kan vi antage at den rolle-specifikke viden, på grund af arbejdsdelingen, vil vokse hurtigere end den viden, der er generel relevant og tilgængelig. Den mangedobling af specifikke opgaver, som arbejdsdelingen medfører kræver standardiserede løsninger, der er lette at indlære og overføre. Disse kræver på deres side en specialviden om bestemte situationer og relationerne imellem midler og mål, hvormed situationerne bliver defineret socialt. Specialister vil altid dukke op, og enhver af dem må vide alt, hvad der bliver bedømt som nødvendigt for at han kan udføre sin bestemte opgave”¹³⁸

I den videnssociologiske betragtning placeres vidensfordeling som et nødvendigt element i samfundets arbejdsdeling. Som del af den institutionelle orden fremstår rollerne som nødvendige formidlere af institutionelt objektiverede videnssamlinger. Uden disse “filtre” ville viden strømme frit i alle retninger.

Et politisk-institutionelt perspektiv på viden

Problemet med fordelingen af viden er imidlertid ikke tilstrækkelig belyst med henvisning til arbejdsdelingen i et givet samfund som beskrevet i Berger & Luckman. Boisot fremhæver, at viden ikke kan betragtes som en homogen størrelse, der harmonisk placeres i relation til samfundets arbejdsdeling: “All social systems have their informations hoarders and their proselytes; their respective effectiveness will depend on where they are placed in the system and on the institutional resources they command within in”.¹³⁹ Udbredelsen af viden i samfund er således ifølge Boisot tæt forbundet med fordelingen af magt. Magt defineres i traditionel pluralistisk forstand.

Med udgangspunkt i figur 4.5 har Boisot udviklet en typologi over viden. Typologien fremkommer via sontringerne ukodet/kodet og ikke-udbredt/udbredt.



Figur 4-Fejl! Ukendt argument for parameter. Typologi over viden.

Offentlig viden optræder i bøger, aviser mv. Karakteristisk for offentlig viden er, at afsender og modtager ikke mødes. Der er tale om anonymitet. I relation til skemaet ovenfor er offentlig viden karakteriseret ved at kunne udbredes, og den er samtidig karakteriseret ved høj grad af kodning. “Common sense” viden er som offentlig viden spredt men optræder ikke med høj kodning. Denne er kontekstbestemt. Personlig viden er karakteriseret ved, at denne er svær at artikulere. Denne udtrykkes ofte implicit via sarkasme, ironi mv. Den personlige viden bliver objektiveret og kan dermed flyde over i common sense via objektivering i vaner, kultur mv. Viden som ejendom har undergået kodning:

¹³⁸ Ibid. s. 96.

¹³⁹ Boisot, 1995, s. 133.

“We shall call the structured knowledge that emerges from idiosyncratic coding processes ‘proprietary knowledge’: once codified it becomes in effect technically diffusible but while it continues to reside in a single mind it cannot easily be appropriated by others (...) But where such knowledge does prove to be useful, however, it may now be traded and bargained over.”¹⁴⁰

Det centrale ved viden som ejendom som kodet viden er, at det dermed kan formuleres og har værdi for andre. I relation til magt er det centrale, at det kan kontrolleres, hvem der får hvilken viden hvornår:

“Power holders aspire to institutional positions (....) that allow them to filter and regulate the information flows that reach different groups. (...) The potential social utility of new knowledge will often only effectively be exploited therefore where it turns out to be aligned with the personal utility of key power holders where this is expressed in specific institutional practices”¹⁴¹

Jeg vil konkluderende betragte viden og dermed information som koblet til institutionelle positioner. Via magtpositioner reguleres “informationsflow”. I relation til informationssansvar er det med ovenstående problematiseret, hvorledes informationsansvar og dermed ansvar for viden kan anvendes som en indflydelsesressource i en social og politisk praksis.

4.4 SAMMENFATNING

Indledningsvis blev der i figur 4.1 præsenteret en sondring mellem, hvorvidt teknologien har en forklarende rolle eller ej. Hvert af disse to perspektiver på teknologi blev kombineret med et voluntaristisk, deterministisk og kontekstualistisk perspektiv. Herved kunne defineres seks forskellige teoretiske positioner. Der blev argumenteret for anvendelsen af en socialkonstruktivistisk position, idet denne leverede et perspektiv, der kunne begribe teknologien kontekstuel og dermed som interaktion imellem “det sociale” og “det tekniske”. Videre blev der argumenteret for inddragelse af teknologi forstået som en politisk artefakt. Teknologien blev i dette perspektiv tildelt forklaringskraft i politiske processer.

Set i relation til problemstillingen er der formuleret et alternativ til teknologi som “neutrale hjælpemidler”. Med begrebet artefakt er det muligt at betragte teknologi som fænomener, der formes i et interaktionsforhold mellem “det sociale” og det “tekniske”. Med hensyn til teknologi anvendt som indflydelsesressource blev dette problematiseret af Winner, ved at teknologi som politisk artefakt blev defineret med relation til meningsdannelse i en politisk kontekst. Herefter blev begreberne viden, information og data analyseret. Information blev defineret som kontekstuel i modsætning til fysiske data. Med hensyn til viden blev inddraget Daniel Bells opfattelse af informationssamfundet. Problemet med Bells opfattelse var et ensidigt fokus på vidensbegrebet. Som alternativ blev Berger & Luckmanns opfattelse af viden introduceret. I denne ramme blev det muligt at betragte viden i relation til institutionaliseringsprocesser med fokus på meningsdannelse. Denne position blev udsat for kritik af Boisot, der påpegede, at viden og dermed informationsudbredelse er betinget af magtpositioner. Dermed blev understreget, at information kan anvendes som en indflydelsesressource.

Med denne udgangsreplik vil næste være at undersøge, hvorledes teknologi og information forstået som artefakter træder ind i forvaltningen som centrale elementer ved indførelse af integrerede informationssystemer.

¹⁴⁰ Boisot, 1995, s. 149.

¹⁴¹ Boisot, 1995, s.136.

5. Forvaltningen i et institutionelt-politisk perspektiv

Formålet med dette og det efterfølgende kapitel at nå frem til en teoretisk begribelse af teknologi og information som fænomener, der formes i kommunikationen og som bliver anvendt som indflydelsesressourcer. Som det blev vist i sidste kapitel er information og teknologi ikke “uskyldige” hjælpemidler. Med dette udgangspunkt er bestræbelsen i dette kapitel for det første at formulere problemet i forhold til den traditionelle opfattelse af forvaltningen. Dernæst vil der blive rettet fokus på tre teoretiske retninger, der hver især har et bud på et alternativ til den traditionelle forståelse. I afsnit 5.1 formuleres først kritikken af den traditionelle tilgang til forvaltningen som beskrevet i kapitel tre. Derefter følger i afsnit 5.2 tre forskellige perspektiver på forvaltningen, der alle tager udgangspunkt i offentlige organisationer betragtet i et institutionelt-politisk perspektiv. Der er tale om en økonomiske nyinstitutionel retning,¹⁴² en sociologiske nyinstitutionel retning repræsenteret ved March og Olsen og endelig en historisk-institutionel retning.¹⁴³ I afsnit 5.3 sammenfattes de tre perspektiver.

5.1 KRITIKKEN AF DEN TRADITIONELLE OPFATTELSE AF FORVALTNINGEN

Både i deskriptiv og normativ forstand er den traditionelle forvaltningsopfattelse blevet udsat for skarp kritik inden for statskundskaben: “Iagttagelse af politik og forvaltning er i vidt omfang nået til den erkendelse, at politik og forvaltning vanskeligt lader sig skille ad”.¹⁴⁴ Kritikken rettes mod positioner, der afleder den politiske organisering i det politisk-administrative system med begreber, der henviser til økonomiske, sociale og politiske forhold i samfund som helhed.¹⁴⁵

“Politisk organisasjon fremstår som et tilnærmet spontant produkt ... Hovedtyngden av politisk teori har vært mere opptatt av hvordan man kan begrense samfunnsstyringen gjennom politikken, enn å diskutere betingelserne for at slik styring skal få de ønskede effekter.”¹⁴⁶

Der opereres ifølge Johan P. Olsen med en forvaltningsforståelse fra forrige århundrede, der ikke tager hensyn til den stigende kompleksitet, som forvaltningen i dag står over for: “Opbygning og arbejds måde er i hovedtrekk den som i forrige århundrede - preget af retsstatens krav til nøjaktighed og sikkerhet i avgjørelserne. De synes lite påvirket av politiske sociale og økonomiske ændringer”¹⁴⁷

I den traditionelle model er det muligt at overskue, hvilke samfundsforhold der gribes ind over for. Der opereres med begreberne magt og indflydelse som fænomener kun relateret til beslutninger foretaget på det parlamentariske niveau.

Et af problemerne i den traditionelle forståelse af forvaltningen er en inadækvat forståelse af implementeringen af beslutninger. Der mangler en begrebsliggørelse af, hvorledes politiske og økonomiske forhold i forvaltningen griber ind i både formuleringen af problemer men også i opstillingen af løsninger. Bogason har formuleret dette i nedenstående fire punkter:

¹⁴² Williamson, 1987.

¹⁴³ Thelen & Steinmo, 1992.

¹⁴⁴ Bogason, 1988, s. 8.

¹⁴⁵ “Innenfor såvel konservativ som liberal og marxistisk politisk tenkning finnes det en veletablert tradisjon som tillegger samfundets politiske organisering liten selvstendig forklaringskraft når det gjelder å forstå samfundsudviklingen. Drivkreftene ligger i økonomiske, teknologiske og sociale processer” Olsen, 1978, s. 18.

¹⁴⁶ Ibid., s. 18.

¹⁴⁷ Olsen, 1978, s.21.

- “Forvaltningen bidrager til at skabe den politiske dagsorden, dvs. at definere hvilke problemer skal tages op til politisk overvejelse.
- Forvaltningen er med til at udforme mulige løsninger på problemer, og har ofte på forhånd (på baggrund af erfaring og tradition) løsninger klar
- Forvaltningen har ofte, f.eks. i kraft af skønsmåder, muligheder for at vælge mellem forskellige løsningsmåder
- Forvaltningen spiller en aktiv rolle i selve implementeringen af en løsning.”¹⁴⁸

Hos Olsen formuleres problemet i relation til den neoklassiske beslutningsproces-teori.

“Det er af betydning at få indsigt i hvordan organisationsforhold påvirker hvilke problem, handlingsalternativ, konsekvenser, og hvilke konsekvenser, og hvilken information om tiltaks effekter det tas hensyn til, og hvilke som ignoreres. Mulighederne til at påvirke disse aspekter vil i enkelte tilfælde være vigtigere end mulighederne til at påvirke valget mellem de to eller tre alternativ striden eventuelt står om i den formelle vedtaksfase”¹⁴⁹

Der vælges ikke rationelt mellem alternativer, men i stedet er det centralt at få indflydelse på, hvilke problemer, alternativer og konsekvenser, der udpeges og hvilken information, som medtages i denne proces. En mere radikal formulering er formuleret af Lennart Lundqvist. Med udgangspunkt i en konstatering af, at skellet mellem politik og forvaltning er udvisket siger han:

“Själfallet är förvaltningens verksamhet *politik* antingen man med termen politik mener betecknar offentlig verksamhet, auktoriativ fördelning af värden, eller maktutövning. Detta påstående anger något så fundamentalt att det förtjänar att upprepas gång på gång: förvaltningsverksamheten är politik - en inledning till, en förberedelse av eller fortsättning på politikernas verksamhet”¹⁵⁰

Med dette udgangspunkt formulerer Lundqvist opgaven for forvaltningsforskningen som et studium af politiske organisering svarende til alle andre former for politiske organisering: “A theory of public administration means in our time a theory of politics also”.¹⁵¹ Således bør begreber som magt, legitimitet, etik mv. også anvendes i forvaltningsforskningen ifølge Lundqvist. Inden analysen af politologiske positioner i relation til forvaltningen vil jeg klargøre det politikbegreb, som det vil blive anvendt i det efterfølgende.

Betrages politikbegrebet kan der sondres mellem David Eastons opfattelse, hvor politik er den autoritative fordeling af goder med gyldighed for hele samfundet, og en opfattelse med udgangspunkt i Max Weber hvor politik i sidste instans beror på muligheden for legitim anvendelse af fysisk vold.¹⁵² Ved Easton drages grænsen mellem det politiske og det ikke-politiske med fokus på organisationer, der sikrer en autoritativ fordeling af goder. Med Weber drages grænsen mellem det politiske og det ikke-politiske i højere grad med fokus på den politiske aktivitet.¹⁵³ I analysen af godernes fordeling fokuseres på, hvorledes legitime autoritetsrelationer formes, og dermed hvilken indvirkning dette har på fordeling af goder.

I forlængelse af Webers opfattelse med vægt på legitimering definerer Olsen politik som “å formulere problemstillinger, forsøge at få disse akseptert som bindende og få organiseret kontinuerlig problemløsende virksomhed omkring dem”.¹⁵⁴ I denne specialeopgave vil denne definition blive anvendt. Dog vil vægten lægges på kommunikation som opinions- og

¹⁴⁸ Bogason, 1988, s. 9

¹⁴⁹ Olsen, 1978, s. 34.

¹⁵⁰ Lundqvist, 1993, s. 359.

¹⁵¹ Ibid, s. 359.

¹⁵² Bogason, 1987

¹⁵³ Bogason, 1987, s. 289.

¹⁵⁴ Olsen, 1978, s. 33.

meningsdannelse.¹⁵⁵ Betragtes det politiske med vægt på kommunikationen som et meningskabende udfald af politiske kamp kan grænsen mellem det politiske og det ikke-politiske således ikke drages apriori. Med denne brede definition blive politik noget, der finder sted i hele den offentlige forvaltning og således ikke afgrænset til det parlamentariske niveau.

5.2 TRE POLITISK-INSTITUTIONELLE POSITIONER

I dette afsnit opstilles tre forskellige perspektiver på forvaltningen, der alle tager udgangspunkt i offentlige organisationer betragtet i et politisk-institutionelt perspektiv. Der er tale om en økonomiske nyinstitutionel retning¹⁵⁶, en sociologiske nyinstitutionel retning repræsenteret ved March og Olsen og endelig en historisk-institutionel retning.¹⁵⁷ Trods forskellighed med hensyn til begrebsdefinitioner tager samtlige positioner udgangspunkt i en kritik af “rationalistiske” og “funktionalistiske” antagelser, der gør sig gældende i den traditionelle opfattelse af forvaltningen som henholdsvis rationel-aktør antagelser og effektivitetsantagelser deduceret ud fra simpelt systemteoretisk perspektiv. DiMaggio og Powell anfører:

“What we observe in the world is inconsistent with the ways in which contemporary theories ask us to talk. Studies of organizational and political change routinely point to findings that are hard to square with either rational-actor or functionalist accounts”¹⁵⁸

Med dette citat understreges, at samfundsvidenskaberne på baggrund af en række case-studier har opereret med værktøjer både til forståelse og forklaring, der er ude af trit med virkeligheden.

Formålet med dette afsnit er at undersøge, hvorledes et institutionelt perspektiv på offentlige organisationer vil være en bedre ramme for udvikling af en dækkende teoretisk analyseramme for CVR-casen.

I en indledende fastlæggelse af institutionsbegrebet kan der skelnes mellem et mikro- og et makro-perspektiv.¹⁵⁹ Mikro-perspektivet har sin rod i organisationsteorien, hvor der er fokus på institutionelle handlingsregler som de organisatoriske omgivelser for beslutningsprocessen. Makro-perspektivet definerer en institution som et styresystem, hvor der traditionelt skelnes mellem markeds-, stats- og civilsamfundsmæssige institutioner. De institutionelle regler kan både være formelt definerede og uformelle regler udviklet mere eller mindre ikke-intenderet i den sociale interaktion. Reglerne bestemmer, hvilke handlinger der kræves, tillades eller forbydes i bestemte sociale situationer. På den måde er regler præsriptive og styrende for den individuelle handling. På den baggrund anvendes følgende generelle definition af institutioner: En institution er en “social ramme” med et historisk bestemt sæt af regler, der strukturerer den sociale interaktion. På denne måde giver institutioner samfundet sin systematiske sociale orden ved at bestemme individets sociale praksis.¹⁶⁰ I denne generelle definition kan en institution både være et socialt system, et politisk parti, en lov etc.

Den økonomiske nyinstitutionalisme som perspektiv på forvaltningen.

Udgangspunktet for den økonomiske nyinstitutionalisme er primært en “økonomisk” opfattelse af individuel handling, der har sit ophav i Adam Smiths klassiske politiske økonomi. Smith op-

¹⁵⁵ “I kommunikation om et problem och dess lösning, skaper vi också en meningsfullt sammanhang, en verklighet, i vilken problemet och dess lösning är relevanta og legitime”. Haldén og Kjær, 1994, s. 9.

¹⁵⁶ Williamson, 1987.

¹⁵⁷ Thelen & Steinmo, 1992.

¹⁵⁸ DiMaggio & Powell, 1991, s. 3.

¹⁵⁹ Bogason, 1989, s. 212; se også Frey, 1990, s. 444.

¹⁶⁰ Giddens, 1984, s. 17.

stillede som bekendt teorien om den usynlige hånd, hvor forfølgelse af en individuelle egeninteresse ville føre til kollektiv velfærd.

I det efterfølgende vil jeg primært basere mig på Oliver Williamsons teoretiske bidrag beskrevet i *The Economic Institutions of Capitalism*.¹⁶¹ Williamson opererer med et rationalitetsbegreb hentet fra Herbert Simon. Herbert Simons rationalitetsbegreb får følgende definition i den økonomiske nyinstitutionalisme: "Bounded rationality is the assumption on which transaction cost economics relies. This is a semistrong form of rationality in which economic actors are assumed to be intendedly rational, but only limitedly so"¹⁶²

Herbert Simon og til dels Williamson lægger vægten på, at den "rationelle" handlen ikke fuldt ud er rationelle som forudsat i den neoklassiske mikroøkonomi, da en række af forudsætningerne i idealmodellen med fuld information, præferencer mv. ikke er til stede her.

I den neoklassiske økonomi rettes kritik af monopol- og oligopoldannelse som problematisk i relation til transaktionsomkostninger. Williamson opererer i stedet med transaktionsomkostninger ved organiseringen af arbejde. Disse omkostninger forklarer han med udgangspunkt i nytte-maksimerings-adfærden. Han fremhæver opportunisten som den egenskab, der altovervejende bidrager til transaktionsomkostninger. Han definerer dette begreb som nyttemaksimering gennem svig eller falskhed: "Self-interest seeking with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing and cheating"¹⁶³

Den nytte-maksimerende aktør går ikke af vejen for at snyde andre, hvis risikoen for at blive afsløret er begrænset. Set i relation til beslutningsprocessen udnyttes informationsmæssige fordele. Den nytte-maksimerende aktør plejer sine interesser, når der er ubalance i informationsbesiddelsen i forhold til modparten, og en sådan ubalance vil som regel være tilfældet.

De nævnte begrænsninger har primært været analyseret på individniveau. I en institutionel forståelse af beslutninger kan institutioner siges at fungere som social ramme med en række regler for handling. Videre er antagelsen, at institutioner kan vælges. Med institutionsvalget vælges en række regler for adfærd. Markedsinstitutionen har således udbud og efterspørgsel som styringsmiddel, hvorimod bureaukratiet har magt. Om den nyttemaksimerende aktør i organisationen gælder således: "Han/hun må gøre op med sig selv, om det nu går an at overtræde spillereglerne i den foreliggende situation. Afgørende er, om risikoen for afsløring og negative sanktioner er for stor til, at den er værd at løbe".¹⁶⁴

Den økonomiske nyinstitutionalisme kan betragtes som normativ teori, der kan anvendes med henblik på valg af institutionsform ved indretning af offentlige organisationer.¹⁶⁵ Institutioner kan siges at have fire funktioner i relation til offentlige organisationer. For det første udgør institutioner "spilleregler" forstået som en social ramme. Om disse følges bygger på en vurdering af, hvad risikoen er for at blive opdaget. For det andet udgør institutioner også adfærdsanvisninger, der gør det muligt, at mange individuelle aktørers beslutninger i praksis kan sammenstilles til een beslutning og respekteres i modsætning til, hvad teorier på området hævder. For det tredje tildeles institutioner rollen som sikrer udgifts- og omkostningsfordeling

¹⁶¹ Williamson, 1987.

¹⁶² Williamson, 1987, s. 45.

¹⁶³ Williamson, 1987, s. 47.

¹⁶⁴ Grønnegård Cristensen, 1994, s. 98.

¹⁶⁵ "Kan man med støtte i institutionel teori og den forskning, der bygger på den, designe institutioner, som begrænser risikoen for opportunistisk unddragelse blandt ansatte på alle niveauer" Grønnegård Christensen, 1994, s. 98.

ved et givet beslutningsforløb. For det fjerde fungerer institutionen som regler, der sikrer, at præferencer kan aggregeres til kollektive beslutninger.

I et nyttemaksimeringsperspektiv forklares transaktionsomkostninger med henvisning til tilbageholdelse eller afgivelse af forkert viden. I den danske udlægning af Williamson inden for forvaltningsforskningen fremhæves tilbageholdelse af information i forhold til overordnede niveauer:

“Relevante former for opportunistisk adfærd i forhold til forvaltningen er bevidst unddragelse i form af suboptimering og andre former for reduceret produktivitet, tilbageholdelse af information i forhold til overordnede niveauer - eller i forhold til Folketing og andre politiske institutioner.”¹⁶⁶

Jeg tilslutter mig Grønnegårds tolkning af Williamson, som vil supplere denne. I forhold til Grønnegårds tolkning vil jeg hævde, at Williamson i højere grad lægger vægt på informationens og kommunikationens “produktive aspekter”. Der er ikke så meget tale om tilbageholdelse men snarere, at information anvendes i kommunikationen med strategiske mål for øje: “More generally, opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse.”¹⁶⁷

I offentlige organisationer bliver viden og information og ikke mindst i denne sammenhæng tilbageholdelse centralt som politisk element i den økonomiske nyinstitutionalisme. Imidlertid forfølges problematikken med information og viden ikke meget videre. Således kan teorirammen ikke anvendes til udformning af en generel teoriramme, der kobler offentlige organisationers virkemåde med information og viden.

Indflydelse i relation til ressourcer som strukturelle egenskaber er ligeledes bemærkelsesværdig lidt repræsenteret i den økonomiske nyinstitutionalisme. Til grund for dette ligger et pluralistisk syn på magtudøvelse, hvor magten er differentieret og kan variere fra sag til sag.¹⁶⁸ Forskellige grupper vil have adgang til beslutningsprocessen begrænset af en legitim hierarkisk struktur. Der gælder således grundlæggende, at ingen enkelt gruppe er i stand til at dominere beslutningsprocessen. Til belysning af magtproblematikken har Grønnegård Christensen introduceret begrebet institutionelle interesser:

“Embedsmænds ofte stærke engagement i administrative strukturproblemer, som berører dem selv og den organisation, de er placeret i, hænger sammen med, at en given struktur forudsættes at give en bestemt magtstruktur i organisationen eller i det mindste have indflydelse på magtstrukturen. Tilsvarende er der stærke forventninger om, at ændringer i organisationsstrukturen vil have konsekvenser for magtstrukturen i organisationen, og enhver form for overvejelser herom vil derfor aktivere institutionelle interesser hos forskellige enheder i organisationen deres sigte er at beskytte eller udbygge etablerede magtpositioner”¹⁶⁹

Teknologi betragtes i forlængelse af ovenstående som en central indflydelsesressource, som konkurrerende grupper anvender i beslutningsprocessen: “the allocation of computing resources will depend upon the behaviour and competition among groups mobilized in the decision process, and will result from (...) the ability to use their power and influence in the decision process. (...) many groups are likely to enjoy at least some benefit from the use of computer-technology”¹⁷⁰

¹⁶⁶ Grønnegård Cristensen, 1994, s. 97.

¹⁶⁷ Williamson, 1987, s. 47.

¹⁶⁸ Dahl, 1961.

¹⁶⁹ Cristensen, 1980, s. 200.

¹⁷⁰ Danziger, Dutton, Kling, Kraemer, 1982, s. 17.

I en samlet vurdering af den økonomiske nyinstitutionalisme kan konkluderes, at den leverer indsigt, der relaterer sig til den individuelle anvendelse af viden og information i forvaltningen. Imidlertid kan teorien ikke anvendes som grundlag for udvikling af en teoriramme og i analysen af kommunikation som kollektiv meningsdannelse. Forklaringer på indførsel af informationssystemer reduceres til nyttemaksimeringsforklaringer baseret på en metodologisk individualisme. Med disse begreber mangler medtænkning af konteksten. Med hensyn til magt og indflydelse mangler denne position generelt begreber til belysningen af disse fænomener.

Kritikken af denne position har blandt andet været en påpegning af uoverensstemmelse mellem hvad, der kan konstateres "udefra" og så hvilke handlinger, der faktisk foretages.¹⁷¹ Betragtes den formelle kommunikation er denne en ceremoniel indfrielse af forventninger i omgivelser. Dette peger i retningen af det næste afsnit, hvor et sociologisk baseret institutionsbegreb i højere grad kan problematisere kommunikation og meningsdannelsen internt i organisationer.

