

SUNDHED ...

...

...

MILJØ ...

...

BØRN

...

UNGE ...

...

...

...

...

ÆLDRE

Domænefællesskaber

- Den naturlige administrative videreudvikling af en mere sammenhængende, effektiv og serviceorienteret offentlig sektor til gavn for borgere og virksomheder

Forslag til hvordan digitaliseringsstrategiens ambition om øget offentligt samarbejde kan omsættes til praksis - til styrkelse af Kvalitetsreformen



Domænefællesskaber

Publikationen *Domænefællesskaber – Den naturlige videreudvikling af en mere sammenhængende, effektiv og serviceorienteret offentlige sektor til gavn for borgere og virksomheder* er udarbejdet af DANSK IT's udvalg for it i den offentlige sektor.

Forfatterne bag oplægget er:

- Ejvind Jørgensen, formand for udvalget, underdirektør i Rambøll Management
- Aage Svanholm, udvalgsmedlem, koncern IT-chef i Velfærdsministeriet
- Lars Andersen, udvalgsmedlem, manager, offentlig sektor, NNIT
- Peter Pietras, udvalgsmedlem, universitetsdirektør, Copenhagen Business School
- Per Tejs Knudsen, udvalgsmedlem, direktør, cBrain Technology
- Jacob Primault, DANSK IT, manager i Rambøll Management

Publikationen afspejler DANSK IT's officielle synspunkter.

Publikationen må distribueres videre på papir eller som samlet dokument inklusive denne kolofon.

© DANSK IT, marts 2008

Layout & tryk: Jannerup offset A/S

Oplag: 1000 stk.

INDHOLD

INDHOLD	3
REPETITION	5
Anbefalinger	5
Resumé	6
INTRODUKTION	7
DEFINITION	9
Afgrænsning og organisatorisk struktur	9
Domænefællesskaber defineret af målstyring og serviceprocesser	10
Administrative fællesskaber og domænefællesskaber	11
Politisk interessevaretagelse og lokal identitet	13
Domænefællesskabernes faglige virkefelt	13
TRANSFORMATION	16
Forslag til etableringsproces	16
Identifikation af fællesskaber	17
Initial finansiering	17
Grundlag	18
AKTION	19
Repræsentation og arbejdsform	19
Nationalt niveau	19
Incitamenter og resultatoptimering	20
IMPLIKATION	22
ABSTRAKTION	23
New Public Management og eGovernment	23

Anbefalinger

Emnet for denne publikation er domænefællesskaber, dvs. en organisatorisk dimension på tværs af ressortområder og de forvaltningsmæssige niveauer, der udgøres af den statslige, regionale og kommunale sektor (f.eks. børneområdet, miljøområdet, beskæftigelsesområdet etc.). Disse fællesskaber har til formål at sikre sammenhæng og prioritering af de offentlige myndigheders digitaliseringstiltag, der i stadig stigende grad understøtter den offentlige service over for borgere og virksomheder.

Det er DANSK IT's overordnede synspunkt, at domænefællesskaber bør udgøre den naturlige administrative videreudvikling af en sammenhængende offentlig sektor. Dette skal ikke mindst ses i lyset af de mange muligheder, som den øgede anvendelse af digitaliseringsredskaber i stat, regioner og kommuner giver for udvikling af den offentlige sektor. Efter DANSK IT's overbevisning er digitaliseringen nu nået så langt, at moderniseringspotentialet i den offentlige sektor er ved at være udtømt med mindre der sker en tilpasning af organisering og samarbejdsmodel. Med afsæt heri har DANSK IT opstillet seks anbefalinger, som anses som centrale for, at domænefællesskaberne kan blive realiseret med den fornødne kraft og effekt.

De seks anbefalinger er:

1. Tæt sammenkædning med politiske målsætninger

De digitale initiativer, der træffes beslutning om i regi af det enkelte domæne, skal være i fuld overensstemmelse med opstillede politiske målsætninger eller konkrete succeskriterier for forvaltningen. Domænefællesskabernes virke vil dermed tage udgangspunkt i konkret værdiskabelse og målstyring.

2. Domænefællesskaber bør være varige

Domænefællesskaberne understøtter den

samlede offentlige sektors videreudvikling og bør derfor være varige. Domænefællesskaberne bør ikke opfattes som en midlertidig foranstaltning, men bør tværtimod videreudvikles over de kommende år med øget brug af digitaliseringsredskaber til gavn for en mere serviceorienteret og effektiv offentlig sektor.

3. Central initial investering nødvendig for etablering

For at etablere domænefællesskaberne bør der være en central initial investeringspulje, der bl.a. skal anvendes til forudgående analysearbejde og sekretariatsmæssig bistand. Dette vil sikre, at domænefællesskaberne kan etableres med tilstrækkelig fokus og kraft.

4. Fællesskaberne bør fremmes af økonomiske og politiske incitamenter

Konkrete økonomiske og politiske tilskyndelser eller incitamenter vil i betydelig grad medvirke til at fremme domænefællesskaberne. Incitamenterne bør være handlingsanvisende for de enkelte myndigheder i den forstand, at realiserede initiativer, der opfylder tværsektorielle eller nationale målsætninger, bør belønnes.

5. Øget politisk fokus på potentialet for domænebaseret digitalisering

Det politiske fokus på betydningen af domænebaseret organisering af digitaliseringsindsatsen bør skærpes. Den politiske opmærksomhed skal bl.a. sikre koordination, beslutningskraft og målstyring i hvert domæne.

6. Sammenkobling mellem domænefællesskaber og økonomiforhandlinger

Den øgede politiske fokus og etableringen af de økonomiske rammer bør konkret tilvejebringes ved at inddrage domænefællesskaberne i de årlige økonomiforhandlinger.

Resumé

I foråret 2005 fremsatte DANSK IT et forslag om at styrke det fælles forpligtende samarbejde mellem stat, regioner og kommuner om digitalisering af den offentlige sektor. Konkret foreslog DANSK IT, at dette skete gennem etablering af såkaldte *domænefællesskaber*, der skal opfattes som en organisatorisk dimension på tværs af ressortområder og de statslige, regionale og kommunale forvaltningsniveauer, der understøtter digitaliseringen.

Siden da har synspunktet om domænefællesskaber vundet indpas som et vigtigt tiltag på vej til at realisere en mere serviceorienteret og effektiv offentlig sektor. Således står domænefællesskaberne centralt i regeringens, Danske Regioners og Kommunernes Landsforenings fælles ”Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010” fra juni 2007. Tidspunktet er derfor det rette til at konkretisere DANSK IT’s forslag: Hvordan bør domænefællesskaberne udvikles i praksis, hvad bør de beskæftige sig med og hvilke fordele vil der kunne opnås?

Med dette oplæg tegner DANSK IT visioner og anbefalinger, der kan bidrage til at besvare disse spørgsmål. Målet er at stille forslag om tiltag, der kan omsætte digitaliseringsstrategiens mål om øget samarbejde til praksis og dermed styrke de offentlige beslutningstageres forudsætninger for yderligere succesfuld digitalisering af det danske samfund.

Oplægget tager udgangspunktet i, at en modernisering i retning af en mere effektiv og serviceorienteret offentlig sektor er nødvendig på grund af arbejdskraftmangel, ressourcebegrænsninger og stigende forventninger til den offentlige service fra borgere og virksomheder.

Oplægget konkluderer, at den væsentligste enkeltstående katalysator for moderniseringen af den offentlige sektor udgøres af informationsteknologi, og at Danmark på dette felt har særlige forudsætninger. De nuværende ressortskel og forvaltningsgrænser skaber imidlertid grænser for de resultater, der er mulige. Grænserne opstår bl.a. som følge af myndigheders paralleludvikling, suboptime-

ring, uklar prioritering og utilstrækkeligt fokus på borgeres og virksomheders behov.