Den sociologiske nyinstitutionalisme som perspektiv på forvaltningen.

Først præsenteres den sociologiske nyinstitutionalisme generelt, dernæst fokuseres på beslutningsprocesmodeller og til sidst behandles, hvorledes organisationer tilpasser sig symbolsk institutionelle omgivelser.

I den sociologisk nyinstitutionalisme anbefales en sociologisk forståelse af institutioner. Der sættes her spørgsmålstegn ved rationelle-aktør antagelser i den traditionelle teori. I modsætning til positionen oven for er konflikter og interesseforskelle nedtonet. March og Olsen stiller sig i stedet som opgave at analysere organisationer med fokus normer, rutiner mv. De tager således afstand fra analyser, der som udgangspunkt opererer med en Hobbes'sk tilstand, hvor alle kæmper imod alle. Som centralt element hos March og Olsen argumenteres for et perspektivskifte i handlingsorientering. I stedet for handlinger baseret på en instrumentiel-strategisk logik ("logic of instrumentality") argumenteres for en handlingsorientering baseret på en fortolkning af de givne sociale og politiske regler ("logic of appropriateness").¹⁷² I modsætning til den rationelle beslutningsproces, hvor der foretages valg mellem alternativer, der giver størst målopfyldelse, betragtes beslutninger i den sociologiske nyinstitutionalisme med udgangspunkt i spørgende tilgang: Hvilken situation befinder jeg mig i? Hvad gør en embedsmand i min position ved et problem som dette? I denne position er det med andre ord centralt at medtænke embedsmandens rolle, tidligere problemløsningspraksis mv.

Som social ramme for handlen betragter March og Olsen for det første de politiske institutioner som et sæt af handlingsregler, der er bestemmende for adfærd. Disse handlingsregler har ikke formel karakter som noget, der kan vælges som i den økonomiske nyinstitutionalisme. Handlingsreglerne afspejler de erfaringer, den politiske institution har opsamlet over tid: "By rules we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed."¹⁷³ Handlingsreglerne regulerer således bredt de politiske fænomener omkring beslutningsprocessen. De regulerer, magt og ansvar her forstået som sociale rammer som forventninger til handlen. Denne forståelse af handling vil i opgaven løbet blive refereret til som "logic of appropriateness" eller lempelighedslogik.

For det andet danner de politiske institutioner rammerne for meningskonstruktion:

"...institutions constrain and shape politics through the construction and elaboration of meaning

¹⁷¹ Meyer og Rowan, 1977.

¹⁷² March og Olsen, 1989, s. 23.

¹⁷³ March og Olsen, 1989, s. 22.

... Expectations, preferences, experience, and interpretation of the actions of others are all constructed within political institutions”.¹⁷⁴ I forhold til meningsdannelsen og institutionel forandring anvendes begrebet “path-dependent”, der angiver, at institutionelle rammer er væsentlige som forklaringer på forandring:

“Actors may be driven at least as much by concerns for doing what is institutionally possible or culturally appropriate than by some kind of cost-benefit calculus. According to this view, decision making and institutional change is often less an efficiency driven process than a path dependent on which previous decisions and institutional arrangements constrain and facilitate the emergence of new ones.”¹⁷⁵

Det centrale er, at beslutningstagen i mindre grad er en effektivitetsdrevet proces men i stedet afhængig af tidligere løsninger. Begrebet “path-dependence” fastslår, at tidligere beslutninger og institutionelle forhold begrænser og muliggør fremkomsten af nye beslutninger.

Med begreberne “path-dependent” og “logic of appropriateness” er hermed angivet de to elementer, som kan siges at være de mest centrale i det sociologiske nyinstitutionalisme. Inden denne position relateres til min problemstilling vil jeg præsentere to modeller, der teoretisk har præsenteret fortolkninger af beslutningsprocessen, der kan forstås som alternativer til den økonomiske nyinstitutionalisme. Begge modeller kan siges at fokusere på, hvorledes der i policyimplementering sker en dynamisk formning af problemer og løsninger.

“Anarkiske” beslutningsprocesser

Jeg har her valgt at rubricere disse modeller sammen i modsætning til traditionelle sondringer, hvor “muddling through” betragtes som individmodel og skraldespandsmodellen som kollektiv model. Jeg har gjort dette, fordi begge modeller lægger vægt på konteksten, hvori beslutningen foretages.

Inspireret af Herbert Simons kritik af den rationelle beslutningsmodel kom der i 50’erne en række andre bud på beslutningsproblematikken. Central er politologen Charles Lindblom, der med artiklen “Science of muddling through”¹⁷⁶ mere grundlæggende end Simon udfordrede rationel-aktør modellen. Artiklen indledes med en drøftelse af to forskellige fremgangsmåder ved analyser af komplicerede politisk-administrative problemer. På den ene side den rationelle beslutningsmodel og på den anden side en “muddling-through”-model. I “muddling-through”-modellen fokuseres på problemløsning som successive inkrementale små skridt hen mod en løsning. Lindblom fremhæver, at den rationelle model som abstrakt størrelse ikke kan praktiseres, når der er tale om komplicerede problemer. Om den rationelle model siger han:

“Although such an approach can be described, it cannot be practiced except for relatively simple problems and even then only in a somewhat modified form. It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy, when the time and money, that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case.”¹⁷⁷

Han anbefaler en mindre ambitiøs model “successive limited comparison”, som kan oversættes til inkrementalisme, som er det gængse politologiske begreb. Betragtes den rationelle model med nedenstående punkter, er Lindbloms kritik som følger:

1. Identificer mål

¹⁷⁴ March og Olsen, 1989, s. 39.

¹⁷⁵ Campell, 1995, s. 5.

¹⁷⁶ Lindblom, 1959.

¹⁷⁷ Lindblom, 1959, s. 80.

2. Identificer mulige løsninger for opnåelse af mål
3. Forudsig og vurder konsekvenser for hvert løsning
4. Vælg den løsning, der giver størst målopfyldelse

Politiske og teknisk-neutrale mål kan ikke adskilles. Det mål, som opstilles, er en kombination af politiske og teknisk-neutrale mål, hvor de opstillede mål, f.eks. som de kommer til udtryk i lovgivning på et givet område altovervejende vil placere sig tæt op den eksisterende praksis. Betragtes mulige løsninger er disse ikke uafhængige af målet. Målet tilpasses ofte de midler, der står til rådighed. Konsekvenser vurderes sjældent ifølge Lindblom. En test af en "god" politik bør afgøres af, om de involverede parter er blevet enige. Dette behøver på ingen måde at inkludere, at den valgte politik rent faktisk er den, der giver størst målopfyldelse.

Generelt er fokus på, hvorledes tidligere løsninger dominerer. Med anvendelse af inkrementale ændringer undgås alvorlige fejltagelser og usikkerhed reduceres. Den kloge beslutningstager er ikke karakteriseret som i den økonomiske nyinstitutionalisme med begrænset rationalitet. Lindbloms model er mere en beskrivelse af, hvorledes tidligere problemløsningspraksisser er centrale i en inkrementel løsning af nye problemer.

Et andet bidrag med et sociologisk sigt er kommet fra Cohen, Cyert og March. Denne model benævnes skraldespandsmodellen.¹⁷⁸ Modellen bygger på antagelsen om, at beslutninger er komplekse processer. Beslutningsprocessen er ikke en kompakt proces, der bør analyseres med udgangspunkt i en beslutningstagers rationalitetsovervejelse eller tidligere problemløsningspraksisser, hvilket var antagelsen hos henholdsvis Simon og Lindblom. Udgangspunktet er her, at beslutningsprocesser er "uorganiserede" og præget af anarki.

Ifølge skraldespandsmodellen foretages beslutninger for det første på grundlag af uklare præferencer: "The organization operates on the basis of a variety of inconsistent and ill-defined preferences (...) it discovers preferences through action more than it acts on the basis of preferences".¹⁷⁹ Det centrale er, at præferencer er under løbende forandring. De fremkommer i interaktion og er afhængige af personlige forhold, uddannelsesmæssige baggrunde, erfaring mv.

Den anden egenskab er uklar teknologiforståelse som del af beslutningsprocessens omgivelser:

"Although the organization manages to survive and even produce, its own processes are not understood by its members. It operates on the basis of simple trial-and-error procedures, the residue of learning from the accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity".¹⁸⁰

Den tredje egenskab vedrører deltagerkredsen i beslutningsprocessen. Denne er ofte varierende både med hensyn til antal, men også den tid og energi, som den enkelte deltager bidrager med: "Participant vary in the amount of time and effort they devote to different domains; involvement varies from time to another".¹⁸¹

I forhold til Simon og Lindblom vendes beslutningsproblematikken om. Med skraldespandsmodellen er det egenskaber ved selve beslutningsprocessen placeret i sociale omgivelser og i mindre grad aktørerne, der fokuseres på.

Beslutningsprocessen kan defineres som beslutningstagen, forstået som en kontingent sammensætning af deltagere, beslutningsmuligheder, problem og problemløsning.

¹⁷⁸ Cohen, 1972.

¹⁷⁹ Ibid. s. 1.

¹⁸⁰ Ibid. s. 1.

¹⁸¹ Ibid. s. 1.

Beslutningsmuligheder. Disse karakteriseres dels ved tidspunkt, dels en beslutningsstruktur defineret som “a list of participants eligible to participate in making that choice”.¹⁸² Der sker her således en sammenkobling af problemløsning og udpegning af en række deltagere, der betragtes som attråværdige til at foretage en beslutning. Dette element i modellen er den såkaldte “skraldespand”. Beslutningsmuligheder eller beslutningsanledninger ‘cirkulerer i organisationen.

Problemløsninger. Disse karakteriseres for hver problemløsning ved sammenkobling af problem og beslutningsmulighed.

Problemer karakteriseres ved et tidspunkt, hvor problemet er blevet synligt, hvilke problemløsninger kan problemet kobles til, hvilke ressourcer kræves i form af deltagertid og energi mv.

Deltagere karakteriseres ved den tid og energi, som de kan anvende i beslutningstagen. Betragtes indflydelsesproblemet vil deltagere opnå indflydelse på løsningen af problemet ved at udarbejde forslag og sørge for beslutningsmuligheder, og dermed påvirke de øvrige deltagere i processen. Indflydelse er således i modellen forklaret med henvisning til deltagernes tid og energi.

Med disse modeller er formuleret et brugbart alternativ til den økonomiske nyinstitutionalisme, idet disse modeller er i stand til at fokusere på, hvorledes der i selve beslutningsprocessen sker en formning både af problemer, løsninger mv. Der mangler imidlertid et begreb om, hvorledes disse processer forløber på tværs af forvaltningsenheder.

Kommunikation som symbolsk tilpasning til omgivelser

I 1997 publicerede John Meyer og Brian Rowan artiklen “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. Med denne artikel, der efterhånden betragtes som en klassiker inden for den sociologiske nyinstitutionalisme, fokuseres på kommunikation og meningsdannelse. Mere præcist rettes fokus på diskrepansen imellem, hvorledes organisationen agerer udadtil i forhold til konkrete handlinger i organisationen. Dette bidrag kan ses som reaktion mod de traditionelle modeller, der ikke opererer med denne sondring. Med begrebet institutionaliserede omgivelser forstået som forventninger om rationel og effektiv opgaveløsning:

“Formal organizations are generally understood to be systems of coordinated and controlled activities that arise when work is embedded in complex networks of technical relations and boundaryspanning exchanges. But in modern societies, formal organizational structures arise in highly institutionalized contexts. Professions, policies and programs are created along with the products and services that they are understood to produce rationally.”¹⁸³

Den formelle struktur afspejler forestillinger om rationalitet, der er knyttet til de dominerende myter i organisationens omgivelser. Det moderne samfund er karakteriseret ved en række institutionaliserede myter om effektiv organisering. Videre optræder myter om en effektiv, upersonlig og formaliseret strukturering af sociale processer baseret på antagelser om mål-middel rationalitet.

Argumentet hos Meyer og Rowan er, at organisationer må forholde sig til de institutionaliserede myter for at opnå legitimitet i omgivelserne. Først og fremmest for at overleve og sikre stabil ressourcetilførsel. Organisationer må derfor signalere effektivitet til omgivelserne gennem den formelle struktur. Meyer og Rowan hævder således, at kilden til

¹⁸² Ibid. s. 3.

¹⁸³ Meyer & Rowan, 1977, s. 41.

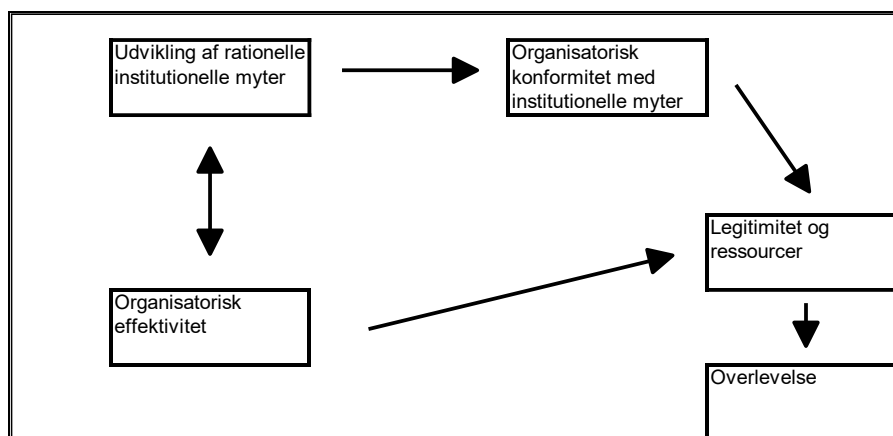
forståelsen af de organisatoriske aktiviteter formelle strukturering skal søges i spændingsfeltet mellem rationelle institutionelle myter og organisationers stræben imod overlevelse.

Den formelle struktur kan med andre ord forstås som en ceremoniel indfrielse af omgivelsernes krav til legitime organisationer. Organisationer tilpasser sig hermed strukturen symbolsk i modsætning til en faktisk tilpasning af hele organisationen.

Konsekvensen for organisationer af en inkorporering af de institutionelle elementer fra omgivelserne er:

- Organisationen bliver legitim og forbedrer sine chancer for at få tilført ressourcer, fordi organisationen gennem symbolsk handling lever op til rationelle myter i omgivelserne
- Organisationen bliver stabil, for de institutionaliserede myter i omgivelserne stabiliserer både interne og eksterne organisatoriske relationer.
- Organisationen præges af inkonsistenser og konflikter imellem den ceremonielle formelle organisationsstruktur og arbejdsprocessens instrumentelle krav til effektivitet.

Meyer og Rowan fremhæver, at det organisatoriske "svar" på denne inkonsistens er en løskobling imellem organisationsstrukturen og arbejdsprocessen. Herved muliggøres en samtidig opretholdelse af den ceremonielle struktur og en effektiv arbejdsproces, idet de faktiske aktiviteter afskærmes fra den formelle struktur. Dette forhold er illustreret i figuren herunder. Figuren er lettere bearbejdet fra Meyer og Rowan.¹⁸⁴



Figur 5-Fejl! Ukendt argument for parameter. Tillempet figur fra Meyer og Rowan. (1977, s. 53)

I relation til min problemstilling er Meyer og Rowans perspektiv centralt. Som det vil fremgå senere vil legitimering spille en central rolle.

Betragtes ovenstående i relation til problemstillingen kan konstateres, at denne position leverer en begrebsramme, hvor der er fokus på meningsdannelse. Dette skete blandt andet med begrebet "logic of appropriateness" og et generelt fokus på meningskonstruktion forankret i en eksisterende praksis. I de to beslutningsmodeller blev der lagt vægt på eksisterende løsningspraksissers rolle. Med begrebet "path-dependence" blev dette belyst.

Med hensyn til analysen af magt og indflydelses-fænomener er der generelt mangel på begrebsdannelse. Betragtes organisationer generelt som sproglige fællesskaber med termer såsom hverdagsviden, kultur og så videre identificeres organisationen med begrebet om ét

¹⁸⁴ Meyer & Rowan, 1977, s. 53.

“sprog”, hvortil alle i princippet har lige adgang.¹⁸⁵ . Dette er efter mit synspunkt en ikke opfyldt forudsætning. Adgang til “sproget” i organisationer har ikke en sådan karakter. På denne baggrund ser jeg et generelt problem ved at udelukke at anvende et hermeneutisk perspektiv. Habermas kritiserer hermeneutikken således: “A verstehende sociology, that allows society to be wholly absorbed into the lifeworld ... screens out everything that in conspicuously affect a sociocultural lifeworld, from the outside”¹⁸⁶

Der blev dog leveret et bidrag fra Meyer og Rowan, hvor strukturelle forhold i form en forventning om rationel effektiv adfærd blev set som centralt i analysen af kommunikation.

I det følgende kapitel vil jeg først bringe den historiske institutionalisme på banen. Dette vil gøre det muligt at omformulere problemet om magt. Dette vil ske ved at søge tilbage, hvor organisationerne i deres nuværende form så dagens lys. Dette historiske “blik” er specielt møntet på March og Olsens snævre fokus på normer og hverdagsviden, men også på den økonomiske nyinstitutionalisme, hvor den nyttemaksimerende apriori blev udpeget som virkende årsag.

Et historisk-institutionelt perspektiv på forvaltningen.

I modsætning til den traditionelle tolkning af Webers teori præsenteret i kapitel 3 er fokus her på social handlen som element af den bureaukratiske praksis. Efter denne historiske ekskurs følger en mere analytisk præsentation af det historisk-institutionelle syn på forvaltningen set i relation til kommunikation og indflydelse. Weber definerede den bureaukratisk administration i modsætning til tidligere patriarkiske og patrimoniale former for administration. Traditionelt herredømme afløses af legalt herredømme. Hvor det traditionelle herredømme var legitimeret gennem personlige autoritetsrelationer er det legale herredømme legitimeret gennem loven.

Som jeg har været inde på tidligere, kan rationelle bureaukratiske administration karakteriseres ved 1. kontrol på basis af specialiseret viden, 2. klart definerede kompetanceområder 3. arbejdet udføres ud fra et klart defineret regelgrundlag. Dette system af “rationelle regler” betragtes som “alment forpligtende normer”. Systemet af rationelle regler legitimerer således myndighedsudøvernes magt, blot denne er i overensstemmelse med disse regler. Den rationelle udøvelse af magt sker på et formelt grundlag og ud fra saglige beslutninger. Personlige hensyn er ikke at finde i et sådant system, og arbejdet udføres og uden at personlige efter princippet “sine ira et studio” (uden vrede og personlig lyst).

Men hvordan har denne konsekvente upersonlige organisationsform været mulig er den umiddelbare reaktion? Jeg vil i denne forbindelse bringe Webers opfattelse af rationaliseringen i den vestlige kultur på bane. Weber så rationaliseringen ved industrialiseringens begyndelse manifesteret dobbelt i samfundet: 1. som institutionelle forandringer fra traditionelle til moderne former. Bureaukratiet som rationel administration som beskrevet ovenfor er et eksempel på udviklingen fra traditionel til rationelt legalt herredømme. Disse institutionelle forandringer i samfundets modsvares af 2. et skift i social handlen fra at være forankret traditionelt til at være bestemt formåls- og værdirationelt.¹⁸⁷ Den formålsrationelle handling opfattet som anvendelsen

¹⁸⁵ Et sådant begrebsapparat med fokus på sprog er udviklet af Winograd og Flores, 1985. Med udgangspunkt i en kritik af den rationelle beslutningsmodel udvikles en hermeneutisk-sproglig teoriramme bl.a. med inspiration fra Heidegger og Austin, men også med inddragelse af teoretiske elementer fra teorien om autopoietiske systemer.

¹⁸⁶ Habermas, 1987, s. 148.

¹⁸⁷ Udgangspunktet hos Weber er, at når sociale handlinger - ex. beslutninger - skal forklares og begrundes, fordres henvisning til en eller anden form for rationalitet. Ifølge Max Weber henvises til effektivitet, værdier, følelser eller tradition. Max Weber definerer de fire rationalitetsformer som: **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** (1) *Instrumentally rational* (zweckrational), that is, determined by expectations as to the behaviour of objects in the environment and of other human beings; these expectations are used as “conditions” or “means” for the attainment

af effektive strategier (midler) for at opnå et givet mål. Den værdirationelle handling er en orientering mod "værdi" uden hensyntagen til praktiske konsekvenser. Webers opfattelse er, at den formålsrationelle handling lukrativt dominerer i forhold til den værdirationelle. Herkomsten til formålsrationelle handlingsform lokaliserede Weber i Calvinistiske sekter, hvor formålsrationel metodisk livsførelse var dominerende.¹⁸⁸

I modsætning til den traditionelle anvendelse af Webers teori som beskrevet i den traditionelle opfattelse af forvaltningen, betragter jeg således Webers objekt som ønsket om at forklare livsførelsens betydning og i mindre grad rationaliseringsprocessen. Betragtet i dette lys ser jeg Foucaults værker som centrale i analysen af denne livsførelse. Foucault har i alle sine bøger været interesseret i opkomsten af det moderne subjekt. Hans genealogiske analyser foretages ved at undersøge, hvorledes magt og viden er blevet sammenføjet. Der er således ikke tale om fokus på individet, men i stedet på hvilke teknikker der blev anvendt i formningen af et historisk kontekst. Registreringsproblematikken i tilknytning til staten denne således ikke ny. Det manuelle arkiv har været kendt siden teknologier for registrering af befolkning med videre så dagens lys.¹⁸⁹ Foucault har specielt haft øje for denne praksis:

"At observere, kontrollere, og regulere cirkulationen af varer og enge, og herigennem at skabe en oversigt over økonomien som kunne gælde som grundlag for hvordan et stat øger sin rigdom; at inspicere menneskene, konstatere om de var borte eller var tilstede, at lave et alment arkiv over de væbnede styrker; at give syge bestemte pladser, skille dem ud fra hinanden (...) Det drejede sig om at skaffe sig teknikker til at få overblik"¹⁹⁰

Den instrumentelle metodiske livsførelse dannede på denne måde baggrunden for den "moderne" kapitalistiske økonomi og statsforvaltning. I Foucaults senere værker fokuserer han specifikt på, hvorledes magt og viden historisk set sammenføjes som elementer i den moderne statsdannelse. Begrebet begrebet "governability" indføres. Dette begreb betragtes som måden, hvorpå den metodiske livsførelse historisk set kan ses i en sammenhæng med en fremkomsten af den moderne stat:

"...."the art of government" in the early modern period is accompanied by a consciously notion of the inner connectedness of the government of oneself, the conduct of individual existence, on the one hand, and the government of other, the regulation of the lives of many, on the other"¹⁹¹

Jeg vil på denne baggrund tolke Weber med fokus på livsførelse som en immanent instrumentel rationalisering. Denne opfattelse spiller en central rolle som præmis for den historiske institutionalisme som teoretisk perspektiv på forvaltningen.

Betragtes den historiske institutionalisme i relation til problemstilling er fokuseres på magt og indflydelse via loven. Loven betragtes som et udtryk for en historiske institutionalisering af den

of the actor's own rationally pursued and calculated ends; (2) Value-rational (wertrational), that is, determined by a conscious belief in the value for its own sake of some ethical, aesthetic, religious, or other forms of behaviour, independently of its' prospects of success; (3) Affectual (especially emotional), that is, determined by the actor's specific affects and feeling states; (4) Traditional, that is, determined by ingrained habituation, Weber 1978, s. 24-25.

¹⁸⁸ Denne herkomst er ses udførligt beskrevet i *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*, Weber 1972, s. 59 ff.

¹⁸⁹ Harold Innis beskriver blandt andet, hvorledes overgangen fra stentavler til papyrus radikalt ændrede magtforholdene i antikken. Således tildeles papyrusteknologien en væsentlig rolle i Grækenland, hvor demokratiet først så dagens lys.(Innis, 1951, s 21ff).

¹⁹⁰ Foucault, 1977, s. 137.

¹⁹¹ Gordon, 1989, s. 296.

instrumentelle handlen.¹⁹² Institutionsbegrebet i den historiske nyinstitutionalisme defineres således som “Objective, formal rules and procedures, such as those codified in the law and deployed by bureaucratic organizations, such as the states and business enterprises”¹⁹³

I modsætning til den økonomiske nyinstitutionalisme bliver interesser og dermed magt og indflydelse i den historiske institutionalisme ikke deduceret frem med udgangspunkt i nyttemaksimerende aktører.

“Rather than taking interests for granted and focusing on how institutions shape strategies for achieving them, historical institutionalists argue that the process of formulating goals and interests per se should be studied as an endogenous part of policy formulation and institution building. In other words, it is important to understand how institutions provide incentives that shape the goals to which actors aspire.”¹⁹⁴

I den historiske institutionalisme anvendes begrebet institutionel kapacitet til at karakterisere midler, aktører anvender i forfølgelsen af deres mål: “These capacities are determined generally by the formal institutional positions in which actors find themselves and the material resources at their disposal”.¹⁹⁵ Legitimeringen af aktørers realisering af mål vil videre ske med henvisning til formelle hierarkiske autoritetsrelationer. Aktører forsøger ifølge denne position at få maksimal indflydelse for fastholdelse af eksisterende institutionelle positioner. Sikring af den institutionelle position kommer til udtryk på forskellig vis.