Domænefællesskaberne er det strategiske tiltag, der kan afhjælpe disse barrierer og muliggøre en mere serviceorienteret og effektiv samlet offentlig sektor.

”Målet om sammenhængende borgerservices og effektivisering kræver øget beslutningskraft.”

It-governance – ny model for offentlig it-udvikling, DANSK IT, 2005

Konkret vil domænefællesskaberne bestå af organisatoriske enheder og processer på tværs af ressortområder og forvaltningsmæssige niveauer. De enkelte domæner defineres på baggrund af de services til borgere og virksomheder, der har et naturligt slægtskab mellem myndighederne og som optræder særlig hyppigt. Indholdsmæssigt skal domænefællesskaberne især beskæftige sig med it-understøttelse, der i væsentlig grad kan fremme opfyldelsen af de fastsatte mål for den offentlige service.

Endelig konkluderes det, at en slagkraftig implementering af domænefællesskaber nødvendigvis må følges af incitamenter. Incitamenterne skal understøtte de enkelte myndigheders udførelse og være i overensstemmelse med de overordnede fastsatte mål. Dermed styrkes evnen til at drive en digital forandring, der sikrer effektive og serviceorienterede processer på tværs af forvaltningerne.

Den manglende evne til håndtering af tværgående processer står netop som en anerkendt svaghed ved New Public Management, der bedst beskriver det forvaltningsparadigme, der har gjort sig gældende i Danmark de sidste ca. 20 år.

Domænefællesskaber kan dermed opfattes som den videreudvikling af New Public Management, der for alvor kan bringe Danmark ind i den digitale æra.

INTRODUKTION

Den offentlige administration og forvaltning er under markant forandring i disse år på to afgørende områder.

Det første område omhandler arbejdsmarkedet og opgaveløsningen i den offentlige sektor. Store årgange forlader den erhvervsaktive alder og erstattes af mindre, der forstærket af højkonjunkturen, resulterer i arbejdskraftmangel. For første gang siden begyndelsen af 1970'erne er der vedvarende flaskehalse og strukturelt betinget overskudsefterspørgsel efter arbejdskraft, som forventes at være varig.

Overskudsefterspørgslen giver anledning til nye kompetencebehov og har igangsat en forskydning mellem faggrupper og mellem sektorer. I den offentlige sektor er det både en udfordring af få tiltrukket specialister og at få løst det stigende behov for borgernære- og serviceorienterede opgaver tilfredsstillende. Og forsøg på at imødekomme udfordringerne medfører en konkurrence om de samme knappe arbejdsressourcer, der yder negativ påvirkning på den private sektor og Danmarks eksporterhverv. Konsekvenserne er velkendte: Tab af vækst og velfærd.

Det andet område drejer sig om mulighederne for modernisering af den offentlige sektor gennem digitalisering. Informationsteknologien har i flere årtier været anvendt til succesfuld automatisering af arbejdsprocesser. Men i de seneste år er der for alvor opstået en mere udbredt anerkendelse af, at digitaliseringen har en reformeringskraft og et potentiale til at styrke den offentlige forvaltning, der kun har få historiske fortilfælde.

”Digitalisering er det stærkeste enkeltstående reformeringsværktøj, når spørgsmålet falder på modernisering af det danske samfund.”

Kristian Jensen, skatteminister

I sin grundstruktur er den offentlige sektor kendetegnet ved en vertikal organisering fastlagt ud fra faglige ressortområder. Samtidig er tilrettelæggelsen af arbejdsgange og services typisk fastlagt ud fra hensyn til den offentlige administration, snarere end ud fra borgeres og virksomheders ønsker og behov. Bl.a. viser IT i Praksis© 2007 p.110, at kun 11% af de offentlige virksomheder i høj eller nogen grad har inddraget borgerne i forbindelse med digitale udviklingsprojekter¹. Strukturen har et naturligt afsæt, der bl.a. er bestemt af de historisk tilgængelige kommunikationsformer mellem forvaltning og borgere og indbyrdes mellem myndigheder.

I forlængelse heraf består forandringen i, at digitaliseringen nu har nået en modenhed, der for alvor muliggør en modernisering af den historiske forvaltningsstruktur. Moderniseringen består i fælles forpligtende koordinering og samarbejde på tværs af ressortområder, som supplement til den vertikale organisering. Og den består i en direkte fokusering på borgernes og virksomhedernes behov, der nu kan imødekommes i kraft af de muligheder digitaliseringen giver.

”Forudsætningerne for at lade forvaltningen tage udgangspunkt i borgere og virksomheders behov er nu for alvor til stede.”

Kim Viborg Andersen, professor, CBS

De to forandringstræk ved den offentlige administration og forvaltning - arbejdsmarked og kompetencebehov samt digitaliseringsbåret modernisering - nævnes i sammenhæng, fordi et afgørende svar på det første område kan hentes i det sidste. Gennem styrket organisering og anvendelse af informationsteknologi i den offentlige sektor er det muligt at løse væsentlige strukturelle udfordringer på arbejdsmarkedet og dermed sikre øget serviceorientering og realisering af velstandsgevinster, der vil styrke Danmarks internationale position som konkurrencedygtig økonomi.

¹ IT i Praksis© er en årlig analyse af it-udviklingen i top 500 virksomhederne i Danmark foretaget af Rambøll Management og DANSK IT siden 1996.

At digitaliseringen samtidig indeholder et potentiale for styrkelse af Danmarks internationale konkurrenceevne kan bl.a. forklares med, at demografiske forskydninger i arbejdsstyrken og behovet for nye kompetencer gør sig gældende i langt de fleste vestlige økonomier. Fænomenet er således ikke ensidigt dansk. Derimod har Danmark særlige forudsætninger for at positionere sig endnu stærkere som internationalt videnssamfund gennem en serviceorienteret og effektiv digital offentlig sektor, der er særegen.

Fælles nationale registre som f.eks. CPR, CVR og eIndkomst, som er på vej samt en særdeles teknologiparater befolkning er en del af forklaringen på dette. Men Danmark har samtidig en mere velorganiseret og forandringsparat offentlig sektor end mange andre lande. Forudsætningerne for at reagere offensivt gennem en digitaliseringsbåret modernisering af den offentlige sektor er derfor enestående. I den forstand er det ikke for meget at betegne informationsteknologien som den moderne tids administrative dampmaskine. Det afgørende bliver evnen til at omsætte disse forudsætninger til konkrete resultater nu og i løbet af de kommende år.

”... ikke for meget at betegne informationsteknologien som den moderne tids administrative dampmaskine.”

Det står stadig mere klart, at vejen til udmøntning af konkrete resultater går gennem etablering af domænefællesskaber. Den offentlige administration arbejder allerede med en konkretisering af dette begreb, mest tydeligt udtrykt i den fællesoffentlige ”Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010” i regi af Projekt Digital Forvaltning, hvor ét af tre hovedindsatsområder omhandler stærkere forpligtende samarbejde om digital forvaltning. Domænefællesskaberne skal overordnet betragtes som et administrationspolitisk tiltag med en direkte sammenhæng til væsentlige politik-

områder som beskæftigelse, velfærdsservices og konkurrenceevne.

DANSK IT bakker stærkt op om disse domænefællesskaber, der ligger i naturlig forlængelse af tidligere anbefalinger fra foreningen. Således har DANSK IT ved tidligere lejlighed argumenteret for, at domænefællesskaber bør være omdrejningspunktet for en borger- og virksomhedscentrisk offentlig it-styringsmodel.

”Domænefællesskaber skal udgøre kernen i den offentlige it-styring, fordi domænerne giver mulighed for at skabe sammenhæng internt i forvaltningen såvel som over for borgere og virksomheder, uafhængig af den offentlige sektors administrative opdeling.”