Set i relation til teknologi og information betragtes teknologien som en ressource, der fastholder personale: “Most political impacts to date have resulted from ownership and control of computing resource per se. That is, those who have controlled computing have been able to obtain other resources(staff, space, equipment) needed to apply it, as well as status and prestige”.¹⁹⁶

Videre sikres institutionelle positioner via kontrollen med information, der lagres men også hvilken bearbejdning der påføres disse, og hvilken adgang der skal tildeles til information. Som institutionel historisk fænomen er informationsasymmetri et centralt aspekt ved forvaltningen: “Barriers are not necessarily designed to block the diffusion of information as such, but simply to make it controllable by designated individuals”.¹⁹⁷

Disse forhold medfører, at information og adgang til information ikke kan betragtes som en neutral ressource, der udelukkende har til formål at effektivisere forvaltningen. Der er tale om en magt- og indflydelsesressource på linje med andre ressourcer, der indgår som elementer i institutionelle positioner.

Med hensyn til kommunikation som kollektiv meningsdannelse mangler dette en bestemmelse. Dette kan ifølge Habermas tilskrives, at Webers handlingsteori er at finde indenfor det bevidsthedsfilosofiske paradigme med en monologisk subjekt-objektmodel. Det monologiske ved modellen består i, at erkendende og handlende subjekter opfattes som isolerede. Meningsdannelsen reduceres til den instrumentelle handlens dominans, og at der dermed ses bort fra kommunikation som meningsdannelse

¹⁹² Der er i denne position ikke nogen klar skelnen mellem organisation og institution. Som det vil fremgå senere vil jeg sondre mellem institutionalisering, institution og organisation. Sigtet er at betragte institutionalisering som en proces, der som resultat dels har formel organisering udtrykt i loven, dels har handlingsregler og normer.

¹⁹³ Thelen & Steinmo, 1992, s. 2.

¹⁹⁴ Campell, 1995, s. 10.

¹⁹⁵ Campell, 1995, s. 11.

¹⁹⁶ Danziger, 1982, s. 133.

¹⁹⁷ Boisot, 1995, s. 245.

I modsætning til den sociologiske nyinstitutionalisme lægges der i denne position vægt på ressourcer og indflydelse. Magt og interesser betragtes her som historiske fænomener. Institutioner defineret blandt andet med anvendelse af institutionel kapacitet leverede en historisk kontekstuel bestemmelse af, hvorledes magt og indflydelse fremstår. Med hensyn til kommunikation som kollektiv meningsdannelse manglede dette i den historiske institutionisme.

5.3 OPSAMLING PÅ DE INSTITUTIONSTEORIER

I dette kapitel er behandlet først en økonomiske nyinstitutionalisme, dernæst en sociologisk-nyinstitutionel ramme og til sidst en historisk-institutionel ramme som politiske perspektiver på forvaltningen. Det er vist, hvorledes man inden for den økonomiske nyinstitutionalisme fortolker og forklarer fænomener i forvaltningen til nyttemaksimering. Som konsekvens af denne teoretiske fortolkning vil kommunikation i forvaltningen med logisk nødvendighed medføre, at opportunisme bliver et tema i teorien. Hvad der kommunikeres gøres betinget af, hvad der er opportunt. Med hensyn til fordeling af information og teknologiudformning gøres dette ligeledes betinget af, hvorledes handlende aktører finder det opportunt at vælge. Videre blev teknisk udformning udelukkende fortolket som et spørgsmål om teknologien anvendt som indflydelsesressource.

I den sociologiske nyinstitutionalisme blev institutioner defineret som handlingsregler, og kunne dermed levere en begrebsramme, hvor der er fokus på meningsdannelse. Dette skete blandt andet med begrebet "logic of appropriateness" og et generelt fokus på meningskonstruktion. I skraldespands- og "muddling through"-modellen blev der lagt vægt på eksisterende løsningspraksissers rolle. Med begrebet "path-dependence" blev dette belyst. Med hensyn til analysen af magt- og indflydelses-fænomener er der generelt mangel på begrebsdannelse. Der blev dog leveret et bidrag fra Meyer og Rowan, hvor strukturelle forhold i form en forventning om rationel effektiv adfærd blev set som centralt i analysen af kommunikation. Legitimering af løsninger som rationelle over for omgivelser ved en symbolsk tilpasning til en rationel struktur fremstod som et centralt element. I forhold til kommunikation som kollektiv meningsdannelse er problemet, at det anvendte meningsbegreb er forankret i en hermeneutisk ramme, hvor mening analyseres via, normer, kultur mv. I forhold til den formelle kommunikation, som er analyseobjektet i denne opgave, er dette meningsbegreb for bredt, idet alle former for meningsfænomener er omfattet.

Ved inddragelse af Weber trådte den sociologiske-fokuserede position i baggrunden til fordel for et generelt fokus på magt- og indflydelsesproblematikken. Med begrebet institutionel kapacitet blev introduceret, at materielle forhold og institutionelle magtpositioner er centrale som indflydelsesressourcer. Med tolkningen af Webers analyseobjekt som livsførelse blev problemet vedrørende opportunisme berørt. Problemet ifølge den historiske institutionisme er ikke det korrekte valg af institutionstype men i stedet et historisk problem. Weber så disse problemer som uundgåelige for den vestlige kultur.

De tre positioner som teoretiske bud på forvaltningen betragtet i et politiske perspektiv har alle fokus på problematikker, som jeg finder centrale. Sigtet i denne sammenhæng er at stille mod opstilling af et bredere begrebsapparat i forståelse af kommunikation og indflydelsesproblematikkerne i forvaltningen.

Det overordnede problem i de tre tilgange består i, at institutionsbegrebet ikke defineres som en afhængig variabel. Ses bort fra den økonomiske nyinstitutionalisme betragtes institutioner "som konsekvens" af handlinger. Der fokuseres således ikke på, hvorledes institutioner historisk er

blevet formet eller med andre ord hvorledes der forud for institutionen er sket en institutionalisering af bestemte problemer og problemløsninger. Der mangler videre en begrebsliggørelse af magt- og indflydelsesfænomener. Det kan ikke belyses, hvorledes aktører optræder i roller, og dermed hvorledes aktøren betinger rollen i et historisk forløb.

6. Et udvidet institutionel perspektiv

På baggrund af det generelle fokus på henholdsvis teknologi, information og forvaltning i de to foregående kapitler vil der dette kapitel blive udviklet et udvidet institutionel perspektiv bestående af en proces- og strukturtilgang. I afsnit 6.1 udvikles først proces tilgangen. Fokus vil her være rettet mod kommunikationen som element i institutionaliseringsprocesser i forvaltningen. I dette afsnit vil hovedbegreberne diskurs, institutionalisering og definitions magt være centrale. I operationaliseringen vil blive inddraget elementer fra den socialkonstruktivistiske teoriramme, der blev gennemgået i kapitel fire. I afsnit 6.2 vil jeg udvikle en strukturtilgang, der er i stand til at indfange informationsansvar, teknisk udformning, økonomiske organisering og ressortmæssig ansvar som strukturelle egenskaber ved forvaltningen, som produceres og reproducere i kommunikationen. Der vil blive præsenteret et magtbegreb, der fokuserer på, hvorledes de fire nævnte strukturelle egenskaber anvendes som indflydelsesressourcer i forhandlinger. I strukturtilgangen vil ressourcefordeling, fortolkningsrammer og legitimering være overordnede strukturelle elementer, der indgår i den teoretiske forståelse. Disse vil efterfølgende blive operationaliseret og anvendt i analysen af CVR-casen.

6.1 FORVALTNINGEN I ET PROCES PERSPEKTIV

Det generelle sigte med dette afsnit er at udvikle en teoretisk begrebsramme, der er i stand til at begrebsliggøre kommunikation som centralt element i institutionaliseringsprocesser i forvaltningen. Der redegøres først for magt og diskurs som centrale begreber i forståelsen af kommunikation som kollektiv meningsdannelse. Dernæst undersøges institutionalisering i forhold til de tre institutionsteorier i kapitel fem. Med dette som baggrund formuleres institutionaliseringsprocesser som sanktionerede, forhandlede elementer i diskursen, enten som forpligtelse på diskursens normative aspekter eller som retslig forpligtelse fastlagt ved lovgivning. Med dette teoretiske perspektiv er sigtet at forstå institutionalisering af CVR som et forhandlingsresultat fremkommet på baggrund af konkurrerende fortolkninger af definitioner, problemer og løsninger mv. Som afslutning på afsnittet operationaliseret blandt andet ved anvendelse af den såkaldte SCOT-model ("Social Construction Of Technology").

Diskurs og magt

Formålet med dette afsnit er for det første at introducere diskursbegrebet med udgangspunkt i March og Olsens institutionsbegreb. Efterfølgende vil magtbegrebet blive behandlet.

Betragtes institutioner i den sociologiske nyinstitutionalismen var disse forankret i normer, vaner, handlingsregler mv. I forhold til kommunikation forstået som kollektiv meningsdannelse i en politisk kontekst er dette institutionsbegreb for bredt. Der kræves med andre ord en præcisering af institutionsbegrebet. I relation til dette fremhæver Peter Bogason, at der er mangel på præcision i institutionsbegrebet hos March og Olsen. Begrebet bliver for upræcist, når det betegner så forskellige forhold som stater, organisationer, systemer. Bogason definerer på denne baggrund en politisk institution som "en politisk institution er et:

autoritativ interaktionsnetværk knyttet til et policyproblem (...) en institution har til formål at skabe orden relateret til policy-problemet og give deltagerne en fælles forståelse af mening".¹⁹⁸

I forhold til analysen af CVR er denne definition overordnet plausibel, idet der fokuseres på interaktion i en politisk kontekst forstået som meningsdannelse.

¹⁹⁸ Bogason, 1989, s. 223.

Niels Åkerstrøm Andersen opererer med et lignende institutionsbegreb som sanktionerede idealer og forestillinger.¹⁹⁹ Forskellen til Bogason består i, at Åkerstrøm betegner institutioner som diskursivt funderede. Deres genstandsområder er integreret i noget sprogligt, det vil sige genstandsområdet får mening og forstås gennem sproglige konstellationer og begrebssammenhænge i en bred forstand.²⁰⁰ Ved diskurs vil jeg her forstå:

“... an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to phenomena. Discourses frame certain problems; that is to say, they distinguish some aspects of a situation rather than others. The ideas, concepts, and categories that constitute a discourse can vary in character: they can be normative or analytic convictions; they can be based on historical references”²⁰¹.

I procesanalysen i næste kapitel vil jeg analysere temaer afdækket i notater, rapporter, fax mv. som diskursfænomener. Ved institutionalisering vil jeg overordnet forstå processen, hvorved denne meningsdannelse finder sted eller med andre ord, hvorledes der sker en sanktionering af idealer og forestillinger inden for diskursen i forvaltningen.

Denne opfattelse af institutionalisering og diskurs deles af Ove Kaj Pedersen. Han stiller det interessante spørgsmål, hvordan den økonomiske diskurs - betalingsbalance, udlandsgæld, og så videre - træder ind i den politiske debat²⁰², og svarer som udgangspunkt meget bredt, at staten som den suveræne “indehaver” af et område er forudsætningen overhovedet. I et studie af den økonomiske diskurs har han fulgt ideerne om en “ny finanspolitik” i 30’erne gennem udviklingen af kredsløbsmodeller i 50’erne fra en lille kreds af personer omkring Danmarks Statistik og Finansministeriet, en række kommissionsbetænkninger, og et historisk kompromis mellem liberale og socialdemokratiske holdninger.²⁰³ I den forstand gør en bestemt viden det således muligt at regulere og forvalte. Men den kræver, at de muligheder der ligger i den accepteres. Pedersens grundlæggende problemstilling syntes at være følgende:

“At opdage et problem og at få det accepteret som problem, indebærer en selektion. Antallet af mulige problemer er stort, måske uendeligt. Kun et fåtal bliver udpeget og får status som problemer. Endnu færre finder bred politisk accept”²⁰⁴

Han finder sådanne processer som værende et samspil mellem partier og embedsmænd, regering og organisationer med det formål at formulere situationsbeskrivelser, og at overføre disse til politiske interventioner.

Diskurs skal således ikke reduceres til simpel retorik. Diskursen er altid forankret i en konkret social og politisk praksis. Udover drøftelse af problem og problemløsninger i denne praksis indgår således også aspekter af politisk og organisatorisk karakter. Med citatet herunder understreges dette forhold. Fortolkes processer i forvaltningen som diskurs, omfattes også menings- og fortolkningsrammer, som etableres i selve processen:

"Policy-making is a constant discursive struggle over the criteria of social classification, the boundaries of problem categories, the intersubjective interpretation of common experience, the conceptual framing of problems, and the definition of ideas that guide the ways people create the shared meanings which motivate them to act. These struggles involve far more than manipulative rhetoric. The institutionally disciplined rhetorics of policy and planning influence problem selection as well as problem analysis, organizational identity as well as administrative strategy.”²⁰⁵

¹⁹⁹ Andersen, 1994, s. 4.

²⁰⁰ Ibid. s. 12.

²⁰¹ Hajer, 1993, s. 45.

²⁰² Pedersen, 1995, s. 95.

²⁰³ Pedersen, 1995, s. 98.

²⁰⁴ Ibid. s. 96.

²⁰⁵ Fisher & Forester, s. 2.

Det centrale i citatet er, at der som element i implementering af policy kæmpes om klassificeringer af problemer. Dette leder frem til magtproblematikken.

Som udgangspunkt anvendes Foucaults magtopfattelse i diskursanalysen:

“Ved magt (må) man først og fremmest må forstå den mangfoldighed af styrkeforhold som er immanente i det område hvori de udøves og hvis organisation de konstituerer”²⁰⁶

I en mere konkret bestemmelse defineres magt diskursanalytisk ved grænsen mellem, hvad der lader sig tematisere som problem, og hvad der ikke gør. Magt defineres overordnet som konstitueringen af et “felt”. Begrebet felt bestemmes her som et netværk af positioner eller et interaktionsnetværk, hvorfra aktører kan handle. Et eksempel kunne være et policyfelt, der afgrænser et politisk problemområde og udgør et netværk af interesseorganisationer, statslige institutioner mv. I relation til CVR er der etableret et felt på basis af beslutningen om etableringen af CVR. En række aktører er placeret i dette felt. I analysen af kommunikationen er vist, hvorledes dette felt dannes ved, at der i diskursen blandt andet defineres roller for involverede aktører.

I dannelsen af dette felt drages videre en grænse mellem, hvilke problemer der kan bringes på bane, og hvilke der ikke kan. Grænsedragningen kan betragtes i forlængelse af Bachrach og Baratzs magtbegreb, der fokuserede på, hvilke beslutninger der ikke fik adgang til beslutningsprocessen. I forhold til denne definition vil jeg betragte magt som en konstituerende eller produktiv magt. Der er altså ikke fokus på udelukkelse, men i stedet på hvad henregnes til et felt, og hvad der henregnes til dets omverden.

Et lignende magtbegreb er defineret som definitionsagt i den svenske magtudredning. Ifølge denne magtudredningen befinder vi os i en situation hvor, “fler och fler intressenter strider om att få forma vår omvärldsuppfattning”.²⁰⁷ På denne baggrund defineres begrebet definitionsmagten i to dimensioner. Den første vedrører fastlæggelse af problem, problemløsning mv. i sproglige kategorier: “att fastställa vad som är problem (...) förmågan att beskriva hot, utvecklingsperspektiv, lösningar och handlingsmöjligheter”.²⁰⁸ Den anden dimension i definitionen vedrører kontrollen med adgang til at formulere problem og problemløsning: “förmågan att bestämma vilka aktörer, som skall få tillträde till det offentliga samtalet. Endast vissa individer och kollektiv åtnjuter auktoritet. En del aktörer fremstår som goda andra ses som motståndare, fiender och syndabockar”.²⁰⁹

Problemet med dette magtbegreb er, at magt betragtes som en ressource, der er ulige fordelt, og som blot skal fordeles på en ny måde til sikring af forvaltningens idealer. Denne problematik er blandt andet behandlet af Philippe Daudi. Han retter en kritik mod den sædvanlige opfattelse af magt inden for organisationsteorien. Han mener, at magt her forstås på en primitiv måde, som om det var en ting, en attribut eller en konkret realitet: “Power is conceptualized by the primitive discourse as if it were a concrete means by which to govern and dominate; a means to be owned...”.²¹⁰ Daudi mener, at denne opfattelse kan ses som en diskurs, der har sin rod i den vestlige verdens måde at tænke på²¹¹, og at medlemmer i en organisation tænker i dette

²⁰⁶ Foucault, 1978, s. 104.

²⁰⁷ SOU, 1990, Demokrati och makt i Sverige, s. 44.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Daudi, 1986, s. 1.

²¹¹ Ibid. s. 2

magtbegreb. Resultatet er, at der en tendens til, at både overordnede og underordnede retter sig efter det.²¹²

Det centrale i forhold til analysen i nærværende sammenhæng er, at det traditionelle magtbegreb er instrumentelt i den forstand, at det adskiller magten fra selve formningen af aktører, interesser mv. i diskursen. I denne fortolkning af CVR-beslutningsforløbet bliver formulering af problemer, løsninger mv. tilknyttet rollefordeling i diskursen en magt i sig selv. Aktører betragtes ikke som "udvendige" i forhold til diskursen. Som elementer i diskursen formuleres, hvem der skal have ansvar for information, ressortmæssig ansvar mv. Sagt med andre ord vil jeg betragte tildelingen af roller i diskursen som central. Der er således ikke tale om, at aktører som i en traditionel magtanalyse hver især er udstyret med interesser og givne "mængder af magt", "magtpotentialer" eller "magtbaser".

Jeg mener ikke, at magt forstået som konstitueringen af et policyfelt kan erstatte den traditionelle opfattelse af magt formuleret af Weber og Robert Dahl, men jeg ser den som et nødvendigt supplement.

I analysen af CVR ser jeg det diskursbaserede magtbegreb som frugtbar begrundet i, at de klassiske hierarkiske relationer delvist er sat ud af kraft. Desuden begrundes valg af dette magtbegreb i, at jeg har valgt at fokusere på kommunikation, og dermed i mindre grad på individers magt. En traditionel analyse ville ikke give mening i forhold til CVR. Der er tale om et ikke-eksisterende system, der skabes i processen. Det ville være absurd at tale om "mere eller mindre" magt over et system, der ikke eksisterer.

På baggrund af disse overvejelser vælger jeg at anvende begrebet definitionsmagt placeret i en diskursanalytisk ramme. Med skiftet til et diskursfunderet magtbegreb placeres fokus på, hvilke problemer der formuleres, og hvilke roller og ansvar der tildeles, og hvilke teknologiske og økonomiske valg der foretages i løsningen af disse problemer.

Betragtes de to nævnte dimensioner af definitionsmagten ovenfor kræves et begreb, der er i stand til at indfange problematikken, der vedrører regulering af aktørers adgang til at formulere problem og løsninger. Med udgangspunkt i denne problematik har Marten Hajer introduceret begrebet diskurs-koalition defineret som "a group of actors, who share a social construct".²¹³

Betragtes den tekniske løsning af CVR som en socialt konstrueret artefakt vil dette begreb kunne indfange, at bestemte grupper i koalition går sammen om at definere artefakter.

Artefakter har et meningsindhold, der er til forhandling og dermed i princippet foranderligt. Jeg vil vende tilbage til en mere præcis fastlæggelse af denne problematik i operationaliseringen af procestilgangen. Inden da vil jeg uddybe institutionaliseringsproblematikken.

Institutionalisering versus institution

Hovedspørgsmålet vil i dette afsnit vil være: hvis kommunikationen i forvaltningen betragtes som diskurs, hvorledes institutionaliseres denne så i form af handlingsregler som beskrevet i den sociologiske nyinstitutionalisme og som institutionelle positioner beskrevet i den historiske institutionalisme? I forhold til disse teoripositioner vil jeg sætte fokus på, hvorledes institutioner dannes. Udgangspunktet vil være en teoretisk præcisering af institutionsbegrebet anvendt af March og Olsen. Dette vil ske ved at forankre institutionalisering i et videnssociologisk paradigme:

"Al menneskelig aktivitet er underlagt vanedannelse. Enhver handling, der gentages ofte, vil blive indpasset i et mønster, som derefter kan reproducere med ringe anstrengelse. og ipso facto af den

²¹² Dette medfører ifølge Daudi, at overordnede opfører sig, som om der ikke var et interdependensforhold mellem overordnede og underordnede, og at underordnede glemmer at de kan benytte "contra-coercive" strategier.

²¹³ Hajer, 1993, s. 45.

handlende opfattes som dette mønster.²¹⁴ Institutionalisering finder sted, hver gang forskellige aktører gensidigt typificerer vanemæssige handlinger. Sagt på en anden måde så er enhver typedannelse af den art en institution²¹⁵ ... Ved deres blotte eksistens kontrollerer institutioner også den menneskelige adfærd ved at opstille på forhånd definerede adfærdsmønstre, som kanaliserer adfærden i en retning, selv om mange andre er teoretisk mulige.”²¹⁶

Det centrale er her institutionalisering forstået som den proces, hvor vaner eller normer bliver til regler med en relativ stabilitet, således at de kan fungere som baggrund for handlen.

Sidstnævnte er i citatet fremhævet ved, at institutioner kontrollerer den menneskelige adfærd. Vaner og sociale fænomener opleves som objektiv virkelighed: “as possessing a reality of their own, a reality that confronts the individual as an external and coercive fact”.²¹⁷

Spørgsmålet er nu, på hvilken måde vaner opleves som objektiv virkelighed eller som udefrakommende tvingende facts? Jepperson²¹⁸ har indført en sondring mellem “kultur”, “regime” og “formel organisering” som bærere af institutionaliserede normer. Institutionalisering med kultur som bærer involverer udvikling af regler, der ikke beror på en central autoritet eller myndighed for at fungere. Sanktioner er her ikke eksplicitte. Denne form for institutionalisering kan betragtes i relation til March og Olsens definition af institutioner som handlingsregler. Institutionalisering som regimer som bærer involverer formulering af eksplicitte regler i et centralt autoritetssystem. Eksempler er her retssystemet, internationale konventioner mv. Institutionalisering med formel organisering som bærer involverer udviklingen af regler, som koordinerer handlen gennem formel beskrivelse af roller og arbejdsområder i en organisation. Denne form for institutionalisering kan betragtes i relation til den historiske institutionalisme beskrevet i forrige kapitel. Det centrale er her, at den formelle organisering i dens oprindelige form som beskrevet hos Weber kan betragtes som institutionalisering af formålsrationel handlen. Kultur, regime og formel organisering er tre grundlæggende typer af institutionalisering. I praksis vil en institutionaliseret adfærd bygge på kombinationer af de tre grundformer.

Institutionaliseringsprocessen er illustreret i figuren 6.1. Figuren skal primært tjene til at skabe overblik over de tre positioner i sidste kapitel og så den udvidede institutionelle analyseramme.

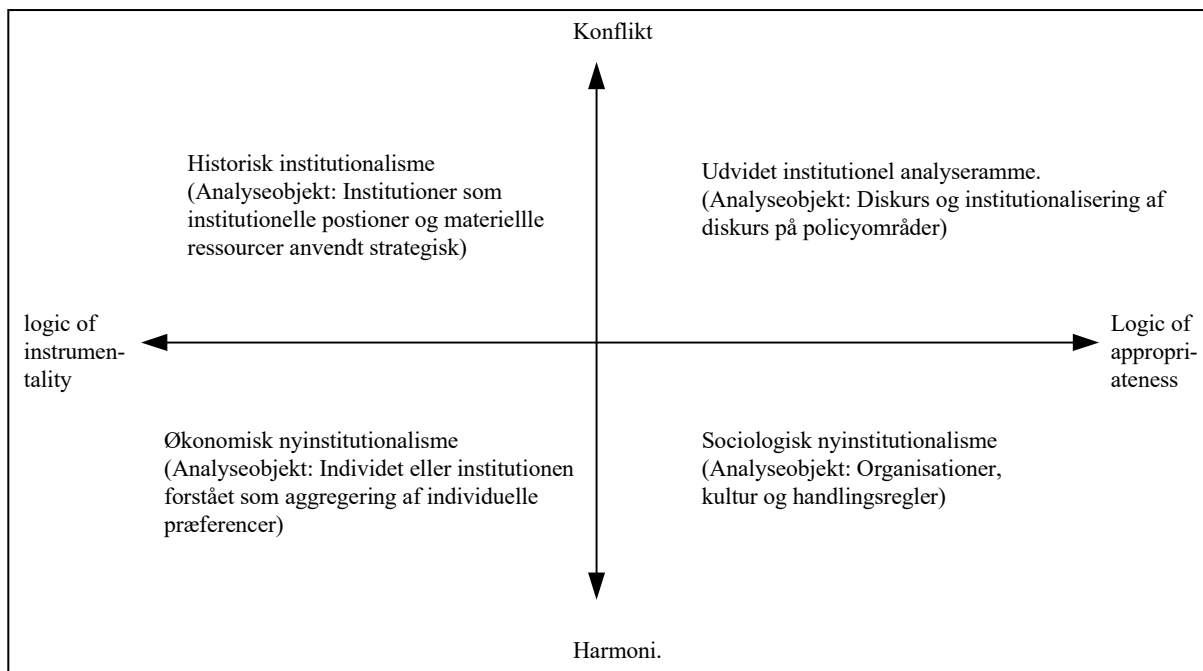
²¹⁴ Berger og Luckmann, 1966, s. 71.

²¹⁵ Ibid. s. 72

²¹⁶ Ibid. s. 73.

²¹⁷ Haldén og Kjær, s. 12

²¹⁸ Jepperson, 1991, s. 150f.



Figur 6-Fejl! Ukendt argument for parameter.Heuristisk placering af institutionaliseringsprocesser set i forhold til de tre institutionsparadigmer i kapitel fem.

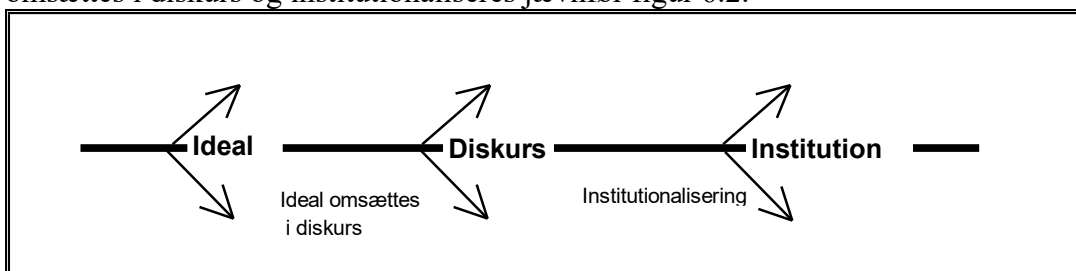
De fire positioner er placeret i diagrammet udspændt i den vandrette dimension ved handlingsbegrebet og i den lodrette dimension ved harmoni og konflikt. Dette er begrundet i de fire positioners vægtning af magtbegrebet. Handlingsbegrebet var i den sociologiske nyinstitutionalisme baseret på en handlingslogik som "logic of appropriateness". Dette blev illustreret med skraldespandsmodellen og "muddling-through"-modellen. Denne opfattelse af handlen gør sig også gældende i den udvidede institutionelle ramme.

Med diskursbegrebet som analyseobjekt blev fokus rettet mod forskellige aktørers formulering af problem og problemløsning, og hvorledes bestemte løsninger blev institutionaliseret i forhandlinger. I den modsatte ende optræder "logic of instrumentality" som handlingslogik. I både den økonomiske nyinstitutionalisme og den historiske institutionalisme opereres med antagelser om strategisk instrumentel handlen. Blot med to vidt forskellige begrundelser - i den økonomiske nyinstitutionalisme er handlen apriori bestemt som strategisk. I den historiske institutionalisme er strategisk handlen et historisk specifikt forekommende fænomen.

I den lodrette dimension opererer den udvidede institutionelle position med et diskursbaseret magtbegreb, hvor fokus er rettet mod, hvorledes der sættes dagsorden gennem definition af problemer, løsninger mv. Dette kan ses i modsætning til den sociologiske nyinstitutionalisme, hvor magtbegrebet ikke tildeles megen plads. I den modsatte ende af spektret kan placeringen af den økonomiske nyinstitutionalisme som en position, der lægger vægt på harmoni umiddelbart virke overraskende. Årsagen til placeringen skyldes en manglende begrebsliggørelse af magtfænomenet. Som beskrevet tidligere blev denne mangel tilskrevet anvendelsen af et pluralistisk magtparadigme. Kritikken af dette magtbegreb blev blandt andet udfoldet ovenfor ved Philippe Daudi. I den historiske institutionalisme lægges vægt på konflikt som et grundtræk ved samfund og forvaltning.

I forhold til det efterfølgende er det centrale, at institutionaliseringsprocessen bæres dels af kultur, dels af formel organisering. Disse to institutionaliseringsformer vil blive relateret til modellen i figur 6.2 herunder. Med modellen vil jeg søge at konkretisere den udvidede institutionelle analyseramme. Begreberne ideal, diskurs og institution introduceres og relateres til CVR-casen.

I en udvidet institutionel analyse af Loven om CVR som institutionel konstruktion vil analysen bestå af en tilblivelseshistorie. Der er med andre ord tale om en analyse af, hvordan idealer omsættes i diskurs og institutionaliseres jævnfør figur 6.2.



Figur 6-**Fejl! Ukendt argument for parameter.** Grafisk illustration af elementerne i procesanalysen. Det skal her understreges, at der ikke er tale om en tidlig rækkefølge fra ideal til diskurs og til institution. Der er med andre ord med modellen ikke lagt op til “kausalforhold” fra formuleringen af et politisk ideal til dets implementering i forvaltningen. Dette er markeret i figur 6.2 ved pilene. Med disse understreges, at der formuleres problemer og problemløsninger og kun nogle af disse institutionaliseres.

Det første led, der fokuseres på, er tilblivelsen af idealforestillinger. Disse idealforestillinger vil i forhold til CVR-casen være forestillinger om det fuldt integrerede system. Idealet skal i diskursanalysen ikke opfattes traditionelt som opstilling af politiske mål efterfulgt af implementering i forvaltningen. Idealet får kun mening som diskurs:²¹⁹ “Diskurser er forankret i idealer. Overgangen fra ideal til diskurs indebærer en selvstændiggørelse af idealet (...) En diskurs skaber til stadighed nye temaer med forankring i idealet.”²²⁰

Ovenfor blev institutionalisering betragtet som båret af henholdsvis kultur og formel organisering. Jeg vil i stedet for disse begreber benytte Højbjerg og Marchers sondring mellem første ordens og anden ordens institutionalisering.²²¹ Denne ændrede sprogbrug indføres for at understrege, at institutionaliseringen ikke analyseres via kultur og formel organisering forankret i normer, men i stedet ved at aktører forpligter sig på roller, forventninger mv. formuleret diskursivt.

Med institutionalisering af første orden sker forpligtelsen på de diskursive distinktioner med reference til diskursens normative aspekter. Formuleringen af handlingsrum, der ikke er i overensstemmelse med idealets konstitutive skel, kan således sanktioneres ved ekskludering af aktøren eller ved en diskursiv begrænsning af aktørens rolle.²²² Der dannes diskursivt positioner, der regulerer, hvem der skal have ansvar for hvad, og hvem der skal styre hvad. Spørgsmålene der skal stilles er: “Hvem sættes som subjekt, der kan bearbejde, regulere og

²¹⁹ “Idealet er i sig selv tomt, og får kun mening, netop når det i dets diskursivering henvises til det i forbindelse med italesættelse af problemer, subjekter objekter og så videre”, Andersen, 1995, s. 19.

²²⁰ Andersen, 1995, s. 19.

²²¹ Højbjerg og Marcher, 1995, s. 28.

²²² Højbjerg og Marcher, 1995, s. 28.

undersøge hvilket objekt? Hvilke kompetencer hæftes til det bearbejdende, regulerende og undersøgende subjekt.”²²³

Med institutionalisering af anden orden sker forpligtelsen med reference til lovgivning.: “en særlig tværgående diskurs - den juridiske - hvis særlige mening i princippet bygger på, at regulere forholdet mellem diskurser”²²⁴.

Institutionalisering er altså i den udvidede institutionelle position ikke forankret i normer, vaner mv. forstået i sociologisk nyinstitutionel forstand men i stedet i diskurs. I forhold til CVR kan institutionaliseringen betragtes som fastlæggelse af roller i diverse dokumenter. Udover tekniske aspekter i kommunikation formuleres også, hvem der skal gøre hvad. I et institutionelt perspektiv er disse formuleringer centrale som forpligtelser, der pålægges aktører. Med sondringen kan rollerne formuleret via rapporter mv. der cirkulerer internt i forvaltningen betragtes som første ordens institutionalisering. Formuleres roller som del af loven forpligtes aktører retsligt eller en anden ordens institutionalisering.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at politiske institutioner betragtet som institutionalisering af diskurs har en historie, og udtrykker selekterede politiske mål, idealer og normer eventuelt formet gennem koalitionsdannelse. Via institutionaliseringsprocesser sanktioneres forhandlede elementer i diskursen enten som forpligtelse på diskursen normative aspekter eller som retslig forpligtelse fastlagt ved lovgivning.

Operationalisering

Betragtes loven om CVR som institutionel konstruktion er der i denne fastlagt, hvilke aktører der skal gøre hvad, og det er fastlagt, hvilken information der skal registreres. Videre er det fastlagt, hvem der skal levere hvilke data.

Udgangspunktet i procesanalysen af CVR udgøres af formulerede idealforestillinger om et integreret informationssystem. Elementer i et sådant system blev præsenteret i kapitel tre. På baggrund af denne idealforestilling muliggøres en tolkning af CVR's tilblivelse via analysen af problemer, problemløsninger i kommunikationen samt en undersøgelse af, hvilke aktører der deltager. Konstruktionen af CVR som integreret informationssystem indgår i kommunikationen i forvaltningen og tillægges dermed mening.

I operationalisering af diskurstilgangen vil jeg anvende SCOT-modellen (“Social Construction of Technology”) opstillet af Bijker.²²⁵ Der er her tale om en socialkonstruktivistisk analysemodel. Ifølge denne model består analysen af følgende fire trin:

For det første fastlægges relevante sociale grupper:

“The concept of a relevant social group (...) is used to denote institutions and organisations, (...) as well as organized and unorganized groups of individuals. The key requirement is that all members of a certain social group share the same set of meaning, attached to a specific artefact”²²⁶

I forhold til CVR vil fastlæggelsen af relevante sociale grupper eller aktører bestå i en undersøgelse af, hvilke aktører der har hvilke fortolkninger af CVR.

For det andet analyseres forskellige fortolkninger eller teknologiske rammer som defineret i kapitel fire:

²²³ Andersen, 1994, s. 17.

²²⁴ Højbjerg og Marcher, 1995, s. 28.

²²⁵ Bijker, 1990, s. 90ff.

²²⁶ Pinch & Bijker, 1987, s. 30.

“The concept of “technological frame” is intended to apply to the interactions between various actors. Thus it is not an individual characteristic, nor the characteristics of systems or institutions; frames are located between actors, not *in* actors or *above* actors. (...) A technological frame is built up when interaction around an artifact starts and continues”²²⁷

I analysen vil jeg i stedet for begrebet teknologisk ramme anvende begrebet fortolkning eller fortolkningsramme. Denne analyse blev præsenteret i kapitel to, hvor de fem modeller om CVR blev præsenteret. Det trede trin i SCOT-analysen består i en analyse af fortolkningsfleksibilitet som nævnt i kapitel fire. I analysen af CVR vil dette ske ved at analysere, hvilke problemer og løsninger, der kommer frem i kommunikationen. Det fjerde trin består i en analyse af, hvorledes en bestemt fortolkning stabiliseres, og endelig hvorledes fortolkningsmuligheder ophører. Sidstnævnte vil blive forstået som institutionalisering af henholdsvis første og anden orden.

I forhold til disse punkter vil analysen af CVR-beslutningsforløbet bestå af tre dele:

I første del analyseres de fem modeller præsenteret i kapitel to. Dette svarer til trin to i SCOT-modellen. De vil her blive analyseret som forskellige fortolkningsrammer.

I anden del analyseres fortolkningerne over tid. Dette kan ses som en kombination trin 1 og trin 2 i SCOT-analysen. Der lægges her vægt på en analyse af forskellige fortolkninger over tid.

I trede del analyseres fortolkninger ligeledes over tid. Denne del svarer til punkt tre og fire i SCOT-modellen ovenfor. Denne analyse vil blive fortaget med fokus på, hvorledes informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknisk løsning og økonomiske organisering indgår i kommunikationen, og hvorledes disse institutionaliseres. I denne vil blive inddraget koalitionsdannelse defineret ved, at aktører går sammen om den samme fortolkning af CVR.

Med hensyn til magtproblematikken vil jeg inddrage definitionsmagtbegrebet som beskrevet ovenfor. I analysen vil dette ske ved at undersøge, hvorledes der diskursivt formuleres trusler, udviklingsperspektiver, løsning og handlingsmuligheder.

6.2 FORVALTNINGEN I ET STRUKTURPERSPEKTIV.

Spørgsmålet der stilles i dette afsnit er, hvorledes informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknik udformning og finansiering som strukturelle egenskaber indgår som elementer i kommunikationen. Dette problem vil blive belyst fra to synsvinkler. For det første hvorledes overhovedet forstå, hvorledes disse egenskaber produceres og reproducere som strukturelle egenskaber i kommunikationen. For det andet hvorledes anvendes disse elementer som midler til at påvirke beslutningsprocessen. I besvarelsen af disse spørgsmål redegøres først for mere nuanceret forståelse af handlen og rationalitet. Dernæst introduceres Anthony Giddens’ strukturationsteori. Efterfølgende konkretiseres teorien i en model. Inden operationaliseringen behandles magtproblematikken. I modsætning til det diskursfunderede magtbegreb forstås magt i strukturtilgangen som en aktørs anvendelse af ressourcer i kommunikationen som midler til at ændre kursen af et beslutningsforløb.

Handlingsbegrebet, intentionalitet og rationalitet.

Betragtes handlingsbegrebet i de tre institutionsparadigmer i sidste kapitel herskede der uenighed om vægtningen af individets intentioner. Stærkest stod den nyinstitutionelle økonomi, der koblede intentioner til en apriori givet størrelse, nyttemaksimering. I den sociologiske

²²⁷ Bijker, 1990, s. 123.

nyinstitutionalisme og i den historiske institutionalisme blev individets intentioner nedtonet. Fokus blev her rettet imod handlingsregler og historiske forhold:

“The observation of what actors do and say *in situ* is considered a prerequisite for relevant knowledge of political life as well as the building block for macro-political conceptualization”²²⁸

Ved praktisk bevidsthed vil jeg forstå “all the things, which actors know tacitly about how to ‘go on’ in the context of social life without being able to give them direct discursive expression”.²²⁹ Det centrale i forhold til den praktiske bevidsthed er rutine: “the repetitiveness of activities, which are undertaken in like manner day after day”.²³⁰ Den praktiske bevidsthed er ikke altid sprogliggjort, men udgør et vigtigt element i forståelsen af hvorfor vi handler, som vi gør. Ved diskursiv bevidsthed vil jeg forstå processen, hvor handlinger udtrykkes sprogligt. Den diskursive bevidsthed omfatter således de situationer, hvor der formuleres diskursivt, hvorfor vi handler, som vi gør. Videre vil jeg ved diskursive bevidsthed forstå rationalisering af handlen. Dette vil blive forstået ved, at en handling understøttes eller legitimeres med argumenter. Grænsen mellem den praktiske og den diskursive bevidsthed er flydende, og ændres løbende i kraft af læreprocesser og socialisation.

En anden væsentlig forskel i de teoretiske perspektiver på forvaltningen er opfattelsen af rationalitet. Betragtes først den traditionelle opfattelse af forvaltningen er antagelsen, at aktører handler i en “gennemsigtig verden” med klare mål. Dette gælder både betragtet i et styringsperspektiv, hvor der politiske trufne valg implementeres neutralt i forvaltningen, men også på individniveau, når der træffes beslutninger i forvaltningen. I den økonomiske nyinstitutionalisme blev denne antagelse blødt op. Med introduktion af “bounded rationality” blev ideen om begrænset information om midler og mål introduceret. Kun et begrænset antal alternativer tages med i betragtning til sikring af optimal målopfyldelse. Videre blev rationaliteten knyttet til intentioner hos nyttemaksimerende aktører.

Betragtes beslutningsprocesproblemet blev der i den sociologiske nyinstitutionalisme formuleret et radikalt alternativ. Således var udgangspunktet i “muddling through”- og skraldespandsmodellen, at målene er uklart formulerede og skiftende over tid. Mål-middelrelationen er uklar, enten fordi den er dårligt formuleret eller fordi viden om denne relation udvikles i beslutningsprocessen. Set i forhold til de førnævnte positioner introduceres normer, dagligdagsviden mv. som central komponenter i det sociologiske perspektiv på forvaltningen. Problemet er imidlertid, at der mangler et begreb om handlende aktører.

Udgangspunktet for en forsoning af disse tilsyneladende uforenelige positioner bygger på, antagelsen om, at bevidsthed altid er intentionel: “consciousness is always intentional; it always intends or is directed toward objects”.²³¹ Betragtes dernæst rationalitetsbegrebet er dette ovenfor formuleret ved, at enten forvaltningen som helhed eller individer sætter mål og derefter retter handlen mod realiseringen af disse mål.

I en bredere forståelse af rationalitet er det blevet argumenteret for, at handlen ikke udelukkende bør forstås i ovenstående mål-middel-betragtning: “the bulk of human activity does not consist of trying to achieve hitherto unrealized objectives, but of maintaining dependable relationship with the environment and keeping things going”.²³² Det centrale er her, at rationel handlen ikke reduceres til simple mål-middel betragtninger men også involverer

²²⁸ Bang, 1987, s. 4.

²²⁹ Giddens, 1984, s. xxiii.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Berger og Luckmann, 1972, s. 34 cf. Lundqvist, 1987, s. 34.

²³² Lundqvist, 1987, s. 34.

kendskab til normer eller handlingsregler som formuleret i den sociologiske nyinstitutionalisme:

“Instead of being rational with respect to objectives, it is rational on the one hand, with respect to opportunities and through them to their defining context, and, on the other hand, with respect to behaviour of the other actors - to the decisions they make, and to the game which is thus established among them”²³³.

Således behøver bevidst handlen ikke at være rationel i snæver forstand men kan også være irrationel, når handlinger placeres i en konkret kontekst, hvor kendskab til “spillets regler” er central.

Antagelsen i strukturanalysen er, at aktører i forvaltningen handler intentionel og formålsrettet. Ved formålsrettet intentionel handlen vil jeg forstå “the application of ‘knowledge to secure certain outcomes or qualities’”.²³⁴ Med begrebet praktisk bevidsthed, som blev præsenteret ovenfor, forudsættes videre, at aktøren opererer på grundlag af viden, der ikke nødvendigvis kan formuleres: “The agent does not have to be capable of formulating the knowledge he applies as an abstract proposition, nor does it have to the case that such knowledge is valid”.²³⁵

Med denne definition af formålsrettet handlen vil jeg herefter først præsentere et overordnet begrebsapparat. Dernæst vil magtproblematikken blive belyst med udgangspunkt i ovenstående opfattelse af handlen. Under magtproblematikken belyses specifikt, hvorledes ressourcer anvendes for at forandre retningen af et givet beslutningsforløb.

Strukturationsteorien

Den overordnede indgang til strukturtilgangen henter jeg fra Anthony Giddens’ strukturationsteori. Det overordnede udgangspunkt er, at samfundsvidenskaberne ikke kan begrænse sig til et se på aktørers handlinger. Disse handlinger er altid både begrænset af strukturelle forhold men samtidig også muliggjort af disse strukturelle forhold. I strukturationsteorien opererer Giddens med fem hovedelementer: struktur, socialt system, strukturens dualitet og strukturation.

Struktur defineres som et rekursivt sæt af regler og ressourcer organiseret som egenskaber ved sociale systemer.²³⁶ Regler som egenskab omfatter, hvorledes mening konstitueres, og hvordan forskellige former for adfærd reguleres via sanktioner. Disse regler svarer stort set til handlingsregler defineret i den sociologiske nyinstitutionalisme. Ressourcer defineres som autoritative og allokativer. Autoritative ressourcer er ressourcer anvendt i genereringen af autoriteters magt over personer. Allokative ressourcer er ressourcer anvendt i genereringen af magt over materielle ressourcer. Begreberne regler og ressourcer vil blive behandlet senere. Sociale systemer defineres som producerede og reproducerede relationer mellem individ og kollektiv, organiseret som sociale praksisser.²³⁷ Strukturation defineres hos Giddens som betingelser, hvorunder der trækkes på regler og ressourcer: “Structuration: Conditions governing the continuity or transmutation of structures, and therefore the reproduction of social systems”.²³⁸ I den sociale praksis produceres og reproduceres regler og ressourcer som kontekstbestemte egenskaber. Begrebet strukturens dualitet defineres ved, at regler og ressourcer betragtes både som medium for og resultatet af den sociale praksis. Det centrale er

²³³ Lundqvist, 1987, s. 34.

²³⁴ Giddens, 1976, s. xxiii.

²³⁵ Giddens, 1976, s. 76.

²³⁶ “Structures(s): Rules and resources, organized as properties of social systems” Giddens, 1984, s. 25.

²³⁷ “System(s): Reproduced relations between actors or collectives, organized as regular social practices Ibid. s. 25.

²³⁸ Ibid, s. 25.

her, at regler og ressourcer som strukturelle egenskaber ikke er "udvendige" i forhold til interaktion. Regler og ressourcer optræder udelukkende gennem produktion og reproduktion i interaktionen.

Strukturbegrebet er blevet anvendt i den franske strukturalisme. Her er begrebet blandt andet blevet anvendt af Levi-Strauss i forståelsen af myter. I en anden retning, funktionalismen, er begrebet primært blevet anvendt deskriptivt. Fokus var i mindre grad på struktur og primært på funktion. Begrebet blev her deskriptivt anvendt til beskrivelse af økonomiske, politiske og sociale relationer. Heroverfor placeres Giddens begrebet i relation til social interaktion:

"A structure is not a 'group' 'collectivity' or 'organization'. These have structures. Groups, collectivities should be studied as systems of interaction"²³⁹

Med citatet understreges, at strukturbegrebet ikke betragtes som et begreb til beskrivelse af relationer mellem aktører. Hos Lundqvist gives ligeledes en definition, der således lægger vægt på bestemmelser af strukturbegrebet som regler og ressourcer i ovennævnte betydning:

"Societal structures comprise patterns of activities and ideas in form of institutions, relations, procedures, role patterns, rules, myths together with their relevant resources."

Som Giddens lægger Niklas Luhmann vægt på kommunikation. Luhmann definerer struktur i relation til begreberne tid og rum:

"Den ejendommelige tidslighed af struktur og proces kræver en nøjere bestemmelse. Det ville være falsk blot at opfatte strukturer som tidløse og processer som tidslige. Strukturer holder tiden reversibelt fast, fordi de holder et begrænset repertoire af valgmuligheder åbne. Man kan ophæve eller ændre dem eller ved deres hjælp af dem vinde sikkerhed for ændringer i andre henseender. Processer markerer derimod tidens irreversibilitet. De består af irreversible hændelser. De kan ikke løbe baglæns."²⁴⁰

Med denne fastlæggelse af strukturbegrebet understreges, at disse har en mere vedvarende karakter i forhold til processer. Processer betragtet i forhold til tid kan ikke gentages. Strukturer holder tiden fast og dermed valgmuligheder. Denne forståelse af struktur fjerner sig fra det gamle socialvidenskabelige problem om hypostasering af strukturbegrebet. Denne problematik optræder, når man i socialvidenskabens tilskriver strukturbegrebet substans, uden at koble dette direkte til erfaringen.

Det centrale er handlende aktører, der konstituerer struktur: "to enquire into the process of reproduction is to specify the connections between "structuration" and "structure"".

Ved strukturation forstår jeg i denne sammenhæng regler og ressourcer anvendt i kommunikation og legitimering for at ændre et beslutningsforløb. Med denne definition vil ressourcer generelt blive forstået som indflydelsesressourcer på interaktionsniveauet. På strukturniveauet vil jeg analysere ressourcer som resultatet af strukturationprocessen. I forhold til CVR bliver det med denne forståelse muligt at forstå, hvorledes ressourcefordelingen produceres og reproducere som element i kommunikationen i beslutningsforløbet.

Konkretisering af produktion og reproduktion af strukturelle egenskaber.

I forlængelse af analysen af handling og rationalitet og Giddens' overordnede begrebsapparat vil jeg i det konkretisere denne overordnede teoretiske ramme.

Scott har indført en sondering, der vil fungere som optakt til opstilling af en egentlig analyse-ramme. Han har foretaget en række analyser af "professions-organisationer", der som fælles-

²³⁹ Giddens, 1976, s. 121.