It-governance – ny model for offentlig it-udvikling, DANSK IT, 2005

Praktisk udmøntning og succesfuld udvikling af tanken om digitale domænefællesskaber forudsætter imidlertid, at visionen tegnes tydeligere, og at der findes svar på en række spørgsmål. Dette ikke mindst, fordi domænefællesskabernes sammenhæng og beslutningskraft på tværs af eksisterende sektorskel og forvaltningsmæssige lag er en justering i forhold til mere end 100 års næsten uændret strukturel organisering.

Konkrete spørgsmål trænger sig derfor på: Hvordan fastsættes og afgrænses domænefællesskaberne? Hvad skal de beskæftige sig med? Hvordan hænger de sammen med de traditionelle sektorer og det decentrale selvstyre? Og hvordan bør domænefællesskaberne konkret etableres, drives og videreudvikles?

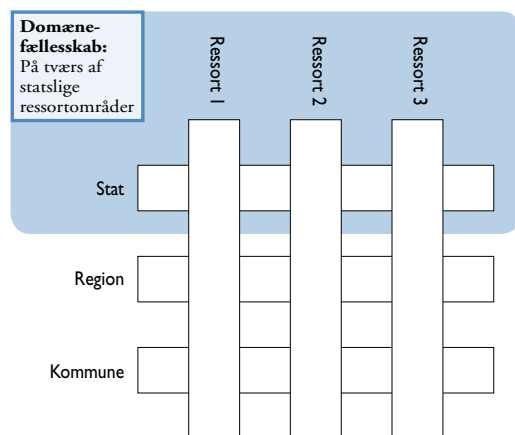
Denne publikation fra DANSK IT giver anbefalinger og handlingsanvisninger, der kan bidrage til svarene på disse spørgsmål. Målet er at tegne et perspektiv for domænefællesskaberne og komme med forslag, der kan omsætte digitaliseringsstrategiens ambition om øget samarbejde til praksis, og dermed styrke de offentlige beslutningstageres forudsætninger for at sikre en videre succesfuld digitalisering af det danske samfund.

DEFINITION

Afgrænsning og organisatorisk struktur

Med *domænefællesskaber* tænkes på en organisatorisk dimension på tværs af ressortområder og de forvaltningsmæssige niveauer, der udgøres af den statslige, den regionale og den kommunale sektor.

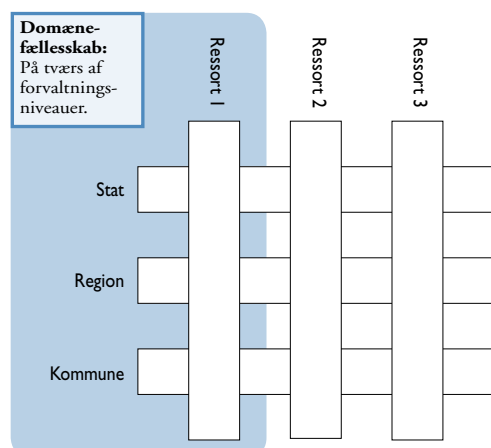
I nogle tilfælde vil domænefællesskaberne alene dække relevante statslige myndigheder. I andre tilfælde vil det dække en ressortafgrænset service på tværs af stat, region og kommune. I de fleste tilfælde vil der være tale om en kombination.



Figur 1:

Illustration af et domænefællesskab, der går på tværs af det statslige niveau. Domænet har således en horisontal orientering bestemt af den naturlige opgavemæssige berøringsflade, der skal løses over for borgere og virksomheder.

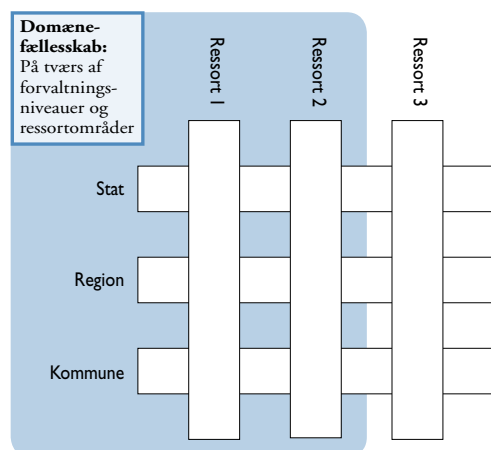
Et eksempel på et domænefællesskab, der går på tværs af det statslige niveau er videregående uddannelser (Videnskabsministeriet og f.eks. Kulturministeriet).



Figur 2:

Eksempel på et domænefællesskab, der går på tværs af de forvaltningsmæssige niveauer bestemt af naturlig sammenhængende vertikal opgavestruktur.

Et eksempel på et domænefællesskab, der går på tværs af de forvaltningsmæssige niveauer er miljøområdet (Miljøministeriet, region og kommune).



Figur 3:

Eksempel på et domænefællesskab, der går på tværs af ministerområder såvel som forvaltningsmæssige niveauer.

Et eksempel på et domænefællesskab, der går på tværs af såvel ministerområder som forvaltningsmæssige niveauer er sundhedsområdet (Sundhedsministeriet, Velfærdsministeriet, region og kommune).

Domænefællesskabernes opgave er at koordinere, prioritere og træffe beslutninger om digital understøttelse af udvalgte forvaltningsopgaver. Målet hermed er at skabe sammenhæng over for borgere og virksomheder såvel som internt i forvaltningen, der går på tværs og er uafhængig af den offentlige sektors administrative opdeling.

Boks 1:

De første praktiske eksempler på domænefællesskaber opleves bl.a. inden for videregående forskningsbaserede uddannelser, der har dannet domænefællesskabet Uni-IT.

Case: Forskningsbaserede videregående uddannelser

Direktørerne for Danmarks universiteter har sat sig i spidsen for etablering af et tværgående digitalt samarbejde, der er baseret på tanker om domænefællesskaber. Domænet, kaldet Uni-IT, blev formelt dannet i første halvår 2007. Uni-IT er en ny organisatorisk enhed til digital understøttelse af alle forskningsbaserede uddannelser i Danmark. Enheden afløser en række mindre administrative organer, der tidligere har haft løse indbyrdes referencer og en ad hoc baseret samarbejdsform. Baggrunden for etablering af domænet er bl.a. det erkendte behov for flere fælles løsninger, forpligtende styring og øget standardisering, der tilsammen vil være medvirkende til bedre og mere effektive uddannelsesforløb for de studerende. Den større ledelsesmæssige prioritering, der er afspejlet af de enkelte universitetsdirektørers direkte deltagelse, skal samtidig tages som udtryk for, at it i dag har strategisk betydning og opfattes som forretningskritisk for de enkelte universiteter. I henhold til tanker om domænefællesskabernes tværsektorielle karakter er Uni-IT i øvrigt tilrettelagt ud fra et ønske om, at domænet over tid kan udvides til også at omfatte forskningsbaserede uddannelser under f.eks. Kulturministeriets ressort og ikke-forskningsbaserede uddannelser under Undervisningsministeriet.

Domænefællesskaber defineret af målstyring og serviceprocesser

Domænefællesskabernes vigtigste opgave er at sikre en fortsat digitalisering af den offentlige sektor, der bringer værdi og kvalitet for borgere, virksomheder og samfundet. Derfor anbefales det, at den konkrete prioritering og koordinering af indsatsen inden for hvert domæne tager udgangspunkt i målstyring og værdiskabelse. Målstyring betyder, at digitaliseringen skal tilrettelægges, så den bedst understøtter de overordnede forvaltningsmål, der fastsættes politisk, frem for at tage afsæt i en given teknologisk

løsning eller en automatisering af en historisk betinget måde at løse en forvaltningsopgave på.