²⁴⁰ Luhmann, 1984, s. I. 25.

nævner har vidensanvendelsen som centralt element. Medarbejdere ansat i denne type af organisation adskiller sig fra andre organisationer ved “not only in the relative amount of power, they exercise, but in what aspects of work they attempt to control”.²⁴¹ Således har analyserne vist, at ansattes indflydelse er central ikke kun i forhold til hvilken viden der anvendes, men også på magtstruktur og normer:

“Professionals attempt to employ their power to shape the institutional frameworks, supporting their activities in the broadest possible terms: They seek cognitive control - insisting that they are uniquely qualified to determine what types of problems fall under their jurisdiction and how these problems are to be categorized and processed; they seek normative control, determining who has the right to exercise authority over what decisions and actors in what situations; and they seek regulative control, determining what actions are to be prohibited and permitted and what sanctions are to be used”²⁴²

Det, som er centralt i dette citat, er for det første, at ansatte har indflydelse eller kontrol over, hvorledes arbejdet udføres og organiseres. For det andet finder jeg sondringen mellem kognitiv, normativ og regulativ kontrol central. Med denne sondring undgås, at handling reduceres til nyttemaksimering som var tilfældet i den økonomiske nyinstitutionalisme. I forhold til den sociologiske nyinstitutionalisme er det centrale, at handlingsregler ikke kun omfatter normer for adfærd, men også omfatter en kognitive og regulerende aspekter ved forvaltningen. I forhold til den historiske institutionalisme er det centrale, at også kognitive aspekter og normer tildeles en betydning udover magtpositioner.

En tilsvarende sondring er foretaget af Giddens. Den ontologiske forudsætning hos Giddens, er, at alle sociale interaktionsfænomener skal forstås som koblinger mellem magt, mening og normer: “The components of social interaction are exhausted neither by its “meaningful” nor its “normative” content. Power is as integral an element of all social life as are meaning and norms.”²⁴³ Hos Giddens sondres der således mellem magt som egenskab ved kommunikation og magt som anvendelse af ressourcer i forhandlinger. Dette dobbelte perspektiver er udtrykt i figur 6.3.

<u>Interaktion</u>	Kommunikation/ diskurs / kollektiv meningsdannelse	Magt	Sanktion
<u>Regler & ressourcer</u>	Fortolkning	Ressourcer	Normer for rationel og effektiv adfærd i forvaltningen
<u>Producerede og reproducerede strukturelle egenskaber</u>	Fortolkningsramme	Ressourcefordeling	Legitimering

Figur 6-Fejl! Ukendt argument for parameter. Oversigt over anvendte begreber fra Giddens.

Der er hos Giddens metodisk og ikke substantiel skelnen mellem aktør- og strukturanalysen. Giddens forsøger derved at komme ud over den traditionelle opsplitning mellem aktør og struktur. I en aktør-strukturanalyse med fokus på struktur sættes parentes om handlen:

“What from a structural point of view - where strategic action is bracketed - appears as a normatively co-ordinated legitimate order (...) from the point of view of strategic conduct represents

²⁴¹ Scott, 1995, s. x.

²⁴² Scott, 1995, s. x.

²⁴³ Giddens, 1981, s. 26.

claims, whose realisation is contingent upon (...) responses of others actors. Their interconnectenes expresses the the negotiated character of sanctions, relating to the production of meaning to the production of normative order”²⁴⁴

Det som er i fokus i dette afsnit er, hvorledes regler og ressourcer produceres og reproduceres i kommunikationen. I forlængelse af Scotts sondring mellem kognitiv, regulativ og normativ kontrol vil disse begreber blive uddifferentieret, således at de indgår dels på interaktionsniveau, dels på strukturniveau. På interaktionsniveau optræder begreberne kommunikation, magt og sanktion. Disse begreber ligger i forlængelse af analysen ovenfor, hvor sanktion blev forstået enten som sanktionering af diskursens normative aspekter eller sanktionering gennem lovgivning, kommunikation som diskurs og magt som definitionsmagt.

Med produktion og reproduktion er efter min mening formuleret et bedre begreb end “path-dependence” i den sociologiske nyinstitutionalismen, hvor alternativer til den rationelle model blev karakteriseret som skraldespande eller inkrementale løsninger. Begrebet “path-dependence” var i denne henseende mere korrekt, men dette begreb var ikke i stand til at præcist at indfange, på hvilken måde nye løsninger er betinget af tidligere løsninger.

I forhold til den historiske institutionalisme blev formuleret et strukturbegreb, der er i stand til at se disse ikke som “udvendige” forklarende størrelser, men i stedet som elementer der produceres og reproduceres i interaktionen.

I forhold til den økonomiske nyinstitutionalisme blev rationalitetsbegrebet udvidet ved anvendelsen af praktisk bevidsthed.

I forhold til rammen, der opstilles i det følgende vil først blive fokuseret på antagelser om handlende aktører. Dernæst opstilles en generel strukturationsmodel, der illustrerer, hvorledes strukturelle egenskaber produceres og reproducers i kommunikationen. Derefter fokuseres på, hvorledes ressourcer relaterer sig til fortolkningsrammer og legitimering.

Magt som anvendelse af ressourcer i forhandlinger.

Traditionelt etableres et et-til-et forhold imellem ressourcer og magt. Det centrale er her, at nogle aktører kan være ressourcemæssigt veludrustet, men ikke være i stand til at øve indflydelse i et givet forhandlingsforløb, medens andre ikke veludrustede kan øve indflydelse på et givet forløb. Magt vil i strukturanalysen blive forstået som aktørers kapabilitet til at mobilisere ressourcer. Social handlen er ifølge Giddens:

“... intrinsically involves the application of means to achieve outcome, brought about through direct intervention of an actor in a course of events (...) Power consequently represents the capabilities of the agent to mobilize resources to constitute those means. In this most general sense, as the capacity of an actor to intervene in a series of events so as to alter their course, power refers to the transformative capacity of action. Transformative capacity cannot be equated with a capacity to make decisions or choices”²⁴⁵

Det centrale er her, at en aktørs indgriben i et hændelsesforløb involverer anvendelsen af midler. Betragtes magtbegrebet i den historiske institutionalisme blev dette bestemt ved begrebet institutionel kapacitet: “These capacities are determined generally by the formal institutional positions in which actors find themselves and the material resources at their disposition”.²⁴⁶ I strukturanalysen anvendes således et lignende magtbegreb. Forskellen består i fokus på, hvorledes ressourcer anvendes i kommunikationen.

²⁴⁴ Bang, 1987, s. 15.

²⁴⁵ Giddens, 1976, cf. Bang, 1987, s. 17.

²⁴⁶ Campell, 1995, s. 11.

Magtbegrebet præsenteret ovenfor og det diskursfunderede magtbegreb præsenteres i proces tilgangen forenes i strukturalismen via anvendelse af begrebet ressourcer forstået som både som strukturelle egenskaber, men også som medie, hvor igennem magten udøves:

“Both as an individual capacity and as a feature of the totality (...) power depends upon the utilization of resources. Resources are the media whereby transformative capacity is employed as power in routine course of social interaction; but they are at the same time structural elements of social systems as systems, reconstituted through their utilization in social action”²⁴⁷

Hvorledes kobles denne opfattelse af magt til fortolkningsrammer og legitimering i skemaet ovenfor? Det centrale er her, at ressourcer anvendes som midler i produktion af mening eller med andre ord i produktion af fortolkningsrammer men også i legitimering af bestemte fortolkningsrammer.

“Both communication and sanction have to be linked to power transactions. Resources are not just additional elements to the communication of meaning and to normative sanctions, as individuals and collectivist tend to believe, but include the means whereby meaningful and normative content of interaction is actualized.”²⁴⁸

Ressourcer skal således ikke udelukkende betragtes eksogent som mængden af magt eller mængden af fysisk materiel. Allokative ressourcer såsom mængden af teknologi til rådighed, hvilket blev betragtet som en materiel fysisk ressource i den institutionelle økonomi, får altså en anden betydning her. I strukturalismen skal teknologi i stedet opfattes som politiske artefakter, der formes og anvendes som indflydelsesressourcer i kommunikationen. Teknologi forstås således i kommunikationssammenhænge som midler, der kan refereres til, hvorved disse bliver sat i relation til mening og normer i interaktionen.

Teknologi og adgang til information opfattes i kommunikationssammenhæng som midler, der kan refereres til, hvorved disse indtræder som et meningsfuldt og normativt indhold i interaktionen. I denne forståelse af CVR-forløbet vil anvendelse af et eksisterende informationsansvar blive anvendt i produktionen af fortolkningsrammer, og det vil også blive anvendt i legitimeringen ved at henvise til lovgivning om, hvorledes informationsansvar historisk er blevet tildelt.

Det centrale i denne forståelse er, at når der henvises til teknisk organisering eller økonomiske organisering i kommunikationen, er der tale om produktion af fortolkningsrammer, hvor henvisning til fysiske databaser og netværksforbindelser eller konkrete poster på finansloven anvendes som middel til at ændre en beslutning. Der er således tale om konstruktioner, der anvendes i kommunikationen, og dermed indvirker i konstitueringen af CVR op til vedtagelsen af loven.

I forlængelse af ovenstående er det vigtigt at understrege, at magt ikke direkte kan afledes af kommunikationen. I modsætning til det traditionelle magtbegreb opereres med et diskursfunderet magtbegreb:

“Power cannot be derived from the actual use of communication and sanctions, precisely because it expresses the capability to apply communication and sanctions. It manifests the capabilities of actors to make certain ‘accounts count’ and to enact or resist sanctioning processes”²⁴⁹

I relation til legitimering har Bourdieu og Rossenau introduceret begrebet symbolske magt. Med dette begreb er sigtet for det første at begrebsliggøre det centrale i, at formuleringen af

²⁴⁷ Giddens, 1979, s. 92.

²⁴⁸ Bang, 1987, s. 15.

²⁴⁹ Bang, 1987, s. 15.

bestemte løsninger og problemer udgør en magt i sig selv. For det andet hævder Bourdieu og Rossenau, at denne magtrelation skjules ved at påtvinge andre denne magtrelation gennem legitimering:

“Every power to exert symbolic violence, i.e. every power which manages to impose meanings and to impose them as legitimate by concealing the power relations, which are the basis of its force, adds its own specifically symbolic force to those power relations”²⁵⁰

Af citatet fremgår, hvorledes magtrelationer får deres symbolske styrke ved, at disse påtvinges som legitime. Ved denne operation skjules selve magtrelationen ifølge Bourdieu og Rossenau. I en videre behandling af magtbegrebet sammenknytter Bourdieu og Rossenau dette med begreberne autonomi og afhængighed. Autonomien defineres som den aktive produktion af mening i kommunikationen. Afhængigheden gives ved, at magtrelationen fremstilles som legitim og magtrelationen skjules:

“All theories implicitly or explicitly constructed on other axioms lead on either to make the creative freedom of individuals the source of symbolic action, considered as autonomous from the objective conditions in which it is performed, or to annihilate symbolic action as such, by refusing it any autonomy with respect to its material conditions of existence”²⁵¹

På baggrund af ovenstående skal “magten” ikke reduceres til en størrelse, visse personer udstyres med eller er udstyret med. Ej heller kan magt reduceres til strukturelt givne elementer i en forvaltning, hvilket var tilfældet i den historiske institutionalisme. I stedet for en metodisk kollektivism og metodisk individualisme anbefaler Bourdieu og Rossenau således en metodisk situationalisme i studiet af politiske beslutningsprocesser. Forståelsen af en kompleks politisk situation er betinget af aktørernes viden om magtrelationer:

“Power (...) does neither reduce to to meaningful and symbolic action, via the capacity of individuals to realize their will, nor to society’s ‘reason’ for the existence or reproduced social items, via the capacity of collectives to realize their vested interests. Action involves invention in the world, thus producing definite outcomes”²⁵²

Betragtes denne problematik i relation til CVR-casen kan konstateres, at der ikke er tale om “rå magt”, men i stedet er det evnen til at definere problemer og løsninger (tekniske, ressortmæssige, informationsansvarsmæssige og økonomiske) og til at definere, hvem der skal gøre hvad, og hvem der har ansvar for hvad. Dette sker i et forhandlingsspil, hvor flere forvaltningsenheder skal forhandle sig frem til en løsning vedrørende CVR.

Operationalisering

Jeg vil se på økonomisk organisering, teknisk organisering, ressortmæssig- og informationsansvarsmæssig organisering som strukturelle egenskaber, der produceres og reproducere i kommunikationen. Denne proces vil blive analyseret via fokus på fortolkningsrammer og legitimering, som ligeledes produceres og reproducere i interaktionen.

Historisk givne strukturer bliver reproducere i selve forhandlingerne i og med, at disse blandt andet anvendes som indflydelsesressourcer for strukturens nye konstruktion og reproduktion. Det centrale i forhold til ovenstående er, at strukturer ikke analyseres som udenfor kommunikationen. I analysen af kommunikationen i CVR-forløbet undersøges, hvorledes der via interaktionen sker produktion og reproduktion af strukturer.

Ressourcer

²⁵⁰ Bourdieu og Passeron, 1977, s. 4.

²⁵¹ Bourdieu og Passeron, 1977, s. 7.

²⁵² Bang, 1987, s. 7.

Med hensyn til ressourcer er disse ovenfor omtalt som allokativer og autoritative ressourcer. Lundqvist opererer med en typologi bestående af fire typer ressourcer:

“We have selected four types of resources, which seem to cover most possible cases: informative resources, and material resources, personel resources, legitimizing resources, and material resources”²⁵³

Adgang til og kontrol over informationsressourcer og materielle ressourcer svarer til begrebet allokativer ressourcer ovenfor. Adgang til og kontrol over personale svarer til begrebet autoritative ressourcer ovenfor. Jeg vil denne sammenhæng ikke betragte legitimering som ressource. Jævnfør magtproblematikken ovenfor betragtes legitimering som et begreb, der udtrykker, hvorledes ressourcer indgår i kommunikationen. Eller med andre ord hvorledes der fremlægges argumenter for adgang til og kontrol med ressourcer. I analysen af CVR vil der blive anvendt følgende typologi over ressourcer:

Med teknisk organisering skal forstås adgang til og kontrol over informationssystemets konkrete udformning (teknisk organisering).

Informationsansvar defineres her i snæver forstand som ansvar for indsamling og vedligeholdelse af information i et integreret informationssystem. Det centrale er, at kontrollen med informationssystemets konkrete udformning ikke behøver at indebære kontrol med information lagret i systemet. Med hensyn til indsamling og vedligeholdelse kan dette ansvar tildeles en bestemt forvaltningsenhed (informationsansvarsmæssig organisering).

Ressortansvar vil blive forstået som ansvar for den ressortmæssige organisering af personale (ressortmæssig organisering).

Økonomiske organisering skal forstås adgang til og kontrol med salg af information. Herudover vil finansiering blive forstået som løsninger af, hvorledes der etableres løsninger til opbygning og drift af CVR (økonomisk organisering).

Ved begrebet magt i strukturanalysen vil jeg forstå en indgriben i et hændelsesforløb, således at dette ændrer retning. I strukturanalysen vil begrebet magt og indflydelse blive anvendt med samme betydning.

Der vil blive fokuseret på, hvorledes der produceres mening som fortolkningsrammer, og hvorledes reproduktion sker via legitimering.

I forlængelse af ovenstående teoretiske overvejelser vil jeg analysere indflydelse som fortolkningsrammer og legitimering med fokus på, hvorledes ressourcerne teknisk organisering, økonomisk organisering, informationsansvar, ressortansvar anvendes til at øve indflydelse på CVR-beslutningsforløbet. Videre vil der blive fokuseret på, hvorledes ressourcer produceres og reproducere som strukturelle egenskaber.

Fortolkningsrammer

Ved fortolkningsramme vil jeg forstå produktion af mening. Et centralt element i fortolkningsrammen er viden. Betraget som interaktionsfænomener er viden: “mutual knowledge refer generically to taken for granted “knowledge” which actors draw assume others possess (...) and which is drawn upon to sustain communication in interaction”²⁵⁴ - i CVR-casen er dette i procesanalysen analyseret tematisk med fokus på tekniske, økonomiske og ressortmæssige løsninger. I strukturanalysen vil viden blive fokuseret ved analysen af

²⁵³ Ibid. s. 96.

²⁵⁴ Giddens, 1976, s. 107.

fortolkningsrammer. Jævnfør ovenfor vil fortolkninger blive analyseret som mobilisering af ressourcer som middel til at ændre CVR-beslutningen.

Legitimering

Sanktioner vil blive analyseret i procesanalysen. I strukturanalysen vil jeg i forlængelse af Berger og Luckmann betragte legitimering som “anden ordens mening”. Udgangspunktet er som beskrevet i afsnittet vedrørende procesanalysen, at der forud for en egentlig institutionalisering udvikles et fælles mening og et fælles normsæt i relation til et givet fænomen. Ved legitimering vil jeg forstå, at problemer og alternative løsningsforslag forbindes til bredere kognitive rammer, normer mv. Legitimering “involves connecting it to wider cognitive frames, norms or rules. Legitimation ‘explains’ the institutional order by ascribing cognitive validity to its objectivated meanings. Legitimation justifies the institutional order by giving a normative dignity to its practical imperatives”.²⁵⁵ I det udvidede institutionelle perspektiv betragtes aktører (både individuelle og kollektive), som legitimeringsmaksimerende aktører i modsætning til effektivitetsmaksimerende aktører i den traditionelle opfattelse af forvaltningen. I forlængelse af Meyer og Rowans teoretiske perspektiv beskrevet tidligere er det centrale, at organisationer i forvaltningen fremstår som effektive og rationelle: “Organisations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities”.²⁵⁶

Der er tale om en løbende mobilisering af forskellige forvaltningers interesser i relation til CVR-udformningen. Disse legitimeres sideløbende med henvisning til, hvad der opfattes som legitim adfærd i forvaltningen.

6.3 SAMMENFATNING

I procestilgangen blev argumenteret for en teoretisk forståelse af processer i forvaltningen ved at betragte disse som institutionaliseringsprocesser, hvor diskursen institutionaliseres. Med begrebet definitionsmagt blev fokuseret, hvorledes et felt konstitueres dels gennem definition af problemer, løsninger, udviklingsperspektiver og handlingsmuligheder, dels gennem koalitionsdannelse hvor nogle aktører går sammen om en fælles definition af problem og løsning. På denne baggrund blev konkluderet, at politiske institutioner betragtet som institutionalisering af diskurs har en historie, og udtrykker selekterede politiske mål, idealer og normer eventuelt formet gennem koalitionsdannelse. Via institutionaliseringsprocesser sanktionernes forhandlede elementer i diskursen, enten som forpligtelse på diskursen normative aspekter, eller som retslig forpligtelse fastlagt ved lovgivning.

I strukturtilgangen blev stillet spørgsmålet, hvorledes informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknisk udformning og finansiering som strukturelle egenskaber både produceres og reproduceres i kommunikationen mellem involverede aktører. Dette problem blev belyst fra to synsvinkler: først hvorledes overhovedet forstå informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknisk udformning og finansiering som strukturelle egenskaber, der produceres og reproduceres i kommunikationen. For det andet hvorledes anvendes disse strukturelle egenskaber som midler til at påvirke beslutningsprocessen?

I besvarelsen af disse spørgsmål blev først argumenteret for en bredere forståelse af handlen og rationalitet. Herefter blev præsenteret antagelsen, at handlen er intentionel og formålsrettet og involverer anvendelsen af viden forstået i bred forstand. Således er det ikke nødvendigvis

²⁵⁵ Scott, 1995, s. 46.

²⁵⁶ Meyer og Rowan, 1977, s. 53.

muligt af formulere denne viden diskursivt. Videre blev mål-middelrationalitet udvidet til at omfatte kendskab til "spillets regler".

På denne baggrund blev introduceret Anthony Giddens strukturationsteori. Med dette begrebsapparat blev det muligt at begribe strukturelle egenskaber som producerede og reproducerede i kommunikationen. Betraget i et strukturperspektiv blev der opstillet en model, hvor ressourceorganisering, fortolkningsrammer og legitimering blev betragtet som overordnede strukturelle egenskaber ved forvaltningen som socialt system. Struktur blev defineret som regler og ressourcer produceret og reproduceret i strukturationsprocesser. Ved ressourcer forstås 1+2+3+4. Regler defineres som produktion af fortolkningsrammer og som legitimering af bestemte fortolkningsrammer.

Den strukturelle analyse foretages ved at sættes parentes om formålsrettet handlen. På dette niveau kan CVR forstås som produktion og reproduktion af fortolkningsrammer, og legitimering af disse fortolkningsrammer ved, at disse er i overensstemmelse med rationel og effektiv opgaveløsning i forvaltningen. I etableringen af fortolkningsrammer kan 1+2+3+4 anvendes som indflydelsesressourcer at påvirke beslutningsforløbet, hvorved det skabes en bestemt organisering og fordeling af ressourcer. I modsætning til det diskursfunderede magtbegreb forstås magt i strukturperspektivet som en aktørs anvendelse af ressourcer i ændringen af kursen i et beslutningsforløb.

7. CVR-caseanalyse 2. del.

Analysen af CVR i dette kapitel vil blive foretaget med udgangspunkt i den opstillede teoriramme. Først foretages procesanalysen og dernæst strukturanalysen.

7.1 PROCESANALYSEN

Som beskrevet i operationalisering af procesanalysen vil denne bestå af tre dele. Først præsenteres de fem fortolkninger som præsenteret som fem modeller i kapitel 2. Dernæst analyseres, hvorledes aktører har forskellige fortolkninger af CVR. Til sidst foretages procesanalysen med vægt på temaer i kommunikationen og institutionalisering.

Præsentation af fem fortolkninger af CVR som sociale konstruerede artefakter.

I model nul er præsenteret situationen, som den så ud før en egentlig integrering af information om erhvervsregistre. Denne fortolkning indgår i beslutningsforløbet i december 1994.

I model et er præsenteret fortolkningen af CVR som idealforestilling. Betraget i forlængelse af afsnittet om integrerede informationssystemer er det centrale i denne fortolkning, at lagring af information og applikationer er centraliserede, hvorved indsamlede oplysninger i én forvaltningsenhed kan anvendes af andre forvaltningsenheder.

I model to er præsenteret fortolkningen af CVR som forslået ved principbeslutning i Finansministeriet i 1992. Set i forhold til idealmodellen kan konstateres, at denne fortolkning er langt fra idealet. Den centrale forskel er, at de enkelte forvaltningsenheder bibeholder eksisterende registre. Dog skal bemærkes, at registret på Danmarks Statistik kun indeholder oplysninger til statistikformål. Oplysninger til salg og øvrig administrativ brug overflyttes til Told- og Skattestyrelsen med fortolkningen i model to.

I model tre er markeret, at informationsansvar er opsplittet i forhold til model 2. Denne fortolkning kommer ind i beslutningsforløbet i januar 1994.

I model fire foreligger en ny fortolkning, hvor CVR opbygges som såkaldte datafællesskaber. Ved etablering af datafællesskaber går to eller flere forvaltningsenheder sammen om informationsansvar og ressortmæssig ansvar. Af modellen fremgår, at Økonomiministeriet og Arbejdsministeriet går sammen i et datafællesskab om produktionsenheder, og Skatteministeriet og Erhvervsministeriet går sammen i et datafællesskab om juridiske enheder.

I model fem foreligger den fortolkning, som blev resultatet af forhandlingerne. Karakteristisk for denne model er i forhold til model tre, at der teknisk set kun er tale om en ændring af datastrømme fra Skatteministeriet til Økonomiministeriet.

Procesanalyse med vægt på aktørers forskellige fortolkninger af CVR

Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet er valgt som relevante sociale grupper. De har hver især en bestemt fortolkning af CVR. Videre kunne der internt i Økonomiministeriet sondres mellem Økonomiministeriets departement og Danmarks Statistik. Jeg har valgt ikke at foretage denne opsplitning på det overordnede niveau. De forskellige fortolkninger vil fremgå af analysen af temaer i kommunikationen i næste del af procesanalysen.

Kritiske hændelser	“Relevant social gruppe”	Finansministeriet	Skatteministeriet	Økonomiministeriet
1. Principbeslutning. April 1992		Model 2	Model 2	Model 2
2. Udkast til rapport om CVR. Januar 1994		Model 2	Model 3	Model 3
3. Notat sendt til økonomiministeren. Februar 1994		Model 2	Model 3	Model 4
4. Rapport om CVR. Juni 1994		Model 3	Model 3	Model 3
5. Alternativ løsning I. November 1994		Model 3	Model 3	Model 5
6. Alternativ løsning II. December 1994		Model 3	Model 3	Model 0
7. Løsning med konto på finansloven. December 1994		Model 3	Model 3	Model 5
8. Løsning forelægges Skatteministeriet. Februar 1995		Model 3	Model 5	Model 5
9. Løsning forelægges Finansministeriet. Juni 1995		Model 5	Model 5	Model 5

Figur 7. **Fejl! Ukendt argument for parameter. Oversigt over fortolkninger af tekniske løsninger fordelt på kritiske hændelser og “relevant social gruppe”.**

Af figuren 7.1 fremgår, at alle tre grupper har samme fortolkning i 1992. Dog fremgår af notat til økonomiministeren i februar 1994, at der herskede uenighed på mødet om, hvorvidt CVR skulle opbygges i overensstemmelse med principbeslutningen truffet i Finansministeriet i 1992.

Ved udkast til rapport om CVR fra januar 1994 inddrages ansvar for information i fortolkningen af CVR. Dette er markeret ved model 2 i figuren. Internt i Økonomiministeriet fortolkes CVR som model 4 med etablering af to datafællesskaber.

Med udsendelsen af endelig rapport om CVR i juni 1994 kan konstateres, at ideen om to datafællesskaber opgives, og afløses af en fælles fortolkning med model 3 i alle ministerier.

I november 1994 formuleres imidlertid en alternativ fortolkning. Ifølge denne kan problemet bedst og billigst løses i Økonomiministeriet. I fortolkningsrammen formuleret i Økonomiministeriets departement fortolkes problemet vedrørende finansiering ved, at deltagende ministerier betaler for etableringen af CVR. Dette finansieringskrav udløser en ny fortolkning af CVR-problematikken i Danmarks Statistik, hvor der vendes tilbage til status quo (model 0). Dette problem løses imidlertid ved en løsning, hvor CVR finansieres ved en post på finansloven.

I perioden fra november 1994 og frem til februar 1995 er der således tale om to forskellige fortolkningsrammer i henholdsvis Økonomiministeriet og Skatte- og Finansministeriet. Med fremlæggelsen af model 5 over for Skatteministeriet etableres en koalition mellem disse to ministerier. Senere i foråret 1995 inddrages Finansministeriet. Resultatet er en fælles fortolkning i juni 1995.

Procesanalyse med vægt på temaer i kommunikation og institutionalisering.

Formålet med denne del af analysen er at vise, hvorledes teknisk udformning, informationsansvar, ressortmæssig ansvar og økonomisk organisering i kommunikationen indgår i fortolkningen af CVR, og hvorledes disse institutionaliseres. I analysen vil også blive inddraget koalitionsdannelse defineret ved, at aktører går sammen om den samme fortolkning af CVR. I udskillelsen af temaer i kommunikationen fremstod informationsansvar, ressortmæssig ansvar, teknisk løsning og økonomisk organisering tydeligt i case-materialet. De optræder alle i samtlige dokumenter i større eller mindre grad.

Som tidligere nævnt er der tale om:

Det første tema vedrørende teknisk udformning udgør kernen eller idealet, der kredses om i fastlæggelsen af yderligere temaer.

Det andet tema om informationsansvar vedrører, hvorvidt nogle forvaltningsenheder særskilt skal have ansvar for information i CVR.

Det tredje tema vedrører placering af ressortmæssig ansvar. Databasen foreslås i 1992 ressortmæssig placeret i Told- og Skattestyrelsen, da denne forvaltningsenhed har tættest kontakt med erhvervsvirksomheder og er den største bruger af CVR. Efter et forhandlingsforløb fra starten af 1994 til starten af 1995 ændres beslutningen vedrørende ressortmæssig placering, således at CVR ressortmæssigt henlægges til Danmarks Statistik under Økonomiministeriet.

Det fjerde tema vedrører økonomisk organisering. Som udgangspunkt er formuleret et ideal om, at CVR økonomisk skal "hvile i sig selv". Det vil sige, at udgifter i forbindelse med etablering og drift skal dækkes ind ved brugerbetaling. Det centrale vedrørende økonomitemaet i de analyserede dokumenter er, at det kobles sammen med temaerne om teknisk udformning, informationsansvar og ressortmæssig ansvar.

I figur 7.2 er temaerne sat i relation til kritiske hændelser.

Organiserings-temaer Kritiske hændelser	Teknisk udformning	Informationsansvar	Ressortmæssig ansvar	Økonomisk organisering
1. Principbeslutning. April 1992.	Model 2.	Told- og Skattestyrelsen får ansvar for alle informationer	Told- og Skattestyrelsen får ressortmæssig ansvar	Ikke tematiseret
2. Udkast til rapport om CVR. Januar 1994	Model 3.	Informationsansvar deles.	Told- og Skattestyrelsen får ressortmæssig ansvar	Ikke tematiseret
3. Notat sendt til økonomiministeren Februar 1994	Model 4.	Ansvar for information knyttes til to datafællesskaber.	Told- og Skattestyrelsen og Erhverv- og Selskabsstyrelsen får ansvar for juridiske enheder. Danmarks Statistik og Arbejdsministeriet får ansvar for produktionsenheder	Bibeholdelse af eksisterende ordning.
4. Rapport om CVR. Juni 1994	Model 3.	Informationsansvar deles.	Told- og Skattestyrelsen får ressortmæssig ansvar.	Ikke tematiseret
5. Alternativ løsning I. November 1994	Model 5.	Informationsansvar deles.	Danmarks Statistik får ressortmæssig ansvar	Udover brugerbetaling finansieres opbygning via konto på finansloven
6. Alternativ løsning II. December 1994	Model 0.	Der indføres ikke entydigt CVR-nr.	Med model er der ikke noget ressortproblem. Der vendes tilbage til status quo.	Betaling fra Danmarks Statistik til øvrige forvaltninger gennem royalties mv. betinget af datakvalitet.
7. Løsning med finansiering via konto på finansloven. December 1994	Model 5.	Informationsansvar deles.	Danmarks Statistik får ressortmæssig ansvar	Udover brugerbetaling finansieres opbygning via konto på finansloven
8. Løsning forelægges Skatteministeriet. Februar 1995	Model 5.	Informationsansvar deles.	Danmarks Statistik får ressortmæssig ansvar	Udover brugerbetaling finansieres opbygning via konto på finansloven
9. Løsning forelægges Finansministeriet. Juni 1995.	Model 5.	Informationsansvar deles.	Danmarks Statistik får ressortmæssig ansvar	Der aftales en løsning med Finansministeriet, hvor etablering finansieres via finansloven

Figur 7. **Fejl! Ukendt argument for parameter.** Oversigt over temaer fordelt på kritiske hændelser.

Som udgangspunkt er der i principbeslutningen i 1992 (kritiske hændelse 1) fastlagt teknisk udformning, informationsansvar, ressortmæssig ansvar og økonomiske organisering. Disse er formuleret i forlængelse af idealet om integrerede informationssystemer. Således fremgår eksplicit, at noget af informationen skal opbevares hos Told- og Skattestyrelsen. Der indgår på dette tidspunkt således ikke en opsplitning af ansvar for information i CVR.

Der er her tale om en koalitionsdannelse, idet Skatteministeriet og Finansministeriet er gået sammen om en definere hvorledes CVR skal etableres. Det er defineret, hvorledes den tekniske organisering, informations- og ressortansvaret og den økonomiske organisering af CVR skal være. Dette fremgår af notat fra januar 1995:

“Det blev (...) ved drøftelsernes begyndelse tilkendegivet, at der var truffet en principbeslutning på regeringsplan og at denne ikke var til diskussion. Danmarks Statistik havde derfor ingen mulighed for afgørende at påvirke notatets tendens og indhold.”²⁵⁷

Af citatet fremgår, at definitionen ligger fast, og at Danmarks Statistik ikke har haft mulighed for at ændre denne.

Med udkast til rapport om CVR i januar 1994²⁵⁸ (kritiske hændelse 2) er der ingen ændringer med hensyn til teknisk udformning, ressortmæssig ansvar og økonomisk organisering i forhold til principbeslutningen foretaget i 1992. Med hensyn til organisering af informationsansvar kan konstateres en ændring:

“Told- & Skattestyrelsen er registeransvarlig myndighed, og har hovedansvaret for CVR’s opbygning og for vedligeholdelse af data. Det forudsættes dog, at visse myndigheder efter nærmere aftale med Told- & Skattestyrelsen får adgang eller endda eneret til registrering og vedligeholdelse af bestemte oplysninger. Det drejer sig primært om Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Danmarks Statistik.”²⁵⁹

Det centrale er en ændret fortolkning af informationsansvar. Der er defineret en løsning, hvor det er muligt for udvalgte forvaltningsenheder at have særskilt ansvar for information i CVR. Der er således defineret en løsning, hvor en myndighed kan have særskilt ret til at indsamle og vedligeholde information om virksomheder.

I et internt notat til økonomiminister i februar 1994 (kritiske hændelse 3) fremlægges en ny fortolkning af CVR som illustreret i model 4. Med begrebet datafællesskaber defineres løsningen på CVR-problemet ved, at forvaltningsenheder der er fælles om information etablerer disse fællesskaber. Således forsøger Danmarks Statistik med dette notat at overbevise Økonomiministeriet om, at etablering af CVR bør fortolkes som to datafællesskaber. At der bør anvendes en alternativ løsning begrundes i en lang række problemer, der vil opstå, hvis model 3 anvendes. Således nævnes et generelt problem med hensyn til Danmarks Statistiks lovforpligtede opgaver, hvis registret flyttes til Told- og Skattestyrelsen. Ved en sådan flytning vil der kunne opstå problemer med diskretionsforpligtelsen i Danmarks Statistik. Videre påpeges, at en nedlæggelse af erhvervsregistret vil være en trussel for indtægter til Danmarks Statistik og dermed for Økonomiministeriet som helhed.

Med Rapport om CVR fra juni 1994 (kritiske hændelse 4), der sendes til alle involverede parter, kan iagttages en begyndende institutionalisering af første orden, hvor aktører forpligtiger sig på rapporten forstået som et forhandlingsresultat. Med rapporten er idealet om integrerede informationssystemer i forvaltningen blevet del af diskursen i forvaltningen, og efterfølgende er diskursens normative aspekter blevet institutionaliseret jf. modellen opstillet i kapitel 6. I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten fastlægges roller diskursivt, og med den endelige rapport kan iagttages en begyndende forpligtigelse på denne rollefordeling. Med denne proces

²⁵⁷ “Danmarks Statistik som ansvarlig for den grundlæggende erhvervsregistrering”, 18. januar, 1995, s. 3.

²⁵⁸ “Udkast til rapport om overordnede krav til Et Centralt Virksomhedsregister”, 31. januar 1994, Told- og Skattestyrelsen.

²⁵⁹ “Udkast til rapport om overordnede krav til Et Centralt Virksomhedsregister”, 31. januar 1994, Told- og Skattestyrelsen, s. 8.

er der herved defineret en teknisk, informationsansvarsmæssig, ressortmæssig og økonomisk organisering af CVR.

Med alternativ løsning I i november 1994 (kritiske hændelse 5) formuleres en række problemer med løsningen i beskrevet i rapport fra juni 1994. Der formuleres på denne baggrund en alternativ løsning I. Den tekniske udformning fremgår af model 5. Der argumenteres detaljeret i alle dimensioner for, hvorledes en alternativ løsning vil kunne komme de formulerede problemer til livs. Overordnet argumenteres for, at "datastrømme vendes" fra Told- og Skattestyrelsen til Danmarks Statistik. Der defineres videre en økonomisk løsning. Der foreslås oprettet en hovedkonto på finansloven for 1995 på 30. mio.kr. i henholdsvis 1995 og 1996. Sammenfattende er der i dette udkast lagt op til en ressortmæssig ændring, således at CVR-registret nu placeres i Danmarks Statistik. Det vurderes, at opbygning af et større system i Told- og Skattestyrelsen ikke kan holdes inden for den lovede tidsplan. Med hensyn til økonomisk organisering understreges, at en placering af CVR i Danmarks Statistik vil give fleste fordele. Økonomiministeriet har været i stand til fastsætte den kollektive meningsdannelse ved at formulere problemer og derved alternative løsninger til etablering af CVR i bestemte kategorier.

Med notat af 1. december 1994 kan konstateres en strategi for, hvorledes der skal etableres en koalition mellem Økonomiministeriet og Skatteministeriet. Det fremgår af case-materialet, at Finansministeriet vil kunne forventes at tilslutte sig en ressortændring, hvis Økonomi- og Skatteministeriet tilslutter sig. Forudsætningen er dog, at registret vil kunne etableres hurtigere og mere effektivt ved en sådan ændring.

Med hensyn til økonomiske organisering fastholdes i Økonomiministeriets notat af 7. december 1994, at finansiering skal foregå via finansloven. I internt notat af 8. december 1994 følger Danmarks Statistik reaktion på dette krav. Med dette notat skrider grundlaget for en alternativ løsning dateret den 16. november 1994.

Uenigheden om den økonomiske organisering medfører, at Danmarks Statistik fremlægger alternativ løsning II i december 1994 (kritiske hændelse 6). Ifølge denne definition ændres såvel teknisk-, økonomisk-, ressortmæssig- og informationsansvarsmæssig organisering. Den tekniske organisering er beskrevet i model 0. Der tale om en tilbagevenden til den oprindelige orden. Det er nu op til de dataleverende forvaltninger at forbedre data, og ideen om et entydigt CVR-nr opgives. Med hensyn til økonomisk organisering er nyskabelsen, at fordeling af indtægter fra erhvervsregisterservice i Danmarks Statistik kun deles med andre forvaltninger, hvis de er i stand til at levere data med den krævede kvalitet til Danmarks Statistik. Det centrale i denne fortolkning er, at der ikke etableres et egentligt integreret informationssystem.

Der er her defineret en løsning, hvor der fastlægges, hvilke roller de deltagende institutioner skal have. I notat af 12. december 1994 løses problemet imidlertid, idet der her formuleres en lånefinansieringsordning, således at finansieringen ikke sker ved, at involverede forvaltningers betaler til CVR. Der er blevet defineret en løsning, således af finansiering sker via finansloven (kritisk hændelse 7).

Der kan konstateres en institutionalisering af 1. orden internt i Danmarks Statistik. Med fastlæggelsen af økonomisk, teknisk, ressortmæssig og informationsansvarsmæssig organisering foreligger en række forventninger til Danmarks Statistik og Økonomiministeriet på løsning af 16. november 1994 med anvendelse af en lånefinansieringsordning. I notat af 18. januar 1995 redegøres for historien bag situationen, som den foreligger i dag. Der anvendes en række argumenter, der viser at beslutningen i 1992 var været problematisk. De efterfølgende

notater er alle udtryk for forhandlinger hen imod udformningen af et fælles notat, der senere fremlægges overfor Finansministeriet.

Set i et koalitionsperspektiv kan konstateres, at Økonomiministeriet og Skatteministeriet går sammen om en fælles opfattelse af en teknisk, økonomisk, informationsansvarsmæssig- og ressortmæssig organisering af CVR. Med denne koalitionsdannelse er CVR-løsningen institutionaliseret af 1. orden i henholdsvis Skatte- og Økonomiministeriet i februar 1995 (kritiske hændelse 8).

Tilbage står nu de økonomiske aspekter vedrørende CVR-registret. Af notat af 30. marts 1995 fremgår, at CVR skal oprettes og drives i overensstemmelse med principper fastlagt i CVR-udvalgets rapport fra juni 1994. Efterfølgende redegøres for, at udgifter i forbindelse med oprettelsen af CVR, der ikke kan dækkes ind af brugerbetaling, skal finansieres via finansloven. I den forbindelse understreges det, at den løbende drift skal hvile i sig selv baseret på brugerbetaling. Med hensyn til oprettelsesomkostninger redegøres der detaljeret for disse i papiret. Der er her tale om 8 mio.kr., som er omkostninger til oprettelse, der kræves via finansloven.

Med inddragelse af Finansministeriet institutionaliseres løsningen af første orden på tværs af ministeriegrænser (kritiske hændelse 9). Med forberedelsen i henholdsvis Økonomiministeriet og Skatteministeriet formuleres ikke væsentlige nye argumenter. Det primære er her det økonomiske argument, hvor det fremhæves, at den forslåede løsning er billigere end løsningen forslået i 1992.

Aktører i Økonomiministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet forpligtiger sig i juni 1995 alle på en teknisk, informationsansvarsmæssig, ressortmæssig og teknisk organisering. Senere med vedtagelse af lov om CVR institutionaliseres denne løsning af anden orden. Der bliver etableret en formel organisering.

Sammenfatning af procesanalysen

Der er i procesanalysen blevet redegjort for et konkret forløb fra formuleringen af et ideal om integrerede informationssystemer til endelige institutionalisering af dette ideal. Det blev konstateret, at idealet om det integrerede informationssystem medførte tematisering af en lang række andre forhold i forvaltningen udover det informationstekniske. Der blev videre konstateret, at beslutningsprocesser har karakter af forhandlinger, formulering af problemer ved foreslåede løsninger, udformning af alternative løsningsforslag mv. Der kunne iagttages fire gennemgående temaer i case-materialet: teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og teknisk udformning. Med anvendelse af SCOT-metoden kunne konstateres en række forskellige fortolkninger af CVR som integreret informationssystem. Der blev konstateret fem konkurrerende modeller, der systematisk viser de fortolkninger og den definitionsagt, som aktørerne forhandler om og med. Videre blev konstateret et komplekst sammenspil mellem tekniske, informationsmæssige, ressortmæssige og økonomiske aspekter som elementer i forhandlingsforløbet. Forløbet illustrerer således de teoretiske pointer, der blev diskuteret under procesgangen i kapitel 6.

7.2 STRUKTURANALYSEN.

I dette afsnit vil casen blive analyseret i et strukturperspektiv. I analysen vil overordnet blive anvendt begreberne fortolkningsrammer, legitimering og resourceorganisering. Som elementer i resourceorganiseringen indgår de fire temaer teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og teknisk organisering.

Analysen er i det følgende opbygget således, at der først præsenteres en fortolkningsramme ved en given kritisk hændelse. Dernæst præsenteres, hvorledes denne fortolkningsramme legitimeres. Endelig analyseres, hvorledes ressourceorganiseringen anvendes som indflydelsesressourcer, hvorved strukturer i forvaltningen produceres og reproduceres.

Ved principbeslutning i 1992 (kritiske hændelse 1) får Told- og Skattestyrelsen ressortmæssig og informationsmæssig ansvar for CVR. Den tekniske organisering løses ved model 2 beskrevet ovenfor. Med hensyn til den økonomiske organisering løses dette problem ved anvendelse af brugerbetaling som finansieringsform.

Denne fortolkningsramme legitimeres ved, at Told- og Skattestyrelsen har den største kontakt til erhvervsvirksomheder. Den teknisk set mest effektive løsning vil være en placering af CVR i Told- og Skattestyrelsen. Videre er den økonomiske organisering i overensstemmelse med krav formuleret i *Effektiv EDB i Staten*. CVR skal finansieres via brugerbetaling. Modellen er med andre ord i overensstemmelse med den fortolkningsrammen, der er udstukket af Finansministeriet, som denne blev behandlet i afsnittet om den traditionelle opfattelse af idealet om det integrerede informationssystem i kapitel tre.

Det fremgår herved, at man med henvisning til tekniske udformning, informationsansvar, ressortansvar og økonomisk organisering anvender disse som indflydelsesressourcer i etableringen af en ønsket fortolkning, som herved legitimeres. Herved fremgår, at strukturelle forhold i forvaltningen produceres og reproduceres ved, at organisationen handler i kommunikation med andre aktører. Af procesanalysen fremgik, at indsigelser mod løsningen i principbeslutningen ikke blev taget til efterretning.

Med udkast til rapport om CVR i januar 1994 (kritiske hændelse 2) er fortolkningsrammen ændret, således at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Danmarks Statistik får ansvar for dele af informationen i CVR. De to ministeriers eksisterende ansvar for information bliver anvendt som middel til at forandre kursen af CVR-beslutningsforløbet. Der er således tale om en reproduktion af informationsansvarsorganiseringen. Således reproduceres Erhvervs- og Selskabsstyrelsens og Danmarks Statistiks ansvar for information ved, at dette indgår i fortolkningsrammen udtrykt i udkast rapport om overordnede krav fra januar 1994.

I februar 1994 afsendes notat fra Danmarks Statistik til økonomiministeren (kritiske hændelse 3). Herved gribes ind i CVR-forløbet. Der foreslås model fire med etablering af to datafællesskaber. Dette legitimeres med henvisning til, at Danmarks Statistik historisk har fået ansvar for erhvervsregistrering. Der henvises til henstilling fra administrationsråd i 1967 og lov fra 1975, hvor Danmarks Statistik blev tildelt dette ansvar for erhvervsregistreringen. I denne legitimering anvendes således informationsansvarsressourcen. Videre henvises til, at der kan opstå en række problemer med hensyn til Danmarks Statistiks diskretionsforpligtelse. Den ændrede løsning legitimeres primært med henvisning til effektiv anvendelse af erhvervsregisterinformation i Danmarks Statistik-regi. Rationalet i argumentet ligger tæt op af moderniseringsplanernes argumentation om en markedsstyring af de offentlige organisationer. Videre legitimeres løsning med, at indtægter fra erhvervsregisterservice ikke blot dækker de direkte omkostninger ved at yde denne service, men der er penge i overskud til modernisering af registre. Med hensyn til informationsansvarsorganisering påpeges, at Danmarks Statistik ved lov er pålagt at udføre erhvervsregistrering. Danmarks Statistik fremstår med disse argumenter som effektiv og rationel over for Økonomiministeriet, hvorved den foreslåede løsning legitimeres.

Med denne fortolkningsramme indgår eksisterende informationsansvarsorganisering, teknisk organisering, ressortansvarsorganisering i forhandlingerne. Med det fremsatte forslag (model 4)

reproduceres delvist eksisterende organisering af ressourcer ved, at ideen om et fuldt integreret register afløses af et mindre ambitiøst projekt. I stedet for ét datafællesskab etableres en løsning, hvor institutioner går sammen to og to om etablering af datafællesskaber. Denne fortolkning af CVR-problematikken blive imidlertid ikke forfulgt videre. Med rapporten i juni 1994 ligger model to delvist fast (kritiske hændelse 4). Informationsansvar i Danmarks Statistik og i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen bliver delvist reproduceret ved, at Told- og Skattestyrelsen ikke tildeles ansvar for alle informationer i CVR. Som beskrevet i procesanalysen formuleres imidlertid internt i Økonomiministeriet en alternativ løsning, der fremlægges for Skatte- og Finansministeriet i foråret 1995.

Med alternativ løsning I fremsat i november 1994 (kritiske hændelse 5) etableres en alternativ fortolkningsramme. Det centrale er, at der fra Told- og Skattestyrelsen er fremført et krav om, at salg af erhvervsregisterservice skal overgå fra Danmarks Statistik til Told- og Skattestyrelsen. Den økonomiske organisering som ressource indgår nu med en mere konkret fastlæggelse end tidligere. Blandt andet på denne baggrund formuleres det alternative forslag fra Danmarks Statistik. Som det fremgik tidligere er der i denne fortolkningsramme formuleret en teknisk udformning, hvor Danmarks Statistik får ressortmæssig og informationsmæssig ansvar. Med hensyn til økonomisk organisering skal dette ifølge denne fortolkning ske ved, at der oprettes en post på finansloven til etablering af CVR.

Det kan konstateres, at eksisterende informationsansvarsorganisering, teknisk organisering og ressortansvarsorganisering bliver anvendt i forhandlinger. Legitimeringen af forslaget bygger på, at CVR med den foreslåede løsning kan laves billigere og hurtigere med færre problemer. Dette begrundes i, at CVR bør baseres direkte på eksisterende registre. Det vil med andre ord sige, at der teknisk foretages en videreudbygning af det eksisterende centrale erhvervsregister i Danmarks Statistik. Videre legitimeres løsningen med, at Told- og Skattestyrelsen forventes at kunne etablere CVR med anvendelse af brugerbetaling, som forudsat i principbeslutningen i 1992.

Der formuleres i starten af december i Økonomiministeriets departement et krav om, at finansiering ikke kan ske via finansloven men i stedet via betaling fra involverede ministerier. På denne baggrund formuleres en alternativ fortolkningsramme. Der vendes tilbage til model 0 som beskrevet tidligere. Teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og teknisk organisering svarer til den eksisterende organisering på daværende tidspunkt. Med hensyn til økonomisk organisering leveres en ny fortolkning, hvor betaling for leverancer til CVR løses ved, at der ydes royalties og indgås rabatordninger (kritiske hændelse 6).

Med fremsættelsen af dette forslag indgår eksisterende informationsansvarsorganisering, teknisk organisering, ressortansvarsorganisering som indflydelsesressourcer i forhandlingerne. Med hensyn til økonomiske organisering fortolkes dette som et problem, der ikke skal løses ved brugerbetaling men i stedet ved royalties.

Som det blev vist i procesanalysen tages fortolkningsrammen til efterretning i Økonomiministeriet. I notat af 12. december 1994 fremgår, at den økonomiske organisering kan ske ved en finansiering via finansloven. I dannelsen af denne fortolkningsramme indgår viden om interne forhold i forvaltningen. Denne fortolkningsramme er primært etableret i Økonomiministeriets departement. Resultatet er en tilbagevenden til situationen fra november 1995 med en økonomiske organisering etableret via finansloven (kritiske hændelse 7).

Der er med denne løsning etableret en fortolkningsramme internt i Økonomiministeriet i december 1994. Efterfølgende fremlægges denne over for Skatteministeriet i februar 1995 og Finansministeriet i juni 1995 (kritiske hændelse 8 og 9). I legitimeringen af løsningen overfor

skatte- og økonomiministeren henvises primært til lovgivning, eller med andre ord til en historisk sanktionering af Danmarks Statistik rolle som ansvarlig for erhvervsregistreringen. Indirekte fremgår, at loven om CVR er udtryk for, at der ikke er taget hensyn til lov om erhvervsregistrering fra 1975. I legitimeringen henvises videre til, at den tekniske organisering foreslået af Finansministeriet og Skatteministeriet i 1992 (model 2) ikke er væsentlig forskellig fra løsningen foreslået af Danmarks Statistik:

"Da de forskellige involverede myndigheder (Told- & Skattestyrelsen, Danmarks Statistik og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen) nødvendigvis må have hver sit registersystem kan der ret beset ikke blive tale om en sammenlægning, men om ændringer i datastrømme" ²⁶⁰

Det understreges, at der kun er tale om en ændring af datastrømme. Med denne fortolkning legitimeres den tekniske løsning som foreslået af Danmarks Statistik. Over for Skatte- og Økonomiministeriet indgår således primært informationsansvar i legitimeringen af fortolkningen af CVR som model 5.