”Domænefællesskabernes vigtigste opgave er at sikre en fortsat digitalisering af den offentlige sektor, der bringer værdi og kvalitet for borgere, virksomheder og samfundet.”

Offentlig serviceproces

Serviceprocesser skal forstås som varetagelse af et forløb af sammenhængende opgaver, der tilsammen udgør en service, som stilles til rådighed for borgere eller virksomheder eller som anvendes internt i den offentlige administration. Udstedelse af byggetilladelse eller udbetaling af sygedagpenge er eksempler på serviceprocesser.

Boks 2:

Definition på en offentlig serviceproces. Mønsteret og hyppigheden af serviceprocesser på tværs af ressort og forvaltningsniveauer skal være den bestemmende parameter for praktisk fastlæggelse af domæner.

Med afsæt i målstyring og værdiskabelse bør de enkelte domænefællesskaber sammensættes og defineres ud fra de naturligt sammenhørende serviceprocesser, der kan tilvejebringe den ønskede værdiskabelse. Dermed vil de respektive domænefællesskaber være kendetegnet ved, at der koordineres, prioriteres og træffes beslutninger om digital forvaltningsunderstøttelse af naturligt sammenhørende serviceprocesser, dvs. de processer, der udspænder sig højfrekvent mellem de myndigheder og forvaltningsniveauer, der indgår i domænefællesskabet.

Case: Sundhedsområdet

Med aftalen om regionernes økonomi for 2007 indgik regeringen og Danske Regioner i andet halvår 2006 en aftale om oprettelse af en tværoffentlig organisation med det formål at fremme udviklingen og udbredelsen af elektroniske patientjournaler samt at styrke digitaliseringen af sundhedsvæsenet generelt. Aftalen kan opfattes som en reaktion på de åbenlyse udfordringer, der består i at samordne og koordinere de enkelte regioners udviklingsinitiativer til digitalisering af sundhedsområdet, der bl.a. kan aflæses af visionerne for strukturreformen. Efterfølgende er den tværoffentlige organisation – *Sammenhængende Digital Sundhed i Danmark (SDSD)* – etableret med det formål at lede sektorarbejdet. Konkret udgøres SDSD af en kerne af faste medarbejdere, der suppleres af indstationerede medarbejdere, som typisk hentes fra regioner og kommuner og som tilsammen udgør en slags virtuel organisation. I praksis er SDSD således baseret på væsentlige træk fra domænefællesskabstanken, herunder ikke mindst idéen om, at behovet for tværgående koordinering og samordning bedst imødegås ved tilsvarende organisatoriske tiltag.

Boks 3:

Konkret case inden for sundhedsområdet, hvor der i 2006 blev taget startskud til det, der i praksis trækker på væsentlige elementer fra domænefællesskabstanken.

Administrative fællesskaber og domænefællesskaber

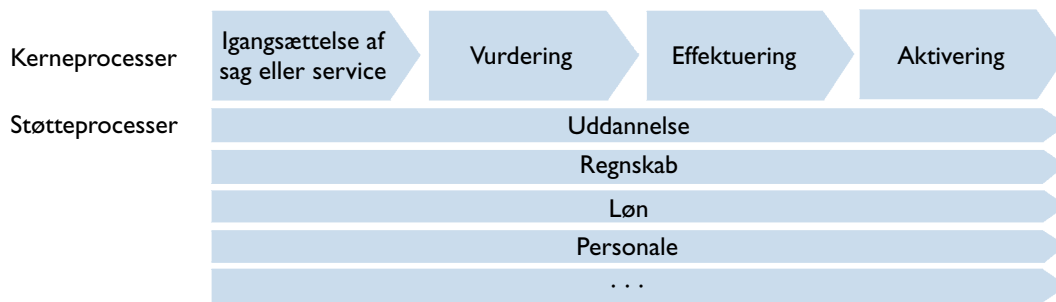
Gennem de senere år er servicefællesskaber (f.eks. SU og SKAT) og koncern-it (f.eks. Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet) blevet mere udbredte i staten med det formål at understøtte en mere effektiv udnyttelse af it. Det kan imidlertid forventes, at det vil blive ideen om egentlige administrative fællesskaber, der for alvor vil være med til at styrke evnen til effektiv planlægning og ressourcestyling på tværs af forskellige myndigheder i den offentlige sektor.

I relation hertil vil introduktionen af domænefællesskaber gøre det relevant at afklare, hvilke opgaver, der bør varetages under hver

organisatorisk enhed for at tilvejebringe et grundlag for optimal koordinering og ansvarsfordeling.

”... fokus for domænefællesskaberne ligger på strategisk koordinering af processer, der understøtter god forvaltning og sikrer en praktisk realisering af politisk fastsatte mål.”

Traditionelt kan en virksomhed eller myndigheds



Figur 4: Illustration af opdeling mellem kerneprocesser og støtteprocesser, hvor domænefællesskaberne især fokuserer på førstnævnte, mens de administrative fællesskaber i højere grad omhandler støtteprocesserne.

samlede virke opdeles i henholdsvis kerneprocesser og støtteprocesser.

I forhold hertil sigter de administrative fællesskaber især på at udnytte stordriftsfordele på tværs af offentlige myndigheder gennem standardiseret tilrettelæggelse af støtteprocesser. Eksempler på støtteprocesser er lønadministration, indkøb af varer og services eller håndtering af HR-relaterede opgaver. Grundtanken bag de administrative fællesskaber er således, at de forskellige støtteprocesser, der egner sig til standardisering og genanvendelse inden for hvert forvaltningsområde, gøres til genstand for en effektiviserings-betragtning.

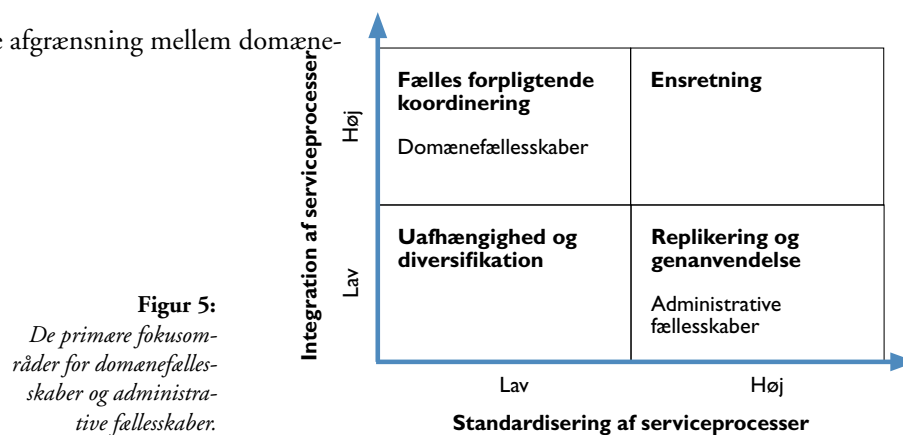
Definitiv og afgrænsningsmæssigt vil der i regi af domænefællesskaberne være fælles planlægning, koordinering og tilrettelæggelse af opgaver, der ligger tættere på forvaltningens kerneprocesser end det gør sig gældende for de administrative fællesskaber. Dvs. at fokus for domænefællesskaberne ligger på strategisk koordinering af processer, der understøtter god forvaltning og sikrer en praktisk realisering af politisk fastsatte mål.

En yderligere afgrænsning mellem domæne-

fællesskaber og administrative fællesskabers forskellige fokus kan foretages i forhold til integration og standardisering af processer. Domænefællesskaberne har især til formål at sikre fælles koordinering, samarbejde og udveksling af processer, der går på tværs af flere myndigheder eller forvaltningsniveauer. Domænefællesskabernes fokus er derfor især på øget integration af serviceprocesser. Over for dette har de administrative fællesskaber i højere grad til formål at sikre en konsolidering og ensretning af processer, der i dag varetages flere forskellige steder i den offentlige sektor, uden at den forskelligartethed bibringer merværdi. De administrative fællesskaber har derfor til formål at sikre en øget standardisering og genanvendelse af disse processer.

Den grundlæggende opdeling mellem de administrative fællesskaber og domænefællesskaberne er illustreret i nedenstående figur 5.

Det skal understreges, at de administrative



fællesskaber og domænefællesskaberne indgår som organisatoriske konstruktioner, der hver især bidrager til en effektivisering og modernisering af den offentlige sektor. Initiativerne er således ikke i indbyrdes modstrid, men indgår tværtimod i et fælles supplement.

Samtidig vil grænserne mellem de respektive områder i praksis være glidende og der kan således være oplagte områder, der både egner sig til høj standardisering og integration. Dette svarer til området benævnt *ensretning* i figur 5.

”Domænefællesskaberne har især til formål at sikre fælles koordinering, samarbejde og udveksling af processer, der går på tværs af flere myndigheder eller forvaltningsniveauer.”

Politisk interessevaretagelse

og lokal identitet

Mens domænefællesskaberne således bevæger sig op i det beslutningsmæssige hierarki, hvor der tages fælles forpligtende ansvar for understøttelse og integration af tværgående kerneprocesser, vil der fortsat være en grænse for det beslutningsmandat, der kan og bør tildeles domænerne.

”... fortsat være en grænse for det beslutningsmandat, der kan og bør tildeles domænerne.”

Afgrænsningen vil være bestemt af de områder, hvor der hersker et formelt selvstyre eller en naturlig konkurrence mellem myndigheder. Konkurrence skal i den forbindelse forstås bredt, idet det kan omhandle innovativ udvikling af særlige servicetilbud, f.eks. inden for uddannelsesområdet eller i forhold til regional erhvervsfremme. Det kan omhandle forhold, der har betydning for den enkelte myndigheds identitetsfølelse eller det kan dreje sig om forhold, der har direkte indflydelse på den enkelte borger- eller virksomheds fornemmelse af nærdemokrati og nærhedsprincipper. Dette svarer til området benævnt uafhængighed og diversifikation i figur 5.

Domænefællesskabernes faglige virkefelt

I forhold til en nærmere vurdering af domænefællesskabernes opgaver kan der peges på fem adskilte styringsområder inden for it, som er afgørende for en sammenhængende offentlig it-udvikling og som den enkelte myndighed må forholde sig til. Områderne udgør et naturligt afsæt for fastlæggelse af de faglige virkefelter, der bør arbejdes med i regi af domænefællesskaberne.

Fem styringsområder inden for it

- A: Principper.
- B: Infrastruktur.
- C: Arkitektur.
- D: Fagsystemer.
- E: Investering.

Boks 4:

Fem traditionelle styringsområder inden for it, der danner udgangspunkt for en fastsættelse af domænefællesskabernes virkefelt. (Kilde: Weill, Peter & Jeanne W. Ross (2004). IT-Governance. Harvard Business School Press)

Som udgangspunkt skal domænefællesskaberne beskæftige sig med alle fem styringsområder. Områderne hænger tæt sammen og varetages også af it-enheder hos enkeltmyndigheder og i regi af administrative fællesskaber. Derfor skal domænefællesskabernes virke indgå i et koordineret samspil med de

”Som udgangspunkt skal domænefællesskaberne beskæftige sig med alle fem styringsområder.”

it-beslutninger, der træffes på øvrige organisatoriske niveauer - internationalt, nationalt og inden for de enkelte statslige, regionale eller kommunale myndigheder.

Domænefællesskabets virke inden for hvert enkelt styringsområde kan derfor præciseres i forhold til, om koordineringen og beslutningskraften i forhold til andre organisatoriske niveauer bør være *primær* eller *sekundær*, dvs. om det er domænet, som har det primære ansvar og beslutningskraft eller om domænet har behov for/stiller krav til beslutninger inden for området.

Styringsområde	Beslutningskraft	Uddybning
Principper	Primær	Der fastsættes it-principper inden for hvert enkelt domæne, f.eks. i forhold til fælles anskaffelser og fælles udbud. Samtidig fastsættes der principper på nationalt niveau, f.eks. om anvendelsen af it-standarder, som domænet skal sikre en efterlevelse af.
Infrastruktur	Sekundær	Infrastruktur behandles som hovedregel i den enkelte myndighed eller som en del af de administrative fællesskaber. Teknisk infrastruktur omhandlende båndbredde, sikkerhedsapplikationer, konfiguration, hardwareanskaffelser mv. behandles i udgangspunktet dermed uden for domænerne. Dog kan udvalgte infrastrukturelle spørgsmål af særlig forretningsstrategisk værdi vurderes i domænerne, eksempelvis anvendelse af mobile enheder til understøttelse af borgervendte services. Nationale infrastrukturelle spørgsmål, f.eks. digital signatur, fælles offentlig brugerstyring mv. behandles centralt og er ligeledes uden for domænerens primære beslutningsområde.
Arkitektur	Primær	Domænet har det primære ansvar for fastlæggelse og udvikling af en åben, standardiseret domænespecifik arkitektur, der understøtter de langsigtede forvaltningsmæssige målsætninger og tilvejebringer forudsætningerne for integration og tværgående informationsudvikling.
Fagsystemer	Primær	Overordnet eller tværgående beslutninger i forhold til udvikling af de varierende typer af fagrelaterede applikationer træffes af domænet, herunder f.eks. i forhold til principper og arkitektur. Men det foregår i samtidig koordination med de enkelte myndigheder, der anvender fagsystemerne.
Investering	Sekundær	Investeringsniveau og -grundlag fastlægges både inden for domænet og i forbindelse med de enkelte ressortområders årlige finanslovsforhandling. Men der indarbejdes økonomiske incitament, der understøtter de fælles forpligtende samarbejde og tilskynder til, at prioriteringer inden for domænet efterlever prioriteringen af de overordnede forvaltningshensyn.

En konkretisering af de opgaver, der, i henhold til de nævnte styringsområder skal varetages inden for de enkelte domænefællesskaber, kan herefter opgøres til nedenstående elementer, der i praksis bør prioriteres nærmere inden for de enkelte domæner.

- Sikring af, at digitaliseringstiltag inden for domænet foregår, så alle relevante internationale standarder såvel som nationale it-strategiske pejlemærker iagttages.
- Identifikation og videreformidling af behov for it-understøttelse, der kan fremme domænefællesskabets arbejde, bør koordineres med det nationale niveau. Dette gælder f.eks. i forhold til fælles offentlig brugerstyring, digital signatur, etc.
- Koordinering af fælles anskaffelser inden for domænet.
- Opstilling af business cases i forbindelse med ethvert større digitaliseringstiltag.
- Fastsættelse af tværgående arkitekturprincipper for domænets primære serviceprocesser og opbygning af mekanismer eller værktøjer, der understøtter en efterlevelse heraf.
- Identifikation, kortlægning og eventuelt redesign af væsentlige tværgående serviceprocesser inden for domænet, der kan effektiviseres eller serviceforbedres gennem digitalisering.

TRANSFORMATION

Overgangen fra den nuværende organisering af digitaliseringsindsatsen til operationel udmøntning af domænefællesskabstanken fordrer en række forudsætninger og forskellige elementer, der kan sikre konkret handling.

Forslag til etableringsproces

Etablering af domænefællesskaber kan ske gradvist over en årrække i takt med, at forudsætningerne herfor er til stede. Forberedelsen og planlægningen heraf bør igangsættes nu. Forudsætningerne for succesfuld realisering af et givent domæne udgøres af tre overordnede forhold:

- Et antal naturligt sammenhørende og tværgående serviceprocesser skal være identificeret, så det faglige udgangspunkt for et domænefællesskab er til stede.
- De sammenhørende serviceprocesser skal varetages som led i den målstyring, der er udgangspunktet for domænets virke.
- Serviceprocesserne skal være omgærdet af den nødvendige forandringskraft og en tilhørende organisatorisk modenhed.