Resultatet af denne fremlæggelse af løsning over for Finansministeriet i juni 1995 medfører en fastlæggelse af fortolkningsrammen, der blev formuleret i november 1994.

Sammenfatning af strukturanalysen

I strukturanalysen blev begreberne fortolkningsramme, legitimering og ressourceorganisering anvendt. I en typologisering af ressourcer blev anvendt informationsansvar, ressortansvar, teknisk udformning og økonomisk udformning. Med begrebet fortolkningsramme blev det vist, hvorledes ressourceorganiseringen indgik i forhandlinger. Med begrebet legitimering blev vist, hvorledes bestemte fortolkningsrammer fremstod som ikke-rationelle eller ikke-effektive, medens andre fortolkningsrammer blev legitimeret som mere rationelle og effektive. Videre kunne konstateres, at eksisterende informationsansvar blev anvendt som indflydelsesressource. Det kunne konstateres, at ressourcer blev anvendt til at ændre kursen på beslutningsprocessen. Betragtes de fire ressourcer kan konstateres, at der altovervejende er tale om en reproduktion af den eksisterende ressourceorganisering. Det blev vist, hvorledes informationsansvar, ressortansvar, teknisk og økonomisk organisering kunne betragtes som strukturelle egenskaber, der rekursivt indgik i forhandlingerne.

²⁶⁰ Ibid. s. 4.

8. Konklusion og afsluttende betragtninger

Formålet med specialet har været at påvise, at indførelse af CVR er en kompleks proces, der involverer forhandling af teknologisk udformning, informationsansvar, ressortmæssig placering og økonomisk organisering. Jeg mener endvidere at have vist, at etableringen af CVR ikke lader sig forstå, hvis den teoretiske anskuelse begrænses til traditionelle teorier om teknologi, information og forvaltning. Jeg vurderer det udvidede institutionelle perspektiv som frugtbart ikke kun som en dækkende forståelse af CVR-beslutningsforløbet, men som et bidrag til en bedre teoretisk forståelse af processer i forvaltningen. Dette gælder især problematikken vedrørende udformning af teknologi og etablering af informationsansvar. Det blev muligt at se, hvorledes teknologi og fordeling af ansvar for information ikke er neutrale fænomener. Det blev videre vist, hvorledes disse formes i politiske processer i forvaltningen.

8.1 KONKLUSIONER I KAPITLERNE

Kapitel to blev indledt med en generel introduktion til problemet vedrørende deling af information i forvaltningen. Dette blev illustreret med to konkrete hændelsesforløb. Videre blev inddraget en analyse af teknologipolitikken fra 1970-1987 foretaget af Peter Munk Christiansen. Dette viste, at deling og kontrol med information og dermed eventuelle økonomiske og politiske gevinster formes gennem forvaltningspolitiske processer. I første del af CVR-caseanalysen blev der opstillet fem forskellige løsningsmodeller for CVR som integreret informationssystem. Med anvendelse af kontekstdiagram og kritiske hændelser blev aktører og hændelsesforløb for CVR præsenteret.

I metodeafsnittet blev der argumenteret for anvendelse af en metodologisk situationisme, og vigtigheden af ikke-reduktioniske teorier og Giddens' begreb om den dobbelte hermeneutik blev understreget. Efterfølgende blev præsenteret en analysemodel for specialet bestående af en procesanalyse og strukturanalyse. Med disse to perspektiver blev det muligt for det første at forstå CVR-forløbet med udgangspunkt i aktørers egne argumenter og handlinger. For det andet kunne produktion og reproduktion af strukturelle egenskaber forstås med udgangspunkt i kommunikationen.

I kapitel tre blev argumenteret for, at traditionelle teorier om informationssystemer og forvaltning udelukkende fokuserer på tekniske aspekter. Det blev videre konstateret, at integrerede informationssystemer i forvaltningen som policyfænomen teoretisk byggede Management-information-system litteraturen. Det blev påpeget, at både den traditionelle forvaltningsopfattelse og teorien om informationssystemer byggede på en simpel systemmodel. Dette grundlag blev vurderet som uholdbart i forståelsen af indførelse af informationssystemer. En sådan teoretisk ramme kunne ikke indfange det komplekse sammenspil mellem tekniske, økonomiske og informationsansvars- og ressortansvarsmæssige forhold, som blev konstateres i CVR-beslutningsforløbet.

I kapitel fire blev introduceret den traditionelle sondring mellem en "voluntaristisk" og "deterministisk" begrebsramme. Der blev herefter argumenteret for anvendelsen af en socialkonstruktivistisk position, idet denne kunne begribe teknologien som kontekstuelle fænomener ved at rette fokus mod interaktionen mellem "det sociale" og "det tekniske". Videre blev der argumenteret for inddragelse af teknologi forstået som en politisk artefakt. Med artefaktbegrebet blev det muligt at forstå den tekniske udformning af CVR som resultatet af forhandlinger. Herefter blev begreberne viden, information og data analyseret.

Information blev defineret kontekstuel i modsætning til fysiske data. Med hensyn til viden blev inddraget Daniel Bells opfattelse af informationssamfundet. Problemet med Bells opfattelse var et ensidigt fokus på viden som forklaringsfaktor. Som alternativ blev Berger & Luckmanns opfattelse af viden introduceret. I denne ramme blev det muligt at betragte viden i relation til institutionaliseringsprocesser med fokus på meningsdannelse. Denne position blev suppleret med Boisot, der påpegede, at viden og dermed informationsudbredelse er betinget af magtpositioner. Dermed blev understreget, at information kunne anvendes som en indflydelsesressource. Med Boisots perspektiv på udbredelse af viden som betinget af magtpositioner blev det muligt at forstå ansvar for information i CVR som noget, der kunne forhandles men også anvendes som indflydelsesressource.

I kapitel fem blev problemstillingen vedrørende integrerede informationssystemer analyseret med udgangspunkt i institutionelle teorier om forvaltningen. Den sociologiske nyinstitutionalisme leverede et centralt bidrag til forståelsen af processer i forvaltningen som meningskonstruktion. Videre med hensyn til magt- og indflydelsesproblematikken blev konstateret, at kun den historiske institutionalisme tematiserede magt- og indflydelsesproblematikken. Alle positioner leverede et bidrag til en bedre forståelse af CVR som en kompleks proces, både hvad angik meningsdannelse og magtproblematikken. Problemet var imidlertid et statisk institutionsbegreb forstået som spilleregler, handlingsregler eller som institutionelle positioner. Derved var de tre positioner ikke i stand til at forstå, hvorledes institutioner dannes. Dog må der her ses bort fra den økonomiske nyinstitutionalisme, der opererede med en simpel forståelse af institutionsbegrebet.

I kapitel seks blev præsenteret en udvidet institutionel analyse. Der blev i dette kapitel sondret mellem en processtilgang og en strukturstilgang.

I processtilgangen blev der fokuseret på kommunikation som kollektiv meningsdannelse defineret med begrebet diskurs. Videre blev argumenteret for en forståelse af processer i forvaltningen som institutionalisering af diskurs. Med begrebet definitionsagt blev fokuseret på, hvorledes et felt forstået som et interaktionsnetværk konstitueres eller dannes. Definitionsagt blev defineret med to dimensioner. Den første dimension vedrørte fastlæggelse af problem, løsning og udviklingsperspektiver i sproglige kategorier. Den anden dimension vedrørte kontrollen med adgangen til at formulere problem og løsning mv. I belysningen af den anden dimension blev introduceret begrebet koalition. Med dette som baggrund formuleredes institutionaliseringsprocesser som sanktionering af forhandlede elementer i diskursen enten som forpligtelse på diskursens normative aspekter (institutionalisering af første orden) eller som retslig forpligtelse fastlagt ved lovgivning (institutionalisering af anden orden). Med dette teoretiske perspektiv blev det muligt at se den endelige udformning af CVR som et resultat af en kamp om forskellige fortolkninger og/eller definitioner af problemer og løsninger i relation til CVR. Med institutionalisering af første orden forpligtede aktører sig på diskursens normative aspekter. Ved institutionalisering af anden orden forpligtedes aktører retsligt ved, at den forhandlede løsning udmøntedes i lov om CVR.

I strukturstilgangen blev introduceret Anthony Giddens' strukturationsteori. Formålet med anvendelsen af denne teori var at begribe strukturelle egenskaber som producerede og reproducerede i kommunikationen. Der blev opstillet en model, hvor ressourceorganisering, fortolkningsrammer og legitimering optrådte som overordnede strukturelle egenskaber ved forvaltningen som socialt system. Struktur defineredes som regler og ressourcer produceret og reproduceret i kommunikationen i forvaltningen. Ved ressourcer blev forstået teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og økonomisk organisering. Regler defineredes som produktion og legitimering af bestemte fortolkningsrammer. I modsætning

til det diskursfunderede magtbegreb blev magt i strukturtilgangen forstået som en aktørs anvendelse af ressourcer som midler til at ændre kursen af et beslutningsforløb. Med dette magtbegreb blev det muligt at forstå, hvorledes teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og økonomisk organisering i CVR-beslutningsforløbet blev anvendt som indflydelsesressourcer i fortolkningen og legitimeringen af ønskede modeller for etablering af CVR, hvorved disse blev anvendt som midler til at ændre beslutningsforløbet.

I kapitel syv fulgte anden del af CVR-case analysen med en proces- og strukturanalyse.

I procesanalysen blevet redegjort for et konkret forløb fra formuleringen af et ideal om integrerede informationssystemer til endelig institutionalisering af dette ideal. Det blev konstateret, at idealet om det integrerede informationssystem medførte tematisering af en lang række andre forhold i forvaltningen udover det informationstekniske. Med anvendelse af SCOT-metoden kunne konstateres fem forskellig fortolkninger af CVR som integreret informationssystem. Der blev videre konstateret, at beslutningsprocesserne havde karakter af forhandlinger, formulering af problemer ved foreslåede løsninger, udformning af alternative løsningsforslag mv. Der kunne iagttages fire gennemgående temaer i case-materialet: teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og økonomisk organisering, og der blev konstateret et komplekst sammenspil mellem disse temaer. Det blev vist, hvorledes aktører dannede koalitioner om en bestemt fortolkning af CVR, og hvorledes disse fortolkninger efterfølgende blev insitutionaliseret af første orden ved, at involverede aktører forpligtede sig på formulerede løsninger.

I strukturanalysen blev anvendt begreberne fortolkningsramme, resourceorganisering og legitimering som overordnede strukturelle elementer. Temaerne teknisk udformning, informationsansvar, ressortansvar og økonomisk organisering blev i strukturanalysen betragtet som indflydelsesressourcer. Vægten blev lagt på, hvorledes disse ressourcer som rekursivt producerede og reproducerede elementer blev anvendt i konstitueringen af CVR-løsningen. Med begrebet fortolkningsramme blev det vist, hvorledes ressourcer blev anvendt i skiftende fortolkninger af CVR. Med begrebet legitimering blev vist, hvorledes aktører over for omgivelser fremstod som effektive og rationelle.

8.2 OVERSIGT OVER CENTRALE BEGREBER ANALYSERET I SPECIALET

I figur 8.1 er der foretaget en sammenligning af et traditionelt perspektiv på forvaltning og integrerede informationssystemer og det opstillede udvidede institutionelle perspektiv i specialet. Perspektiverne sammenlignes ved en række vigtige dimensioner, der har været drøftet i specialet.

	Forvaltning og informationssystemer i et traditionelt perspektiv	Forvaltning og informationssystemer i et udvidet institutionelt perspektiv
<u>Perspektiv på forvaltningens rolle i det politisk-administrative system.</u>	Politik og forvaltning er adskilte.	Aktiviteter i forvaltningen er en forlængelse af politikken. Der er ikke en klar adskillelse. Implementering som omsætning af politisk opstillede idealer i diskurs og institutionalisering af forhandlede løsninger (Ove K. Pedersen, Åkerstrøm, Meyer & Rowan, Foucault, Jepperson, Dimaggio og Powell)

<u>Teknologi</u>	Teknologi som neutral hjælpemiddel	Teknologi som politisk artefakt der tilskrives mening og som kan forhandles og anvendes som indflydelsesressource (Pinch, Bijker, Winner)
<u>Information</u>	Er fysiske data	Er udsnit af viden på et område, der er materialiseret i informationssystemer. Informationsansvaret er centralt og kan forhandles og anvendes som indflydelsesressource (Berger og Luckmann, Boisot)
<u>Struktur</u>	Er noget en organisation "har"	Er hvad en organisation "gør". Gennem kommunikation produceres og reproducere strukturer. Information og teknologi anvendes som indflydelsesressource ved henvisning til disse i kommunikationen (Giddens, Lundqvist, Bourdieu, Rossenau, Meyer & Rowan)
<u>Kommunikation</u>	"Overførsel af ord"	Kommunikation som kollektiv meningsdannelse, diskurs (Foucault, Åkerstrøm)
<u>Magt</u>	Magt som "evne"	Procestilgang: Definitionsmagt a) formulering af problemer, løsninger og udviklingsperspektiver. b) koalitionsdannelse om bestemte opfattelser af problemer, løsninger mv. Strukturtilgang: Magt forstået som anvendelse af ressourcer til at ændre kurs på et beslutningsforløb
<u>Ressourcer</u>	Magtpositioner og materielle ressourcer	Ressourcer: teknisk organisering, informationsansvar, ressortansvar og økonomiske organisering der produceres og reproducere i kommunikation, og som kan anvendes som indflydelsesressource (Giddens, Bourdieu)

Figur 8. Fejl! Ukendt argument for parameter.

Konklusion på teser

Den overordnede tese er, at indførelse af integrerede informationssystemer ikke kan betragtes som teknisk-neutrale problemer. I stedet medfører det komplekse samspil mellem teknisk udformning, økonomisk organisering, ressortmæssig ansvar og ansvar for information for det første, at indførelsen skal betragtes som et forhandlingsspørgsmål, og for andet at disse fire aspekter alle anvendes som indflydelsesressourcer i forhandlinger jævnfør det overordnede perspektiv på forvaltningen præsenteret i indledningen.

Tese: Defineres teknologi som artefakter, hvor teknologien i en konkret kontekst tillægges mening og kan forhandles, og information opbevaret i et informationssystem som et udsnit af viden på et område som en given person eller organisation har ansvar for, vil teknologi og ansvar for information udgøre centrale aspekter, der både er til forhandling og som kan anvendes som indflydelsesressourcer.

Med teknologi forstået som artefakter og information som udsnit af viden på et område, blev det påvist at disse ikke er neutrale størrelser, men kan bringes til forhandling og bruges som indflydelsesressourcer.

Det blev teoretisk og empirisk påvist, at processer i forvaltningen kan betragtes som forhandlingsprocesser. Videre blev påvist, teoretisk og empirisk, at de fire ressourcer indgår i forhandlinger hvorved en den samlede organisering af ressourcer produceres og reproduceres.

Empirisk blev denne forståelse anvendt i relation til en konkret case. Med anvendelse af begrebet kontekstdiagram, kritiske hændelser blev det muligt på overordnet niveau, at reducer kompleksiteten i en konkret hændelsesforløb. Videre med baggrund i en operationalisering viste jeg i procesperspektivet med anvendelse af SCOT-modellen kombineret med begrebet det diskursfunderede begreb definitionsagt, hvorledes CVR formes som i forhandlinger om CVR. I strukturanalysen blev det vist, hvorledes at begreberne fortolkningsramme, ressourceorganisering, og legitimering var i stand til at reducere kompleksiteten, som denne fremstod ved starten af analysen.

8.3 AFSLUTTENDE BETRAGTNINGER.

Er konklusionen af ovenstående nu, at styring i traditionel forstand ikke er mulig? I en polemik med forvaltningsforskningen har Lennart Lundqvist påpeget, at forskningen anbefaler løsninger, som modsiger deres egne beskrivelser af virkeligheden²⁶¹. På den ene side tager **analyser af processer** i forvaltningen kraftigt afstand fra rationelle modeller som præsenteret i den traditionelle opfattelse af forvaltningen men også i økonomiske nyinstitutionalisme og i stedet anbefaler mere anarkiske modeller som skaldespands-og "muddling through"-modellen. På den anden side i **formuleringen af anbefalinger** vendes tilbage til de rationelle teorier, der ikke kunne bruges i analysen af processerne.

I en forsigtig konklusion kan man på baggrund af anlæggelsen af et dynamisk konfliktperspektiv sige, at forvaltningsforskningen i denne sammenhæng ikke har haft som ambition at levere modeller, der kan forudsige, hvorledes integrerede informationssystemer fremtidigt vil formes. I håndteringen af disse konflikter, som jeg især ser vil optræde i relation til integrerede informationssystemer, er det centralt, at generaliseringen af den institutionelle tilgang kan levere en både systematiske forklaringer på processer i forvaltningen men også kan levere et begrebsapparat, hvormed forvaltningen bedre kan sættes i stand til at reflektere over problemer, der opstår i relation til indførelse af sådanne systemer.

Anvendes teorien, (og det gør den mere eller mindre bevidst) betragtet som kollektiv meningsdannelse er det centralt at overveje teoriens rolle jævnfør den dobbelte hermeneutik beskrevet i kapitel 2. Sigtet er således ikke som i traditionel positivistisk forstand at udpege en "virkende årsag" eller generelle lovmæssigheder, hvorefter teorien efterfølgende kan udtale sig om, hvilke "mekanismer", der vil gøre sig gældende ved indførelse af integrerede informationssystemer i andre sammenhænge. Indførelse af integrerede informationssystemer bestemmes ikke af lovmæssigheder i empirien, som positiverne forsøger at finde frem til, men i stedet af handlende aktører der løbende i deres fortolkning af, hvad et integreret informationssystem skal bestå af. Dette fremgik klart af procesanalysen, hvor det blev illustreret, at et integreret informationssystem kunne fortolkes på vidt forskellig vis. I denne fortolkning indgår både teorielementer og praktisk viden. Betragtes teori og praktisk viden er der ikke vandtætte skodder mellem disse. At teorien anvendes i praksis blev vist ved, at der som udgangspunkt i forhandlingerne blev anvendt et ideal om et integreret informationssystem. Dette ideal blev udsat for en række nye fortolkninger, hvor blandt andet eksisterende institutionelle rammer var centrale for denne fortolkning.

Litteratur

- Andersen, Kim V. & B. Cristensen & C. Friis, & J. Hoff & P. Melander (1994): *Technological practices: information and communication technology in the social world*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, København.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1995): *Grænse og magt*, in: Grus, nr. 45, Ålborg Universitetscenter, Ålborg.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1994): *Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse*, COS-rapport nr. 10/94, København.

²⁶¹ Lundqvist, 1987, s. 196.

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1995): *Selvskabt forvaltning - forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Bachrach Peter og Morten S. Baratz (1962): *Two faces of power*, American Political Science Review, Vol 56.
- Bachrach, Samuel B. & Edward J. Lawler (1980): *Power and politics in organizations*, Jossey Bass, San Fransisco.
- Bansler, Jørgen (1987): *Systemudvikling Teori og historie i skandinavisk perspektiv*, Studentlitteratur, Lund.
- Bell, Daniel (1987): *Informationssamfundet*, in: Informationssamfundet - avanceret magtteknik, Kurt Aagaard Nielsen, Wenche Lauritzen, Kaj Kammer Madsen (red.), Sociologisk Institut, København.
- Bell, Daniel (1973): *The coming of post-industrial society*, Basic Books, Inc., Publishers, New York.
- Berger, P & Luckman, T (1966): *Den samfundskabte virkelighed*, Lindhardt og Ringhof, København.
- Bijker, Wiebe, Huges, Thomas, Trevor (1987): *The social construction of technological systems. New directions in the sociology and history of technology*, MIT Press, Cambridge, Mass..
- Bijker, Wieber & Law, John (1992): *Shaping technology/Building society - studies in sociotechnical change*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bogason, Peter (1987): *Institutioner og politologer*, Statvetenskaplig tidsskrift, 1987, nr 4. (287-298), Lund.
- Bogason, Peter (1988): *Organisation og beslutning Offentlig administration i Danmark*, Systime, Herning.
- Bourdieu, Pierre & Jean Calude Passeron (1977): *Reproction in Education, Society and Culture*, Sage Publication, London.
- Campbell, John L. (1995): *Recent trends in institutional analysis*, in: COS Udbud (0.60) efterår 1995. Institutionelle forandringer i samfund og organisationer, COS, Handelshøjskolen, København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1994): *Institutionel teori og den offentlige sektors organisation*, in: Ibsen, Nielsen og Schon.(red) Folkestyre og forvaltning, Jurist og Økonomforbundet, København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Munk Christiansen (1992): *Offentlig forvaltning i Danmark. Forvaltning og omgivelser*, Systime, Herning.
- Cohen, Michael D, Hames G. March, and Johan P. Olsen (1972): *A garbadge can Model of Organisational Choice*, Administrative Quarterly, Vol. 17, nr. 1.
- Cristensen, Jørgen Grønnegård (1980): *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Cristensen, Søren & Poul Erik Daugaard Jensen (1986): *Kontrol i det stille. Om magt og deltagelse*, Samfundslitteratur, København.

- Cristiansen, Peter Munk (1988): *Teknologi mellem stat og marked. Dansk teknologipolitik 1970 - 1987*, Politica, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Dahl Robert A. (1961): *Who governs? Democracy and Power in an American city*, Yale University Press, New Haven Conn..
- Dahlbom, Bo og Lars Mathiassen (1993): *Computers in context - the philosophy and Practice of systems design*, NCC Blackwell, Oxford UK.
- Danziger N. James, William H. Dutton, Rob Kling & Kenneth L. Kreamer (1982): *Computers and Politics. High Technology in American Local Governments.*, Columbia University Presse, New York.
- Danziger, James (1987): *Hvordan edb påvirker politik og den offentlige sektor*, Politica, 19. årg. nr. 1, 1987, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Date, C.J. (1990): *An introduction to Database Systems vol. 1. Fifth edition.*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Daudi, Philippe (1986): *Power in organizations The discourse of power in managerial praxis.*, Basil Blackwell, Oxford, UK.
- Donk, Wim van de & Odette Meyer (1994): *Information, informatization, and political decision making.*, Paper, præsenteret på konference for permanent studiegruppe om informatisering af offentlig administration under EU, Bad Tatzmannsdorf, 20-23 september.
- Donk, Wim van de & Odette Meyer (1995): *Digitalizing Decision making in a Democracy: for Better og for Worse*, in: Orwell in Athens, ed. Donk, W & I. Snellen, & P. Tops, IOS Press, Amsterdam.
- Edwards, Chris & John Ward & Andy Bytheway (1991): *The essence of information systems*, Prentice Hall, London.
- Ellul, J. (1967): *The technological society*, Alfred A. Knopf, New York.
- Emme, Jeanette (1986): *Informationsteknologi - men hvordan? En rapport om praksis og metoder ved inførelsen af ny informationsteknologi i offentlige institutioner*, København.
- Enderud, Harald (1976): *Beslutninger i organisationer - i adfærdsteoretisk perspektiv*, Fremad, København.
- Finansministeriet (1989): *Effektiv edb i staten*, Finansministeriet, København.
- Finkelstein C. & J. Martin (1981): *Information Ingeneering*, Savant Institute, United Kingdom.
- Finkelstein, Clive (1992): *Information Ingeneering. Strategic system development.*, Addison-Wesley Publishing Company, Sydney.
- Fischer, Frank & John Forester (1993): *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham & London.
- Flensburg, Per (1987): *Systemutveckling med människan i centrum*, Studentlitteratur, Lund.
- Fogelin, Robert J. (1982): *Understanding arguments An introduction to informal logic*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, London.
- Forskningsministeriet (1994): *Info-2000*, Schultz Information, København.