”Helt konkret drejer det sig desuden om tilstrækkelig tilstedeværelse af visioner, handlekraft og formidlingsevne hos centrale personer i embedsværket og blandt politikere, der kan sikre, at ideen om domænefællesskaber bliver omsat til praksis.”

Forandringskraften kan f.eks. være efterspørgselsdrevet eller den kan udgøres af et allerede opgjort effektiviseringspotentiale ved digitalisering. Spørgsmålet om modenhed knyttes bl.a. til den aktuelle it-organisering og -styring blandt de myndigheder, der skal indgå i domænefællesskabet. Helt konkret drejer det sig desuden om tilstrækkelig tilstedeværelse af visioner, handlekraft og formidlingsevne hos centrale personer i embedsværket og blandt politikere, der kan sikre, at ideen om domænefællesskaber bliver omsat til praksis. De nævnte forudsætninger drejer sig således om at få etableret de første domænefællesskaber, hvor grundlaget er mest oplagt og hvor udgangspunktet for etablering af et godt erfaringsgrundlag og best practice er størst.

For at sikre det fornødne momentum, bør de første domænefællesskaber være dannet formelt inden for en begrænset tidshorisont. Det anbefales, at der igangsættes tre eller fire domænefællesskaber samtidig for at sikre indbyrdes erfaringsdraging og en løbende niveaumæssig ensartethed i domænefællesskabernes arbejde.

Lanceringen af de første domænefællesskaber bør tillige dækkes således, at alle forvaltningsmæssige niveauer og mere end ét ressortområde er repræsenteret.

Identifikation af fællesskaber

Identifikation af de første domænefællesskaber kan tage afsæt i en kombination af central planlægning og indspil fra potentielle deltagende myndigheder. Et naturligt udgangspunkt herfor kunne være de borger- og virksomhedsforløb, der i forvejen er sat på dagsordenen i forbindelse med ”Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010” samt det analysearbejde, der er foretaget i relation til Borger.dk og Erhvervsportalen.

Ud fra passende borger- eller virksomhedsforløb kan der udarbejdes grundlag for etablering af specifikke domæner, som kan udlægges som forhandlings- og inspirationsoplæg til de, i forhold til serviceprocesserne, centrale myndighedsaktører. Forhandlingerne skal tilgodeses, at domænerne etableres på baggrund af en passende kombination af central tilskyndelse og faglig kvalificering omkring de konkrete domæner fra de parter, der indgår.

Boks 5:

Identifikation af konkrete domænefællesskaber kan foregå med afsæt i typiske serviceforløb over for borgere eller virksomheder, hvor den nuværende organisering fører til suboptimering.

Case: Indhentning af oplysninger mellem myndigheder

Selvom ca. 95 pct. af alle ansøgninger hos Færdselsstyrelsen om at blive vognmand egner sig til straksafgørelse tager sagsbehandlingstiden op til ca. 8 uger. Behandlingstiden kan forklares ved, at en godkendelse forudsætter manuel undersøgelse af oplysninger hos en række offentlige myndigheder. Udover disse tidskrævende processer, der udskyder tidspunktet for, hvornår nye vognmænd kan påbegynde deres erhverv, betyder det, at væsentlige ressourcer i den offentlige sektor anvendes på trivial sagsbehandling, der reelt kan klares automatisk. Det skønnes, at der alene hos politiet anvendes ca. 40 årsværk på at videregive informationer om straffesager i forbindelse med forskellige ansøgninger. Færdselsstyrelsen har derfor tegnet principperne for en digital løsning, der vil afstedkomme en hurtigere afgørelse og sikre, at de knappe personressourcer i stedet kan anvendes til mere kompliceret sagsbehandling. Uagtet, at den digitale løsning vil være en ubetinget fordel for den samlede offentlige sektor er det imidlertid ikke muligt at fremlægge en positiv business case for Færdselsstyrelsen isoleret set. Dette ikke mindst fordi løsningen forudsætter udvikling af webservices hos en række myndigheder, der hver især mangler incitament til at bidrage til en fælles løsning.

Initial finansiering

Introduktion af domænefællesskabstanken skal understøttes af et centralt udrednings- og analysearbejde såvel som tilskud til etablering af de første domæner. Det centrale udredningsarbejde omhandler de opgaver, der kan relateres til proces og identifikation. Det økonomiske tilskud skal øremærkes administrative ressourcer, der kan facilitere etableringen af de første domænefællesskaber, forestå koordinering og planlægning af første møder og som kan sikre den fornødne afrapportering til centralt niveau om erfaringer. Som led heri kan der rettes anbefalinger til en eventuel justering af den centrale understøttelse af domænet på baggrund af input fra domænefællesskabet.

De centralt finansierede administrative ressourcer skal således sikre den nødvendige initiale kadence og tilbyde de deltagende myndigheder et grundlag for, at deres respektive deltagelse kan fokuseres på den digitaliseringsdagsorden, der er genstandsfeltet for domænefællesskabets arbejde. Ressourcer til det konkrete arbejde forestås af de enkelte myndigheder, idet det nødvendige antal medarbejdere allokeres til det tværoffentlige samarbejde blandt den eksisterende medarbejderstab.

Grundlag

Det nødvendige grundlag for igangsættelse af et domænefællesskab udgøres af følgende hovedelementer:

- Kommissorium for domænefællesskabets arbejde. Kommissoriet bør udfærdiges som en overordnet rammebeskrivelse, der tager udgangspunkt i den afgrænsning, der står beskrevet under afsnittet 'Domænefællesskabernes faglige virke'.
- Fastlæggelse af de serviceprocesser, der i første omgang er i fokus for domænefællesskabet.
- Afklaring af samspil og grænseflader i forhold til beslægtede domænefællesskaber, it-udvikling- og beslutninger, der træffes på nationalt niveau såvel som indenfor enkelte myndighed.
- Fastlæggelse af rammer for finansiering og investering.
- Konkretisering af organisatorisk set-up.

Repræsentation og arbejdsform

Domænefællesskaberne skal bestå af en bestyrelse og et tilhørende sekretariat. De respektive bestyrelser skal udgøres af en forvaltningsansvarlig for den enkelte myndighed. I praksis betyder det en embedsmand på passende beslutningsmæssigt niveau. Dette vil sikre, at myndighedens repræsentant i bestyrelsen er beslutningsdygtig og er i stand til at tegne den pågældende forvaltning på forpligtende vis i relation til de opgaver, der skal varetages af domænet og i forhold til den koordinering og prioritering, der skal foretages.

Domænebestyrelsernes arbejde understøttes af et sekretariat. Sekretariatet dannes af medarbejdere fra de myndigheder, der indgår i domænet, således at hvert domæne har tilknyttet en tværoffentlig arbejdsgruppe. Sekretariatet foretager det løbende analysearbejde og udarbejder de beslutningsoplæg, der danner grundlag for bestyrelsens prioritering og koordinering.

Nationalt niveau

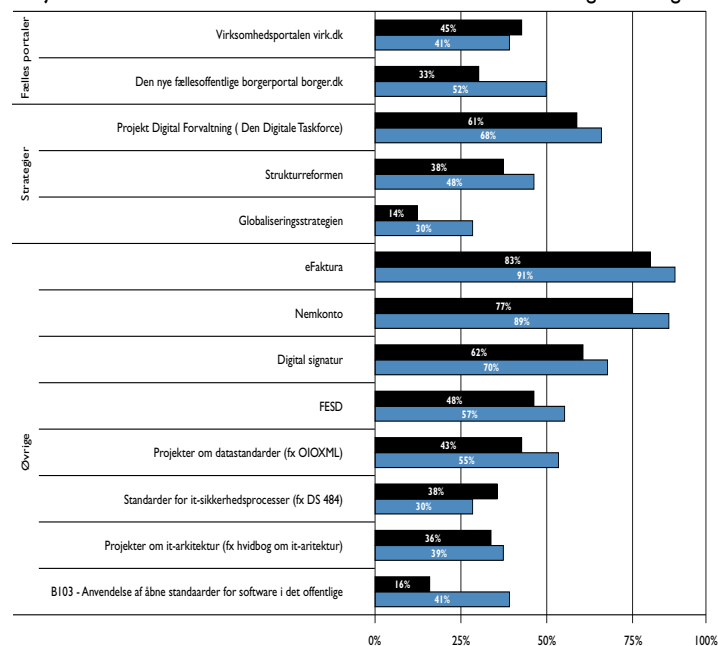
Domænebestyrelserne indgår ikke som erstatning for digitaliseringsbeslutninger foretaget på nationalt niveau. Tværtimod bør etableringen af domænefællesskaber give anledning til en mere præcis udpegning og afgrænsning af digitaliseringsinitiativer, der skal varetages ud fra en national helhedsbetragtning.

Udover at udspænde den ramme, der sikrer velfungerende domænefællesskaber, skal det nationale niveau varetage digitaliseringsinitiativer, hvor nødvendigheden af entydige og nationalt koordinerede løsninger er åbenlys. Af konkrete eksempler på sådanne opgaver kan nævnes fælles offentlig brugerstyring, initiativer indenfor it-sikkerhed, digital signatur eller tilvejebringelse af en fælles offentlig serviceorienteret infrastruktur.

Det må forventes, og bør defineres som en eksplicit opgave, at domænefællesskaberne medvirker til hurtigere og mere kvalificeret identifikation af behov i forhold til central it-understøttelse. Det anbefales samtidig, at disse gennemføres med større beslutningskraft og højere kadence end tilfældet har været hidtil. Domænefællesskaberne efterlader et mere velafgrænset opgavefokus for nationale it-tiltag, hvor egentlige diktater vil være velegnede. I den forbindelse kan øget brug af lovgivning understøtte en hurtigere digitalisering.

”... skal det nationale niveau varetage digitaliseringsinitiativer, hvor nødvendigheden af entydige og nationalt koordinerede løsninger er åbenlys.”

Projekter/initiativer som har været medvirkende til at fremme digitaliseringen



IT i Praksis@ 2007, side 118

Incitament og resultatoptimering

Et afgørende mål med domænefællesskaberne er at skabe en koordinerings- og beslutningsmekanisme, der sikrer en bedre understøttelse og videreudvikling af den samlede offentlige sektors tværgående services. Udfordringen bliver i den forbindelse at sikre, at disse mekanismer kommer til at udspille sig i praksis.

Det er derfor nødvendigt, at der opstilles incitament eller strukturer, der understøtter, at forandringerne vinder praktisk fremme. De enkelte myndigheder og beslutnings-tagere, der indgår i domænefællesskaberne, skal opleve en klar overensstemmelse mellem fremme af domænefællesskabernes målsætninger og den enkelte myndigheds traditionelle succeskriterier. Potentielle interesse modsætninger mellem domæner og deltagende myndigheder såvel som forandringens omfang betyder dog, at det vil være utilstrækkeligt at basere den praktiske udmøntning på ”de gode viljers kraft”.

”De enkelte myndigheder og beslutningstagere, der indgår i domænefællesskaberne, skal opleve en klar overensstemmelse mellem fremme af domænefællesskabernes målsætninger og den enkelte myndigheds traditionelle succeskriterier.”

Konkret bør transformationen derfor følges af økonomiske incitamentstiltag. Incitamenterne skal tage udgangspunkt i målstyring og værdiskabelse, som domænefællesskaberne skal tilvejebringe gennem mere effektiv og serviceorienteret digitalisering. Det afgørende bliver derfor, at domænerne opstiller målsætninger, der er i overensstemmelse med de

politiske ønsker. Samtidig skal der være enighed om, at der er en sammenhæng mellem digitale initiativer og realisering af de givne målsætninger i kraft af det domænebaserede samarbejde. I den forstand kan målsætningerne betragtes som Key Performance Indicators, der er målbare og klart formulerede succeskriterier for, hvad arbejdet i de respektive domænefællesskaber skal føre frem til.

”... oftest vil det være relevant med flerårige målsætninger i henhold til den tilbagebetalingshorisont, der i mange tilfælde knyttes til it-investeringer.”

I praksis vil de konkrete indikatorer variere. Der kan være tale om en generel frigørelse af ressourcer, der medvirker til, at varetagelsen af mere borgernære opgaver kan styrkes. Der kan være tale om mål for behandling eller administration, der enten gennemføres hurtigere eller med større gennemsigtighed til gavn for borgere og virksomheder. Eller der kan være tale om domænespecifik værdiskabelse inden for f.eks. sundhed, miljø eller beskæftigelse, hvor digitale initiativer kan være med til at understøtte de opsatte mål. Målene kan have en tidshorisont på ét år, men oftest vil det være relevant med flerårige målsætninger i henhold til den tilbagebetalingshorisont, der i mange tilfælde knyttes til it-investeringer.

Incitamenterne udformes herefter som konkrete økonomiske tilskyndelser, der kommer de enkelte domæner til gavn, såfremt de opsatte indikatorer realiseres.

De konkrete økonomiske tilskyndelser kan f.eks. udformes på en eller flere af nedenstående måder:

- **Digital omprioriteringspulje**
Tilbagelodning af den automatiske årlige 2 procents reduktion af driftsrammer til myndigheder under domænet, såfremt fastsatte mål realiseres. Tilbagelodningen kan tilfalde domænet og anvendes til yderligere investering i tværgående initiativer, hvormed der i praksis bliver tale om en digital omprioriteringspulje, der kanaliserer investeringer i en retning, hvor der skabes gode resultater.
- **Realiseret fælles business cases**
Fastholdelse af realiserede gevinster inden for domænet, der er opnået som følge af konkrete digitaliseringsinitiativer, som udviser en positiv business case for det samlede domæne. Dette gælder i særdeleshed i de tilfælde, hvor en business case er betinget af et koordineret samarbejde mellem flere myndigheder, f.eks. fordi realisering af gevinster hos én myndighed forudsætter, at der iværksættes koordinerede tiltag hos en anden myndighed inden for domænet, der ligger uden for den første myndigheds umiddelbare påvirkning.
- **Initial national investering**
Engangsbeløb til etablering af domænefællesskaber, så disse kan udmøntes til sikker praksis uden tempotab. Engangsbeløbet udbetales f.eks. i de tilfælde, hvor et domæne indstiller til at samarbejde om målsætninger på baggrund af procesmæssig afgrænsning og plan for organisatorisk etablering, der vurderes som værende i overensstemmelse med de overordnede mål for forvaltningen.
- **Risikovillig låntagning**
Etablering af investeringspuljer og låneordninger, hvor domæner kan foretage ekstraordinære investeringer, der tilbagebetales gennem løbende afdrag, der igen gradueres i forhold til, hvorvidt mål opfyldes. Således kan hovedstolen nedsættes i takt med, at investeringen udmøntes i dokumenterede resultater, hvad der f.eks. kan evalueres i takt med de årlige finanslovsforhandlinger.
- **Økonomisk udligningsordning i forbindelse med eksternaliteter**
Centralt understøttet økonomisk udligning, hvis realisering af målopfyldelse er betinget af forhold, der ligger uden for domænefællesskabets beslutningsrum. Eksempler herpå kunne f.eks. være investering til informationsudveksling med myndigheder uden for domænet eller tilpasning af nationale registre som forudsætning for realisering af et domænetiltag.