- Forskningsministeriet (1994): *Fra vision til handling*, Schultz Information, København.
- Forskningsministeriet (1995): *Fra vision til handling*, Finansministeriet, København.
- Foucault, Michel (1977): *Overvågning og Straf*, Rhodos, København.
- Foucault, Michel (1978): *Sexualitetens historie, viljen til viden*, Rhodos, København.
- Giddens, Anthony (1976): *New rules of Sociological Method*, Hutchinson, London.
- Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge.
- Gordon, Colin (1987): *The soul of the citizen*, in: "Max Weber, Rationality and Modernity" Sam Whimster og Scott Lash(ed), Allen and Unwin, London.
- Gutthrie & Dutton (): *The politics of citizen access*, , .
- Habermas, Jürgen (1984): *The theory of communicative action. Reason and the rationalization of society*, Heineman, London.
- Habermas, Jürgen (1987): *The theory of communicative action. The critique of functionalist reason*, Polity Press, Oxford, UK.
- Hajer, Maarten A. (1993): *Discourse Coalitions and the institutionalization of Practice: The case of acid rain in Britain*, in: The argumenative turn in policy analysis, Duke University Press, Durham & London.
- Haldén, Eva og Peter Kjær (1994): *Politik och institutionalisering. Det institutionelle perspektivet inom statsvetenskapen*, COS-forskningsrapport 6/1994, COS, Handelshøjskolen, København..
- Harmon, Michael & Mayer, Richard (1986): *Organization Theory for Public Organization*, Scott, Foresman and Company, London.
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og Avmakt*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Hoff, Jens (1996): *Informationsteknologi, politik og demokrati*, in: Samfundsøkonomen, no. 7., Jurist og Økonomforbundets Forlag, København.
- Højbjerg, Erik & Frank Marcher (1995): *Den danske centraladministration og EU - En institutionel-historisk analyse af koordination og forahdnling med særlig henblik på Miljøministeriet.*, in: CORE, arbejdsrapport 13/1995, CORE c/o Institut for Statskundskab, Købehannhavns Univers, København.
- Innis, Harold A. (1951): *The Bias of Communication*, University of Toronto Press, Toronto.
- Jensen, Hans Siggård & Skovsmose, Ole (1986): *Teknologikritik - et teknologifilosofisk essay.*, Systime, Herning.
- Jepperson, Ronald L. (1991): *Institutions, Institutional effects and Institutionalism*, in: The New Institutionalism in Organizational Analasis, The University of Chicago Press, Chicago.
- Jessop, Bob (1990): *State Theory*, Polity Press, Oxford.
- Jürgen Habermas (1993): *Justification and Application. Remarks on Discourse Etichs*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Jürgen Habermas (1996): *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democr*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Jørgensen, Torben Beck & Preben Melander (1992): *Livet i offentlige organisationer*, Jurist og Økonomforlaget, København.

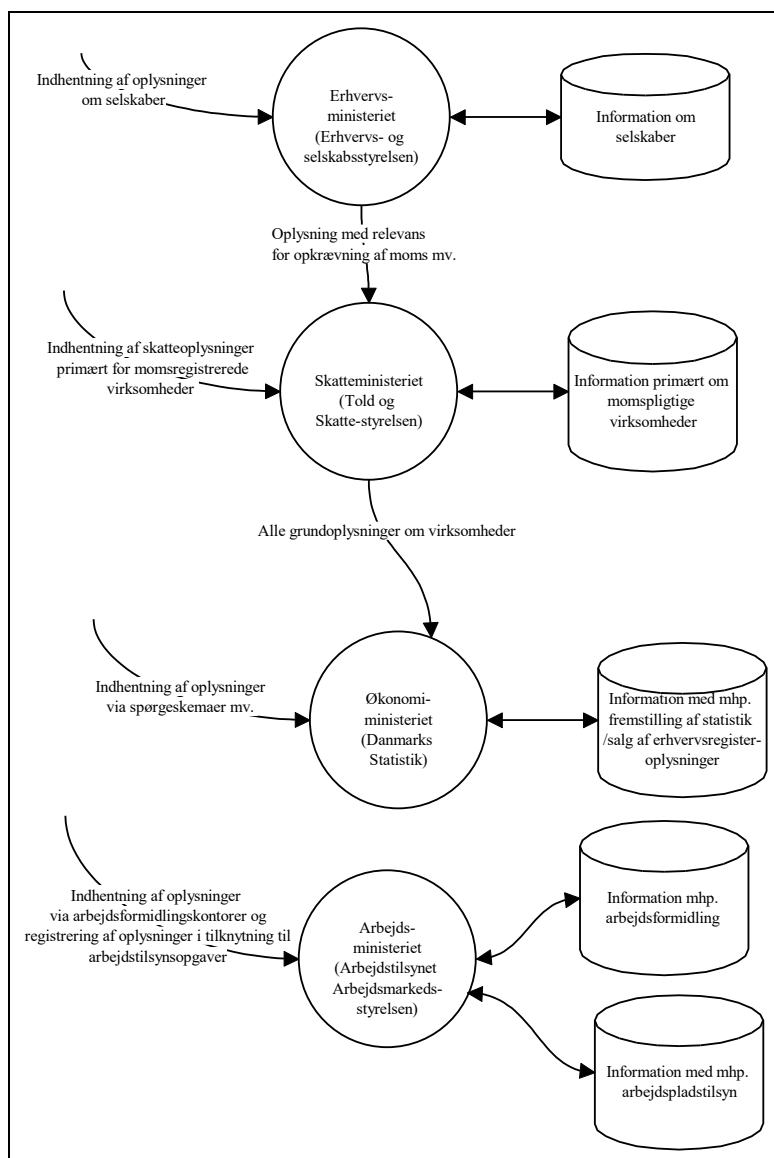
- Lash, Scott og Sam Whimster (1987): *Max Weber, rationality and modernity*, Allen & Unwin, London.
- Lindblom, Charles E. (1959): *The science of "muddling through"*, Public Administration Review, Vol 19.
- Lundquist, Lennart (1993): *Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning*, in: Statvetenskaplig tidsskrift, 1993, nr. 4, Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Studentlitteratur, Lund, Sweden.
- Lyytinen, klein, hirschheim (): *The effectiveness of office infomation systems: a social action perspective*, , .
- March, James G & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York.
- Mead, George Herbert (1972): *On social psycology*.The university of Chicago Press, 1972,, The university of Chicago Press, Chicago.
- Mendner, Hans Jurgen (1976): *Teknologisk udveckling i den kapitalistiske arbeidsprocessen.*, Røde Bokforlaget AB, Gøteborg.
- Meyer, John & Rowan, Brian (1977): *Institutionalized organizations: Formal structure as Myth and Cermony*, in: The new institutionalism in organizational analysis, The university of chicago Press, Chicago.
- Microsoft (1995): *Microsoft Encarta'95*, Microsoft Corporation, USA.
- Miles, Matthew & Michael Huberman (1994): *Qualatitative Data Analysis*, Sage Publications, London.
- Morsing, Mette (1995): *Omstigning til paradis? Oticon i processen fra hierarki til spaghetti.*, Handelshøjskolens Forlag, København.
- Mortensen f. & Møller J. (): *Offentlighed og massekommunikation.*, , .
- Nurminen, Markku I. (1988): *People or Computers: Three ways of Looking af Information Systems*, Studentlitteratur, Lund.
- Olsen, Johan P. (1978): *Folkestyre, byråkrati og korporativisme*, in: Politisk Organisering. J.P. Olsen (red)., Universitetsforlaget, Bergen.
- Pedersen, N. Pedersen (1977): *Om den rette brug af historisk materiale i statskundskaben: nogle didaktiske overvejelser*, in: Festskrift til Erik Rasmussen, Politica, Århus.
- Pedersen, Ove Kaj (Efterå): *Problemets anatomi, eller problemet at der er et problem*, in: COS udbud (0.60). Institutionelle forandringer i samfund og organisationer, COS, København.
- Pedersen, Ove Kaj (1991): *Nine questions to a Neo-institutional Theory in Political Science*, Scandinavian Political Studies, University of Oslo.
- Pinch, Trevor J. & Wiebe Bijker E. (1987): *The social construction of facts and artifacts: Or how the sociology of science*, in: Bijker, Huges, Pinch, Trevor, MIT Press, Cambridge, Mass..
- Politikens filosofileksikon (1983): , Politiken, København.
- Poster, Mark (1990): *The mode of information*, Polity Press, Cambridge.

- Poster, Mark (1990): *The mode of information. Poststructuralism and Social Context*, Polity Press, Cambridge UK.
- Powell, W Walter & Paul J. Dimaggio (1991): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, The Univeristy of Chicago Press, Chicago.
- Pries-Heje (1995/1): *Nyere systemudviklingsmetoder: Hvad følger efter vandfaldsmodellen og strukture*, Økonomistyring og Informatik, 11. Årgang.
- Raab, Charles D. (): *Connecting Orwell & Athens: info-superhighway, privacy*, , .
- Rapport fra CVR-udvalget (1992): *Overordnede krav til et centralt virksomhedsregister*, , Told & Skattestyrelsen.
- Saussure, Ferdinand de (1983): *Course in General Linguistics.*, Gerald Duckworth & Co. Ltd, London.
- Schein, E (1986): *Organisationskultur og ledelse*, Valmuen, København.
- Schultz, Majken (1984): *Perspektiver på organisationer*, Institut for Organisation og Arbejdssociologi., Handelshøjskolen, København.
- Scott, Richard W. (1994): *Institution and Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliff, .
- Scott, W.R. (1987): *Organizations: rational, natural and open systems*, Englewood Cliffs:Prentice Hall, Cambridge.
- Simon, Herbert (1983): *Administrative Behavior, A study of decision-making processes in administrativ*, Basil Blackwell, USA.
- Simon, Herbert (1983): *Reason in human affairs*, Basil Blackwell, Oxford.
- Stone, Deborah (1988): *Policy paradox and political reason*, Scott, Foresman and Company, Glensville, Illinois.
- Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (1992): *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (1994): *Ny-institutionalismen*, Grus, nr 43, AUC, Ålborg.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (1989): *Diskursanalyse, reguleringsteori og statsteori*, Grus, nr 29, .
- Tompkins, Philip K. (1987): *Translating Organizational theory*, in: Handbook of organizational communication, ed. Jablin, Puman, Sage Publications, London.
- Toulmin, S. (1958): *The uses of argument.*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weber, Max (1968): *Economy and society*, in: eds. Gunther Roth & Claus Wittich, University of California Press, Californien.
- Weber, Max (1982): *Makt og byråkrati*, Gyldendal, Norsk forlag, Oslo.
- Weber, Max (1972): *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*, Fremad, København.
- Weber, Max (1963): *Objectivity in social science and social policy*, in: Philosophy of the social sciences, Random House, Random House, New York.
- Williamson, Oliver E. (1987): *The economic institutions of Capitalism*, , New York.
- Winner, Langdon (1986): *The Whale and the Reactor*, The University of Chicago Press, Chicago.

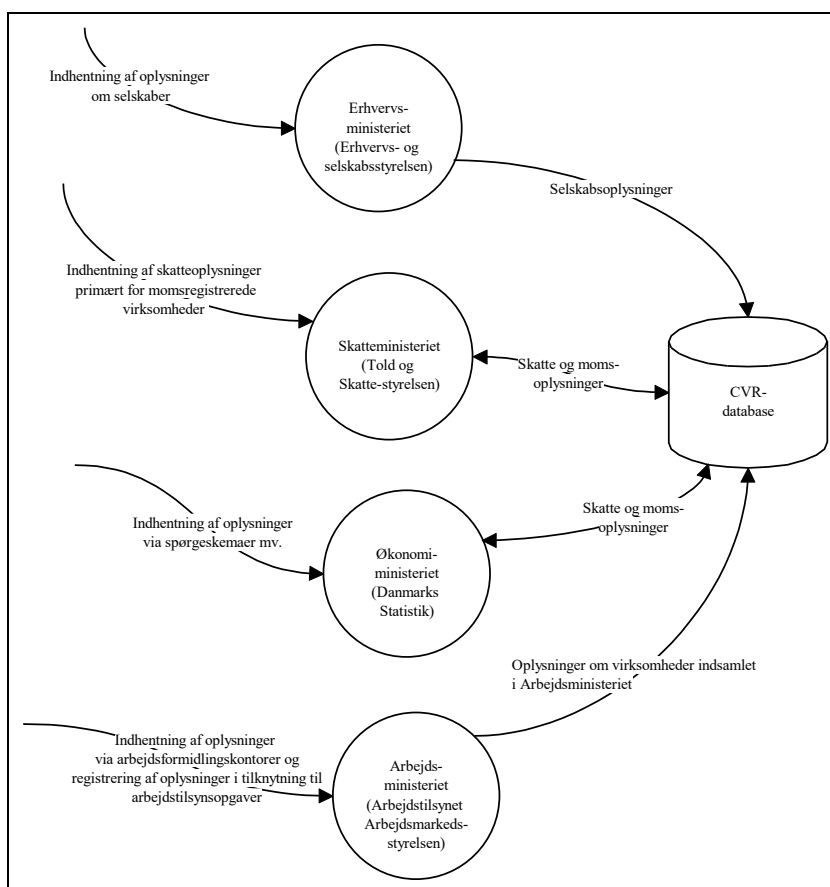
- Winner, Langdon (1992): *Upon opening the black box and finding it empty*, in: Science, technology and human values, Harvard University, Cambridge, Massachuset.
- Winner, Langdon (1986): *The Whale and the Reactor - A search for limits in an age of high technology*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Winner, Langdon (1993): *Upon Opening the black box and finding it empty: Social constructivism and the*, Science, Technology and Human values, 18(3), 362-378, Cambridge Massachusett.
- Winograd, Terry, Flores, Fernando (1985): *Understanding Computers and Cognition, A new foundation for Design*, Ablex Publishing Corporation, New Jersey, United States of America.
- Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*, Systime, Herning.
- Yin, Robert K. (1989): *Case study research Design and Methods*, Sage Publications, London.
- Yin, Robert K. (1993): *Applications of case study research*, Sage Publications, London.

Bilag 1. Datastrømme i de 5 løsningsmodeller

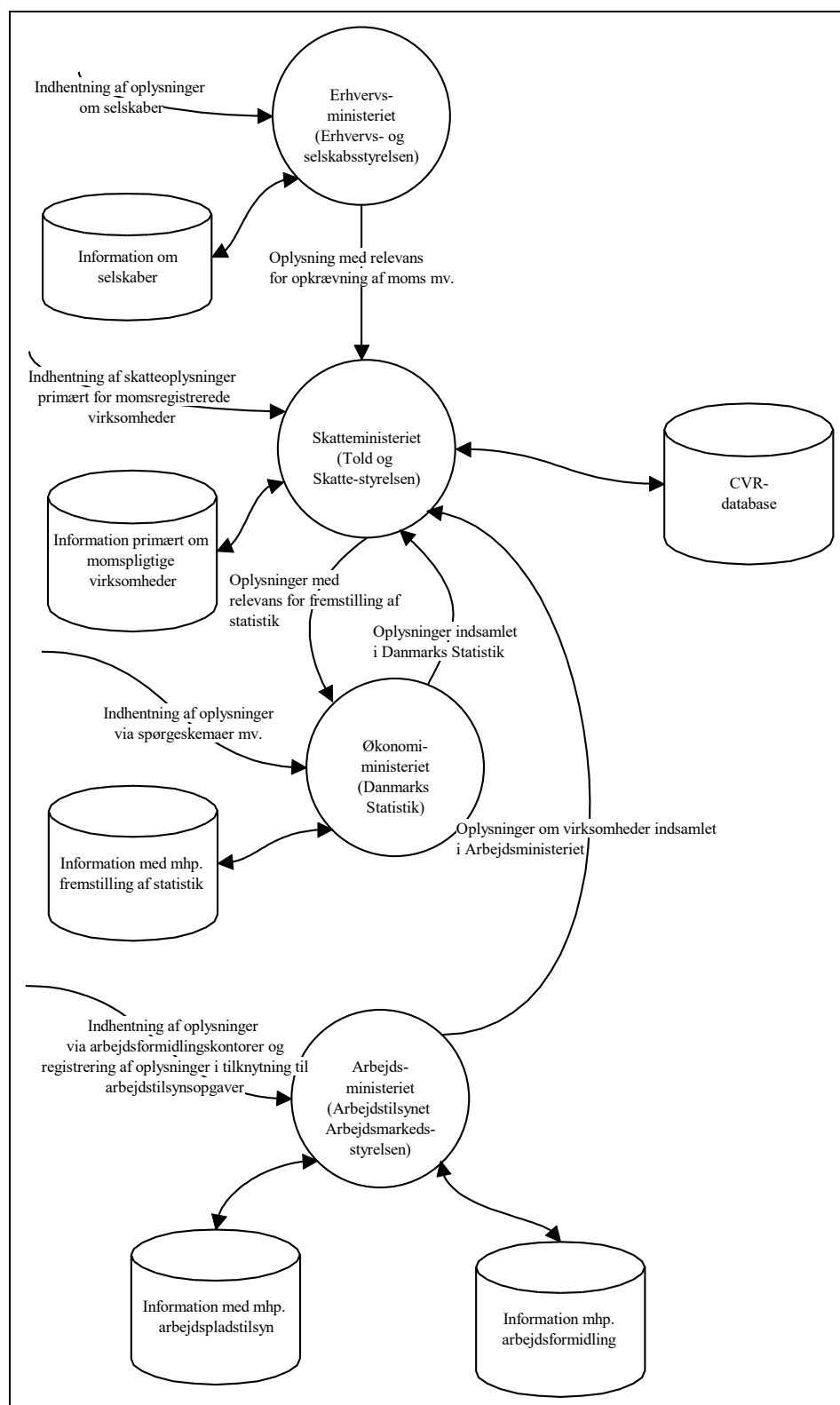
Model 0, Datatrømme før CVR



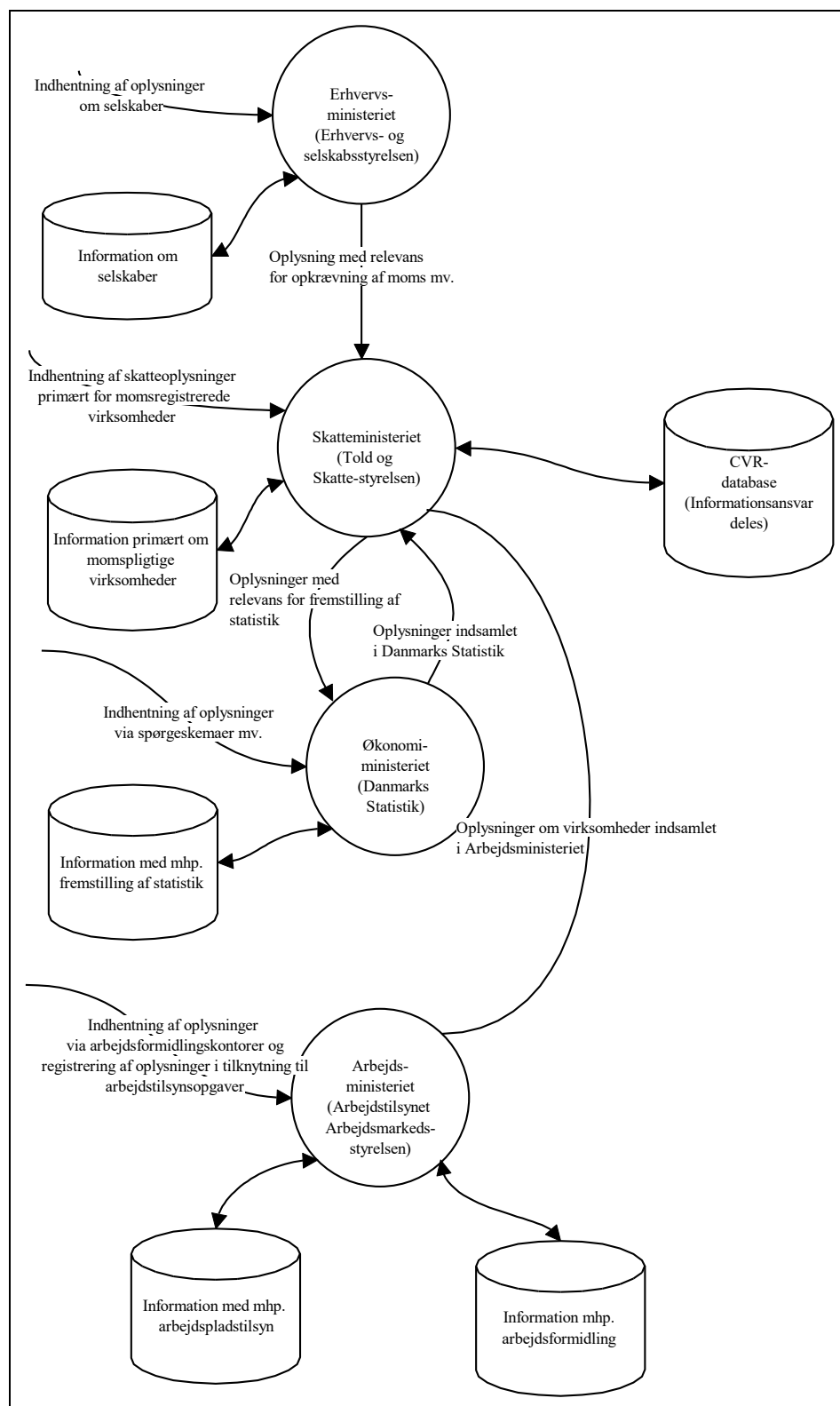
Model 1. Datastrømme i henhold til idealet om det integrerede informationssystem.



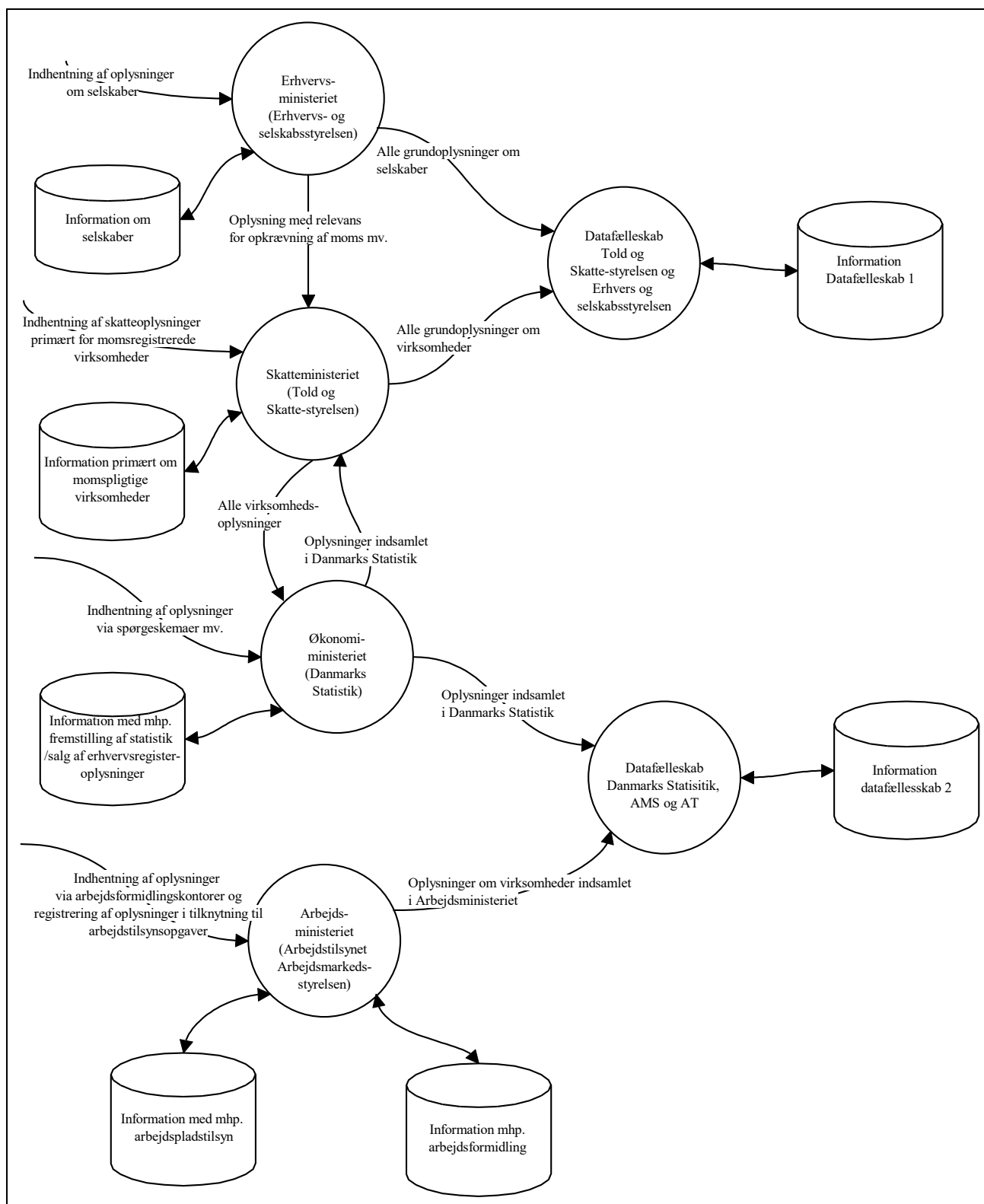
Model 2. Datastrømme som foreslået i principbeslutning i Finansministeriet 1992.



Model 3 Model i udkast til rapport om CVR. Denne model svarer til model 2 blot er det muligt for institutioner, der leverer data, at få ansvar for et udsnit af data.



Model 4. Forslag om datafællesskab imellem arbejdsministeriet/ Danmarks Statistik og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen/Told og skattestyrelsen.



Model 5. Datastrømme som blev resultatet efter ændring af beslutning.