Med henblik på opstilling af relevante indikatorer inden for hvert domæne og tilsvarende etablering af de tilhørende økonomiske incitamenter anbefales det, at domænefællesskaberne indgå som en del af de årlige økonomiske prioriteringsforløb.

Dette kan gøres ved, at de enkelte domæner fremkommer med indstillinger til målsætninger og tilhørende investeringsbehov, der herefter kan indgå i planlægningen og det løbende embedsmandsarbejde, når oplæg for det kommende finansår prioriteres.

Dermed vil der samtidig være skabt den nødvendige struktur for politisk opmærksomhed og behandling af de initiativer, der skal varetages under hvert domæne.

IMPLIKATION

Hvad er de overordnede konsekvenser ved en organisering af digitaliseringsindsatsen i Danmark? Kan der for alvor forventes fordele, der opvejer den usikkerhed, der altid vil være forbundet med strukturelle forandringer af den offentlige forvaltning?

Svaret kan gives på tre forskellige niveauer:

Først og fremmest vil den konkrete digitaliseringsindsats have langt bedre forudsætninger for at resultere i de tilsigtede mål. Serviceforbedringer og en effektivisering af forvaltningen er netop betinget af, at processer på tværs af ressort kan tilrettelægges sammenhængende og ud fra en overordnet prioritering. Digitaliseringen er nu nået så langt, at moderniseringspotentialet er ved at være udtømt med mindre organisering og samarbejdsmodel trimmes.

”Digitaliseringen er nu nået så langt, at moderniseringspotentialet er ved at være udtømt med mindre organisering og samarbejdsmodel trimmes.”

Dernæst betyder digitalisering, at de samfundsøkonomiske målsætninger bedre kan realiseres. I særdeleshed vil det have en gunstig påvirkning på det nuværende arbejdsmarked, fordi effektiv digital forvaltning vil medføre, at de samme administrative opgaver kan gennemføres i en bedre kvalitet og for færre årsværk, end det er tilfældet i dag. Da Danmark under alle omstændigheder står med overskudsefterspørgsel på arbejdskraft, er det næppe relevant at tale rationalisering.

Det handler i højere grad om, hvorvidt det fortsat er muligt at tilbyde en service, der opfattes som tilfredsstillende, og at stille nogle arbejdsforhold i udsigt i den offentlige sektor, der opfattes som tilstrækkeligt attraktive. I den forbindelse er en ambitiøs digitalisering af den offentlige sektor ikke til at komme udenom.

”Domænefællesskaber er dermed det mest entydige svar på et administrationspolitisk tiltag, der kan få direkte betydning for Danmarks evne til at styrke og udbygge sin position som succesfuldt og konkurrencedygtigt velfærdssamfund de kommende årtier.”

Endelig vil en forvaltningsmæssig implikation af domænefællesskaberne være, at der kan gøres op med de identificerede og anerkendte svagheder ved New Public Management, der har ydet påvirkning i Danmark de seneste årtier. Manglende helhedsorienteret tilrettelæggelse har udgjort en barriere for realisering af stordriftsfordele, genanvendelse af løsninger og fordyrende paralleludvikling. Domænefællesskaberne har netop til formål at reducere disse barrierer, samtidig med at den lokale identitet, nærhedsprincipper og decentralt selvstyre kan fastholdes.

Domænefællesskaber er dermed det mest entydige svar på et administrationspolitisk tiltag, der kan få direkte betydning for Danmarks evne til at styrke og udbygge sin position som succesfuldt og konkurrencedygtigt velfærdssamfund de kommende årtier.

ABSTRAKTION

New Public Management og eGovernment

I politologisk forstand udspænder tankerne om domænefællesskaber sig i krydsfeltet mellem to konkurrerende teoriretninger, der for alvor har slået igennem i begyndelsen af 1990'erne og omkring år 2000: New Public Management og eGovernment.

New Public Management er bl.a. kendetegnet ved at decentralisere ledelsesansvaret og gennemføre institutionelle reformer med henblik på at opsplitte den offentlige sektor i mindre resultatenheder. Målet hermed er at sikre en afbureaukratisering og en mere fleksibel og borgernær administration. Virkemidlerne hertil består bl.a. i, at de offentlige organisationer, udover det decentrale ledelsesansvar, optræder med selvstændig identitet, logo og holdning til deres egen opgavevaretagelse som en mere eller mindre egenrådig del af den samlede offentlige sektor.

Trods løbende kritik har New Public Management vundet stor udbredelse i de vestlige lande op gennem 1990'erne og frem til i dag.

Det er først med de seneste års introduktion af eGovernment, at svaghederne ved ensidig New Public Management synes at stå så klart, at den politologiske teoriretning forekommer under afgørende tilbageslag. Blandt de vigtigste årsager hertil er netop, at New Public Management ikke er i stand til at opfange den digitalt drevne forandring, der bl.a. muliggør mere effektive og serviceorienterede processer på tværs af forvaltningen.

“New Public Management has a neglect of business processes and blindness to a digital revolution.”

Jobst Fiedler, professor, Hertie School of Governance, Berlin

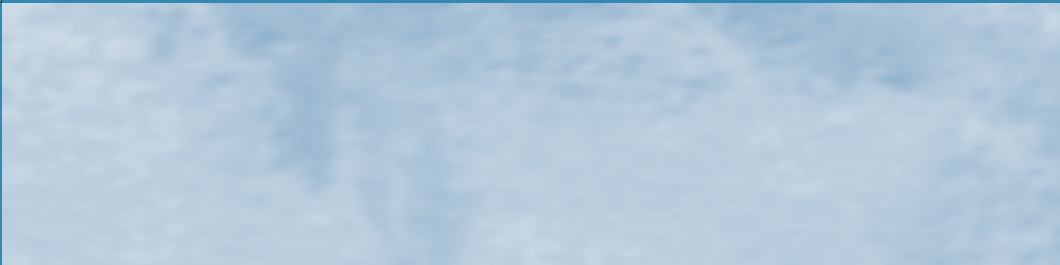
Et rendyrket eGovernment-regime, forstået som en entydig national planlægning og tilrettelæggelse af den digitale understøttelse, har imidlertid også stødt på udfordringer. Rent bortset fra, at en praktisk realisering ikke er oplevet grundet det tidsperspektiv, de teknologiske udfordringer fordrer, har tiltag i den retning bl.a. været gjort i Norge og i Storbritannien uden afgørende succes. Reelt har det vist sig vanskeligt at omsætte digitaliseringsinitiativer til praksis uden decentral viden og forankring. Dertil er den offentlige sektor for kompleks.

”Den offentlige sektor har en karakter, der er større og mere kompleks end Danske Bank. Alene Københavns Kommune er større og mere forskelligartet.”

It-governance – ny model for offentlig it-udvikling, DANSK IT, 2005

Det centrale spørgsmål er derfor, hvordan der kan tilvejebringes en mere effektiv og fælles forpligtende digital understøttelse af den offentlige sektor uden at fordelene ved New Public Management sættes over styr.

I dette debatoplæg giver DANSK IT sit bud på spørgsmålet med etableringen af domænefællesskaber.



DANSK IT er en ikke-kommerciel interesseorganisation stiftet i 1958 med det formål at udbrede kendskabet til informationsteknologien og dens anvendelse, fremme anvendelsen af informationsteknologien til gavn for både samfundet og den enkelte bruger og samle it-brugere, it-professionelle og andre it-interesserede om disse opgaver.



Bredgade 25A
1260 København K
Tlf. 33 11 15 60

e-mail: dansk-it@dansk-it.dk
www.dansk-it.dk